SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de febrero de 1983 *

En el asunto 230/81,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por su Agente, Sr. Joseph Weiland, directeur des relations économiques internationales del ministère des affaires étrangères, asistido por los Sres. André Elvinger, Abogado de Luxemburgo, Jean Boulouis, catedrático de la Université de droit, d'économie et de sciences sociales de París, y Francis Jacobs del Middle Temple, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del M[e] André Elvinger,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por su Secretario General, Sr. Hans-Joachim Opitz, el Director General Sr. Francesco Pasetti-Bombardella y el Consejero Jurídico Sr. Roland Bieber, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Alessandro Migliazza, Catedrático de la Universidad de Milán que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se anule la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de julio de 1981 relativa a la sede de las Instituciones de la Comunidad Europea y, en particular, del Parlamento Europeo (DO C 234, p. 22),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A. O'Keeffe y U. Everling, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann e Y. Galmot, Jueces;

Abogado General: Sr. G.F. Mancini;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 1981, el Gran Ducado de Luxemburgo interpuso un recurso, con arreglo al artículo 38 del Tratado CECA y, subsidiariamente, con arreglo a los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, que tiene por objeto la anulación de la Resolución de 7 de julio de 1981 del Parlamento Europeo relativa a la sede de las Instituciones de la Comunidad Europea y, en particular, del Parlamento Europeo (DO C 234, p. 22).

2 Con arreglo al artículo 77 del Tratado CECA, así como a los artículos 216 del Tratado CEE y 189 del Tratado CEEA, la sede de las Instituciones de la Comunidad será fijada de común acuerdo por los Estados miembros. No

obstante, los mismos no han adoptado ninguna decisión que fije la sede del Parlamento Europeo y de las demás Instituciones y se han limitado a determinar los lugares provisionales de trabajo.

3 De acuerdo con la Decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros el 25 de julio de 1952, con ocasión de la entrada en vigor del Tratado CECA, la Alta Autoridad y el Tribunal de Justicia dieron comienzo a sus actividades en Luxemburgo y la Asamblea empezó a celebrar sus sesiones plenarias en Estrasburgo. No obstante, su Secretaría se estableció en Luxemburgo, ciudad en la que se reunía también el Consejo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y donde radicaban los servicios del mismo y de la Alta Autoridad. Los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos el 7 de enero de 1958 con ocasión de la entrada en vigor de los Tratados CEE y CEEA, después de haber «acordado» reunir en un mismo lugar el conjunto de las organizaciones europeas de los seis países, tan pronto como dicha concentración sea factible y de conformidad con las disposiciones de los Tratados, decidieron, entre otras cosas, que «la Asamblea se reunirá en Estrasburgo». Una vez que los Consejos y las Comisiones previstos en dichos Tratados se establecieran en Bruselas, las comisiones y los grupos políticos del Parlamento Europeo siguieron la práctica de celebrar una gran parte de sus reuniones en dicha ciudad.

4 Como consecuencia del Tratado por el que se constituyó un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, desde el 8 de abril de 1965, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, tuvo lugar una reagrupación de los servicios de dichas Instituciones y por ende el traslado a Bruselas del personal de la Alta Autoridad de la CECA. El artículo 37 de dicho Tratado prevé que, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 77 del Tratado CECA, 216 del Tratado CEE y 189 del Tratado CEEA, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptarán «las disposiciones necesarias para resolver determinados problemas particulares del Gran Ducado de Luxemburgo, que resultan de la constitución de un Consejo único y de una Comisión única».

5 En virtud de dicho artículo, con ocasión de la firma del citado Tratado, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron la Decisión relativa a la instalación provisional de determinadas Instituciones y determinados servicios de las Comunidades (DO 1967, L 152, p. 18), que entró

en vigor en la misma fecha que el Tratado de 8 de abril de 1965. El artículo 1 de dicha Decisión dispone:

«Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo seguirán siendo los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones de las Comunidades.»

La Decisión estableció la celebración en Luxemburgo de determinadas reuniones del Consejo así como la instalación de determinadas Instituciones, órganos y servicios comunitarios en dicha ciudad. Por lo que respecta al Parlamento Europeo, el artículo 4 dispone:

«la Secretaría General de la Asamblea y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo».

