CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI presentadas el 21 de junio de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Estas conclusiones se refieren a los asuntos 358/85 y 51/86 promovidos por la República Francesa contra el Parlamento Europeo y acumulados por el Tribunal de Justicia, según lo acordado en el auto de 8 de julio de 1987, para la fase oral y la sentencia. El objetivo de los expresados recursos es la anulación de la resolución «sobre la sala de reuniones de Bruselas» que el Parlamento adoptó el 24 de octubre de 1985 (DO C 343 de 31.12.1985, p. 84).

Es, pues, la tercera vez que en un período de cinco años se insta al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre los emplazamientos de los lugares de trabajo del Parlamento. Como se recordará, las dos primeras intervenciones fueron solicitadas por el Estado en cuyo territorio nos encontramos, el 7 de agosto de 1981, contra un acto que, en opinión de dicho Estado, violaba la obligación de celebrar algunas sesiones plenarias en Luxemburgo (sentencia de 10 de febrero de 1983, 230/81, Rec. 1983, p. 255), y el 10 de junio de 1983, contra una resolución que consideró que disponía ilícitamente el traslado de una parte importante de los funcionarios de la Secretaría General de Luxemburgo a Bruselas y a Estrasburgo (sentencia de 10 de abril de 1984, 108/83, Rec. 1984, p. 1945).

Hoy como entonces, las causas del acto controvertido se cifran en el persistente incumplimiento por los Gobiernos de la obligación de establecer la sede del Parlamento y en sus consecuencias, siempre más graves en cuanto a costes y dificultades organizativas. Al igual que la decisión impugnada por Luxemburgo, la resolución de 24 de octubre de 1985 es significativa de la profunda desazón en la que el inmobilismo de los Estados miembros ha sumido a la Asamblea y pretende asegurar unas mejores condiciones de trabajo para ésta. No obstante, en el caso de autos, el Parlamento pretende alcanzar dicho resultado creando las condiciones materiales que le permitan celebrar sesiones plenarias también en Bruselas, por lo cual por el camino escogido deberá afrontar un obstáculo de primera magnitud: las opiniones de todo tipo, a semejanza de la del Gobierno francés, según las cuales dichas sesiones tan sólo pueden tener lugar en Estrasburgo.

2. Paso a resumir los hechos. En fecha 22 de octubre de 1985, el Presidente de la sesión plenaria anunció que se habían depositado múltiples peticiones para discutir sobre problemas de actualidad y de urgencia con arreglo al apartado 1 del artículo 48 del Reglamento según la redacción vigente en aquel momento. Entre las mismas se encontraba la del Sr. von der Vring y otros treinta y seis miembros del Parlamento, precisamente referente a la sala de reuniones de Bruselas (doc. B 2-1120/85). En uso de las facultades que le concede el Reglamento, el Presidente no la inscribió en el orden del día de la sesión prevista para el 24 de octubre y contra dicha exclusión veintiún diputados presentaron un escrito motivado por el cual se exigía una votación nominal sobre lo solicitado anteriormente. El día 23 de oc-

* Traducido del italiano.

tubre se aprobó lo que constituía el objeto del recurso (108 votos a favor, 33 en contra y 7 abstenciones) y al día siguiente se adoptó la resolución, tras un breve debate, con 132 votos a favor, 113 en contra y 13 abstenciones.

El acto consta de una exposición de motivos que incluye nueve considerandos y de una parte dispositiva que consiste en cinco artículos. En la exposición de motivos el Parlamento señala, entre otras cosas: a) que su mayor sala de reuniones de Bruselas tiene una capacidad para 187 plazas, y que en la capital belga no existen salas de conferencias mucho más amplias y dotadas de servicios de interpretación simultánea en las nueve lenguas comunitarias; b) que, después del aumento del número de los diputados como consecuencia de la adhesión de España y Portugal, los grupos parlamentarios corren el riesgo de no poder reunirse en condiciones normales; c) que ya actualmente resulta imposible celebrar reuniones conjuntas de dos o más de los grupos más numerosos; d) que en Bruselas no existen locales que puedan ser utilizados con carácter permanente y que sean aptos para la organización de períodos de sesiones especiales o suplementarias durante las semanas dedicadas a las reuniones de las comisiones y de los grupos; e) que es conveniente incrementar las posibilidades de que las organizaciones privadas celebren reuniones de importancia en el ámbito de la Comunidad.

Por dichos motivos el Parlamento decide: 1) encargar la construcción de un edificio que pueda satisfacer las mencionadas exigencias y que, por lo tanto, se integre en el mismo una sala para 600 personas, como mínimo, con una galería para los visitantes y las instalaciones auxiliares; 2) realizar el proyecto para el 31 de agosto de 1988, autorizando al Presidente, a la Mesa y a los Cuestores a negociar y celebrar los contratos que se precisen; 3) adoptar las oportunas disposiciones financieras, designando al Presidente, a la Mesa y al Secretario General para que formulen las propuestas pertinentes; 4) promover el desarrollo de organizaciones en el ámbito de la Comunidad y poner el edificio a su disposición por un alquiler razonable, así como a la de otras entidades de índole mercantil para reducir los gastos generales y sacar el máximo rendimiento del inmueble; 5) imponer al edificio el nombre de un miembro del primer Parlamento elegido directamente o el de otra importante personalidad europea, cuya misión se confía a la Mesa.

