CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ presentadas el 25 de abril de 1991 *

Indice

A. Hechos ..... I - 5666

I. Asunto C-213/88 ..... I - 5666

II. Asunto C-39/89 ..... I - 5667

B. Análisis ..... I - 5670

I. Admisibilidad de los dos recursos interpuestos por el Gran Ducado de Luxemburgo ..... I - 5670

1. Asunto C-213/88 ..... I - 5670

2. Asunto C-39/89 ..... I - 5672

II. Fundamentación ..... I - 5675

1. Normas de competencia sobre la cuestión de la sede ..... I - 5675

a) Evolución hasta 1981 ..... I - 5675

b) Sentencia dictada en el asunto 230/81 ..... I - 5676

c) Sentencia dictada en el asunto 108/83 ..... I - 5677

d) Sentencia dictada en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86 ..... I - 5678

e) Resumen de la jurisprudencia ..... I - 5678

2. Asunto C-213/88 ..... I - 5679

a) Decisión de 1 y 2 de junio de 1988 ..... I - 5679

— Oficina central de prensa ..... I - 5680

* Lengua original: alemán.

— Sector lingüístico portugués ..... I - 5682

b) Decisión de 15 de junio de 1988 ..... I - 5683

3. Asunto C-39/89 ..... I - 5685

C. Conclusión ..... I - 5689

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. Los asuntos acumulados que se someten a la decisión de este Tribunal de Justicia se refieren nuevamente a la apreciación de las medidas del Parlamento Europeo adoptadas en el límite del ámbito de su competencia para establecer su organización interna, por un lado, y de las decisiones de principio con efectos prácticos, que se anticipan a la cuestión de la sede de esta Institución, por otro. Los problemas de la sede y de los lugares de trabajo del Parlamento Europeo ya dieron lugar reiteradas veces a litigios ante este Tribunal de Justicia. [1]

I. *Asunto C-213/88*

2. En el asunto C-213/88 el Gobierno luxemburgués interpone un recurso de anulación basado en los artículos 31 y 38 del Tratado CECA, 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA.

3. El Gobierno luxemburgués impugna las decisiones de la Mesa del Parlamento Europeo de 1 y 2 de junio de 1988, así como de 15 de junio de 1988. Según indica el Parlamento Europeo, las citadas decisiones sólo son obligatorias después de la aprobación del acta en la reunión siguiente. Las decisiones de que se trata fueron aprobadas en las reuniones de la Mesa de 15 de junio y 6 de julio de 1988.

4. El contenido de las decisiones en litigio es fundamentalmente el siguiente:

5. a) En la decisión de 1 y 2 de junio de 1988 la Mesa manifestó su conformidad con un informe del grupo *ad hoc* «Información» en el que se exponían medidas destinadas a reforzar los Servicios de información en Bruselas y encargó al mismo tiempo a la Secretaría General la ejecución de las propuestas.

6. El Gobierno luxemburgués se opone especialmente al *establecimiento de la Oficina central de prensa en Bruselas* como un Servi-

1 — Véanse las sentencias de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento Europeo (230/81, Rec. p. 255); de 10 de abril de 1984, Luxemburgo/Parlamento Europeo (108/83, Rec. p. 1945), y de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento Europeo (asuntos acumulados 358/85 y 51/86, Rec. p. 4821).

cio de la Dirección General III separado de la Oficina de Información para Bélgica. Protesta, además, por el refuerzo del Servicio de Información en Bruselas, que se manifiesta en *el traslado de sectores lingüísticos* de la División de Publicaciones.

7. En aquel momento ya se había realizado el traslado de la sección inglesa, de manera que esta medida no es objeto de la decisión impugnada. En cambio, en el Informe se proponía en concreto el traslado del sector portugués el 1 de enero de 1989. El Gobierno luxemburgués impugna directamente este traslado. Además, en el Informe se manifestaba la intención de trasladar en el futuro a Bruselas otros sectores lingüísticos de la División, lo que también critica el Gobierno luxemburgués.

8. b) En la decisión de 15 de junio de 1988, la Mesa aprobó *proyectos inmobiliarios* concretos *en Bruselas*. La Mesa «decide por unanimidad, por lo que respecta a Bruselas, optar por el proyecto "Park Leopold Investment" [...], y por doce votos y una abstención, por el Proyecto "Groupement COB-Société générale"» *(traducción no oficial)*. Al mismo tiempo, la Mesa encarga al Secretario General que adopte todas las medidas necesarias.

9. El Gobierno luxemburgués opina que las decisiones impugnadas no respetan el marco señalado por las sentencias de este Tribunal de Justicia. Considera que el Parlamento Europeo no es competente para resolver la cuestión de la sede. Según el demandante, las medidas impugnadas tienden a un paulatino traslado de Servicios enteros del Parlamento a Bruselas, con lo que se van creando poco a poco condiciones incompatibles con el contexto jurídico fijado por los Estados miembros y concretado por este Tribunal de Justicia.

II. *Asunto C-39/89*

10. El recurso de anulación del asunto C-39/89 impugna una Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1989. El origen de esta Resolución se remonta a un informe de la Comisión de Asuntos Políticos y se denomina abreviadamente «Resolución Prag», de acuerdo con el nombre del ponente, Sr. Derek Prag.

11. El Gobierno luxemburgués impugna la Resolución en su totalidad, pero en particular sus apartados 7, 9, 10, 16 y 17. Esta Resolución constituye una toma de postura detallada sobre la sede de las Instituciones y el principal lugar de trabajo del Parlamento Europeo. Los puntos impugnados especialmente por el Gobierno luxemburgués pueden considerarse como reflejo de una situación de trabajo que el Parlamento estimó insatisfactoria. En los párrafos de la Resolución que se ponen especialmente de relieve, el Parlamento:

«7. Decide, en consecuencia, tomar medidas más satisfactorias para realizar sus tareas, de acuerdo con las obligaciones que le impone la legislación comunitaria y el derecho manifiesto de un Parlamento elegido por sufragio universal directo.

9. Encarga a su Mesa que tome medidas lo antes posible para que el Parlamento pueda

disponer de todo el personal y la infraestructura necesarios para llevar a cabo sus tareas de forma eficaz en los lugares donde se celebran las sesiones plenarias y otras reuniones parlamentarias, teniendo en cuenta las consideraciones de los apartados 2 y 3.

10. Considera, en particular, que al Parlamento le es indispensable, para su buen funcionamiento, disponer en Bruselas del personal encargado de las siguientes actividades:

— comisiones y delegaciones,

— información y relaciones públicas,

— estudios e investigaciones,

así como de

— otros funcionarios cuya principal tarea sea la prestación de servicios directos a los diputados por separado, y de

— aquellos funcionarios cuyas funciones de control y apoyo hagan necesaria su presencia en el mismo lugar que los anteriormente mencionados.

16. Encarga a su Presidente, al Secretario General, a la Mesa, a la Mesa ampliada y a los Cuestores que tomen rápidamente todas las medidas oportunas, incluidas las consultas a los funcionarios, para aplicar lo anteriormente mencionado, especialmente arrendando o adquiriendo nuevos locales y cancelando los arrendamientos de edificios que ya no resulten necesarios.

17. Llama la atención sobre la situación extrema en la que se encuentra y subraya la necesidad de proceder, tan pronto se disponga de infraestructuras, a los cambios previstos en los apartados 9, 10 y 11.»

12. El Gobierno luxemburgués considera que la adopción de la Resolución Prag confirma las apreciaciones que le llevaron a interponer recurso en el asunto C-213/88. Estima que se ha confirmado formalmente la intención de trasladar paulatinamente a Bruselas los Servicios establecidos en Luxemburgo. El Gobierno demandante cree ver una continuidad en las medidas y decisiones del Parlamento.

13. Mediante escrito de 23 de agosto de 1988, el Ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués pidió al Presidente del Parlamento Europeo que no ejecutara las medidas impugnadas antes de que se dictara sentencia en el asunto C-213/88. La Mesa del Parlamento rechazó esta pretensión y, por el contrario, confirmó sus decisiones de 1 y 15 de junio de 1988 en su reunión de 14 de septiembre de 1988. Entre tanto las medidas impugnadas se han puesto en práctica.