Según el artículo 12:

«Sin perjuicio de las disposiciones precedentes, la presente Decisión no afectará a los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones y servicios de las Comunidades Europeas que tengan su origen en decisiones anteriores de los Gobiernos.»

6 A partir del mes de julio de 1967, el Parlamento dio inicio a una práctica consistente en celebrar una parte de sus períodos de sesiones en Luxemburgo. El número de días de sesiones del Parlamento en Luxemburgo alcanzó incluso alrededor de la mitad del total para los años 1975 a 1978. A petición del Parlamento se reservaron algunos locales e instalaciones para la celebración de sesiones plenarias y reuniones de las comisiones y grupos políticos, en los edificios construidos para el Parlamento por las autoridades luxemburguesas. En 1971, 1973 y 1978 la expresada práctica consistente en celebrar períodos de sesiones en Luxemburgo dio lugar a protestas ante el Parlamento, por parte del Gobierno francés.

7 Con posterioridad a la firma del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, mediante carta de 6 de julio de 1977, el Presidente del Parlamento dio a conocer al Presidente del Consejo, los problemas de funcionamiento que planteaba al Parlamento la existencia de tres lugares de trabajo, en la perspectiva de su elección por sufragio universal y del incremento del número de sus miembros. En su

contestación de 22 de septiembre de 1977, el Presidente del Consejo informó al Parlamento que los Gobiernos de los Estados miembros consideraban que no había razón alguna para modificar, ni de hecho ni de Derecho, las disposiciones actualmente en vigor relativas a los lugares provisionales de trabajo de la Asamblea, a saber, Estrasburgo y Luxemburgo, en donde quedaban ubicados su Secretaría General y sus servicios, mientras que las comisiones parlamentarias habían adquirido la costumbre de reunirse en Bruselas, con la infraestructura mínima necesaria para garantizar el funcionamiento de dichas reuniones.

8 Después de su elección por sufragio universal directo, el Parlamento celebró en Estrasburgo sus primeros períodos de sesiones entre julio de 1979 y junio de 1980. Después de la terminación de un nuevo gran hemiciclo en Luxemburgo, construido a petición del Parlamento, se desarrollaron en Luxemburgo cuatro períodos de sesiones, entre junio de 1980 y febrero de 1981.

9 El 20 de noviembre de 1980, el Parlamento adoptó una Resolución a cuyo tenor, preocupado por las condiciones materiales y el coste de su funcionamiento y deseoso de que se pusiera fin al régimen provisional referente a sus lugares de trabajo, pidió a los Gobiernos de los Estados miembros que, antes del 15 de junio de 1981, adoptaran la Decisión sobre su sede, manifestando que, en defecto de una decisión de tal naturaleza, al Parlamento no le cabría otra alternativa que tomar las medidas necesarias para mejorar sus condiciones de funcionamiento.

10 El 12 de enero de 1981, la sesión plenaria del Parlamento rechazó el calendario de los períodos de sesiones elaborado por la Mesa debido a que dicho calendario preveía dos períodos de sesiones en Luxemburgo durante el primer semestre. Decidió someter a votación de la sesión plenaria el calendario de los períodos de sesiones del año 1981 y de celebrar su período de sesiones de julio en Estrasburgo. De acuerdo con esta Resolución, se sometió al Parlamento una propuesta sobre el calendario y los lugares de sesiones para el año 1981, que preveía períodos de sesiones exclusivamente en Luxemburgo durante el segundo semestre de 1981. La misma fue aprobada el 13 de marzo de 1981.

11 Como consecuencia de un memorándum del Gobierno francés, que resaltaba las dificultades con que se enfrentaba la Asamblea para asumir las funciones

que le confían los Tratados, a causa de la dispersión de los lugares de trabajo en los que desarrollan sus actividades, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se reunieron a finales del año 1980 y principios de 1981, en el marco de la Conferencia sobre la sede de las Instituciones de la Comunidad. Dicha Conferencia consideró que todavía se daban puntos de vista discrepantes y que entre las distintas soluciones imperfectas, la más satisfactoria resultaba ser el *statu quo,* es decir, la designación de un número determinado de lugares provisionales de trabajo. Por lo tanto, los días 23 y 24 de marzo de 1981, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, reunidos con ocasión del Consejo Europeo de Maastricht, decidieron por unanimidad «confirmar el *statu quo* en lo relativo a los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones Europeas». La Conferencia sobre la sede de las Instituciones que finalizó el 30 de junio de 1981 tomó nota de dicha Decisión y confirmó la postura de los Gobiernos de los Estados miembros, según la cual, la fijación de la sede de las Instituciones es de su exclusiva competencia. Por otra parte señaló que la decisión de Maastricht fue adoptada en ejercicio de dicha competencia y no prejuzgaba la fijación de la sede de las Instituciones.