En la reunión del 12 de noviembre de 1985, la Mesa ampliada tomó nota de la resolución y, con ella, de otros cuatro documentos: dos cartas de protesta remitidas por el Sr. Poos, Ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués, de fechas 25 de octubre y 5 de noviembre de 1985; una carta análoga de la Sra. Lalumière, Secretaria de Estado francés encargada de los asuntos europeos, de fecha 30 de octubre de 1985, y la respuesta que dio el mismo día a una pregunta formulada en el seno de la Asamblea Nacional. La Mesa se abstuvo de pronunciarse sobre dichas manifestaciones y solicitó a dos comisiones —la de asuntos jurídicos y la de asuntos políticos— que le dieran su opinión sobre el particular.

Mientras tanto, se interpusieron los recursos del Gobierno de París. La comisión de asuntos jurídicos aprovechó la ocasión para manifestar que el Parlamento fijaría su postura en el escrito de contestación. No obstante, subrayó que, mientras la institución «pretende [...] ejercer sus facultades en el estricto respeto del Derecho comunitario», «hace mucho tiempo que los Gobiernos de los Estados miembros deberían haber adoptado una decisión sobre la sede, con arreglo al artículo 216 del Tratado CEE» (7 de febrero de 1986). Más explícita fue la comi-

sión de asuntos políticos. Afirmó que la resolución no contiene ningún elemento «que invada formalmente la prerrogativa de los Estados miembros sobre el establecimiento de la sede del Parlamento. La posibilidad de prever una nueva sala para la celebración de un "período de sesiones plenarias, especiales o suplementarias" corresponde ser decidido únicamente por el Parlamento en el marco de la organización de sus trabajos y no infringe el principio en vigor, según el cual los períodos de sesiones ordinarias se celebran en Estrasburgo» *(traducción no oficial)* (28 de febrero de 1986).

3. Unas palabras sobre el procedimiento que se ha desarrollado ante el Tribunal de Justicia. Ante todo debo recordar que el 25 de marzo de 1986 la institución demandada propuso una excepción de inadmisibilidad contra el segundo recurso francés alegando litispendencia de la causa pertinente (51/86) con el procedimiento entablado mediante el recurso de 20 de noviembre de 1985. Mediante auto de 15 de octubre de 1986, el Tribunal de Justicia acordó que la resolución de la excepción se pronunciaría junto con la de la cuestión de fondo. Voy a tratar sobre el problema planteado de este modo y de las demás excepciones propuestas por el Parlamento en la contestación y en la fase oral, en el siguiente apartado 4.

Pero todavía hay más. Mediante escrito presentado el 2 de abril de 1986, el Sr. von der Vring y otros cuatro parlamentarios, actuando separadamente como personas físicas, solicitaron su intervención en el asunto 358/85 en apoyo del Parlamento. Los cinco diputados afirmaron que la resolución se adoptó a propuesta suya; por cuanto es objetivo de aquélla, *también*, la mejora de sus condiciones de trabajo, sostienen que les asiste un especial interés para defenderla en juicio, aunque sólo sea para garantizar la libertad de acción que les corresponde y evitar que sus propias integridad y competencia sean puestas en duda. Además los dicentes cifran su interés en intervenir por su condición de miembros del Parlamento y como exponentes de algunos razonamientos que, al no haber sido aducidos por la instituciones en los asuntos 230/81 y 108/83, podrían dejar de formularse nuevamente, si no tuviera lugar su intervención.

La República Francesa se opuso a la intervención de los cinco parlamentarios. Ésta alegó que su interés: a) como coautores de la propuesta, es meramente indirecto; b) como exponentes de argumentos suplementarios, no se refieren a las pretensiones, sino a los motivos del recurso y, por lo tanto, no se acomoda a las condiciones a que debe supeditarse la intervención; c) como miembros del Parlamento, no es específico sino que se confunde con el de la institución demandada.

Mediante resolución de 3 de julio de 1986, el Tribunal de Justicia desestimó la demanda de intervención. La parte más importante de la resolución aparece en el apartado 9 de los Fundamentos de Derecho y merece ser citado en su integridad: «En tanto que —se afirma allí— el recurso se dirige contra un acto de una institución, corresponde [a la misma], con arreglo al sistema de tutela jurisdiccional establecido por los Tratados, defender su validez ante el Tribunal de Justicia, del mismo modo que le corresponde decidir [...] en cuanto a la forma de salvaguardar sus propios intereses. Sería contrario a dicho sistema admitir la existencia de un derecho a intervenir para las personas que actuaran exclusivamente en calidad de miembros de la pertinente institución» *(traducción no oficial)*.

