CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ALBERTO TRABUCCHI presentadas el 10 de julio de 1974 *

Señor Presidente,
Señores Jueces;

1. El presente procedimiento, que a raíz de la excepción incidental propuesta al efecto por la demandada tiene por objeto examinar la admisibilidad del recurso, podría resolverse aceptando sin más la excepción de extemporaneidad. Sin embargo, la Sala que conoció inicialmente del presente asunto no ha decidido remitirlo al pleno del Tribunal de Justicia para que se efectúe esa simple declaración. Ante todo, se ha pretendido aclarar la cuestión de interés general relativa a la posibilidad de que las organizaciones sindicales de funcionarios europeos interpongan los recursos previstos en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades, lo cual plantea problemas mucho más graves que la propia cuestión de fondo referente a la validez de las retenciones correspondientes a los períodos de huelga. El Abogado General tiene el deber de desarrollar sus conclusiones precisamente sobre esta cuestión previa de la legitimación procesal, aun cuando, como se ha señalado, podría en cambio ser suficiente, a efectos de la decisión del Tribunal, limitarse a declarar la procedencia de la otra excepción de inadmisibilidad basada en la expiración del plazo. Por lo que respecta a esta última excepción bastan, en mi opinión, unas declaraciones elementales.

Está claro que la comunicación de 21 de septiembre de 1973, efectuada por la Dirección General de Personal y Administración, contra la que el sindicato demandante había interpuesto formalmente una reclamación el 19 de octubre de 1973, no añade nada esencial a la decisión precedente adoptada por la Comisión el 21 de marzo de 1973, en la que se establecía una retención sobre las retribuciones de los funcionarios y agentes que participaron en la huelga de diciembre de 1972. La comunicación de 21 de septiembre de 1973 se limita a prever, en particular, la retención ya decidida, especificando sus modalidades. Se trata, por tanto, de una mera medida de aplicación establecida por los servicios administrativos competentes en ejecución de la decisión ya adoptada directamente por la Comisión el 21 de marzo. El recurso no se refiere en absoluto a dichas modalidades, sino sólo al fundamento de la retención.

A finales de marzo, dicha decisión de la Comisión se comunicó no sólo al personal

* Lengua original: italiano.

mediante el «informafono», sino también a los representantes de las organizaciones sindicales y profesionales del personal. En el supuesto de que esas organizaciones estuvieran facultadas para invocar los artículos 90 y 91 del Estatuto, desde ese momento se inició para ellas el cómputo de los plazos para presentar eficazmente una reclamación, requisito necesario para interponer un eventual recurso judicial posterior.

El hecho de que con anterioridad la Comisión no siempre haya ejecutado las decisiones en las que se establece una retención sobre las retribuciones en relación con períodos de huelga no basta, ciertamente, para excluir el carácter definitivo de la decisión de 21 de marzo de 1973. Por tanto, los plazos de cualquier eventual acción judicial para la que estuviera legitimado el sindicato deben computarse a partir de dicha fecha. Las eventuales dudas de algunas personas acerca de la aplicación concreta de la decisión a funcionarios particulares no pueden modificar la situación del sindicato frente a la decisión por la que se concluía la fase de negociaciones entre el referido sindicato y la Comisión.

Por tanto, no cabe considerar que la comunicación de 21 de septiembre de 1973, efectuada por la Dirección General de Personal, sea un acto que permita iniciar de nuevo el cómputo de los plazos previstos en los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios.

En el momento de la presentación de la reclamación, que formalmente se dirige contra la comunicación de 21 de septiembre, pero que en realidad impugna la legalidad de la decisión de 21 de marzo, el plazo señalado en el artículo 90 ya había expirado.

Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad del recurso posterior interpuesto a raíz del silencio administrativo negativo de la Comisión con respecto a dicha reclamación presentada fuera de plazo.

En cambio, la excepción relativa a la regularidad de la representación del demandante en el escrito de interposición de recurso queda sin objeto, puesto que se ha subsanado mediante la ratificación de dicho escrito por el órgano competente del sindicato con arreglo a sus estatutos, según ha declarado formalmente el presidente de dicho sindicato.

2. A continuación abordaré la cuestión de la capacidad procesal general del sindicato, que tiene carácter previo al tema, más específico, de la legitimación en el marco del tipo de procedimiento especial previsto en el Estatuto de los Funcionarios.