12 El 7 de julio de 1981, el Parlamento adoptó la controvertida Resolución. En dicha Resolución, expone en especial que no pone en duda los derechos y obligaciones de los Gobiernos de los Estados miembros sobre el particular, que las dificultades que supone la dispersión de los lugares de trabajo en tres ciudades distintas hacen que la concentración de su trabajo en un único lugar sea un objetivo esencial y que el hecho de que los Gobiernos de los Estados miembros no hayan respetado el término del 15 de junio de 1981 le exige mejorar sus propias condiciones de trabajo. Después de sostener su derecho «de reunirse y de trabajar en el lugar de su elección», en su Resolución el Parlamento pide a los Gobiernos de los Estados miembros que respeten la obligación que les imponen los Tratados y que fijen una única sede para las Instituciones; en dicha Resolución considera que es esencial concentrar su trabajo en un único lugar, y

«[...]

3. Decide, mientras se halle pendiente el establecimiento definitivo de un único emplazamiento para los períodos de sesiones y las reuniones del Parlamento Europeo:

a) celebrar sus sesiones plenarias en Estrasburgo;

b) celebrar normalmente en Bruselas las reuniones de las comisiones y de los grupos políticos;

c) que debe reconsiderarse el funcionamiento de la Secretaría y de los servicios técnicos del Parlamento para responder a las exigencias referidas en las letras a) y b), especialmente con el fin de evitar que gran parte del personal del Parlamento tenga que desplazarse constantemente:

— que, a tal efecto, deben utilizarse los medios de telecomunicación más modernos, en la mayor medida posible, tanto para los contactos personales como para la transmisión de documentos,

— que asimismo deben utilizarse las técnicas más avanzadas para facilitar la cooperación entre las Instituciones, así como mejorar los enlaces por carretera, ferroviarios y aéreos entre los principales centros de la actividad comunitaria,

— que, bajo los auspicios del Presidente y de la Mesa ampliada, los órganos competentes del Parlamento deberán precisar las medidas que hayan de tomarse, así como evaluar su coste; antes de fin de año presentarán al Parlamento un informe acompañado de las propuestas pertinentes.»

Sobre la admisibilidad

13 Contra el recurso interpuesto por el Gran Ducado de Luxemburgo que tiene por objeto anular dicha Resolución, el Parlamento formuló diversas excepciones de inadmisibilidad que deben examinarse en primer lugar.

1. *Sobre la posibilidad de recurrir contra un acto del Parlamento*

14 Según el Parlamento, debe declararse la inadmisibilidad del recurso por cuanto ni el artículo 38 del Tratado CECA ni los artículos 173 del Tratado CEE y 136

del Tratado CEEA prevén la posibilidad de recurrir contra los actos del Parlamento en el caso de autos. Por lo que respecta al artículo 38 del Tratado CECA, ello obedece a que al adoptar la controvertida Resolución, el Parlamento ejercitó de manera única e indivisible las facultades que le reconocen los tres Tratados, de manera que no puede anularse la Resolución tan sólo por lo que respecta al ámbito de aplicación del Tratado CECA. Por lo demás, el Parlamento se refiere al principio de la división de poderes y subraya que la Resolución controvertida se fundamenta en la facultad del Parlamento para organizar, de forma soberana, el modo de cumplir su cometido.

15 Según el Gobierno luxemburgués, el recurso al artículo 38 del Tratado CECA se halla excluido únicamente para los actos relativos a alguna materia que de manera concreta y exclusiva se incluya en el ámbito de los Tratados CEE o CEEA. Por otra parte, los artículos 173 del Tratado CEE y 136 del Tratado CEEA, sobre los que se fundamenta el recurso con carácter subsidiario, deben interpretarse en sentido amplio, a la vista del aumento de competencias del Parlamento, al objeto de evitar la existencia de lagunas en la protección jurídica a cargo del Tribunal de Justicia.