Evidentemente, el Tribunal de Justicia no acogió la tesis francesa —por lo demás, bastante frágil—. Es, en efecto, inconcuso, que los interesados tenían un interés directo y específico para la solución del litigio, al menos como miembros del Parlamento; y no cabe duda de que, sin ánimo de polemizar sobre la naturaleza de la intervención, la intención de aducir argumentos adicionales en apoyo de una de las partes constituye la ra-

zón de ser de dicha institución (véase sentencia de 23 de febrero de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, 30/59, Rec. 1961, p. 1; sentencia de 22 de marzo de 1961, SNUPAT, asuntos acumulados 42 y 49/59, Rec. 1961, p. 101). Los Jueces, por contra, resolvieron el problema de acuerdo con el principio que atribuye únicamente a la institución la facultad de defender en juicio sus derechos e intereses propios. La decisión me parece correcta, aunque sólo sea porque en el caso de autos es el propio reglamento de la Asamblea el que recoge dicho principio: «En los actos judiciales —establece de hecho el apartado 4 del artículo 18— el Parlamento estará representado por su Presidente, quien podrá delegar esos poderes».

4. A continuación voy a tratar sobre las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la institución demandada, recordando que su defensa renunció a una de dichas excepciones durante la fase oral, a saber, la imposibilidad de impugnar los actos del Parlamento a efectos de los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA.

Para empezar abordemos la situación de litispendencia en que se encuentran los asuntos 358/85 y 51/86. El Parlamento recuerda la sentencia de 19 de septiembre de 1985 (Hoogovens Groep BV, asuntos acumulados 172 y 226/83, Rec. 1985, p. 2831), en cuyo apartado 9 de los Fundamentos de Derecho declara la inadmisibilidad de un recurso en el que enfrentaban las mismas partes y que, en virtud de los mismos motivos, tenía por objetivo la anulación de las mismas decisiones. Ahora bien, el recurso 51/86 presenta características análogas: el motivo en que se basa, la violación del principio de proporcionalidad, también fue alegado en el primer procedimiento, al menos en el escrito de réplica.

Contra dicha alegación, Francia redarguye que se interpuso el segundo recurso tan sólo *ad cautelam*, para el caso de que el primero, interpuesto cuando el acto controvertido se encontraba todavía pendiente de publicación, fuera considerado extemporáneo por haberse presentado con carácter prematuro y, por lo tanto, se declarara su inadmisibilidad. No es pertinente la invocación de la sentencia Hoogovens Groep por cuanto ambos recursos se basan en motivos distintos: en el primero, de hecho, se denuncian vicios sustanciales de forma e incompetencia, mientras que el segundo adiciona a tales motivos la violación del principio de proporcionalidad. A pesar de todo, el Gobierno de París no se opone a que se declare la inadmisibilidad del recurso 51/86; no obstante, solicita que en este caso, el último motivo, también alegado en el escrito de réplica en el asunto 358/85, no sea considerado como motivo «nuevo».

¿Qué debe señalarse acerca de las tesis resumidas de este modo? Ante todo destaca el hecho de que el acto impugnado sea una resolución del Parlamento Europeo: por lo tanto, una medida que puede impugnarse a efectos del artículo 38 del Tratado CECA y, según la interpretación que da la sentencia de 23 de abril de 1986 («Los Verdes», 294/83, Rec. 1986, p. 1339), de los artículos 173 y 142 de los Tratados CEE y Euratom. Como es conocido, el precepto citado en primer lugar dispone que «la petición deberá presentarse en el plazo de un mes [...] a partir de la [...] publicación del acuerdo del Parlamento Europeo», mientras que los otros dos exigen que los recursos se interpongan en el plazo de dos meses a partir del día en que el que se haya publicado o notificado el acto. Por último, según el apartado 1 del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento, «los plazos fijados para la interposición de recursos contra un acto de una institución empezarán a correr, en caso de notificación, el día siguiente a aquél en que el interesado la hubiere recibido y, en caso de publicación, el decimoquinto día si-

guiente al de su inserción en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*».

Debe recordarse además que, con arreglo a los pertinentes preceptos de los Tratados (artículos 25 del Tratado CECA, 142 del Tratado CEE y 112 del Tratado CEEA), «los documentos del Parlamento [...] se publicarán en la forma prevista [por el] reglamento» interno. En función de lo que se acaba de decir, «el acta deberá publicarse en el Diario Oficial [...] en el plazo de un mes» (apartado 4 del artículo 89 del texto vigente en el momento de ocurrir los hechos de que se trata, que no ha sufrido modificación por el apartado 4 del artículo 107 vigente en la actualidad).

Dicho lo anterior, debo señalar que los actos a que se refieren los asuntos 230/81 y 108/83 fueron objeto de impugnación, el primero, en el plazo previsto en el artículo 173 del Tratado CEE y, el segundo, en el previsto en el artículo 38 del Tratado CECA, pero ambos lo fueron en un momento anterior a su publicación en el Diario Oficial; sin embargo, el Parlamento no alegó su inadmisibilidad ni el Tribunal de Justicia la apreció de oficio. El por qué se actuó así tiene fácil respuesta: a diferencia de los reglamentos, las resoluciones parlamentarias adquieren eficacia no mediante la publicación en el Diario Oficial, sino en el momento de su aprobación por parte de la Asamblea o, incluso, a partir de la adopción del acta referente a la sesión en que se haya procedido a su aprobación.