Dicha cuestión de principio se ha planteado también en el asunto 175/73, todavía pendiente, en el que la Union syndicale ha impugnado decisiones individuales conjuntamente con los funcionarios afectados personalmente. En cambio, en el presente asunto la organización sindical de que se trata ha actuado en solitario y el objeto del recurso es una decisión de carácter general.

Esta última diferencia puede reflejarse en la apreciación relativa a la existencia tanto de la legitimación en relación con un tipo de recurso particular, como del interés para ejercitar la acción, pero no modifica los términos esenciales en que, en uno y otro procedimiento, se plantea la cuestión de la capacidad abstracta de este tipo de asociaciones para interponer un recurso ante este Tribunal.

En el asunto paralelo antes citado, mi compañero, el Abogado General Sr. Reischl, ha propuesto al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso, puesto que en ese caso el sindicato, que actúa para proteger los intereses de dos funcionarios que han interpuesto, a su vez, un recurso individual, no puede ser considerado titular de un interés colectivo concreto y actual. Pero el problema análogo presenta, en el presente asunto, una dimensión más amplia, puesto que en este caso es sólo la Unión sindical quien, al impugnar la validez de una decisión que afecta a aproximadamente 2.600 funcionarios de la Comisión que participaron en las huelgas de los meses de noviembre y diciembre de 1972, invoca un interés que, además de pertenecer a un círculo muy amplio de funcionarios, entraña cuestiones de principio de importancia general para los funcionarios de la Comunidad y para la administración: en el caso de autos, el derecho de la administración a practicar retenciones por los días de huelga, prescindiendo de la existencia o inexistencia de una eventual «justa causa».

Además, es oportuno aclarar que en el presente asunto la cuestión de la admisibilidad del recurso se plantea exclusivamente basándose en los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios, por haber renunciado el demandante de modo expreso a invocar el artículo 173 del Tratado, quizás en un intento de evitar la expiración de los plazos para recurrir previstos en ese último precepto. Con carácter incidental, procede señalar de modo particular que el recurso judicial especial previsto en el Estatuto de los Funcionarios no puede en ningún caso utilizarse para eludir los plazos para recurrir señalados en el artículo 173. En efecto, esas normas prevén recursos judiciales que no son alternativos, sino que cada uno de ellos se puede interponer, con carácter exclusivo, en supuestos muy distintos.

La cuestión, que se ha suscitado de modo preliminar en el examen del problema es la falta de reconocimiento de una personalidad jurídica cierta de la Unión sindical, citándose al efecto la máxima tradicional «pas d'action sans personnalité». No estimo que sea necesario detenerse largo tiempo en esta cuestión, puesto que ya en los distintos Derechos nacionales se ha superado generalmente la dificultad con un apreciable sentido realista, considerando que basta una situación de responsabilidad autónoma para que pueda admitirse la participación en un procedimiento.

Es más, en lo que respecta más directamente al caso de autos, procede señalar que, en virtud de esa concepción realista, la admisión de la personalidad, incluso para los organismos que representan intereses colectivos y que no han obtenido un reconocimiento formal de la Ley, se realiza con

mayor amplitud para ser parte en un procedimiento que para la titularidad de derechos sustantivos propios. En cualquier caso, cabe aclarar que al igual que el reconocimiento de la personalidad jurídica de una organización sindical, con arreglo a la legislación del Estado en que se ha constituido, no implica necesariamente admitir su legitimación basándose en los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios (los cuales, a diferencia del artículo 173 del Tratado CEE, establecen en el ámbito comunitario un tipo de acción de naturaleza especial, tanto por su objeto como por las personas legitimadas para ejercerla), del mismo modo, el mero hecho de que no se atribuya de modo expreso personalidad jurídica al sindicato no basta para impedir el eventual reconocimiento a su favor de dicha legitimación activa. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de expresar la amplitud de su concepción sobre este extremo en el auto de 24 de octubre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo (asuntos acumulados 16/62 y 17/62,- Rec. p. 937) y en el auto de 14 de noviembre de 1963, Lasalle/Parlamento (15/63, Rec. p. 97) en el que, aunque se desestima la solicitud de intervención del Comité de personal, se da a entender que dicho derecho no se limita a las entidades que poseen personalidad jurídica, sino que basta para ello que existan al menos los elementos que constituyen el fundamento de la personalidad y, en particular, la autonomía y la responsabilidad, si bien en un marco reducido. Recientemente, y en términos más explícitos, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado de nuevo en el mismo sentido en el auto de 11 de diciembre de 1973, SA Générale sucrière y otros/Comisión (41/73, Rec. p. 1465) de conformidad con toda la orientación de la jurisprudencia de este Tribunal que se inclina por no atenerse a concepciones formalistas. Por tanto, si se puede apreciar la existencia de un grado suficiente de autonomía y responsabilidad en el sindicato demandante, la admisión de su capacidad procesal estaría en consonancia con dicha orientación jurisprudencial. Asimismo, ello parece ajustarse al espíritu y a la finalidad del Convenio nº 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Basándose en el artículo 173 del Tratado CEE y de conformidad con los requisitos de dicho artículo -completado, como es lógico, por el artículo 175- los sindicatos, ante actos perjudiciales de las autoridades comunitarias comprendidos en las categorías previstas en dicho artículo, podrán proteger, por tanto, sus propios intereses funcionales utilizando los medios que les ofrece el régimen general de recursos; dichos intereses propios pertenecen con carácter exclusivo al sindicato, como sujeto autónomo de la vida jurídica y no como representante de los intereses de sus afiliados.