16 El párrafo primero del artículo 38 del Tratado CECA dispone, «el Tribunal podrá anular, a petición de uno de los Estados miembros o de la Alta Autoridad, los acuerdos de la Asamblea o del Consejo». Por lo tanto, no cabe duda de que cualquier Estado miembro tiene la posibilidad de interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso contra los actos del Parlamento referidos a dicho Tratado. No obstante, dicha posibilidad queda limitada a los motivos de incompetencia o de vicio sustancial de forma, en virtud del párrafo tercero del artículo 38 del Tratado CECA.

17 Con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE y al párrafo primero del artículo 146 del Tratado CEEA, el Tribunal de Justicia «controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión», y a tal fin es competente para pronunciarse sobre los recursos «interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión». En dichos artículos no se prevé legitimación alguna de carácter activo o pasivo del Parlamento en cuanto a los procedimientos que se sigan ante el Tribunal de Justicia.

18 Con arreglo al Convenio sobre determinadas Instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 25 de marzo de 1957, los poderes y las

competencias que los tres Tratados atribuyen al Parlamento y al Tribunal de Justicia son ejercidos «en las condiciones establecidas, respectivamente, en dichos Tratados». Por tanto, las diferencias existentes sobre el particular en los distintos Tratados no se suprimieron mediante la creación de dichas Instituciones comunes.

19 Dado que el Parlamento único es una Institución común a las tres Comunidades, su actividad se desarrolla necesariamente en el ámbito de los tres Tratados, incluido el correspondiente al Tratado CECA, cuando adopta una Resolución relativa a su funcionamiento institucional y a la organización de su Secretaría. De ello se deduce que las competencias del Tribunal de Justicia y los recursos previstos en el párrafo primero del artículo 38 del Tratado CECA son de aplicación a actos como la controvertida Resolución que, de forma simultánea e indivisible, afectan a los ámbitos de los tres Tratados.

20 Habida cuenta de la aplicabilidad del párrafo primero del artículo 38 del Tratado CECA al presente caso, no procede examinar el problema de si los principios de respeto de la legalidad y del control ejercido sobre el particular por el Tribunal de Justicia, establecidos por los artículos 164 del Tratado CEE y 136 del Tratado CEEA, exigen que se interpreten los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA de forma que el Parlamento pueda ser parte en los procedimientos que se sigan ante el Tribunal de Justicia.

21 En consecuencia, dicha excepción debe ser desestimada.

2. *Sobre la legitimación del Gran Ducado de Luxemburgo*

22 El Parlamento alega la inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto por un único Estado miembro mientras que el derecho a fijar la sede corresponde, de común acuerdo, a todos los Gobiernos de los Estados miembros. Afirma que un recurso de este tipo debe presentarse por el conjunto de los Estados miembros o, en su caso, por la Comisión. Por otra parte, la interposición del recurso sería contraria al principio del «estoppel» puesto que el hecho de que los Estados miembros, incluido Luxemburgo, no hicieran todo lo necesario para llegar a un acuerdo sobre la sede del Parlamento, impediría que este último pudiera utilizar la vía jurisdiccional.

23 El Gobierno luxemburgués subraya que, según el artículo 38 del Tratado CECA, los Estados miembros no están obligados a aportar ninguna prueba sobre su legitimación o su interés para ejercitar la acción. Afirma que, en todo caso, cualquiera de los Estados miembros está legitimado para actuar judicialmente y, por consiguiente, se halla autorizado para acudir separadamente al Tribunal de Justicia. En consecuencia, la doctrina del «estoppel» del Derecho Internacional no es de aplicación en el ámbito del Derecho comunitario. El Gobierno luxemburgués, por lo demás, considera que no puede sufrir las consecuencias de una eventual omisión de los Gobiernos de los Estados miembros por cuanto no puede imputársele el fracaso de las negociaciones, en las que participó activamente.

24 Procede señalar que el párrafo primero del artículo 38 del Tratado CECA prevé la anulación de los acuerdos del Parlamento o del Consejo «a petición de uno de los Estados miembros o de la Alta Autoridad». A diferencia de los preceptos que reconocen a las empresas y asociaciones el derecho a recurrir, tales como el párrafo segundo del artículo 33 del Tratado CECA, el ejercicio del derecho a ejercitar una acción de un Estado miembro o de la Alta Autoridad no está supeditado a ningún requisito suplementario que implique la obligación de justificar el interés para ejercitar la acción o la legitimación activa.