14. Por último, para la ejecución de la Resolución Prag, se adoptaron asimismo medidas de desarrollo, por ejemplo, la decisión de la Mesa sobre la política inmobiliaria del Parlamento de arrendar determinados espa-

cios para oficinas y reuniones, adoptada por el Parlamento Europeo el 5 de abril de 1990.[2] Sólo para Bruselas, se encomendó al Presidente y al Secretario General el arriendo de los edificios B1, B2 y B3, con el fin de disponer de 2.600 oficinas y 30 salas de reunión en un complejo homogéneo y, además, garantizar el uso de la gran sala de reuniones de 750 plazas existente en el complejo.

15. El Parlamento Europeo opina que ninguno de los recursos se puede admitir. En el asunto C-39/89 ha opuesto formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento. Mediante Resolución de 6 de julio de 1989, el Tribunal de Justicia decidió unir la excepción de inadmisibilidad al fondo del asunto.

16. En opinión del Parlamento Europeo, en todo caso ambos recursos están infundados, pues las medidas impugnadas constituyen actos de organización interna de la Institución, aun cuando puedan producir determinados efectos jurídicos.

17. Mediante auto de 4 de julio de 1990, el Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos a efectos del procedimiento y de la sentencia.

18. El *Gobierno luxemburgués* solicita al Tribunal de Justicia que acuerde la admisión de los presentes recursos, los declare fundados en cuanto al fondo y:

— En el asunto C-213/88, declare nulas y sin valor ni efecto alguno la decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 1 y 2 de junio de 1988 adoptada con el título «Servicios de información y de relaciones públicas en Bruselas», así como la decisión de la Mesa del Parlamento de 15 de junio de 1988 adoptada con el título «Nota relativa a las previsiones a medio plazo para las actividades del Parlamento Europeo en los tres lugares de trabajo habituales».

— En el asunto C-39/89, anule la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1989 adoptada con el título «Sobre la sede de las Instituciones y el principal lugar de trabajo del Parlamento Europeo».

— Haga constar que el demandante se reserva todos los demás derechos y acciones.

19. El *Parlamento Europeo*, tanto en el asunto C-213/88 como en el C-39/89, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad de los recursos.

— Con carácter subsidiario, los declare infundados.

— Condene en costas a la parte demandante.

20. Para una más amplia exposición de los hechos, así como de los motivos y alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo haré referencia a los hechos en la medida exigida por mi razonamiento.

2 — DO C 113, pp. 20, 21 y 138.

B. Análisis

I. *Admisibilidad de los dos recursos interpuestos por el Gran Ducado de Luxemburgo*

21. En los procedimientos anteriores también se discutió la admisibilidad del recurso. El Tribunal de Justicia desestimó todas las excepciones de inadmisibilidad propuestas. Propongo a este Tribunal de Justicia que proceda también así ahora.

22. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente la posibilidad de impugnar los actos jurídicos del Parlamento Europeo, tanto con arreglo a los artículos 31 y 38 del Tratado CECA como al artículo 173 del Tratado CEE. [3]

23. Según el artículo 38 del Tratado CECA, un Estado miembro podrá interponer recurso contra los acuerdos del Parlamento Europeo invocando en su apoyo los motivos de incompetencia o vicio sustancial de forma.

24. Basándose en el artículo 173 del Tratado CEE pueden ser impugnados los actos jurídicos del Parlamento que puedan producir efectos jurídicos frente a terceros. El párrafo primero del artículo 173 confiere entre otros a los Estados miembros el privilegio de recurrir sin tener que alegar el derecho a la tutela de un interés legítimo. Obviamente los Estados miembros se encuentran en idéntica posición privilegiada por lo que se refiere a los recursos que interpongan contra el Parlamento.

25. Los mismos motivos que abogan en favor de la posibilidad de impugnar medidas del Parlamento con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE son igualmente válidos por lo que se refiere al derecho para ejercitar la acción con arreglo al artículo 146 del Tratado CEEA, redactado en los mismos términos.

1. Asunto C-213/88

26. El Parlamento formula, en primer lugar, objeciones contra la *forma del escrito de interposición del recurso.* Según él, deben precisarse los motivos de infracción. La excesiva imprecisión de los motivos invocados dificulta el ejercicio correcto del derecho de defensa.

27. El Gobierno luxemburgués alega, por el contrario, que impugna las decisiones en litigio en su conjunto. Se refiere a las circunstancias en las que tuvo conocimiento de las decisiones impugnadas y cita frases concretas de las decisiones para fundamentar su deseo de que el Tribunal de Justicia compruebe diversos elementos que podrían producir efectos jurídicos.

28. Para que un escrito de interposición sea válido basta que, además de las pretensiones, contenga una fundamentación de hecho y de derecho. [4] El escrito de interposición del asunto C-213/88 señala los fundamentos jurídicos oportunos y cita la decisión impugnada. Expone tanto los hechos como las consecuencias jurídicas que, en opinión del demandante, deben deducirse de ellos. Por tanto, ni de la forma ni del contenido del escrito de interposición puede deducirse objeción alguna contra la admisibilidad del recurso.

3 — Sobre la posibilidad de impugnar medidas con arreglo a los artículos 31 y 38 del Tratado CECA, véase la sentencia 230/81, antes citada, y con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, véase la sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339).

4 — Véase la sentencia de 12 de julio de 1957, Algera D. y otros/Asamblea común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (asuntos acumulados 7/56 y 3/57 a 7/57, Rec. pp. 83 y ss., especialmente p. 132).

29. El Parlamento alega como excepción de inadmisibilidad que las medidas impugnadas *no son susceptibles de control jurisdiccional*, ya que conciernen exclusivamente a la organización interna del Parlamento. Amparándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [5] el Parlamento estima que estos actos, derivados de la competencia de organización autónoma, no son susceptibles de control jurisdiccional.

30. Hay que reconocer que en los asuntos citados por el Parlamento, el Tribunal de Justicia no ha admitido el control jurisdiccional de los actos de organización interna de la Institución. Pero la única cuestión que puede plantease aquí es si se trata realmente de actos de organización interna. En efecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido en otras circunstancias el efecto jurídico de determinadas Resoluciones del Parlamento y ha considerado, por ello, que podían ser objeto del control jurisdiccional efectuado por el Tribunal de Justicia. [6]

31. Para enjuiciar la cuestión de si una decisión del Parlamento o de uno de sus órganos corresponde a la competencia para establecer la organización interna o si se trata de una medida que surte efectos jurídicos frente a terceros, no hay que atender a la forma de la medida de que se trata sino a su contenido. Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia hay que examinar la naturaleza jurídica del acto para determinar si está destinado a producir efectos jurídicos. [7]

5 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988, asuntos acumulados 358/85 y 51/86, antes citados, y auto de 4 de junio de 1986, Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento (78/85, Rec. p. 1753).

6 — Sentencia de 10 de abril de 1984, Luxemburgo/Parlamento Europeo, 108/83, antes citada.

7 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Comisión (114/86, Rec. p. 5289), apartado 12, y las sentencias del Tribunal de Justicia en el asunto 230/81, y en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86.

32. a) La decisión de 1 y 2 de junio de 1988 contiene un punto controvertido, al que se opone el Gobierno luxemburgués, que es la creación de una «Oficina central de prensa» en Bruselas. El Parlamento expone que se trataba únicamente de reforzar la Oficina de Prensa, que ya existe como unidad autónoma de la Dirección General III.