No obstante, en el presente caso se trata de dilucidar si existe una capacidad procesal específica; es decir, una capacidad de ejercitar, con carácter principal, acciones relativas a la relación laboral sometida al Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades, y por tanto para hacer valer, basándose en el artículo 91 de dicho Estatuto, un interés colectivo del personal de la Comunidad, del

que el sindicato debe poderse considerar como representante legítimo.

3. Al entrar así en el núcleo de la cuestión, es preciso detenerse a considerar dos sistemas que deben yuxtaponerse, el sistema judicial de la Comunidad y el significado del reconocimiento moderno de la función de las organizaciones sindicales en relación con los aspectos dinámicos de las relaciones laborales.

En todo caso, es necesario recordar, con carácter preliminar, que la solución del problema no se puede hacer depender de los distintos Derechos nacionales y de su diferente modo de considerar el fenómeno de la organización sindical y las prerrogativas y derechos inherentes, incluso en el plano judicial, a dichas organizaciones. Es preciso hallar una solución que se base de modo exclusivo en el Derecho comunitario, por razones no sólo de igualdad de trato, sino también de coherencia con el sistema, por tratarse precisamente de la legitimación, en el procedimiento comunitario, de organizaciones que operan principalmente en el ámbito de las Comunidades.

Para determinar si cabe considerar que una organización sindical, integrada específicamente por funcionarios europeos y cuya finalidad consiste en la protección de sus intereses relativos a la relación laboral con las Comunidades, es una de las personas a las que se refiere el artículo 91 del Estatuto, se debe tener en cuenta en primer lugar la función que desempeña, en el marco del Estatuto de los Funcionarios, el mecanismo del recurso judicial previsto en dicho Estatuto y, por tanto, la posición que debe reconocerse a las organizaciones profesionales en lo que respecta a la relación laboral regulada, conjuntamente con las situaciones conexas con tal relación laboral, en dicho Estatuto.

Permítaseme repetir ideas bien conocidas, pero que deben recordarse con la mayor exactitud. El sistema judicial de la Comunidad, que persigue asegurar el mantenimiento del Derecho en su ámbito de actuación, se basa estrictamente en la competencia de atribución. Por lo que respecta, en particular, a los recursos de los particulares, hay que recordar la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que no admite la legitimación de las asociaciones de categorías de interesados para recurrir en nombre y por cuenta propios, incluso si dichas asociaciones comprenden la totalidad de las personas que puedan verse afectadas individual y directamente por la medida impugnada.

Junto a la norma general prevista en el artículo 173 del Tratado CEE, en el artículo 179 de dicho Tratado se prevé la competencia especial del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre los litigios «entre la Comunidad y sus agentes», con la intención evidente de sustraer tales litigios a la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