25 De ello se deduce que el medio de impugnación previsto en el párrafo primero del artículo 38 puede ser utilizado por cualquier Estado miembro separadamente y que la admisibilidad de un recurso interpuesto con arreglo a dicho artículo no puede depender del hecho de que otros Estados miembros o la Comisión sean parte en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

26 Consecuentemente, el hecho de que el conjunto de los Estados miembros no ejerzan sus competencias no puede afectar a la admisibilidad del recurso dirigido contra una supuesta usurpación de tales competencias por el Parlamento. Por otra parte, al tratarse de cuestiones relativas a la estructura institucional de la Comunidad, la admisibilidad de un recurso de un Estado miembro no puede depender de eventuales omisiones o errores anteriores de los Gobiernos de los Estados miembros.

27 En consecuencia, procede también desestimar esta excepción.

3. *Sobre la naturaleza jurídica de la Resolución controvertida*

28 Según el Parlamento, la Resolución controvertida no constituye ningún acuerdo a efectos del artículo 38 del Tratado CECA, dado que la misma se refiere únicamente a su organización interna así como a la de sus servicios y, por lo tanto, no tiene ningún efecto jurídico. Se trata de un acto que corresponde al poder de organización interna del Parlamento y que, además, respeta totalmente el marco delimitado por las Decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros.

29 Según el Gobierno luxemburgués, mediante la controvertida Resolución, el Parlamento intentó sustituir con su acción la de los Gobiernos de los Estados miembros en lo que a la sede se refiere. Por otra parte niega que los actos relativos a la organización interna, queden, por tal motivo, fuera del control del Tribunal de Justicia.

30 Sobre este punto, procede señalar que la apreciación del efecto jurídico de la controvertida Resolución se halla unida estrechamente al examen de su contenido y del cumplimiento de las normas de atribución de competencias. Por lo tanto, procede pasar a examinar el fondo del asunto.

Sobre el fondo

31 Como fundamento de su recurso, el Gobierno luxemburgués, de conformidad con el artículo 38 del Tratado CECA, alega dos motivos consistentes en incompetencia y en vicios sustanciales de forma.

1. *Sobre la incompetencia*

32 En primer lugar, el Gobierno luxemburgués alega que el Parlamento es incompetente para adoptar decisiones sobre la sede de las Instituciones, toda vez que se trata de una materia reservada a la competencia de los Estados miembros. Tanto por su encabezamiento como por su contenido, la Resolución controvertida se refiere a la sede del Parlamento, ámbito éste en el que la incompetencia de dicha Institución es absoluta, independientemente de la existencia y del contenido de las Decisiones de los Estados miembros en la

materia. Además, la controvertida Resolución infringe las Decisiones adoptadas por los Gobiernos sobre los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones, que tienen su fundamento en dicha misma competencia. Si abandonara la práctica seguida en relación con los períodos de sesiones en Luxemburgo, el Parlamento infringiría la Decisión sobre confirmación del *statu quo,* adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Maastricht, los días 23 y 24 de marzo de 1981, así como en el marco de la Conferencia sobre la sede de las Instituciones de la Comunidad, el 30 de junio de 1981. Al prever la revisión del funcionamiento de la Secretaría y de los servicios del Parlamento en función de los períodos de sesiones en Estrasburgo y de las reuniones de las comisiones y grupos políticos en Bruselas, el Parlamento infringió el artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965.

33 El Parlamento alega que los Gobiernos de los Estados miembros no han hecho ningún uso de su competencia para fijar la sede, y que, por lo tanto, no puede hablarse de usurpación de tal competencia. En cualquier caso, la Resolución controvertida constituye, por una parte, una petición de carácter político dirigida a los Gobiernos de los Estados miembros, en la que se recomienda la adopción de determinadas medidas en relación con la sede, y por otra, una medida de organización del funcionamiento interno tomada de acuerdo con los artículos 142 del Tratado CEE, 112 del Tratado CEEA y 25 del Tratado CECA. Esta medida de organización interna respeta las Decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros sobre los lugares provisionales de trabajo, y especialmente, en relación con las sesiones plenarias, respeta las Declaraciones de los Ministros de Asuntos Exteriores de 25 de julio de 1952 y de 7 de enero de 1958. La celebración de reuniones de comisiones y de grupos políticos en Bruselas constituye una práctica seguida en un ámbito que no está regulado por ninguna norma. En su Resolución, el Parlamento no ha tomado ninguna decisión sobre la instalación de la Secretaría General y ha tratado únicamente del buen funcionamiento de la Institución, así como de la utilización de determinadas técnicas modernas. Por otra parte, dicho problema no se refiere a la sede de la Institución, sino a la organización interna del Parlamento, a cuyo efecto, éste tiene el derecho e incluso la obligación de adoptar las medidas propias de una buena administración.