En otras palabras, aunque las resoluciones del Parlamento tengan, regularmente, un carácter general, en lo que a su impugnación se refiere, se asemejan a las decisiones individuales, es decir, a los actos contra los que pueden recurrir los terceros interesados, sin esperar a la publicación, desde el mismo momento en que tengan conocimiento de su notificación. En tal sentido, por lo demás, se pronunció la sentencia Hoogovens Groep, si es cierto, como creo, que la afirmación según la cual puede impugnarse el acto incluso antes de que sea notificado (apartado 9) se produjo por inadvertencia. De hecho, es evidente que en la fase anterior al cumplimiento de dicha formalidad (párrafo 2 del artículo 191 del Tratado CEE), el acto carece de eficacia y, por ende, no puede ser recurrido por inexistencia de interés en su anulación.

Si estas observaciones son correctas, debe considerarse que el recurso interpuesto por el Gobierno francés el 20 de noviembre de 1985 contra la resolución del anterior día 24 de octubre, debe considerarse presentado dentro de plazo, sin que tenga relevancia alguna el hecho de que la publicación del acto en el Diario Oficial haya tenido lugar el siguiente 31 de diciembre.

¿Cuál es, entonces, el *quid* del recurso interpuesto el 20 de febrero de 1986? A mi juicio, procede declarar su inadmisibilidad no porque el asunto correspondiente se encuentre en situación de litispendencia con el procedimiento 358/85, *sino porque fue presentado fuera de plazo.* Ciertamente, en el momento de su presentación, el plazo cuyo transcurso empezó con la publicación del acto todavía no se había extinguido. Sin embargo, el primer recurso tiene influencia sobre dicho plazo: además del hecho de su no extemporaneidad, en realidad, es una prueba clara de que, al menos el 20 de noviembre de 1985, la República Francesa era plenamente consciente de la medida controvertida. El motivo de ello resulta evidente. La resolución se cita en el recurso 358/85 que reproduce el acta de la sesión en la que la Asamblea procede a su aprobación (PV 38 II doc. PE 101.404, p. 1). Por consiguiente, para la República Francesa, el plazo bimensual para recurrir se inició en la fecha de dicho recurso, y por tal motivo no

cabe duda de que el escrito de interposición del segundo recurso, inscrito en el registro el 20 de febrero de 1986, fue presentado fuera de plazo.

Por lo que al motivo sobre la violación del principio de proporcionalidad se refiere (alegado, como sabemos, en el asunto 358/85 únicamente en el escrito de réplica), su calificación en función del razonamiento que forma parte del motivo basado en la incompetencia o, más bien, *sub specie* del nuevo motivo supone un examen que debe ir referido a la apreciación sobre el fondo.

5. Por otra parte, el Parlamento alegó la inadmisibilidad de ambos recursos por considerar que van dirigidos, en una doble vertiente, contra un acto desprovisto de carácter decisorio. En primer lugar, manifiesta que la resolución de 24 de octubre de 1985 implica la adquisición de un edificio. Ahora bien, se desprende del artículo 211 del Tratado CEE que el correspondiente contrato sólo puede otorgarse en tanto en cuanto sea autorizado por la Comisión y, en la medida en que todavía no ha tenido lugar dicha autorización, el acto controvertido no es bastante para producir efectos jurídicos frente a terceros.

El examen del problema planteado de este modo nos llevaría lejos y exigiría concretamente un análisis en profundidad de la práctica seguida por las instituciones en materia de política inmobiliaria. No obstante, opino que una investigación de tal naturaleza no es necesaria para el presente procedimiento, ya que la naturaleza del título por el cual el Parlamento tiene el propósito de obtener el goce y disfrute del edificio, en lo esencial, no ha sido aún revelado. En tal sentido es decisiva una parte de la dúplica presentada en el asunto 358/85: «la résolution n'implique pas une acquisition de l'immeuble en pleine propriété [...] une solution locative est, elle aussi, envisageable et est parfaitement conforme à la pratique en vigueur jusqu'à présent pour l'institution» (apartado 27).

Abordemos el segundo de los problemas que plantea la Asamblea. Tal como ha sostenido la defensa del Parlamento en el curso del procedimiento, la resolución controvertida es un acto meramente material y, por ende, irrecurrible ya que se circunscribe a encargar la construcción de un edificio. Por contra, cualquier decisión que impusiera la celebración en Bruselas de todas las sesiones plenarias o de algunas de ellas quedaría sometida al control del Tribunal de Justicia. Pero, el Parlamento no ha manifestado todavía semejante voluntad. Si tuviera intención de adoptar dicha decisión, debería, por ello considerarse el recurso como prematuro y por lo tanto declarar su inadmisibilidad.