En lo que respecta a la definición de los requisitos y modalidades particulares de los recursos de los funcionarios, el artículo 179

remite al Estatuto de los Funcionarios que regula de modo minucioso, en sus artículos 90 y 91, los recursos judiciales. Sin duda, el caso que los autores del Tratado tuvieron en cuenta (como demuestra claramente el tenor del artículo 179) fue el de los recursos de los particulares. El legislador comunitario también se ha mantenido, como procede, dentro de estos límites, puesto que las normas del Estatuto, en lo que respecta a una relación laboral actual, potencial o extinguida, sólo han establecido de modo expreso obligaciones y derechos a favor de los particulares, o han dado lugar de algún modo a intereses individuales que, al coincidir con el interés público en el respeto de la legalidad por la Administración, pueden justificar el derecho a presentar una reclamación administrativa y pueden legitimar una acción judicial que persiga su protección. De la terminología utilizada en el Estatuto se desprende asimismo que, históricamente, esa fue la intención del legislador comunitario; en efecto, el artículo 90, al designar la autoridad competente para recibir la reclamación, se refiere a «la autoridad facultada para proceder a los nombramientos», con una alusión evidente a la idea de la calidad de funcionario actual o potencial, o antiguo funcionario, del demandante: por tanto, esas son las personas «visées au présent statut» a efectos de los artículos 90 y 91.

Desde el punto de vista literal, el problema se refiere precisamente a la comprensión de esa última frase y pueden surgir algunas dudas puesto que en la nueva versión del Estatuto se reconoce formalmente por vez primera, mediante el artículo 24 *bis*, el derecho de los funcionarios a asociarse en organizaciones sindicales. Esta legalización formal del fenómeno sindical, ¿podrá reflejarse en el alcance del concepto «personas a las que se aplica el presente Estatuto» a efectos del derecho de presentar reclamaciones con arreglo al artículo 90 y, por consiguiente, a efectos de la legitimación procesal de conformidad con el artículo 91?

Ha de tenerse en cuenta que el Estatuto, incluso en la versión anterior, prevé la existencia de los Comités de personal, a los que se atribuye legalmente la representación de los intereses del personal ante las Instituciones correspondientes. No obstante, el Tribunal de Justicia ha excluido la capacidad procesal de estos organismos, incluso como meros coadyuvantes, puesto que carecen de la autonomía y responsabilidad que, como se ha señalado, son necesarias para reconocer unas posiciones jurídicas subjetivas distintas, centros de determinación de derechos e intereses (auto Lasalle/Parlamento, citado *supra)*.

Por consiguiente, no es suficiente la mera mención en el Estatuto de un organismo para que éste se incluya en el círculo de los legitimados para utilizar el mecanismo previsto en los artículos 90 y 91.

El Estatuto menciona también otros sujetos, personas físicas y jurídicas, como, por ejemplo, además de los Estados miembros (artículo 28), determinadas organizaciones internacionales (el Fondo Monetario Internacional, en el artículo 63), los médicos que realizan la revisión médica anual (apartado 4 del artículo 59), las empresas que llevan a

cabo la mudanza de los funcionarios (artículo 9 del Anexo VII), sin que por ello tales sujetos adquieran derecho a invocar el artículo 91 del Estatuto.

No basta, por tanto, la alusión genérica del artículo 91 a las «personas a quienes se aplica el presente Estatuto» para ampliar el ámbito de legitimación procesal subjetiva prevista en dicho artículo en lo que respecta a la relación laboral, sino que es necesario que exista en el Estatuto una norma material que se aplique al demandante; ello se expresa con claridad en las versiones alemana e inglesa de los artículos 90 y 91 («jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet»; «any person, to whom these Staff Regulations apply») y en la versión italiana del artículo 90 («qualsiasi persona cui si applica il presente statuto»), mucho más precisas que las demás versiones correspondientes a la francesa.

No es suficiente que exista un interés lesionado (considerado de modo objetivo un «acte faisant grief»); y, dado que el caso de autos versa sobre una decisión general relativa a las consecuencias económicas de la huelga para la generalidad de los funcionarios que han participado en ella, no habrá dificultad en admitir la existencia de ese requisito para una organización sindical representativa. No obstante, es necesario no confundir entre sí los distintos puntos de vista desde los que debe examinarse y resolverse el problema en la fase actual del asunto. Aun cuando, por su naturaleza, la huelga como fenómeno social sólo se puede concebir como hecho colectivo, el derecho de huelga, si existe, es siempre un derecho que pertenece a los funcionarios individualmente considerados. El sindicato que actúa para coordinar la actividad de dichos funcionarios tiene también, sin duda, un interés que puede ser lesionado, pero ello no implica de modo necesario que la protección de ese interés pueda garantizarse judicialmente y menos aún basándose en el artículo 91 del Estatuto que, como se ha señalado, está concebido fundamentalmente para los procesos entre funcionarios y la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