a) Sobre la competencia en materia de sede y de lugares de trabajo

34 Con el fin de resolver sobre este motivo, debe examinarse, en primer lugar, cuáles són las competencias respectivas de los Gobiernos de los Estados miembros y del Parlamento sobre el particular.

35 Al respecto, procede señalar que, en virtud del artículo 77 del Tratado CECA, así como de los artículos 216 del Tratado CEE y 189 del Tratado CEEA, corresponde a los Gobiernos de los Estados miembros fijar la sede de las Instituciones. Con la atribución a los Estados miembros de la competencia para fijar la sede, dichos preceptos les confían la responsabilidad de completar el sistema de las disposiciones institucionales previsto por los Tratados en esta materia, al objeto de garantizar de este modo el funcionamiento de las Comunidades. De ello se desprende que los Estados miembros tienen no sólo el derecho, sino también la obligación de ejercer dicha competencia.

36 Es innegable que los Gobiernos de los Estados miembros todavía no han cumplido su obligación de fijar la sede de las Instituciones, de conformidad con los preceptos de los Tratados. No obstante, según se desprende de los hechos antes expuestos, en diversas ocasiones los Gobiernos de los Estados miembros han tomado Decisiones sobre la fijación de los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones en uso de esta misma competencia y, en relación con la Decisión de 8 de abril de 1965, de la competencia expresamente prevista en el artículo 37 del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, antes mencionado.

37 No obstante, debe ponerse de relieve que, al adoptar las Decisiones provisionales, en virtud de la regla que impone a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de leal cooperación, inspirada especialmente en el artículo 5 del Tratado CEE, los Gobiernos de los Estados miembros deben respetar la competencia del Parlamento para regular su organización interna. Deben hacer todo lo posible para que dichas Decisiones no entorpezcan el buen funcionamiento del Parlamento.

38 Por otra parte, en virtud de la facultad de organización interna que le reconoce el artículo 25 del Tratado CECA, así como los artículos 142 del Tratado CEE y 112 del Tratado CEEA, el Parlamento está autorizado a adoptar las medidas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus

actividades. No obstante, en virtud de los deberes recíprocos de leal cooperación, mencionados anteriormente, las decisiones del Parlamento deben respetar, por su parte, la competencia de los Gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las Instituciones y las Decisiones que adopten con carácter provisional hasta la fijación definitiva.

39 Por lo demás, debe resaltarse que la competencia de los Gobiernos de los Estados miembros sobre el particular no afecta a la competencia propia del Parlamento, consistente en deliberar sobre cualquier cuestión relacionada con las Comunidades, adoptar Resoluciones sobre tales cuestiones y requerir a los Gobiernos para que actúen.

40 Por ello no puede considerarse que el Parlamento ha excedido los límites de su competencia por el mero hecho de haber adoptado una Resolución «relativa a la sede de las Instituciones de la Comunidad Europea y, en particular, del Parlamento Europeo», y referente al problema de su lugar de trabajo. Para determinar la posible incompetencia del Parlamento para adoptar la controvertida Resolución, procede examinar su contenido, y en especial, su tercer apartado, a la luz de la obligación referida anteriormente, sobre el respeto de las competencias respectivas de los Estados miembros y del Parlamento en esta materia.

b) Sobre las sesiones plenarias

41 En primer lugar, en la letra a) de su apartado 3, la controvertida Resolución dispone que, mientras se halle pendiente la fijación definitiva de un único lugar para los períodos de sesiones y reuniones del Parlamento Europeo, sus sesiones plenarias se celebrarán en Estrasburgo.

