CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI presentadas el 22 de febrero de 1984 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Un año después de la sentencia de este Tribunal relativa a los lugares de trabajo del Parlamento Europeo, dictada el 10 de febrero de 1983 (230/81, Rec. p. 255), se plantea de nuevo un asunto sobre la misma cuestión. Igual que la vez anterior, el demandante es el Gran Ducado de Luxemburgo. En efecto, él ejercita una acción contra un acto del Parlamento que confirma la voluntad de cambiar los lugares de servicio del personal para garantizar un mejor funcionamiento de la Institución. En mis conclusiones, examinaré este acto desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, no puedo dejar de señalar *in limine* que hay aquí un fundamento jurídico comprensible y muy serio: la persistente inercia de los Gobiernos para cumplir la obligación que les impone fijar la sede del Parlamento y las dificultades crecientes que este inmovilismo supone en materia de organización.

El 9 de marzo de 1983, el Sr. von Hassel presentó una propuesta de Resolución relativa a las consecuencias que pueden deducirse del documento, mejor conocido con el nombre de «informe Zagari» que el Parlamento adoptó el 7 de julio de 1981. Volviendo sobre hechos bien conocidos, la propuesta da cuenta en primer lugar de que todas las sesiones plenarias se celebran en Estrasburgo, mientras que las reuniones de las comisiones y de los grupos políticos tienen lugar en Bruselas (véanse las letras D y E). A partir de estas premisas, la Resolución decide a continuación «proceder a la distribución [...] del personal de la Secretaría General entre los lugares de trabajo», estableciendo en Estrasburgo, con carácter permanente «los servicios que contribuyen principalmente al funcionamiento de las sesiones plenarias» y en Bruselas aquellos que «contribuyen principalmente al funcionamiento de las comisiones». Pide por consiguiente «a la Mesa [...] que efectúe los cambios estructurales [...] que permitan un ritmo de trabajo» más flexible y «encarga al Secretario General que prepare sin demora las medidas» de reorganización que impone la Resolución (doc. PE 83.731).

La propuesta von Hassel ha sido presentada según el procedimiento particular a que se refiere el artículo 49 del Reglamento del

* Lengua original: italiano.

Parlamento de 1981, que prevé la inscripción de las propuestas en un Registro especial durante un período –dos meses– en el que puede firmarlas cada diputado. En el caso que nos ocupa recibió 238 firmas, que representan más de la mitad de los parlamentarios. La propuesta fue pues transmitida al Presidente de la Asamblea. El 10 de marzo de 1983 éste declaró que sería expuesta de nuevo durante un período de 30 días por lo menos antes de ser transmitida a los órganos competentes. Estos –es decir, la Mesa y el Secretario General– le darían el trámite oportuno, en particular a la luz de la citada sentencia de 10 de febrero de 1983.

Por lo tanto, la propuesta fue expuesta y consiguió cuatro firmas más, si bien una de las que había conseguido anteriormente fue retirada; pero al plantearse reservas sobre la admisibilidad del acto a causa del procedimiento seguido, el Presidente pidió el 21 y el 23 de marzo de 1983 que la comisión del Reglamento y de las peticiones se pronunciara sobre la interpretación del artículo 49. El 20 de mayo siguiente, el Presidente de la sesión plenaria informó a la Asamblea de que la propuesta había sido transmitida a la Mesa y al Secretario General a la espera de que la comisión expusiera su criterio. El 2 de junio de 1983, esta última hizo saber al Presidente que, a su parecer, el procedimiento basado en el artículo 49 no era aplicable a la propuesta *de qua;* sin embargo, en la sesión de 9 de junio, el Parlamento aprobó una petición con el fin de obtener de dicha comisión un nuevo dictamen sobre la interpretación del artículo 49.

Por último, en la sesión plenaria de 10 de octubre de 1983, el Presidente declaró a la Asamblea que las reservas sobre la admisibilidad de la propuesta von Hassel debían considerarse superadas y confirmó que los órganos competentes examinarían qué tratamiento debía dársele, teniendo en cuenta la sentencia de 10 de febrero de 1983 y del Estatuto de los Funcionarios. Sin embargo, hasta ahora, no parece que estos órganos hayan adoptado las medidas necesarias para su ejecución.

Mediante recurso de 10 de junio de 1983, el Gran Ducado de Luxemburgo emplazó al Parlamento ante el Tribunal de Justicia, solicitando que la Resolución controvertida fuera declarada nula por incompetencia.