Recuerdo que un razonamiento de este tipo fue utilizado por la institución demandada igualmente en el marco del asunto 230/81. El Tribunal de Justicia declaró que «la apreciación del efecto jurídico de la resolución controvertida se halla vinculada indisociablemente al examen de su contenido y de la observancia de las reglas sobre competencia» (apartado 30). Al igual que en dicho asunto, el estudio que impone la excepción propuesta por la Asamblea debe, pues, remitirse al examen sobre el fondo.

6. Al apreciar la excepción de litispendencia, hemos puesto de relieve que la República Francesa alega tres motivos de recurso: los vicios sustanciales de forma, la incompetencia y la violación del principio de proporcionalidad. En relación con el primer motivo, el Gobierno de París sostiene, refiriéndose también a ciertas manifestaciones críticas expresadas durante el debate parlamentario, que el tema de la propuesta von der Vring no revestía carácter de actualidad

o de urgencia. Por consiguiente, la resolución no podía adoptarse por el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 48 del Reglamento.

Este motivo no es aceptable, tal como afirmó el Tribunal de Justicia al desestimar un motivo similar alegado por el Gobierno luxemburgués en el asunto 230/81, el demandante «no ha demostrado que se haya incurrido en algún vicio sustancial de forma que debiera haberse respetado por el Parlamento en la adopción de una resolución como la impugnada» (apartado 61 de la sentencia citada). Debo decir, además, que la determinación de si un tema es o no de actualidad y debe o no ser discutido con carácter de urgencia es una decisión que supone una apreciación que no queda sometida al control jurisdiccional, y en lo que concierne a las opiniones de los diputados que votaron en contra de la resolución, considero, como ya manifesté en las conclusiones presentadas en el asunto 230/81, que, cuando un acto tiene su origen en el Parlamento, «es una regla apropiada proceder a su interpretación ciñéndose, en lo posible, al texto aprobado por la Asamblea».

7. El objeto del segundo motivo es la decisión de construir en Bruselas un inmueble que contenga una sala de reuniones de 600 plazas. Según la República Francesa, es su finalidad hacer posible la celebración de sesiones plenarias en la capital belga y dado que los acuerdos alcanzados por los Estados miembros, es decir, por las únicas autoridades facultadas para regular el tema, exigen que dichas sesiones se celebren en Estrasburgo, el aludido objetivo hace que el acto que contempla dicha finalidad adolezca de vicio de incompetencia. No obstante, la resolución impugnada sería también ilegal si se limitase a pretender mejorar las condiciones en las que el Parlamento desarrolla su actividad en Bruselas, dotando a las comisiones y a los grupos políticos de estructuras más adecuadas. En tal caso, en realidad, la construcción de un edificio tan extenso violaría el principio de proporcionalidad.

Pero vayamos por orden. En opinión del Gobierno demandante, en cuatro ocasiones como mínimo —1952, 1958, 1965, 1981— los Estados miembros han acordado que las sesiones plenarias tengan lugar únicamente en Estrasburgo. No puede decirse que los actos pertinentes hagan alguna distinción entre sesiones ordinarias y sesiones «especiales o suplementarias», como la referida en el considerando D de la resolución, o que los mismos prevean alguna excepción. Ni tampoco se previó excepción alguna en la sentencia del asunto 230/81. Es cierto que el Tribunal de Justicia no condenó la práctica, implantada por el mismo Parlamento y nunca refrendada por los Gobiernos, consistente en celebrar algunas sesiones en Luxemburgo. Pero ello se debe únicamente a que las partes nunca le han solicitado que se pronunciara sobre si dicha costumbre era compatible con las reglas referentes a los emplazamientos de los lugares de trabajo de la Asamblea. Por otra parte, no puede atribuirse ninguna importancia al artículo 10 del Reglamento, según el cual «excepcionalmente y mediante resolución aprobada por la mayoría de los [...] miembros efectivos, el Parlamento puede decidir sobre la celebración de una o más sesiones fuera de su sede». De hecho, dicho precepto otorga a la institución una facultad que no ostenta y no tiene ninguna aplicabilidad en la medida en que se aparta de las decisiones de los Estados miembros.

Por lo que respecta al intento de mejorar el funcionamiento de los órganos que desarrollan su actividad en Bruselas, la República Francesa niega que dicha ciudad se encuentre desprovista de locales capaces de albergar convenientemente a los grupos parlamentarios más numerosos (el socialista y el del partido popular con sus 165 y 115 diputados, respectivamente) o las comisiones (cuyos miembros oscilan entre un mínimo

de 19 y un máximo de 53), incluso si se reúnen conjuntamente. Es evidente que la construcción de una sala para 600 personas supera las exigencias de la Asamblea en su sede belga y, por consiguiente, se contradice con lo declarado en la sentencia del asunto 230/81. Efectivamente, en el apartado 54 de la misma se afirma que el Parlamento debe poder «mantener en los [...] lugares de trabajo distintos de donde se halla situada la Secretaría» la única «infraestructura *indispensable* [para] asegurar el cumplimiento [...] de las misiones que le son confiadas por el Tratado» (el subrayado es nuestro) *(traducción no oficial).*

En definitiva, alega el Gobierno de París, citando el apartado 38 de la misma sentencia, que la resolución de 24 de octubre de 1985 viola la obligación de «leal cooperación» que tiene la Asamblea en el «respeto de la competencia de los Gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las instituciones y las decisiones adoptadas en el ínterin, con carácter provisional».