42 Sobre el particular cabe señalar que, si bien no se menciona expresamente la celebración de los períodos de sesiones del Parlamento en la Decisión de 8 de abril de 1965, su artículo 1 precisa que «Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo seguirán siendo los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones de las Comunidades». Ahora bien, la celebración de sesiones plenarias del Parlamento era, a la sazón, la única actividad de las Instituciones comunitarias que se desarrollaba regularmente en Estrasburgo. Las declaraciones efectuadas por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la entrada en vigor del

Tratado CECA así como de los Tratados CEE y CEEA habían mostrado ya claramente la voluntad de los Gobiernos de los Estados miembros en cuanto a que «la Asamblea se reunirá en Estrasburgo».

43 Es cierto que a partir de 1967, el Parlamento dio inicio a una práctica consistente en celebrar en Luxemburgo hasta la mitad de sus sesiones plenarias. Precisamente sobre esta práctica, así como sobre la Decisión adoptada en 1981 relativa al mantenimiento del *statu quo,* se apoya el Gobierno luxemburgués para alegar que la decisión de celebrar en Estrasburgo todas las sesiones plenarias está en contradicción con las Decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros sobre el particular.

44 No obstante, debe señalarse que dicha práctica había sido decidida por el Parlamento, por propia iniciativa, ya que no había sido aprobada ni expresa ni implícitamente por los Estados miembros. Al contrario, en varias ocasiones el Gobierno francés negó que esta práctica fuera consecuente con las Decisiones de los Estados miembros y pidió que fuera modificada. Por lo tanto es infundada la alegación del Gobierno luxemburgués, de que dicha práctica supone la implantación de una costumbre en su favor, que completa las Decisiones de los Estados miembros en la materia y obliga al Parlamento a celebrar una parte de las sesiones plenarias en Luxemburgo.

45 Dicha apreciación no debe alterarse a causa de las conclusiones de la Conferencia sobre la sede de las Instituciones celebrada en 1981. Teniendo en cuenta las divergencias existentes que caracterizaron dichas conclusiones y la inexistencia de cualquier modificación de las Decisiones adoptadas con anterioridad, la declaración de mantener el *statu quo* que constituyó el resultado de dicha conferencia sólo puede entenderse como manifestación de la voluntad de no alterar la situación jurídica preexistente. En consecuencia, esta Declaración no impide que el Parlamento abandone una práctica que había implantado por iniciativa propia.

46 De lo anterior se infiere que la Decisión del Parlamento sobre la celebración, en el futuro, de todas las sesiones plenarias en Estrasburgo no se halla en contradicción con las Decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros en la materia y no excede las competencias del Parlamento.

c) Sobre la celebración de las reuniones de las comisiones y de los grupos políticos en Bruselas

47 En segundo lugar la controvertida Resolución dispone en la letra b) de su apartado 3, que se celebren normalmente en Bruselas las reuniones de las comisiones y grupos políticos del Parlamento.

48 Sobre el particular debe señalarse que la práctica del Parlamento, desarrollada en el marco de su autonomía, consistente en la celebración de las reuniones de sus comisiones y grupos políticos en Bruselas, en ningún momento ha sido discutida por ningún Estado miembro.

49 En tales circunstancias, debe declararse que al confirmar dicha práctica en la letra b) del apartado 3 de la controvertida Resolución, el Parlamento no ha excedido los límites de su competencia.

d) Sobre la ubicación de la Secretaría General y de los servicios

50 En tercer lugar, en la letra c) de su apartado 3, la controvertida Resolución se refiere al funcionamiento de la Secretaría y de los servicios técnicos del Parlamento, sobre el que se impone una revisión para adecuarlo a las exigencias de la celebración de las sesiones plenarias en Estrasburgo y de las reuniones de las comisiones y grupos políticos en Bruselas, especialmente para evitar que una gran parte del personal del Parlamento tenga que desplazarse constantemente.

51 A este respecto, debe ponerse de relieve ante todo que, a tenor del artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965, «la Secretaría General de la Asamblea y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo».

52 Habida cuenta que las reuniones de las comisiones y de los grupos políticos tienen lugar en Bruselas, el Parlamento dio inicio a la práctica consistente en destinar a dicha ciudad a algunos de sus funcionarios y agentes. En su carta de 22 de septiembre de 1977, al expresar el punto de vista de los Gobiernos de los Estados miembros, el Presidente del Consejo tomó nota de que el Parlamento mantenía en Bruselas «la infraestructura mínima necesaria para garantizar el funcionamiento de dichas reuniones».