33. Así pues, las partes discuten ya sobre si lo que se pretende es crear un nuevo Servicio o solamente reforzar el personal de una unidad administrativa ya existente. En ninguna de las dos hipótesis se evidencia si se trata de una medida de organización interna que no afecta en modo alguno a los derechos de terceros. Por el contrario, la respuesta a estas cuestiones presupone el examen del contenido de las decisiones impugnadas, de manera que, sin que exista una resolución definitiva sobre la admisibilidad del recurso relativo a las decisiones de 1 y 2 de junio de 1988, hay que examinar la fundamentación de éstas. [8]

34. b) Mediante su decisión de 15 de junio de 1988, la Mesa aprobó proyectos inmobiliarios concretos, cuya ejecución se encargó al Secretario General. Aunque se califique esta delegación al Secretario General de acto de organización interna, este aspecto no puede determinar la naturaleza jurídica de la decisión impugnada. Lo que es esencial y decisivo para ello es la opción definitiva en favor de los proyectos inmobiliarios. Por el contrario, la forma y las modalidades de su ejecución tienen un interés secundario. La delegación efectuada en el Secretario General puede considerarse ya como el pri-

8 — Véase la sentencia en el asunto 230/81, apartado 30, y la sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, apartado 15.

mer paso para la ejecución de la decisión, pues la responsabilidad de la ejecución se ha encomendado a un órgano determinado. La decisión en favor de los proyectos inmobiliarios no sólo constituye una declaración de intenciones de la Mesa, que exija nuevas decisiones para adquirir carácter obligatorio, sino una decisión con un contenido concreto y preciso. Por tanto, la decisión de la Mesa de 15 de junio de 1988 posee carácter decisorio, que produce efectos jurídicos y que, por consiguiente, es recurrible.

Así pues, puede admitirse el recurso interpuesto en el asunto C-213/88 por lo que se refiere a la decisión de 15 de junio de 1988.

2. Asunto C-39/89

35. En la fase escrita del asunto C-39/89 se ha suscitado un incidente sobre la admisibilidad del recurso. El Tribunal de Justicia puso fin al mismo resolviendo unir al fondo del asunto la excepción de inadmisibilidad propuesta formalmente por la parte demandante. El Parlamento invoca dos motivos contra la admisibilidad del recurso, uno basado en la forma del escrito de interposición y otro en la naturaleza de las medidas impugnadas.

36. a) A semejanza de las observaciones preliminares presentadas en el asunto C-213/88, el Parlamento adopta el punto de vista de que *el escrito de interposición no cumple los requisitos procesales,* por lo que no se puede admitir el recurso. En su opinión, para impugnar los actos de una Institución no basta con alegar la incompetencia de la Institución autora del acto o la violación del Tratado. Sin un mínimo de fundamentación del recurso se impondría al demandado la carga de la prueba de que su comportamiento no rebasa los límites de la legalidad.

37. El Gobierno luxemburgués alega que el escrito de interposición incluso va más allá de los requisitos formales mínimos exigidos por el artículo 38 del Reglamento de Procedimiento. El escrito de interposición señala el objeto del litigio, la Resolución en conjunto, así como algunos apartados concretos de la misma. Los motivos de su impugnación, es decir, la causa de nulidad en la que ha incurrido el Parlamento y la violación del principio de proporcionalidad, están, según él, detalladamente fundamentados. Por lo demás, la excepción propuesta por el Parlamento es errónea desde el punto de vista jurídico, por afectar a la práctica de la prueba, cosa que no tiene nada que ver con la conformidad formal a Derecho del escrito de interposición.

38. El artículo 38 del Reglamento de Procedimiento regula los requisitos formales del escrito de interposición. Las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 38 se cumplen sin duda alguna. Asimismo, se cumple la letra d), que establece la obligación de expresar las pretensiones. En todo caso podría plantear problemas la letra c), que establece que el escrito de interposición contendrá «la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados». En dicho escrito se describe el objeto del litigio como la Resolución del Parlamento por la que se adopta el Informe Prag. Por ello, el objeto del litigio es la Resolución en conjunto. El objeto del recurso se concreta y fundamenta en la medida en que dicho escrito, para fundamentar jurídicamente el recurso, subraya determinados apartados de la Resolución que se consideran ilegales. El fundamento material de las pretensiones del recurso lo constituye la exposición de elementos concretos de la Resolución en litigio y su con-

traposición a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia hasta la fecha sobre la cuestión de la sede. Mediante dicha exposición, el Gobierno luxemburgués fundamenta los motivos invocados basados en la incompetencia y falta de proporcionalidad del acto impugnado. Con esta exposición se cumple por tanto la exigencia de una «exposición sumaria de los motivos invocados».

39. La letra e) del apartado 1 del artículo 38 exige que el escrito de interposición contenga «la proposición de prueba, si procediere». Así pues, la indicación de los medios de prueba sólo es obligatoria cuando existe controversia sobre cuestiones de hecho. En el presente caso sólo se trata de un mero examen de la legalidad. Dado que la Resolución impugnada se acompaña al escrito de interposición, se cumplen los requisitos del apartado 4 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento en relación con el párrafo segundo del artículo 19 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea y del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

40. La cuestión previa planteada por el Parlamento sobre la carga de la prueba debe rechazarse en el marco del examen de la admisibilidad del recurso. Hay que aceptar la tesis del Gobierno luxemburgués de que la cuestión de la carga de la prueba se refiere a una norma procesal relativa a la fundamentación del recurso. La cuestión previa planteada por el Parlamento podría entenderse en el sentido de que se refiere a los requisitos impuestos a la parte demandante en relación con la formulación del escrito de interposición, lo que al menos en parte puede ser también una cuestión de admisibilidad.

41. Desde un punto de vista puramente formal, el demandante está obligado a presentar una mínima exposición de los hechos para que se pueda reconocer qué medidas son impugnadas y por qué motivos. Pero este requisito procesal de admisibilidad corresponde básicamente al contenido de la letra c) del apartado 1 del artículo 38, que exige una descripción del objeto del litigio y una exposición sumaria de los motivos invocados. Los requisitos que van más allá de los impuestos a la parte demandante en relación con la formulación del escrito de interposición son elementos que corresponden al examen de la fundamentación del recurso.

42. Dado que el escrito de interposición en el asunto C-39/89 cumple los requisitos formales del Reglamento de Procedimiento, debe desestimarse la primera excepción de inadmisibilidad propuesta por la parte demandada.

43. b) La segunda excepción de inadmisibilidad se refiere a la *naturaleza* de la medida impugnada. El Parlamento alude a la sentencia Salerno/Comisión y Consejo.[9] En efecto, en ella el Tribunal de Justicia declaró que una Resolución del Parlamento no tenía carácter vinculante:[10] Sin embargo, esta declaración no se puede considerar fuera de su contexto.

44. En el asunto citado, los demandantes alegaban la violación del principio de confianza legítima, confianza que basaban en una Resolución del Parlamento. La Resolución de que se trataba contenía un dictamen del Parlamento sobre una propuesta de Reglamento presentada al Consejo por la Co-

9 — Sentencia de 11 de julio de 1985, Salerno/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 y 10/84, Rec. p. 2523).

10 — Antes citada, apartado 59.

misión de las Comunidades Europeas. En apoyo de sus tesis, los demandantes invocaron los términos en los que se habría expresado el Parlamento en relación con la situación jurídica de éstos.

45. Aunque el Tribunal de Justicia resolvió en este asunto que una Resolución del Parlamento no tiene carácter vinculante y que no puede basarse en ella la confianza legítima en que las Instituciones se conformarán a aquélla, ello de ningún modo puede constituir un precedente para el asunto que se ha de resolver ahora. En efecto, en la sentencia Salerno, la Resolución representaba una etapa del procedimiento legislativo del Derecho comunitario. Sólo más tarde se tomaría en el Consejo una decisión con carácter obligatorio sobre el contenido del acto jurídico que se debía adoptar.

Como elemento de la fase consultiva, la Resolución de que se trataba no podía tener carácter vinculante.