2. La tesis luxemburguesa es muy clara. No cabe duda –afirma el Gobierno demandante– de que, en virtud de su autonomía en materia de organización, el Parlamento puede adoptar las medidas necesarias para la eficacia de su trabajo; sin embargo, no es menos cierto –y el propio Tribunal de Justicia lo ha afirmado en su sentencia de 10 de febrero de 1983– que estas medidas deben respetar las competencias de los Estados: la de fijar la sede de las Instituciones y entre tanto determinar los lugares de trabajo provisionales. En la Resolución impugnada Luxemburgo no figura como uno de estos lugares (que se reducen únicamente a Bruselas y Estrasburgo: véanse especialmente las letras D y E); además, al decidir la «distribución del personal de Secretaría» entre Estrasburgo y Bruselas [véase el punto 1 b)] se deduce que Luxemburgo dejaría de ser la sede de la Secretaría.

La Institución demandada pide que el recurso sea desestimado y a tal fin propone dos argumentos. La Resolución controvertida –subraya en primer lugar– no es un acto «definitivo» y como tal impugnable, desde el momento en que algunos parlamentarios han rechazado el procedimiento empleado para adoptarla y que la comisión del Reglamento, a quien ha sido sometida la cuestión, no ha emitido un dictamen definitivo al respecto. En todo caso, si se la considera como definitiva –añade– es un hecho que la Resolución no tiene carácter de Decisión. Se limita a «invitar a los órganos competentes» (es decir, el Secretario General y la Mesa) a que tomen medidas concretas sobre la organización de los trabajos parlamentarios y sobre la determinación del lugar de trabajo del personal.

3. El primer argumento me parece bastante endeble. No es que su premisa sea inexacta: en la Asamblea, el método seguido al presentar el texto ha sido efectivamente objeto de reservas y, en dos ocasiones, se encargó a la comisión competente apreciar su conformidad a Derecho. Sin embargo, no creo que tales episodios tengan influencia en el carácter definitivo y por consiguiente en la validez del acto. Como observa atinadamente el Gobierno demandante, el criterio de esta comisión no tiene un carácter puntual sino general y abstracto: normalmente hay que excluir, pues, que pueda ejercer una influencia en el procedimiento en el marco del cual ha sido pedido.

A esta objeción, ya suficiente para rechazar la tesis de la parte demandada, se añade otra que considero decisiva. El control jurisdiccional sobre los actos del Parlamento –control que el Tribunal de Justicia consideró legal en su sentencia de 10 de febrero de 1983– no se extiende, a lo menos en principio, a los procedimientos mediante los cuales son adoptados estos actos. La regularidad de los procedimientos está garantizada por los órganos mismos de la Institución y en particular por su Presidente; de ahí se deduce que sus posibles vicios no pueden dar lugar a la nulidad del acto que constituye la culminación del procedimiento y expresa la voluntad de la Institución. Sería pues un ejercicio inútil empeñarse en un examen minucioso del método seguido por el Parlamento al aprobar la Resolución de 20 de mayo de 1983. Bastará decir que la irregularidad denunciada, si existe realmente, no es capaz de invalidar esta Resolución.

4. El argumento que se funda sobre el carácter «no decisorio» tiene un peso muy diferente. En las conclusiones que presenté el 7 de diciembre de 1982 en el citado asunto 230/81, expresé el criterio de que la Resolución conocida con el nombre de informe Zagari contenía una auténtica decisión de trasladar funcionarios de Luxemburgo a Estrasburgo y sobre todo a Bruselas. Es verdad –señalé– que confía a los órganos competentes del Parlamento la tarea de precisar las medidas necesarias para ello, pero – concluí– este mandato no representa sino el «aspecto ejecutivo» de un acto que produce ya efectos jurídicos externos (apartado 23). El Tribunal de Justicia no admitió esta tesis y de su rechazo dedujo el carácter inatacable del acto. Este último, ha observado, no incluye una verdadera «decisión sobre medidas concretas, en particular sobre el traslado del personal». La

decisión se deja para «un examen posterior», y –subrayo esta importante observación– no podrá adoptarse más que respetando por una parte el «derecho-deber» de los Gobiernos en materia de fijación de las sedes, y, por otra parte, la autonomía del Parlamento en materia de organización (apartado 57).