Además, aunque existen casos en los que, habida cuenta del gran interés que las organizaciones sindicales tienen en la definición del derecho de huelga y en las consecuencias de su ejercicio, los Jueces nacionales han considerado que cabe reconocer a tales organizaciones la posibilidad de invocarlo de modo autónomo, no debe olvidarse que ello ha tenido lugar en relación con el derecho de huelga y de representación sindical en el sector privado, en tanto que en el caso de autos el problema se refiere a una relación laboral pública sujeta a una regulación legal y a garantías judiciales especiales.

Como ya se ha indicado, es necesario distinguir la pertinencia del interés, del elemento, lógicamente prioritario, de la legitimación para ejercer un tipo especial de acción judicial que, por su naturaleza, sólo está a disposición de determinadas categorías de personas.

Tal concepto debe distinguirse, a su vez, de la capacidad procesal general, que constitu-

ye su presupuesto necesario y que ya he admitido en lo que respecta a las organizaciones sindicales, con el fin, por ejemplo, de ampararse, en el ámbito previsto y para proteger sus intereses funcionales, en lo dispuesto en el artículo 173 que regula con carácter general los recursos interpuestos contra las Instituciones comunitarias, en el artículo 215 en materia de responsabilidad extracontractual e incluso en determinados aspectos, como veremos, en materia de responsabilidad contractual.

4. Si se considera ahora la asociación sindical desde una perspectiva histórico jurídica –con el fin de comprender con exactitud el significado del artículo 24 *bis* del Estatuto de los Funcionarios modificado– es necesario recordar que el sistema del Derecho sindical se ha desarrollado partiendo de una situación antigua en que el sindicato se consideraba una organización extrajurídica, cuando no ilegal, hasta llegar a las concepciones más modernas de reconocimiento, incluso positivo, de la acción sindical. Si ha de concederse un alcance concreto al artículo 24 *bis,* no cabe limitar dicho alcance al reconocimiento expreso de la legalidad del fenómeno de las organizaciones sindicales de los funcionarios europeos, sino que debe entrañar también la atribución de un significado a la acción de los sindicatos. Sin duda, los sindicatos son interlocutores válidos en el establecimiento de relaciones jurídicas colectivas, a quienes cabe reconocer también funciones de asistencia a los funcionarios individuales que deseen recurrir judicialmente, y quizás puede llegarse a admitir su representación, mediante poder expreso, de particulares legitimados para interponer recurso, tanto ante las autoridades administrativas, en el procedimiento de reclamación previsto en el artículo 90, como en el procedimiento que cabe iniciar con posterioridad de conformidad con el artículo 91.

Llego, por tanto, al punto central. Se trata de definir cuál puede ser la posición del sindicato en un procedimiento que afecta de modo directo y actual a los intereses de funcionarios bien determinados o a los intereses de un cierto número, incluso elevado, de funcionarios (ello no modifica cualitativamente los términos del problema). Y se trata asimismo de dilucidar si, en caso de que la solución del caso de autos pueda sentar doctrina general, cabe deducir consecuencias de ello en lo que respecta a la admisión de la legitimación de las organizaciones sindicales en el marco de los mecanismos procesales especiales regulados, con fines específicos y en relación con categorías bien determinadas de personas, en los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios.

El problema consiste en encontrar una relación entre las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia y la acción que en ese ámbito puede reservarse a los sindicatos. De aquí el interés de examinar no sólo el artículo 179, que crea el marco y atribuye la competencia, sino más en particular el artículo 91 que, en relación con el artículo 90 del Estatuto, establece un recurso especial para los funcionarios.

Volviendo sobre la anterior alusión a la posibilidad de que una actividad de repre-

sentación comprenda también el ejercicio de una acción judicial, basándose en un poder específico de los particulares interesados, se observa que, aunque el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia no prevé este fenómeno, nada impide, habida cuenta de las funciones propias de las organizaciones sindicales, que se atribuya en cada ocasión a dichas organizaciones una facultad de sustitución procesal. Ello presenta gran utilidad práctica cuando los particulares legitimados para interponer el recurso son numerosos.