46. Como ya he mencionado repetidas veces, para calificar una medida no hay que tener en cuenta su forma sino su contenido. Esto se deduce con claridad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el cual, en otras sentencias, consideró que determinadas Resoluciones del Parlamento producían efectos jurídicos obligatorios [11] o, en su caso, que podían perfectamente producir tales efectos. El Tribunal de Justicia siempre ha hecho depender del contenido su juicio sobre el carácter decisorio de una Resolución del Parlamento. En la medida en que no se reconozca claramente el carácter decisorio, [12] el examen de la cuestión de la admisibilidad implica el examen del contenido de la Resolución. [13]

47. Según la Resolución Prag, se debe establecer una «mejor reorganización» del trabajo del Parlamento, con las consecuencias derivadas de ello para los lugares de trabajo y el personal. [14] En la parte dispositiva se concretan las medidas requeridas. Según ella es requisito indispensable:

«Disponer en Bruselas del personal encargado de las siguientes actividades:

— comisiones y delegaciones,

— información y relaciones públicas,

— estudios e investigación,

así como de

— otros funcionarios cuya principal tarea sea la prestación de servicios directos a los diputados por separado, y de

11 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos 230/81 y 108/83, y en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, citadas en las notas 1 y 5.

12 — Sentencia en el asunto 108/83, apartado 23.

13 — Sentencia en el asunto 230/81, apartado 30, y sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, apartado 15.

14 — Apartado 1 de la Resolución.

— aquellos funcionarios cuyas funciones de control y apoyo hagan necesaria su presencia en el mismo lugar que los anteriormente mencionados.» [15]

Para subrayar la seriedad y urgencia [16] de las modificaciones, se encomienda a los órganos del Parlamento que

«tomen rápidamente todas las medidas oportunas, incluidas las consultas a los funcionarios, para aplicar lo anteriormente mencionado, especialmente arrendando o adquiriendo nuevos locales y cancelando arrendamientos de edificios que ya no resulten necesarios». [17]

48. Por consiguiente, la Resolución es tan concreta en algunos puntos que hay que atribuirle carácter decisorio. Aunque no se indiquen cifras concretas, la Resolución tiene un contenido que puede hacerse efectivo de manera que ya no cabe negarle carácter decisorio por falta de un objeto suficientemente determinado. En particular, mediante el mandato a los órganos para la ejecución de proyectos concretos, se producen efectos que, en determinadas circunstancias, pueden ir contra las garantías jurídicas dadas al Gran Ducado. La posibilidad de que afecte a la situación jurídica de terceros debería bastar para declarar la posibilidad de impugnar la medida de que se trata.

15 — Apartado 10 de la Resolución.

16 — Apartado 17 de la Resolución.

17 — Apartado 16 de la Resolución.

II. *Fundamentación*

1. Normas de competencia sobre la cuestión de la sede

49. La legalidad de las medidas impugnadas debe apreciarse en el contexto de la situación jurídica creada por los Estados miembros y precisada por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia. La situación jurídica de partida no ha cambiado en nada respecto a anteriores asuntos.

a) Evolución hasta 1981

50. Con arreglo a los artículos 77 del Tratado CECA, 216 del Tratado CEE y 189 del Tratado CEEA, la sede de las Instituciones de la Comunidad será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. Conforme al artículo 37 del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión), los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron una Decisión relativa a la instalación provisional de determinadas Instituciones y determinados Servicios de las Comunidades. [18] Esta Decisión entró en vigor el mismo día que el Tratado de Fusión. Con arreglo al artículo 37 del mismo deberán adoptarse expresamente «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 de las Comunidades Europeas». En el artículo 4 de la Decisión que lo desarrolla se dispone además: «La Secretaría

18 — Decisión 67/446/CEE y 67/30/Euratom (DO 1967, nº 152, p. 18).

General del Parlamento Europeo y sus Servicios seguirán instalados en Luxemburgo.»

51. En respuesta a un escrito del Presidente del Parlamento, en el que se explicaban los problemas de funcionamiento a los que iba a enfrentarse el Parlamento a causa del aumento del número de sus miembros derivado de la elección del Parlamento mediante sufragio universal, el Presidente del Consejo comunicó al del Parlamento, el 22 de septiembre de 1977, que los Gobiernos de los Estados miembros no veían ningún motivo para modificar la normativa entonces en vigor sobre los lugares de trabajo provisionales de la Asamblea ni desde el punto de vista jurídico ni desde el práctico. Estos lugares eran Luxemburgo y Estrasburgo, donde seguirían instalados la Secretaría General y sus Servicios, mientras que las Comisiones parlamentarias se reunían habitualmente en Bruselas, con la infraestructura mínima precisa para garantizar el desarrollo eficaz de sus reuniones.

52. A finales de 1980 y principios de 1981, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se reunieron en el marco de una conferencia sobre la sede de las Instituciones de la Comunidad. Allí se comprobó que continuaban existiendo opiniones diferentes y que, entre las diversas soluciones imperfectas, la más satisfactoria era seguir manteniendo el *statu quo,* es decir, la fijación de algunos lugares de trabajo provisionales. El 23 y 24 de marzo de 1981, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Maastricht con ocasión del Consejo europeo, decidieron unánimemente «confirmar el *statu quo* en lo que se refiere a los lugares de trabajo provisionales de las Instituciones europeas«. La conferencia sobre la sede de las Instituciones concluyó el 30 de junio de 1981, tomando nota de esta decisión. Se confirmó expresamente la competencia exclusiva de los Gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las Instituciones. Se comprobó que la decisión de Maastricht fue adoptada en ejercicio de esta competencia y que no prejuzgaba la fijación de la sede de aquéllas. [19]

53. Desde entonces los Gobiernos de los Estados miembros no han adoptado ninguna otra decisión sobre la sede o los lugares provisionales de trabajo de las Instituciones.

b) Sentencia dictada en el asunto 230/81

54. Después de ello, el Parlamento resolvió en 1981 celebrar sus sesiones plenarias en *Estrasburgo* (y no en Luxemburgo al mismo tiempo), que las reuniones de las comisiones y grupos políticos tuvieran lugar en *Bruselas* por regla general y *revisar el funcionamiento de la Secretaría teniendo en cuenta las exigencias derivadas de este reparto.* Ello dio lugar a un recurso del Gobierno luxemburgués contra el Parlamento con el fin de que se anulara la Resolución del mismo. Este recurso fue desestimado.

55. Respecto a la competencia sobre la cuestión de la sede y los lugares de trabajo, el Tribunal de Justicia hizo constar que, en virtud de los Tratados constitutivos de la Comunidad, correspondía a los Gobiernos de los Estados miembros fijar la sede de las Instituciones. Al mismo tiempo subrayó que los Estados miembros tienen no sólo el derecho sino también la obligación de ejercer esta competencia y que «todavía no han cumplido» [20] esta obligación. Según el Tribunal de Justicia, al adoptar las Decisiones

19 — Un resumen de estos antecedentes se encuentra en la sentencia en el asunto Luxemburgo/Parlamento, 230/81, citado en la nota 1.

20 — Sentencia en el asunto 230/81, antes citado, apartado 36.

provisionales en ejercicio de su competencia, los Estados miembros deben, para cumplir con su deber de leal cooperación derivado del artículo 5 del Tratado CEE, respetar la competencia del Parlamento para regular su organización interna y velar por que dichas Decisiones no entorpezcan el buen funcionamiento del mismo.

56. Siempre según el Tribunal de Justicia, el Parlamento está autorizado, de acuerdo con la competencia para establecer su organización interna que le atribuyen los Tratados comunitarios, a «adoptar las medidas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades» *(traducción provisional).* [21] Sin embargo, en atención a este deber de leal cooperación, el Parlamento tiene que respetar igualmente los actos y decisiones provisionales de los Gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las Instituciones. Queda intacta la competencia del Parlamento para deliberar sobre cuestiones relacionadas con la Comunidad y exhortar a los Gobiernos a que actúen.

57. Para comprobar si el Parlamento era incompetente para adoptar una Resolución determinada, se debe examinar, según el Tribunal de Justicia, el contenido decisorio de la misma, a la luz de la obligación de respetar las respectivas competencias de los Estados miembros y del Parlamento.

58. Según el Tribunal de Justicia, el artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965 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.