8. El Parlamento ha contestado a dichos argumentos siguiendo una línea de defensa que, con el tiempo, se ha hecho cada vez más radical. En los escritos que ha presentado admite que existe la obligación de celebrar las sesiones plenarias en Estrasburgo, aunque sin descartar posibles excepciones a dicha regla. Por contra, en el acto de la vista su Abogado negó la existencia de actos jurídicamente relevantes o incluso pertinentes que le obliguen a organizar dichos períodos de sesiones en un lugar concreto y, particularmente, en la capital de Alsacia. Es evidente que procede considerar que la primera tesis se ha sostenido con carácter subisidiario y la segunda con carácter principal.

Empecemos, pues, por el examen de esta última. Entre los actos a los que el Parlamento aludió, éste examina en primer lugar la nota de prensa de la conferencia que celebraron los Ministros de Asuntos Exteriores el 7 de enero de 1958. La misma prevé que «la Asamblea se reunirá en Estrasburgo», pero la forma externa de la nota impide reconocerle y, por ende, atribuir a dichos términos validez de carácter jurídico. Quienquiera que niegue dicha argumentación tiene, en cualquier caso, la obligación de admitir que los Ministros llegaron a un acuerdo para establecer «en el mismo lugar el conjunto de las organizaciones europeas de los seis países, en cuanto dicha concentración fuera [...] realizable» *(traducción no oficial)* y que «con el fin de proceder a la elección de la sede» *(traducción no oficial)* decidieron «celebrar una nueva reunión antes del 1 de junio de 1958» *(traducción no oficial).* Por lo tanto el eventual carácter vinculante de la nota habría sido provisional, por cuyo motivo debe descartarse que la misma sea de aplicación actualmente.

Todavía hay más. La decisión de convocar el Parlamento en Estrasburgo se inspiró en consideraciones no políticas o de principio, sino únicamente materiales: de hecho, cuando los Ministros la adoptaron, la Asamblea común de la CECA, se reunía siempre en Estrasburgo, salvo en dos ocasiones, en cuya ciudad podía disponer del hemiciclo correspondiente al Consejo de Europa. La existencia de una infraestructura de esta índole, de la que a la sazón no podía disponerse ni en Luxemburgo ni en Bruselas, originó, por lo demás, la deliberación de los días 24 y 25 de julio de 1952, en la que se acordó que «la Asamblea celebraría su primera sesión en Estrasburgo».

A la misma siguieron la decisión de 8 de abril de 1965, adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y de determinados servicios de las Comunidades, y el acuerdo alcanzado en Maastricht los días 23 y 24 de marzo de 1981. Además de dejar inalterada la naturaleza no jurídica de la nota de 7 de enero de 1958, el primer acto no hizo referencia expresa a Estrasburgo,

sino que se limitó a confirmar un determinado emplazamiento de las instituciones con el único fin de resolver, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 del Tratado sobre la fusión de los órganos ejecutivos, algunos «problemas particulares del Gran Ducado de Luxemburgo». El segundo fue todavía más lejos: es decir, reconoció que el Parlamento ostentaba una amplia facultad discrecional al confirmar la situación de hecho por la cual los emplazamientos de los lugares de las sesiones, a la sazón Luxemburgo y Estrasburgo, se fijaban al comienzo de cada año como parte de la elaboración del calendario.

En apoyo de su tesis principal la Asamblea formula un último razonamiento de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento. La misma norma, afirma, ya aparecía en el texto de 1958 y su aplicación se ha producido en múltiples ocasiones: de hecho, el Parlamento se ha reunido fuera de Estrasburgo en 1956 (en Bruselas), en 1957 (en Roma), en el período 1967-1981 (en Luxemburgo), en 1983 (nuevamente en Bruselas) y en 1985 (otra vez en Luxemburgo). Pues bien, no se planteó ninguna objeción contra dicha práctica, a excepción de las del Gobierno francés (4 de febrero de 1971, 26 de enero de 1973, 21 de septiembre de 1978, 10 de febrero de 1983). Es evidente que las propuestas de un solo Estado miembro no son suficientes para demostrar la existencia de una costumbre favorable a la capital de Alsacia.