En el presente litigio, que reproduce sin renovarlos los temas del asunto 230/81, no trato de volver sobre la cuestión, es decir, la de plantearnos una vez más qué condiciones debe satisfacer un acto del Parlamento para que se le pueda reconocer una naturaleza decisoria. En verdad, si fuera considerada como tal la Resolución de 20 de mayo de 1983, no eludiría la objeción de incompetencia porque el Parlamento se ha colocado en el lugar de los Estados al modificar la sede de la Secretaría. En este sentido, el texto controvertido es completamente explícito y no existe artificio de interpretación que pueda inducir a error sobre sus intenciones. Basta pensar que habla secamente de «distribuir» el personal entre Estrasburgo y Bruselas, y no hay que subestimar la consideración que figura en la letra F en que la Resolución afirma que Luxemburgo «está llamado a» ser únicamente la sede del Tribunal de Justicia y del Banco Europeo de Inversiones. En sí y por sí, ciertamente, esta afirmación no es más que una simple opinión (o deseo) política; pero ¿cómo negar que la voluntad de retirar de Luxemburgo todos los servicios de la Secretaría se hace patente sin ceremonias?

Repito sin embargo que considero el problema resuelto. Igual que lord Denning, pienso que «like the centurion of the Gospel, I am also a man set under authority [como el centurión del Evangelio, también soy un hombre sometido a una autoridad]». Esta autoridad es la indicación inequívoca que, con superior criterio el Tribunal de Justicia ha proporcionado sobre este punto. La tomo como dato de orientación para el examen del segundo argumento formulado por la Institución demandada.

5. Este examen exige en primer lugar una lectura atenta del texto impugnado, que contiene una premisa, una parte dispositiva y una parte final relativa a las disposiciones concretas que se han de tomar para ejecutar la parte dispositiva. La premisa, que tengo en cuenta sobre todo por la luz que proyecta sobre las otras dos partes, comienza por recordar que el informe Zagari de 7 de julio de 1981 (pero no así, y lo señalo con pesadumbre, la sentencia en la que el Tribunal de Justicia controló y sustancialmente reconoció la legalidad de este acto) y después propone tres afirmaciones:

a) El Parlamento «tiene derecho a adoptar, para la organización de su trabajo, todas las decisiones necesarias, con tal que no exijan la participación o la aprobación del Consejo de ministros»;

b) «en ejecución de las decisiones [...] de 7 de julio de 1981, todas las sesiones plenarias se celebran en Estrasburgo, lugar oficial de trabajo del Parlamento Europeo», mientras que «las reuniones de las Comisiones y de los grupos políticos tienen lugar generalmente en Bruselas»;

c) «Luxemburgo está llamado a seguir siendo la sede de las instituciones judiciales y las financieras».

En la parte dispositiva, el texto decide: a) «proceder a la distribución [...] del personal de la Secretaría General entre los lugares de trabajo» (es decir, como se indica en la premisa, únicamente entre las ciudades de Estrasburgo y Bruselas); b) de «tener en cuenta esta distribución» al producirse nuevos nombramientos de personal; c) «tener en cuenta, evidentemente, en la distribución entre dichas ciudades, a los funcionarios que estén ya en servicio», «los intereses legítimos del personal», aplicando en todo lo posible el principio del voluntariado y asociando a los representantes de los funcionarios «a la elaboración de las disposiciones» requeridas para la ejecución del acto.

Por último, en la tercera parte, el texto pide «a la Mesa que efectúe en la administración, los cambios estructurales [...] que permitan un ritmo de trabajo más flexible» (apartado 2) y encarga al Secretario General que prepare sin demora las medidas de reorganización que impone la Resolución (apartado 3).

He transcrito casi íntegro el texto de la Resolución, porque el Tribunal de Justicia tendrá que resolver basándose principalmente en él si el acto tiene o no una naturaleza decisional. Diré inmediatamente que, si nos atenemos al concepto de acto decisorio que el Tribunal definió en la sentencia de 10 de febrero de 1983, la Resolución litigiosa parece desprovista de efectos jurídicos «externos», es decir, que puedan tener repercusiones fuera de la Institución, penetrando en la esfera jurídica de otros sujetos. Llego a este resultado a partir de dos elementos convergentes.