Sin embargo, en ese supuesto sólo se trata de hacer valer los intereses de particulares, si bien mediante un sustituto procesal. El problema actual real consiste, en cambio, en dilucidar si, al margen de un poder concedido por un particular, el sindicato puede, actuando a iniciativa propia y en su propio nombre, alegar en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia, basándose en el artículo 91 del Estatuto, un interés propio que pueda calificarse como interés general o al menos colectivo, que engloba asimismo el interés del particular.

Desde esta perspectiva, surgen dificultades muy serias y, en mi opinión, insuperables. En primer lugar, procede recordar lo que antes he señalado acerca de la competencia del Tribunal de Justicia, que comprende, junto a la protección de los intereses públicos que los sujetos interesados pueden invocar dentro de los límites restringidos antes indicados, la protección particular de los funcionarios contra los actos de la administración que les perjudiquen. En este ámbito jurisdiccional, cuyo objeto consiste en la reparación de situaciones individuales merecedoras de protección y no en la creación de nuevas normas laborales, la función típica del sindicato es asistir a los interesados directos, que conservan plenamente la capacidad de ejercer de modo individual su defensa, y no sustituirlos por su propia autoridad. La circunstancia de que el sindicato pueda estar interesado en obtener la solución judicial de una cuestión de principio y, por consiguiente, en defender a tal efecto en el procedimiento su tesis jurídica al respecto, no basta para ampliar, sin una intervención del legislador, el ámbito de las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia por el Tratado y el Estatuto de los Funcionarios.

Reconocer a los sindicatos la posibilidad de solicitar judicialmente la protección de intereses colectivos o generales distintos de los intereses de los funcionarios individuales significa, en efecto, ampliar la esfera no sólo de los posibles demandantes, sino también de las situaciones e intereses a los que debe otorgarse la tutela judicial, hasta conferir una suerte de legitimación para ejercer una acción popular. Por tanto, ello constituiría, con respecto a las previsiones legislativas, una ampliación objetiva y subjetiva de la competencia de este Tribunal. El artículo 91 del Estatuto ha atribuido a este Tribunal una competencia que no cabe equiparar a la del artículo 177 del Tratado CEE. En efecto, se trata de que el Tribunal resuelva directamente litigios concretos, y no que declare en abstracto el derecho *erga omnes*. La circunstancia de que un procedimiento relativo a una controversia actual y concreta pueda entrañar cuestiones de principio de interés general

para el futuro –fenómeno que, por lo demás, es común a cualquier experiencia judicial– no puede, en consecuencia, proporcionar por sí sola una base jurídica a la legitimación de los sindicatos para ejercer acciones directamente.

Como ha observado el Agente de la Comisión, no se entiende qué función desempeñaría la reclamación del sindicato –que constituye un elemento prejudicial esencial del procedimiento basado en el artículo 91– frente a una postura de la Institución que normalmente habrá sido ya objeto de discusiones recíprocas, que han resultado en último término infructuosas. Ante la reclamación, en la que el sindicato sólo podrá repetir los argumentos ya alegados en las discusiones precedentes, la Institución sólo podrá confirmar su postura. La figura jurídica de la reclamación –concebida para el recurso interpuesto por los particulares, caso en el que puede evitar efectivamente procedimientos judiciales innecesarios– se convertiría por tanto, si se aplica a los sindicatos en todos los casos en que exista una cuestión que entraña intereses colectivos, una formalidad vacía, una prolongación estéril de un debate ya concluido en el plano administrativo.

Además, si bien es cierto que no tendría sentido reconocer el derecho de los funcionarios a asociarse en organizaciones sindicales si no se reconoce a éstas su razón de ser en nuestra época y en nuestra sociedad, a saber, la posibilidad de defender las reivindicaciones y los intereses colectivos profesionales, no es menos cierto el hecho de que, en nuestro sistema de competencias de atribución, no puede carecer de reflejo en el plano procesal la circunstancia de que las decisiones adoptadas por la administración a raíz de las negociaciones con los sindicatos –negociaciones que, después de la introducción del artículo 24 *bis*, la administración no podrá eludir– se refieren en general, en su forma y contenido, a los funcionarios y no al sindicato en cuanto tal.