Pasemos a la tesis sostenida con carácter subsidiario. Para funcionar correctamente —señala el Parlamento— cualquier institución debe tener la posibilidad de reunirse, como mínimo con carácter excepcional, fuera del emplazamiento del lugar de trabajo habitual. Por ejemplo, el Consejo se reúne también en el territorio del Estado miembro que ostenta la presidencia semestral, la Comisión no se ha reunido en Bruselas única y exclusivamente y, como establece el apartado 3 del artículo 25 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia y sus Salas podrán, «para una o más sesiones determinadas [...], elegir un lugar de trabajo distinto» de Luxemburgo. Por lo que al Parlamento se refiere, dicha regla fue sancionada por la sentencia del asunto 230/81. En realidad en dicha sentencia no se condenó la práctica consistente en celebrar algunas sesiones en la capital del Gran Ducado, reconociendo implícitamente que, en caso de necesidad, la Asamblea puede reunirse fuera de Estrasburgo.

Ahora bien, el propietario del hemiciclo sito en dicha ciudad es el Consejo de Europa, es pues evidente que el calendario de las sesiones se establece en función de las necesidades de dicha organización, y particularmente de su Asamblea consultiva. De ello derivan algunos problemas de organización que se han visto agravados después de la entrada en vigor del Acta Única, por cuanto el procedimiento que la misma establece puede exigir que se convoquen sesiones especiales o suplementarias y, por lo tanto, impongan una mayor flexibilidad en la elaboración del calendario. Precisamente, la resolución controvertida pretende satisfacer tales exigencias, y no puede sostenerse que la misma suponga la solución total y definitiva. De hecho la misma ni siquiera prevé que tengan lugar en Bruselas sesiones ordinarias ni *todos* los períodos de sesiones plenarias especiales o suplementarias, sino únicamente aquellos períodos que se refieran a las semanas dedicadas primordialmente a las comisiones y a los grupos.

9. No es difícil pronunciarse sobre las tesis que se acaban de resumir, ya que los problemas que se plantean en las mismas, en gran medida han sido resueltos por la jurisprudencia de este Tribunal sobre los emplazamientos de los lugares de trabajo del Parlamento.

Ante todo, tal es la cuestión relativa a la naturaleza y validez de los acuerdos existentes entre los gobiernos. A la misma se dedica una parte considerable de mis conclusiones presentadas en el asunto 230/81 (apartados 13 a 17) y algunas de las opiniones que manifesté con tal motivo son hoy invocadas por las partes, aunque sea para llegar a distintos resultados. Como ejemplo, sostuve, y ahora lo repite el Parlamento, que las declaraciones de 24 y 25 de julio de 1952 y del 7 de enero de 1958 están desprovistas de fuerza vinculante por cuanto están contenidas en documentos cuya forma (nota de prensa) no tiene por objeto la manifestación de la voluntad de imponer obligaciones jurídicas. Por otra parte hemos señalado, y ahora lo afirma el Gobierno francés, que los artículos 1 y 12 de la decisión de 8 de abril de 1965 deben interpretarse a la luz de los acuerdos precedentes, en los que únicamente se apunta a Estrasburgo como emplazamiento del lugar de trabajo de la Asamblea, y tal referencia otorga a dichos acuerdos la naturaleza jurídica de la que estaban desprovistos inicialmente. Por último, afirmamos que el acuerdo de Maastricht confirma la deliberación de 1965. La costumbre de convocar cualesquiera sesiones en Luxemburgo, de hecho estaba sometida a demasiadas limitaciones para poder considerar que modificaba una situación basada en decisiones formales.

En la sentencia de 10 de febrero de 1983, el Tribunal de Justicia no acepta mi punto de vista sobre el carácter no coercitivo de los acuerdos de 1952 y 1958 (a la primera se le denomina «decisión» y a efectos de calificar el contenido de la segunda se dice que los Gobiernos «deciden»). Lo que más nos interesa, empero, es que la misma se pronunció con la máxima claridad sobre el lugar en el que debe reunirse la Asamblea. «Mientras —afirma el apartado 42— no se menciona expresamente la celebración de las sesiones del Parlamento en la decisión de 8 de abril de 1965, el artículo 1 de la misma precisa que Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo siguen siendo las sedes de los lugares de trabajo provisionales de la Comunidad. Ahora bien, en aquel tiempo, las sesiones plenarias del Parlamento constituían la *única* actividad de las instituciones [...] que regularmente se desarrollaba en Estrasburgo. Ya las declaraciones formuladas por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la entrada en vigor tanto del Tratado CECA como de los Tratados CEE y CEEA, pusieron claramente de relieve el propósito [...] de los Estados miembros de que la Asamblea se reuniese en Estrasburgo» (el subrayado es nuestro) *(traducción no oficial).*

Me parece que estas palabras deben poner fin a la discusión y al contrario de lo que de las mismas se desprende —es decir, que Estrasburgo es el lugar escogido provisionalmente por los Gobiernos para celebrar las sesiones plenarias del Parlamento— no son argumentos ni razones de carácter político sino de carácter logístico (a saber, la presencia de un hemiciclo únicamente en la ciudad alsaciana) los que aconsejaron que los Estados adoptaran dicha decisión. Por lo tanto, debe considerarse rebatida la línea de defensa principal que ha opuesto la institución demandada contra el motivo basado en la incompetencia.