53 A la luz de la obligación del respeto de sus competencias respectivas, que incumbe tanto a los Estados miembros como al Parlamento, en el ejercicio de dichas competencias, el citado artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que el mismo no impide la adopción de determinadas medidas por el Parlamento que sean necesarias a efectos de su buen funcionamiento.

54 De ello se desprende que, a falta de una sede única, o incluso de un único lugar de trabajo del Parlamento, éste debe poder mantener en los distintos lugares de trabajo, fuera de aquel en el que se halla instalada su Secretaría, la infraestructura indispensable a fin de poder cumplir las misiones que le confían los Tratados en todos los lugares expresados. Dentro de dichos límites, el establecimiento de una infraestructura de este tipo fuera del lugar en que se halla la Secretaría puede, pues, estar en consonancia con los principios anteriormente indicados, que regulan las respectivas competencias sobre el particular.

55 No obstante, debe indicarse además que los traslados de personal no pueden sobrepasar los límites antes expresados, por cuanto cualquier decisión de traslado, total o parcial, de hecho o de Derecho, de la Secretaría General del Parlamento o de sus servicios, constituye una infracción del artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965 y de la seguridad que dicha Decisión pretendía dar al Gran Ducado de Luxemburgo con arreglo al artículo 37 del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

56 Justamente a la luz de dichas consideraciones debe examinarse si la controvertida Resolución, en la medida en que prevé que «debe reconsiderarse» el funcionamiento de la Secretaría y de los servicios técnicos para adecuarse a las exigencias del desarrollo de las actividades del Parlamento en Estrasburgo y Bruselas, respeta las limitaciones que se imponen al poder de organización interna del Parlamento.

57 Si bien algunos de sus considerandos así como las circunstancias de su adopción y algunas posturas adoptadas en el curso de los debates parlamentarios pueden inducir a pensar que, efectivamente, la Resolución litigiosa dispone un traslado, al menos en parte, del personal de la Secretaría General hacia otros lugares de trabajo, debe tenerse en cuenta, asimismo, el contenido de los tres últimos guiones de dicha letra c), que se refieren

especialmente al uso de medios de telecomunicación, a la utilización de las técnicas más avanzadas para facilitar la cooperación entre las Instituciones y a la mejora de los enlaces por carretera, ferroviarios y aéreos entre los principales centros de la actividad comunitaria. A la luz de los tres aludidos guiones y de las declaraciones de los representantes del Parlamento en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la declaración de que «debe reconsiderarse» el funcionamiento de la Secretaría y de los servicios no debe entenderse en el sentido de que la misma supone una decisión sobre medidas concretas y en particular, sobre un traslado de personal. La decisión sobre las medidas concretas se ha dejado para un ulterior examen y tan sólo podrá adoptarse con respecto a las competencias anteriormente precisadas.

58 Según esta interpretación debe señalarse que la letra c) del apartado 3 de la controvertida Resolución no contraviene las decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros en la materia y concretamente el artículo 4 de la citada Decisión de 8 de abril de 1965. Por lo tanto no excede los límites de las competencias del Parlamento.

59 Por consiguiente, el motivo basado en la incompetencia carece de fundamento.

2. *Sobre los vicios sustanciales de forma*

60 Por otra parte el Gobierno luxemburgués alega la existencia de vicios sustanciales de forma al precisar que no se daba el concurso de voluntades de los Gobiernos de los Estados miembros necesario para adoptar cualquier decisión en materia de sede y que, antes de adoptar la Resolución litigiosa, el Parlamento no consultó a su comisión jurídica.

61 Sobre este particular basta señalar que, en el caso de autos, el Gobierno luxemburgués no ha probado la existencia de ningún vicio sustancial de forma en que hubiera incurrido el Parlamento al adoptar una Resolución como la controvertida.

62 En consecuencia, este motivo carece de fundamento.

63 De lo que antecede se infiere que debe desestimarse el recurso.

Costas

64 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Sin embargo, según el apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal de Justicia, en circunstancias excepcionales, podrá imponer el pago de las mismas parcialmente o en su totalidad cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes.

65 En el caso de autos, dicha circunstancia excepcional consiste en el hecho de que algunos elementos de la controvertida Resolución y determinadas circunstancias que han rodeado su adopción podían dar lugar a dudas razonables. Por lo tanto, procede hacer uso de la posibilidad prevista en el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento y repartir el pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de febrero de 1983.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
J. Mertens de Wilmars