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 aquél en el que se halla instalada su Secretaría, *la infraestructura* [22] *indispensable* [22] a fin de poder cumplir las misiones que le confían los Tratados en todos los lugares expresados» [23] *(traducción provisional).*

59. No obstante, hay que indicar que el traslado de personal no debe sobrepasar los límites arriba 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 [...]» [24] *(traducción provisional).*

60. El Gran Ducado de Luxemburgo fracasó en su pretensión de que se anulase la Resolución por la que se adoptó el informe Zagari.

c) Sentencia dictada en el asunto 108/83

61. Después de dictarse sentencia en el asunto 230/81, [25] el Parlamento adoptó otra

21 — Sentencia en el asunto 230/81, apartado 38.

22 — El subrayado es mío.

23 — Apartados 53 y 54.

24 — Apartado 55.

25 — Sentencia en el asunto 230/81, antes citado, véase la nota 1.

Resolución. En ella preveía el *reparto duradero* del personal de la Secretaría General *entre Estrasburgo y Bruselas* y su instalación en estos lugares. Por consiguiente, la Secretaría General *ya no* estaría instalada en *Luxemburgo*. Según la sentencia del Tribunal de Justicia, una Resolución de tan amplio alcance excedía la competencia del Parlamento, razón por la cual la declaró inválida. [26]

d) Sentencia dictada en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86 [27]

62. En 1985, el Parlamento adoptó una Resolución con arreglo a la que se dispuso la construcción de un edificio que debía comprender una sala de al menos 600 asientos, destinada a la celebración ocasional de sesiones plenarias en Bruselas. El Gobierno francés recurrió contra ella. El Tribunal de Justicia resolvió que las Decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros no excluían

«que el Parlamento, en el ejercicio de su competencia para regular su organización interna, decida *celebrar una sesión plenaria fuera de Estrasburgo*, siempre y cuando tal Decisión tenga el carácter de excepción, *respetando de este modo la posición de la citada ciudad como lugar normal de reunión*, y cuando esté justificada por razones de carácter objetivo relacionadas con el buen funcionamiento del Parlamento». [28]

63. Por estas razones el Tribunal de Justicia desestimó la pretensión de la República Francesa de que se anulara la Resolución en litigio.

26 — Sentencia en el asunto 108/83, antes citado, véase la nota 1.

27 — Sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, antes citada, véase la nota 1.

28 — Apartado 36.

e) Resumen de la jurisprudencia

64. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se puede resumir así:

— Los Estados miembros están autorizados y obligados a decidir los lugares de instalación provisional o futura de las Instituciones de la Comunidad. Para ello les corresponde la responsabilidad de completar el sistema de disposiciones institucionales previsto por los Tratados, para garantizar el funcionamiento de las Comunidades. De ello se deriva que los Estados miembros no sólo tienen el derecho, sino también la obligación de ejercer esta competencia. Consta que los Gobiernos de los Estados miembros aún no han cumplido su obligación de fijar la sede de las Instituciones de conformidad con los preceptos de los Tratados [29] y ni tan siquiera han previsto un lugar de trabajo provisional único para el Parlamento. [30] De este modo se entorpece el buen funcionamiento del Parlamento. [31]

— El Parlamento está autorizado, con arreglo a la competencia para establecer su organización interna que le atribuyen los Tratados, a adoptar las medidas oportunas para garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, de acuerdo con la mutua obligación de leal cooperación derivada del artículo 5 del Tratado CEE, las Resoluciones del Parlamento deben respetar 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, [32] no pudiendo poner

29 — Sentencia en el asunto 230/81, apartados 35 y 36.

30 — Sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, apartado 34.

31 — Sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, apartado 40.

32 — Sentencia en el asunto 230/81, apartados 37 y 38; y sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, apartados 34 y 35.

en tela de juicio el carácter que posee Luxemburgo de lugar de trabajo de la Secretaría General del Parlamento. [33]

65. Basándose en estos principios, el Tribunal de Justicia declaró ajustada a Derecho la decisión del Parlamento de celebrar en Bruselas sesiones especiales o sesiones plenarias suplementarias durante las semanas dedicadas en gran parte a reuniones de las Comisiones parlamentarias o de los grupos políticos, así como la decisión de que debía reexaminarse el funcionamiento de la Secretaría y de los Servicios técnicos para tener en cuenta las exigencias de las actividades del Parlamento en Estrasburgo y Bruselas.

66. En cambio, el Tribunal de Justicia condenó la decisión del Parlamento de efectuar el reparto de sus Servicios y su personal en lugares distintos de Luxemburgo, en concreto en Estrasburgo y en Bruselas, debido a que de ese modo la Secretaría General ya no estaría instalada en Luxemburgo.

67. De ello se desprende que el Tribunal de Justicia reconoce al Parlamento un amplio margen de apreciación para juzgar qué medidas considera necesarias para regular su funcionamiento, pero aquél no puede descartar uno de los lugares de trabajo fijados por los Gobiernos. [34]

68. Las decisiones del Parlamento en litigio se deben examinar a la luz de estos principios.

33 — Sentencia en el asunto 108/83, apartados 25, 28 y 31.

34 — Véanse las observaciones del Gran Ducado de Luxemburgo en el asunto 108/83 (Rec. 1984, p. 1952).

69. El Gobierno luxemburgués prefiere otro método de examen. Según él, el Parlamento sólo puede mantener fuera de Luxemburgo la infraestructura indispensable para garantizar el cumplimiento de las tareas a él encomendadas. Con ello quiere decir que toda decisión de traslado total o parcial, de hecho o de Derecho, de la Secretaría General del Parlamento o sus Servicios, que no corresponda a este criterio de carácter indispensable, constituiría una infracción del artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965 y atentaría contra las garantías que entonces se dieron a Luxemburgo.

70. Esta interpretación se puede apoyar en los términos de la sentencia de 1983. Pero olvida el contexto de las sentencias dictadas en aquella época y posteriormente. El Tribunal de Justicia autorizó con sus sentencias medidas del Parlamento de mucho mayor alcance que la que ahora se trata y sólo intervino cuando el Parlamento quiso abandonar completamente Luxemburgo como lugar donde se sitúa su Secretaría General.

71. Así pues, el Tribunal de Justicia ha reconocido al Parlamento un considerable margen para apreciar las medidas que éste considera indispensables.

72. Al enjuiciar el presente asunto también se tiene que partir de este principio.

2. Asunto C-213/88

73. a) En la decisión de 1 y 2 de junio de 1988, la Mesa del Parlamento toma nota del

informe del grupo *ad hoc* «Información», se muestra de acuerdo con sus líneas generales y encarga al Secretario General la tarea de crear las condiciones necesarias para la ejecución de las propuestas aprobadas. De este modo, la Mesa asume el contenido del informe, de manera que habrá que hacer referencia a las declaraciones en él contenidas al efectuar el examen de la legalidad de la decisión impugnada.

74. Las propuestas encabezadas con el título «V. Conclusiones» están destinadas a ser llevadas a la práctica. Según ellas, la Oficina central de prensa de Bruselas es un Servicio autónomo de la DG III, definiéndose sus funciones de un modo comparable a las de un servicio de portavoz. Como medida concreta se dispone que «el sector portugués de la División de Publicaciones (2A y 2C) será trasladado a Bruselas a partir del 1 de enero de 1989». Además, se expresa la intención de proceder al traslado de otros sectores lingüísticos. Finalmente, en el marco de las propuestas aprobadas de esta forma, se encarga al Secretario General que proceda a la ampliación del personal de los Servicios de Información y a la reestructuración del Servicio de Publicaciones.

75. Del informe no se desprende claramente si la *Oficina central de prensa* debe ser de nueva creación o si se trata meramente del refuerzo de la organización ya existente. Si se considera el apartado V de las «Conclusiones» separado de su contexto, se encuentran elementos favorables a la creación de una nueva Oficina de Prensa. De ella se dice que debe ser un «Servicio autónomo», del que solamente se definen las tareas. Por lo demás, se menciona la reestructuración del Servicio de Publicaciones.