Por otra parte, admitir que cuando los funcionarios están legitimados para ejercitar una acción contra la administración, el sindicato puede también ejercitarla por su cuenta en relación con el mismo acto y por los mismos motivos, al margen de un poder específico concedido por los particulares, significaría abrir una doble vía para la defensa de los intereses de estos últimos, con todas las consecuencias, incluso negativas, que podrían derivarse de ello. Basta pensar en la incertidumbre que se podría producir, por ejemplo, en materia de plazos para recurrir, y en las dificultades de determinar los efectos de la sentencia. Huelga recordar que estos procesos laborales siempre entrañan intereses particulares de funcionarios determinados, cada uno de los cuales tiene en todo caso el derecho de organizar su defensa, incluso en sus aspectos procesales, del modo que considere más oportuno; y que, en cambio, la más insignificante cuestión relacionada directamente con un funcionario determinado afecta a menudo a problemas de índole general.

Además, el interés colectivo o profesional representado por el sindicato puede hallar protección en el ámbito procesal mediante la figura jurídica de la intervención, como

coadyuvante, admitida con amplitud por el artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia y por nuestra jurisprudencia, y que según la concepción antes mencionada no debe encontrar límites formalistas por la controvertida existencia de una personalidad jurídica independiente de las organizaciones sindicales.

Sin embargo, no está justificado basarse en este reconocimiento de la posibilidad de intervención para deducir un argumento favorable a la admisión de una acción autónoma. En efecto, en tanto que admitir ampliamente la intervención no tiene el efecto de incrementar la competencia del Tribunal de Justicia, puesto que la intervención se produce en el marco de un proceso ya existente, la ampliación del círculo de personas legitimadas para ejercer una acción ante el Tribunal de Justicia y del tipo de intereses considerados merecedores de protección judicial tiene, por el contrario, una incidencia directa en la extensión de la competencia concedida a este Tribunal y afecta, por consiguiente, a una cuestión mucho más delicada. Además, mientras que la admisibilidad de la intervención está regulada por una norma general contenida en el Estatuto del Tribunal de Justicia, que está formulada de modo muy amplio, la posibilidad de ejercer una acción directa en el marco del Estatuto de los Funcionarios debe resolverse basándose en las normas especiales previstas en dicho Estatuto que tienen, por su naturaleza, un alcance más limitado que el de las normas generales.

A las dificultades expuestas hasta ahora deben añadirse otros argumentos, no menos importantes, contrarios a la admisión de una acción sindical autónoma. Me refiero a la representatividad del sindicato y a la falta de criterios para verificar su consistencia mínima. El legislador, lógicamente, guarda silencio, pero debe recordarse que el artículo 9 del Estatuto atribuye dicha representación al Comité del Personal, al que, sin embargo, se le reconoce ante todo el carácter de órgano interno de cada una de las Instituciones. Evidentemente, tal cuestión no se plantea en absoluto cuando el sindicato actúa en virtud de poder específico del particular interesado. En todo caso, es sin duda inadmisible reconocer la posibilidad de ejercer de modo autónomo acciones judiciales, para proteger intereses colectivos o generales, a cualquier organización sindical o profesional, al margen del apoyo efectivo con que cuenten dichas organizaciones entre el personal. En el plano concreto de las dificultades de solución, basta mencionar la posible existencia de varios sindicatos, cada uno de los cuales considere oportuno adoptar una actuación procesal propia y distinta. ¿En qué elemento cabe basarse para determinar la existencia de una representatividad suficiente? ¿Será suficiente el mero hecho de que la Institución de que se trate haya aceptado mantener contactos con dicha organización (por ejemplo, comunicándole la decisión de que se trate) o será necesario acudir a elementos más importantes, pero no siempre de fácil control (por ejemplo, el número efectivo de afiliados que estén al corriente del pago de la cuota anual de suscripción) o, con todo, no necesariamente significativos (por ejemplo, el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos del sindicato en las elecciones de los Comités de personal)? ¿Y cuál podría ser el efecto de la cosa juzgada derivada de

una sentencia dictada a raíz del ejercicio de una acción por un sindicato?

5. Mi conclusión contraria a la admisión de un derecho autónomo de los sindicatos a recurrir para proteger un interés colectivo de los funcionarios y los argumentos antes expuestos en apoyo de dicha conclusión son válidos para la hipótesis, que corresponde al caso de autos, en que el sindicato alegue un interés en la solución de una cuestión que se refiere actual y directamente a individuos determinados, que están legitimados para utilizar, a este respecto, los medios de impugnación previstos en los artículos 90 y 91 del Estatuto.