10. ¿Merece mejor suerte la tesis formulada con carácter subsidiario? Como ya indiqué en las conclusiones del asunto 230/81, la decisión de celebrar algunas sesiones fuera de Estrasburgo es legal *in apicibus* por cuanto corresponde a un poder de autoorganización basado bien sobre principios que rigen la actividad de cualquier estructura pública, bien sobre normas del Tratado que facultan al Parlamento para dotarse de un Reglamento y para incluir en el mismo un precepto como el del artículo 10. No obstante, dicha decisión debe reunir dos requisitos: el primero es que se halle justificada por circunstancias especiales y relacionadas

con las exigencias del funcionamiento de la institución, el segundo es que el número de sesiones celebradas en otras ciudades no sea excesivamente elevado, de forma que dé origen a una práctica contraria a los acuerdos alcanzados por los Gobiernos.

Ahora bien, analizado a la luz de dichos criterios, el acto controvertido traspasa las facultades del Parlamento e invade una parcela que corresponde a los Estados miembros. De hecho éstos dispusieron que las sesiones plenarias —ya sean ordinarias, especiales, suplementarias o, usando la terminología del Tratado, extraordinarias— deben tener lugar en Estrasburgo, y no es dable considerar que la construcción en Bruselas de una sala de 600 plazas sea compatible con dicha norma en la medida en que su único objetivo sea evitar que el funcionamiento de la Asamblea se vea comprometido por la indisponibilidad del hemiciclo estrasburgués por motivos relacionados con las necesidades del Consejo de Europa o por causas de fuerza mayor. Como sabemos, en Bruselas se desarrolla la mayor parte de la actividad parlamentaria, por lo tanto es mucho más creíble que la atracción que ejerce tal realidad acabe por transformar el uso de la sala de un hecho esporádico, como podía muy bien ser al principio, en una práctica destinada a consolidarse cada vez más.

Que no se diga (*supra*, apartado 5) que la decisión sobre la construcción de un edificio tenga un contenido material y por tanto jurídicamente irrelevante. Como acabamos de ver, el acto en el que figura fue adoptado (y no importa si legal o ilegalmente) de acuerdo con la facultad de autoorganizarse que ostenta la institución en virtud del Tratado. Creo que esta circunstancia y la certeza de que dicho acto se compone de preceptos muy específicos son suficientes para atribuirle naturaleza decisoria a nivel técnico y, por lo tanto, es apto para la producción de efectos jurídicos (véanse los apartados 21 a 23 de la sentencia del asunto 108/83).

Pero la resolución de que se trata sería ilegal aún en el caso de que se considerara que va a suponer una mejora para la situación en que trabajan los grupos y las comisiones parlamentarios. Las cifras y los datos que ha facilitado el Gobierno de París sobre el particular son bastante elocuentes. Y, en cualquier caso, la defensa de la Asamblea no ha probado que la construcción de una sala capaz de albergar a 600 personas constituya, utilizando los términos usados por este Tribunal, una «infraestructura indispensable» para el cumplimiento de las misiones que los Tratados asignan a dichos órganos (apartados 54 de la sentencia de 10 de febrero de 1983 y 29 de la de 10 de abril de 1984).

Del examen del acto controvertido, en definitiva, se desprende que el Parlamento no ha respetado los límites impuestos por las decisiones provisionales de los Gobiernos a la facultad que ostenta sobre la celebración de sesiones plenarias en otros lugares distintos de Estrasburgo, según la interpretación dada por la jurisprudencia de este Tribunal. Consecuentemente, dicho acto debe ser anulado por causa de incompetencia de la institución de referencia.

11. Las conclusiones a que acabamos de llegar me relevan de la obligación de apreciar separadamente el motivo alegado por el Gobierno demandante en el escrito de réplica, basado en la violación del principio de proporcionalidad. A la luz de las precisiones hechas por el Agente de París en el acto de la vista y, sobre todo, de su declaración según la cual la República Francesa no solicita a este Tribunal que evalúe las consecuencias económicas del acto impugnado, dicho motivo se configura, aparentemente, no como

un motivo nuevo y que, por ende, no ha lugar a admitir, sino como un argumento de desarrollo del motivo basado en la incompetencia. Esencialmente, la República Francesa sólo pretende demostrar que no existe la necesaria proporción entre los órganos parlamentarios cuya actividad se desarrolla en Bruselas y las dimensiones del edificio previsto en la resolución, y, como ya se sabe, su razonamiento da en el blanco.

12. Por todo lo dicho hasta este punto, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en la forma que se expresa a continuación, en los recursos promovidos por la República Francesa contra el Parlamento Europeo mediante demandas presentadas en la Secretaría de dicho Tribunal el 20 de noviembre de 1985 y el 20 de febrero de 1986:

«Se anula la resolución del Parlamento Europeo sobre la sala de reuniones en Bruselas, adoptada el 24 de octubre de 1985. Se declara la inadmisibilidad del recurso 51/86.

»Se condena al Parlamento Europeo a pagar las costas del recurso 358/85.

»Se condena a la República Francesa a pagar las costas del recurso 51/86.»