76. Si por el contrario se considera el informe en conjunto, da la impresión de que la Oficina central de prensa ya ha sido creada. El apartado II.1 menciona que la Oficina central de prensa debe *seguir estando* bien diferenciada de la Oficina de Información de Bruselas, competente para Bélgica.

77. El Parlamento ha expuesto en la fase escrita que la Oficina central de prensa ya existe desde 1980, de modo que se trata meramente de un refuerzo del personal de la misma.

78. En primer lugar, hay que hacer constar que es competencia del Parlamento determinar el modo y la medida de la actividad de prensa. Por tanto no se trata tanto de si se han aumentado las funciones del Parlamento y en qué medida. Aun cuando se considera necesaria una explicación sobre el refuerzo sustancial de la actividad de publicación, los argumentos expuestos por el Parlamento pueden justificar el refuerzo del trabajo relacionado con la prensa.

79. El aumento de las competencias reales puede hacer precisa la intensificación de la política de información, pues la mayor cantidad de materias objeto de deliberación, así como el incremento de las posibilidades concretas de influir en los procedimientos legislativos (por ejemplo, el procedimiento de cooperación), exigen una mayor producción informativa para garantizar una información que cubra todos los terrenos.

80. Un argumento importante es la necesidad para el Parlamento de informar de sus funciones y de sus actividades y de mantener contactos con los electores. Para el Parlamento, elegido por sufragio universal directo, el informar suficientemente al público constituye una obligación inexcusable.

81. Por consiguiente, es lógico que el Parlamento utilice unas estructuras de comunicación que le permitan garantizar una amplia transparencia del procedimiento legislativo y la información a los ciudadanos.

82. No se puede objetar al Parlamento que considere necesario un refuerzo de su Servicio de Prensa en Bruselas para realizar este cometido y que justifique esta medida diciendo que, por un lado, una parte esencial del trabajo del Parlamento se realiza en Bruselas, es decir, el trabajo de las comisiones y de los grupos políticos —trabajo que ocupa tres de las cuatro semanas de sesiones— y, por otro, que la mayoría de los periodistas interesados por la política europea se encuentra acreditada allí.

83. En este contexto no puede considerarse decisivo el que la Oficina central de prensa existiera ya y sólo se refuerce su personal, o si debe ser creada con la misma inversión en personal. La Oficina de prensa no existía anteriormente en Luxemburgo con la forma proyectada y con las funciones definidas en el informe del grupo *ad hoc* «Información», de manera que no se puede hablar tampoco del traslado de un Servicio. Las funciones definidas en el informe para la Oficina central de prensa presentan una vinculación geográfica especial con las actividades políticas que se efectúan en Bruselas, pues:

— En el propio lugar es donde mejor se garantizan los contactos con la prensa europea acreditada en Bruselas.

— En el propio lugar donde se realizan las actividades, es decir, Bruselas, es donde mejor se puede efectuar de la manera más rápida y más fiable la redacción y difusión de las informaciones diarias sobre el trabajo de las comisiones y delegaciones parlamentarias.

— Para la gestión del «Servicio de noticias» —una selección de noticias de agencias, un resumen de informes de prensa de los Estados miembros y una recopilación de recortes de prensa que se envían a un número restringido de destinatarios— y para la futura base de datos Epistel, no es imprescindible que exista una vinculación geográfica, pero sí está objetivamente justificada, pues los destinatarios residen en Bruselas. Sin embargo, la atribución de estas funciones junto a los restantes trabajos unidos al lugar de instalación, no puede implicar la improcedencia del establecimiento de la Oficina de Prensa.

— Por otra parte, la colaboración con los Servicios de información de los grupos políticos, en la medida en que éstos ejercen su actividad en Bruselas, implica también consideraciones de proximidad geográfica.

— El quinto punto relativo a las funciones encomendadas a la Oficina central de prensa consiste en «organizar los medios y las estructuras de acogida para los periodistas acreditados en los diferentes lugares de trabajo de la Institución y gestionar las salas de prensa de Bruselas y Estrasburgo». Bruselas es sin duda el lugar más adecuado, aunque tal vez no sea el único posible. La atribución de esta función no sobrepasa las competencias del Parlamento.

84. La apreciación de la procedencia de la creación o fortalecimiento de la Oficina central de prensa en Bruselas depende en último término de las funciones que se le atribuyen. Tal y como están descritas en el informe del grupo *ad hoc* «Información» no pueden formularse grandes objeciones.

85. No sucede lo mismo, por ejemplo, con los reportajes sobre las sesiones plenarias de Estrasburgo, como se ha alegado en el transcurso del procedimiento. Dado que estos reportajes de las sesiones no se redactan en dicho lugar, no hay razón alguna por la que dichos informes se puedan redactar mejor en Bruselas que en Luxemburgo. Y aún queda más claro que no todas las actividades encomendadas a la Oficina central de prensa exigen que ésta se instale en Bruselas si se tiene en cuenta la redacción de folletos de información general destinados al público en general. No se percibe la necesidad de redactar dichas publicaciones en Bruselas.

86. Por otro lado, la concentración de todas estas funciones en un lugar es más adecuada que su reparto en varios. El Tribunal de Justicia ha censurado expresamente que los Estados miembros aún no hayan fijado un único lugar de trabajo para el *Parlamento*. Por ello este órgano podía instalar en Bruselas un Servicio como Oficina central de prensa.

87. En el contexto de la jurisprudencia citada se debe examinar también el traslado del *sector lingüístico portugués* de la Dirección General de Publicaciones desde Luxemburgo a Bruselas. El Gobierno demandante ve en ello el traslado ilícito de una unidad administrativa. El Parlamento se defiende alegando la necesidad de reforzar la Oficina central de prensa de Bruselas y la disposición de los cuatro funcionarios interesados para trasladarse a Bruselas. Así pues, se trataba, en primer lugar, del necesario traslado de determinados funcionarios y, como consecuencia de ello, del traslado de los Servicios a los que pertenecían estos funcionarios.

88. Propongo a este Tribunal de Justicia que acepte las explicaciones del Parlamento y no ponga objeciones al traslado de los cuatro funcionarios. Cualquier otra interpretación significaría que el Tribunal de Justicia sustituiría la facultad de apreciación de las autoridades competentes por la suya propia.

89. Como ya se ha indicado en la discusión de las funciones atribuidas a la Oficina de prensa por el informe del grupo *ad hoc* «Información», la atribución de una u otra función a dicha Oficina, que podría desempeñarse igualmente en otros lugares, de algún modo como una competencia accesoria, no nos puede llevar a considerar jurídicamente ilícita la concentración de un Servicio en Bruselas, ya que dicha concentración está

comprendida en el marco de la facultad de apreciación de que dispone el Parlamento.

90. El Parlamento ha rechazado de modo convincente la crítica del Gobierno demandante respecto al traslado de los miembros de la División de Publicaciones basada en que la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas está instalada en Luxemburgo, indicando que se trata de los Servicios internos de la Secretaría para la reproducción y difusión de documentos destinados a los grupos políticos y a las comisiones o producidos por ellos. Es indudable que tal Servicio es imprescindible en el lugar donde se celebran las sesiones de las comisiones y los grupos parlamentarios, es decir, en Bruselas.

91. Además, estas decisiones no pueden poner en tela de juicio que Luxemburgo sea el lugar de trabajo de la Secretaría General, incumpliendo con ello las seguridades que Luxemburgo recibió en 1965. La comparación del número de empleados entonces y hoy en la Secretaría General en Luxemburgo habla por sí sola.[35]

92. A continuación debemos abordar la alegación del Gobierno demandante de que se ha modificado la proporción de funcionarios destinados en Luxemburgo y en Bruselas, en detrimento para Luxemburgo. Ello es indiscutible, a la vez que inevitable, por lo que respecta a la relación numérica, pues Luxemburgo, a diferencia de Estrasburgo y Bruselas, no ejerce funciones parlamentarias, sino que es la sede de la Secretaría General del Parlamento, órgano que solamente existe para apoyar las actividades parlamentarias que se desarrollan fuera de Luxemburgo, es decir, en sus tres cuartas partes en Bruselas. Estas requieren la presencia en Bruselas de los funcionarios que trabajan directamente con los parlamentarios, cualquiera que sea el Servicio al que pertenezcan, a los que hay que añadir aquellos otros funcionarios necesarios para controlar o apoyar a estos miembros del personal. En este caso, el contacto personal no puede ser sustituido por los modernos medios de comunicación. Es inevitable que la necesaria presencia por motivos objetivos de estos funcionarios en Bruselas incida en la relación entre el número de miembros del personal destinados en Bruselas y Luxemburgo.