En tal hipótesis, la admisión del recurso interpuesto por los sindicatos, que origina las dificultades antes mencionadas derivadas de la yuxtaposición de distintas categorías de legitimados en relación con la misma decisión, ni siquiera podría hallar justificación en la satisfacción de exigencias de justicia o incluso de mera oportunidad práctica. En efecto, la exigencia de la protección de los derechos e intereses se satisface mediante la legitimación para recurrir de los particulares a quienes perjudica el acto; el interés práctico del sindicato en hacer valer sus tesis jurídicas se puede satisfacer mediante un reconocimiento amplio del derecho de intervenir como coadyuvante.

Como ya se ha señalado, esta conclusión no aborda la cuestión de la admisibilidad de una acción ejercida por un sindicato en virtud de poder expreso y en representación de particulares interesados de modo directo y legitimados individualmente. Cabe preguntarse, por otra parte, si es también válida una conclusión análoga en la hipótesis distinta de que el sindicato actúe para proteger, no simplemente un interés en que se respeten las obligaciones impuestas a las Instituciones por el Estatuto a favor de los funcionarios particulares, sino una situación jurídica propia de dicho sindicato, que existe con independencia de los derechos e intereses, protegidos jurídicamente, de cada una de las personas sujetas a la relación de empleo, y que incluso prescinda totalmente de la existencia de derechos individuales de los funcionarios.

Si se presentan situaciones jurídicas en las que se pueda apreciar un derecho propio del sindicato, relacionado con su función esencial y reconocido por el ordenamiento jurídico comunitario, en tal caso debe existir también en dicho ordenamiento jurídico un medio para garantizarlo jurídicamente. El Tribunal de Justicia no negará cualquier tutela judicial posible si el ordenamiento jurídico lo permite.

Cabe extraer un primer ejemplo directamente del Estatuto de los Funcionarios. En el artículo 24 *bis* se ha apreciado un significado que transciende del mero reconocimiento de un derecho de asociación de los funcionarios y que implica que las Instituciones de la Comunidad acepten la participación de las organizaciones representativas de los funcionarios en la determinación de la política de personal, según una concepción moderna de la vida jurídica, fundamentalmente en lo que respecta a las condiciones

de trabajo y a las distintas situaciones conexas con la relación de empleo con la Comunidad.

Si en estas condiciones se presentan situaciones que pueden suponer una vulneración de un derecho reconocido de modo directo por el ordenamiento jurídico comunitario a los sindicatos de funcionarios, no se entiende por qué no debe reconocerse también a dichos sindicatos la posibilidad de acudir a la vía judicial en el marco de la protección contra los actos de las Instituciones.

En el sistema de colaboración que debe establecerse entre los sindicatos y las autoridades administrativas, podrán existir casos en que las negociaciones entre ellos concluyan mediante un acuerdo en el que se especifiquen los puntos aceptados por los distintos agentes sociales. Además, parece que existen ya precedentes en esta materia. En tal caso y siempre que lo permita el contenido del acuerdo, las organizaciones sindicales que sean partes en el acuerdo estarán legitimadas para demandar a la otra parte que no ha cumplido debidamente. En el párrafo primero del artículo 215 del Tratado CEE se dispone que «la responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate». Dado que en el caso de que se trata, referente a una relación de empleo, esa ley es el Estatuto de los Funcionarios, dicho precepto, al remitirse implícitamente al referido Estatutó y al sustraer dicha relación de empleo a la competencia de otros órganos jurisdiccionales distintos del Tribunal de Justicia, podría permitir literalmente a los sindicatos presentar la reclamación y el recurso previstos en los artículos 90 y 91, que representan el único medio previsto en el Estatuto y, por tanto, tales preceptos podrían invocarse asimismo, en ese supuesto, para exigir la responsabilidad contractual de las Instituciones.

Se trata de cuestiones que me limito a mencionar aquí con el fin de mostrar que, en el marco del problema más general que el presente asunto requiere abordar, la solución del caso de autos propuesta por mí no pretende agotar todos los complejos aspectos de la cuestión de la legitimación de los sindicatos para interponer recursos.

Por los motivos expuestos, propongo al Tribunal de Justicia que admita, en el presente asunto, la excepción de inadmisibilidad propuesta por la demandada, en primer lugar por falta de legitimación activa y, con carácter subsidiario, por expiración del plazo y, en consecuencia, condene en costas al demandante.