6. El primero se desprende de la parte final del acto. Este último expresa la voluntad de distribuir los funcionarios entre la capital de Bélgica y la de Alsacia, pero a continuación –precisamente en el apartado 2– encarga a la Mesa que efectúe cambios estructurales en la administración. Por consiguiente, para que el acto sea efectivo, esta Mesa debe actuar adoptando medidas concretas: algunas de carácter general (como la reestructuración de los servicios) y otras –consecutivas a las primeras– de orden particular (traslado de los diferentes funcionarios).

Ahora bien, según la sentencia de 10 de febrero de 1983, es precisamente la falta de medidas concretas y especialmente de medidas relativas al traslado del personal lo que impide considerar el acto como dotado de efectos en el exterior y por consiguiente susceptible de ser impugnado de manera autónoma. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto que presente las características del que examinamos constituye un pedazo, un fragmento de un proceso complejo, de «una situación que se forma gradualmente», que tiene su punto culminante precisamente en las medidas a las que he aludido. Así pues, su regularidad no puede ser controlada de manera «autónoma». No puede serlo más que en relación

con los actos que constituyen su culminación y que producen efectos en la esfera jurídica de terceros, es decir, de los Estados en cuanto titulares de «derechos-deberes» específicos en cuanto a la sede de las Instituciones.

Ya he dicho que en el caso de autos estos actos no han sido adoptados todavía. De ello se desprende que la Resolución de que se trata no es atacable.

7. Las disposiciones del Reglamento parlamentario relativas a la gestión del personal llevan a la misma conclusión. Según el apartado 2 del artículo 113 de este texto, el Secretario General «dirige» el conjunto de los funcionarios, mientras que la Mesa determina la composición y la organización del personal. Según el apartado 3 de este mismo artículo, corresponde también a la Mesa establecer «después de consulta previa de la comisión competente del Parlamento [...] el número de funcionarios y de otros agentes así como los Reglamentos relativos a su situación administrativa y financiera».

Estas disposiciones, a mi parecer, proporcionan un dato de una importancia considerable: no es el Parlamento, entendido como Asamblea quien adopta las medidas concretas relativas a la organización de los servicios y a la determinación del lugar de trabajo del personal; esta tarea corresponde a dos órganos distintos, el Secretario General y la Mesa. De ahí se desprende, como es evidente, un argumento ulterior contra la tesis que atribuye a nuestra Resolución un carácter decisorio y atacable. Atención: no trato de afirmar que la Asamblea no tenga la facultad de asumir directamente el ejercicio de los poderes atribuidos por el artículo 113 a los otros dos órganos. Digo tan sólo que, para llegar a un resultado de este género –desaconsejado por otra parte por cualquier manual de ciencia de la administración– sería preciso por lo menos modificar el Reglamento. Y no parece que dicha modificación haya tenido lugar hasta el día de hoy.

Por otra parte, las declaraciones hechas por el Presidente del Parlamento en las sesiones plenarias de 10 de marzo y de 10 de octubre de 1983, confirman interpretación: comunicando a la Asamblea el texto de la Resolución e informándole de la evolución del procedimiento de aprobación, el Sr. Dankert afirmó y luego confirmó que, examinando el trámite que había de darse a la Resolución, los órganos competentes deberían ante todo tener en cuenta la sentencia de 10 de febrero de 1983. Estas palabras prueban que el acto controvertido será ejecutado –si lo es– respetando los principios establecidos por el Tribunal de Justicia. Pero –lo que es más importante para nuestro razonamiento– prueban también que los órganos designados para actuar en materia de personal, no han sido privados de sus competencias en favor de la Asamblea; por ello mismo la Resolución no producirá efectos hasta que se adopten medidas concretas relativas a la organización de los servicios y a los destinos del personal.

8. Por todas las consideraciones precedentes, sugiero desestimar el recurso interpuesto por el Gran Ducado de Luxemburgo contra el Parlamento Europeo mediante escrito presentado en Secretaría el 10 de junio de 1983.

En cuanto a las costas, entiendo que en este caso, existen motivos excepcionales para imponer la compensación íntegra entre las partes. Los aprecio esencialmente en la formulación equívoca del acto controvertido: podía, a mi parecer, hacer pensar razonablemente que el acto tenía naturaleza decisoria y era por consiguiente impugnable. En favor de esta solución –que, por lo demás, corresponde a la que este Tribunal adoptó en la sentencia de 10 de febrero de 1983 (apartado 65)– está también la divergencia que entonces apareció entre el punto de vista del Abogado General y la tesis admitida por el Tribunal de Justicia a propósito precisamente de la naturaleza decisoria del acto impugnado.