93. Por otro lado, el 31 de julio de 1990 estaban destinados en Luxemburgo 2.360 funcionarios y agentes, frente a 420 en 1965, cuando se adoptó la decisión de que la Secretaría General del Parlamento permaneciera en Luxemburgo. Este número ha pasado de 2.428 en 1988 a los 2.360 citados. Pero no se puede decir por ello que Luxemburgo haya sido desplazado como sede de la Secretaría del Parlamento, como se temía en el procedimiento en el que el Gran Ducado de Luxemburgo obtuvo la condena del Parlamento por este Tribunal de Justicia.[36]

94. b) Debe examinarse la decisión de 15 de junio de 1988 por la que la Mesa votó en favor de *dos proyectos inmobiliarios en Bruselas* para ver si sobrepasa la competencia del Parlamento y afecta a los derechos del Gran Ducado de Luxemburgo. En el marco de la

35 — 1965: 398 sin contar el personal de los grupos políticos. 420 incluyéndolo.
1990: 2.297 sin contar el personal de los grupos políticos. 2.360, incluyéndolo.
La cuestión de si este personal debe imputarse a la Secretaría General del Parlamento puede quedar pendiente ahora por no ser relevante para la resolución del litigio.

36 — Sentencia en el asunto 108/83, apartado 61; véase, *supra*, punto II 1 c).

Nota relativa a las previsiones a medio plazo para las actividades del Parlamento Europeo en los tres lugares de trabajo habituales, que contiene la decisión de la Mesa que se ha impugnado, ésta aprobó una nota del Secretario General de 6 de junio de 1988 sobre el mismo tema, haciendo por tanto suyo su contenido. Por consiguiente, para aclarar los propósitos que perseguía la decisión impugnada, nos podemos remitir al contenido de la nota de 6 de junio.

95. En su nota, el Secretario General considera indispensables los siguientes locales para hacer frente a las necesidades de espacio:

— Alrededor de 300/350 despachos adicionales.

— Dos o tres salas de reunión con al menos 200/250 plazas cada una, que posibiliten la reunión de los grandes grupos políticos y, en su caso, la deliberación de varias comisiones en una sesión común.

— Los locales indispensables para los Servicios de reproducción y distribución.

96. En aquel momento era problemática la permanencia en 130 despachos situados en un edificio ocupado por el Parlamento, de modo que había que buscar su sustitución.

97. Según se comprueba en la nota del Secretario General, los dos proyectos inmobiliarios aprobados por la Mesa para su realización pueden cubrir las necesidades de espacio señaladas. El proyecto «Park Leopold Investment» permitiría dar cabida a las salas de reunión y a alrededor de 100/150 despachos. Por su parte, el proyecto «Groupement COB—Société générale» podría albergar los Servicios técnicos y otros 200 despachos.

98. Tanto la nota del Secretario General como la de la Mesa señalan el objetivo del Parlamento de poner a disposición de los diputados, de la Secretaría General y de los grupos políticos despachos en número suficiente.

99. Si de los 300 a 350 despachos que deben ponerse a disposición mediante ambos proyectos inmobiliarios, restamos los 130 despachos que se deben desocupar, queda un aumento efectivo de unos 200 despachos. Nada se puede objetar a la intención de poner a la disposición tanto de los diputados como de los grupos políticos suficiente número de despachos.

100. El Parlamento señala que el grupo político socialista cuenta por sí solo con 170 miembros. En vista de ello no es exagerado exigir salas de reunión con 200 a 250 plazas.

101. A mi parecer, la discusión entre las partes sobre las reuniones de una «gran comisión» se aparta algo del tema. Su origen puede ser la referencia hecha por el mismo Parlamento a una «gran comisión», tanto en la decisión impugnada de la Mesa de 15 de junio de 1988 como en la nota del Secretario General de 6 de junio de 1988. En reali-

dad, es un tema de la competencia de organización interna del Parlamento dilucidar si su Reglamento prevé la posibilidad de que se celebren reuniones comunes de varias comisiones, así como habilitar los locales necesarios para ellas.

102. La referencia al artículo 37 del Reglamento del Parlamento sólo tiene un valor informativo limitado en la discusión sobre la necesidad de mayores salas de reuniones. Aplicando el artículo 37 del Reglamento del Parlamento, éste, reunido en sesión plenaria, puede descargarse de ciertos asuntos que se atribuyen a la «Comisión competente» para deliberación y decisión, convirtiéndose los resultados de los trabajos de dicha Comisión en decisiones del Parlamento por simple aprobación en sesión plenaria. En los casos en que se aplica el procedimiento descrito, se admite al público, con arreglo al apartado 4 del artículo 37. Pero la admisión del público significa que debe existir sitio para él y, llegado el caso, para los representantes de los medios de comunicación.

103. Se plantea la cuestión de en qué medida deben atribuirse locales a la Secretaría General, pero los datos numéricos presentados no permiten responder a dicha cuestión. A diferencia del trabajo de los diputados en las reuniones de los grupos políticos y de las comisiones, que se celebran lícitamente en Bruselas,[37] la Secretaría General sigue instalada en Luxemburgo. La atribución de un número considerable de nuevos despachos podría considerarse como un indicio del pretendido traslado de personal. Ahora bien, no es posible determinar cuántos locales suplementarios están destinados a ser utilizados por la Secretaría General. La simple posibilidad de utilizar un número mayor de oficinas no basta para poner en tela de juicio la licitud de las decisiones inmobiliarias, máxime cuando un posible traslado de personal deberá respetar los límites señalados.

104. En definitiva, no puede considerarse que la decisión de 15 de junio de 1988 en materia de política inmobiliaria exceda los límites de las competencias del Parlamento.

3. Asunto C-39/89

105. El apartado 7 de la Resolución, primero que el Gobierno luxemburgués considera ilegal, está redactado así:

«Decide, en consecuencia, *tomar medidas más satisfactorias para realizar sus tareas,* de acuerdo con las obligaciones que le impone la legislación comunitaria y el *derecho manifiesto* de un Parlamento elegido por sufragio universal directo.»

106. Cierto que este texto se refiere a una «decisión», pero es evidente que para determinar si en realidad se trata de una decisión impugnable no hay que atender a la letra sino al contenido de una decisión del Parlamento. En el presente asunto el contenido de ésta consiste en tomar medidas más satisfactorias para realizar sus tareas. El apartado 7 no dice cuáles han de ser esas medidas. Por ello carece de carácter decisorio.

37 — Véase la sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, antes citada.

107. El apartado 9 de la Resolución dispone que el Parlamento:

«Encarga a su Mesa que tome medidas lo antes posible para que el Parlamento pueda disponer de todo el personal y la infraestructura necesarios para llevar a cabo sus tareas de forma eficaz en los lugares donde se celebran las sesiones plenarias y otras reuniones parlamentarias [...].»

108. Esta formulación, que implica que el Parlamento «encarga» a la Mesa que tome medidas, puede ser entendida como una instrucción definitiva para el órgano que la recibe, en el sentido de reforzar los medios personales y materiales en Estrasburgo y Bruselas. Sin embargo, este texto es por sí sólo demasiado impreciso para servir de base jurídica a medidas concretas de ejecución. El propósito de realizar la tarea de una manera útil y eficaz es un objetivo general que nada dice sobre los medios para su consecución. Por consiguiente, sólo del apartado 9 de la Resolución no se puede derivar ningún efecto jurídico obligatorio.

109. No sucede lo mismo con el apartado 10, en el que el Parlamento manifiesta que «considera»

«que le es indispensable, para su buen funcionamiento, disponer en Bruselas del personal encargado de las siguientes actividades:

— comisiones y delegaciones,

— información y relaciones públicas,

— estudios e investigación,

así como de

— otros funcionarios cuya principal tarea sea la prestación de servicios directos a los diputados por separado, y de

— aquellos funcionarios cuyas funciones de control y apoyo hagan necesaria su presencia en el mismo lugar que los anteriormente mencionados».

110. El hecho de que el Parlamento «considere» produce la impresión de que se trata de una manifestación de opinión no vinculante. Sin embargo, los traslados de personal propuestos son tan concretos que se podría empezar inmediatamente a ponerlos en práctica. El apartado 17 de la Resolución muestra que se proyectan cambios inmediatos y concretos. En efecto, el Parlamento «llama la atención» en este apartado sobre

«la situación extrema en la que se encuentra y subraya la necesidad de proceder, tan pronto se disponga de infraestructuras, a los cambios previstos en los apartados 9, 10 y 11».

111. Además, en el apartado 16 de la Resolución se encarga directamente a los órganos del Parlamento de la realización de las modificaciones propuestas y ello tanto por lo que respecta a los locales como a las necesarias decisiones en el ámbito de la gestión del personal.

112. Dado que de ello se debe deducir que el apartado 10 de la Resolución produce efectos jurídicos, debemos examinar si las decisiones se mantienen dentro del marco de las competencias del Parlamento o si sobrepasan las mismas, incumpliendo por ello las garantías dadas al Estado luxemburgués.

113. Por lo que respecta al personal de las comisiones y delegaciones, hay que partir de la premisa de que el trabajo de las comisiones y grupos políticos tiene lugar en Bruselas, en condiciones jurídicamente irreprochables. Este reparto fundamental de las actividades del Parlamento entre tres lugares de trabajo fue autorizado recientemente por el Tribunal de Justicia en su sentencia dictada en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86. Siendo así que no hay nada que objetar a que las comisiones y delegaciones se reúnan en Bruselas, se sobrentiende que el personal de apoyo necesario tiene que estar presente allí.

114. Por lo que respecta al personal de información y relaciones públicas, me puedo remitir a las consideraciones efectuadas sobre la actividad de prensa del Parlamento al examinar el asunto C-213/88.[38]

115. Con relación a la unidad «Estudios e investigación» hay que reconocer sin duda el interés que posee disponer de los recursos necesarios de bibliografía y personal científico al efectuar el trabajo en comisiones, una parte importante del trabajo del Parlamento. Es comprensible que el Parlamento considere que la biblioteca debe estar a su disposición en Bruselas. Una biblioteca de consulta permite por su naturaleza el acceso en todo momento a la bibliografía deseada.

116. En este contexto, la objeción del Gobierno luxemburgués de que la utilización de las modernas técnicas informáticas hace innecesarios estos traslados no puede ser totalmente convincente. Las técnicas de telecomunicación pueden ser utilizadas, por ejemplo, cuando se trata de almacenar en microfichas voluminosos documentos o cuando se transmiten determinadas documentaciones por telefax de un lugar a otro. En cambio, la consulta de la bibliografía pertinente es insustituible.

117. También se justifica objetivamente el traslado del Servicio «Estudios e investigación». Este Servicio está destinado tanto a la biblioteca como al contacto personal con quienes le encomiendan tareas, los parlamentarios, si se quiere garantizar que los trabajos que se le confían sean también útiles para éstos.

118. Resumiendo, se puede decir que el traslado del mencionado personal no excede fundamentalmente las competencias del Parlamento en el marco de su facultad para establecer su organización interna. Ahora bien, se debe tener cuidado para que los traslados no adquieran tal alcance que pongan en tela de juicio la posición de Luxemburgo como lugar de trabajo de la Secreta-

38 — Véase, *supra*, los puntos 75 a 89.

ría General del Parlamento. De ese modo se alcanzaría el límite trazado por el Tribunal de Justicia en su sentencia 108/83.

119. El apartado 10 de la Resolución se refiere, además de a los grupos de personal ya mencionados, al personal cuya principal tarea consiste en prestar servicios directos a los diputados por separado. Ciertamente la formulación es muy general; no obstante, debería ponerse el acento en la palabra «directos». De este modo se delimita el grupo de personas que pueden estar comprendidas en la enumeración. En este sentido estricto quedan afectados los colaboradores de los diputados cuyo trabajo se caracteriza por las conversaciones personales y las instrucciones directas. Así entendido, a mi parecer no suscita ninguna objeción que este personal esté disponible en los correspondientes lugares de reunión, incluido Bruselas.

120. El último grupo de personas a que se refiere el apartado 10 de la Resolución es «aquellos funcionarios cuyas funciones de control y apoyo hagan necesaria su presencia en el mismo lugar que los anteriormente mencionados». También esta formulación reviste un carácter muy general. Puede entenderse como una disposición accesoria a las referidas a los grupos de personal anteriormente mencionados que están objetivamente delimitados. Si se toma en consideración su función de apoyo, ésta podría adquirir también un carácter residual, pues el círculo de grupos de personas ya descritos se amplía en esta medida. A mi juicio se deben subrayar las palabras «hagan necesaria». Por medio de éstas se alude al carácter indispensable que ha de informar la selección de los funcionarios afectados. Entendido de esta manera, el significado autónomo de este último guión es limitado y, por tanto, no plantea ningún problema.

121. No obstante, debo hacer también las siguientes observaciones. En el apartado 10 no se concretan las medidas que se han de adoptar. En su lugar, se encarga a los órganos del Parlamento, a su Presidente, su Secretario General, su Mesa, su Mesa ampliada y sus Cuestores que adopten las medidas adecuadas para su puesta en práctica.

122. Los efectos jurídicos de la Resolución se desprenden precisamente del mandato directo para realizar un proyecto objetivo y claramente delimitado. Por el contrario, su ejecución concreta corresponde a los órganos del Parlamento según las normas de distribución interna de la competencia. A este respecto hay que partir, mientras no se demuestre lo contrario, del principio de que los órganos del Parlamento, de acuerdo con la Decisión de los Gobiernos de 1965 y las sentencias del Tribunal de Justicia, no deben poner en tela de juicio la existencia de Luxemburgo como lugar de trabajo de la Secretaría del Parlamento.

123. Por último, el Gobierno luxemburgués ha resaltado especialmente los apartados 16 y 17 de la Resolución y los ha sometido a la apreciación del Tribunal de Justicia. Como ya he explicado al tratar de otros puntos, el alcance de los apartados 16 y 17 sólo se percibe si se combina con los demás apartados de la Resolución. El Gobierno luxemburgués ha declarado expresamente que los proyectos inmobiliarios sólo son un aspecto accesorio con relación a las decisiones en

materia de gestión de personal y que por ello pedía que el conjunto sólo se examinara en función de las cuestiones de gestión del personal.

124. Por consiguiente, los planes inmobiliarios no suscitan objeciones en la medida en que éstos deben crear las condiciones objetivas para que sea posible el traslado del personal dentro de los límites expuestos o en la medida en que así lo exija la celebración de sesiones plenarias, que fueron objeto de las sentencias de los asuntos 358/85 y 51/86.

125. Por lo que respecta a la decisión sobre las costas, debo señalar que el Gobierno luxemburgués no ha formulado ninguna propuesta. El Parlamento ha solicitado que se desestime el recurso y se condene en costas a la parte demandante.

126. A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Así resolvió también el Tribunal de Justicia en los dos últimos asuntos sobre la materia.[39]

C. Conclusión

127. Como consecuencia del precedente análisis, propongo al Tribunal de Justicia:

1) Desestimar los recursos.

2) Condenar en costas a la parte demandante.

39 — Sentencia en el asunto 108/83 y sentencia en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, a diferencia de la sentencia 230/81.