CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MAURICE LAGRANGE presentadas el 30 de abril de 1964 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Mediante resolución de 29 de mayo de 1963, la Sala de lo Penal del tribunal d'arrondissement de Luxembourg solicitó a este Tribunal una interpretación, con carácter prejudicial de los Tratados europeos (*dixit)* «sobre los extremos y textos señalados y cualquier otro, en su caso, que determine la duración de los períodos de sesiones de las Asambleas de las Comunidades Europeas y que resuelva, de esta manera, la cuestión de la inmunidad parlamentaria de los inculpados y demandados en la fecha de 6 de noviembre de 1962».

En efecto, el Tribunal recordará que dos miembros de la Cámara de Diputados del Gran Ducado, que también son miembros del Parlamento Europeo, se prevalieron de su inmunidad parlamentaria en esta doble condición con objeto de que se declarara inadmisible una acción por calumnia e injurias por medio de la prensa dirigida contra ellos. Después de un procedimiento bastante complicado, se interpuso una querella contra ellos y fueron emplazados el 6 de noviembre de 1962, es decir, durante las escasas horas del año en las que la Cámara de Diputados luxemburguesa no se encuentra en período de sesiones: efectivamente, ésta, abierta el 7 de noviembre de 1961, había sido clausurada mediante Decreto Ministerial de 29 de octubre de 1962 con efectos de 5 de noviembre de 1962, y el nuevo período ordinario de sesiones debía iniciarse el primer martes después del 3 de noviembre, es decir, el día 6, a las 3 de la tarde. En consecuencia, la inmunidad ya no producía sus efectos en el ámbito nacional, pero quedaba por resolver la cuestión de la inmunidad de los acusados en su condición de miembros del Parlamento Europeo.

A este respecto, el órgano jurisdiccional luxemburgués experimentó dudas respecto a la cuestión de si el Parlamento Europeo se encontraba en período, ordinario o extraordinario, de sesiones el día 6 de noviembre de 1962, dudas que surgían sobre todo de la falta de claridad de los textos de los Tratados relativos a la duración de los períodos de sesiones. Ahora bien, esta cuestión debía aclararse, puesto que, conforme al artículo 9 de cada uno de los tres Protocolos sobre los Privilegios y las Inmunidades, los miembros de la Asamblea sólo se benefician «*mientras la Asamblea esté en período de sesiones* [...] en su territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país». Por este motivo, al entender que era necesaria una decisión

* Lengua original: francés.

previa para poder emitir su fallo, el órgano jurisdiccional nacional, usando la facultad que le ofrece el apartado 2 del artículo 177 y el apartado 2 del artículo 150 del Tratado CEE y del Tratado CEEA respectivamente, «indica a las partes que sometan el litigio ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con objeto de que este órgano jurisdiccional interprete los Tratados invocados por los inculpados-demandados y, en concreto, los extremos y textos señalados y cualquier otro, en su caso, que determine la duración de los períodos de sesiones de las Asambleas de las Comunidades Europeas y, de esta manera, resuelva la cuestión de la inmunidad parlamentaria de los inculpados-demandados en la fecha de 6 de noviembre de 1962» (cita literal de la parte dispositiva de la resolución).

I

En primer lugar, se deben resolver varias cuestiones de procedimiento y de competencia.

A. La *primera* se refiere a la *validez del sometimiento* de la cuestión al Tribunal de Justicia. Efectivamente, este Tribunal habrá observado que el órgano jurisdiccional nacional «indica *a las partes* que sometan el litigio ante el Tribunal de Justicia», mientras que, por el contrario, debería haber sometido la cuestión él mismo. Sin embargo, a este respecto no existe ningún problema: al Tribunal de Justicia le ha sido sometida la cuestión mediante transmisión directa del Secretario del órgano jurisdiccional nacional, y no de las partes, dirigida al Secretario del Tribunal de Justicia: el sometimiento es regular.

B. El *segundo problema* se refiere *al objeto de las cuestiones planteadas*. Este punto es más delicado, puesto que afecta directamente a la competencia del Tribunal de Justicia. Efectivamente, esta competencia está doblemente limitada:

1) Un límite se desprende del artículo 177: es necesario que la solicitud se refiera a una cuestión relativa a la interpretación del Tratado o a la validez o interpretación de un acto adoptado por las Instituciones de la Comunidad: se trata de una interpretación abstracta, puesto que el Tribunal de Justicia no puede sustituir en ningún caso al órgano jurisdiccional nacional para dirimir el litigio del que éste debe conocer.

2) El segundo límite se desprende de la cuestión planteada: el Tribunal sólo puede responder a esta cuestión y no a otras, sin poder, además, juzgar sobre la oportunidad o pertinencia de la cuestión para la sentencia del litigio principal.

Pero, en primer lugar ¿qué solicita exactamente el órgano jurisdiccional luxemburgués? Si nos atenemos al tenor de la resolución, hay que reconocer que el tribunal d'arrondissement no menciona los textos cuya interpretación solicita y no precisa la naturaleza de las dificultades de interpretación que ha encontrado. Sin embargo, si analizamos la fundamentación de dicha resolución, comprobaremos que el Tribunal luxemburgués desea que se le aclare la cuestión de la *duración de los períodos de sesiones* del Parlamento Europeo, en la medida en que de este problema depende la solución de la controversia respecto a la existencia de inmunidad el 6 de noviembre de 1962 y en la medida en que la duda que experimenta el Tribunal luxemburgués se

refiere a la interpretación del artículo 22 del Tratado CECA, del artículo 139 del Tratado CEE y del artículo 109 del Tratado CEEA, textos expresamente citados en la fundamentación de la resolución. Ahora bien, basta con leer estos artículos para comprobar que la falta de concordancia entre ellos, por una parte, y la inexistencia en los Tratados de Roma de alguna disposición referente a la *clausura* del período ordinario de sesiones, por otra parte, provocan dificultades de interpretación respecto a la duración del período de sesiones, dificultades que entran dentro del ámbito de competencia del Tribunal de Justicia. En cuanto a éste, se ha recordado en la vista que nunca ha dudado en hacer todos los esfuerzos necesarios para extraer de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente las que corresponden a su competencia propia de interpretación. En el asunto presente parece que este esfuerzo no es excesivo en lo referente a los Tratados.

No obstante, por sí sola, la interpretación de los textos de los Tratados mencionados en la resolución no permite al Tribunal nacional resolver el litigio. Además, es necesario acudir al Reglamento interno del Parlamento Europeo, adoptado conforme al artículo 25 del Tratado CECA, al artículo 142 del Tratado CEE y al artículo 112 del Tratado CEEA, Reglamento que contiene disposiciones sobre los períodos de sesiones del Parlamento. Ahora bien, estas disposiciones también plantean cuestiones relativas a su interpretación e incluso a la apreciación de su validez en relación con los Tratados, cuestiones que también son de la competencia del Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE y al artículo 150 del Tratado CEEA. Aunque la resolución de remisión no incluye una solicitud expresa sobre estos puntos, entendemos que el Tribunal de Justicia también debe pronunciarse a este respecto. De esta forma, pienso también que respondemos al deseo del Tribunal luxemburgués, que no sólo solicita una interpretación de los «textos mencionados» sino también de «*cualquier otro*» que le permita resolver la cuestión controvertida.

C. *Tercer problema:* ¿Es competente el Tribunal de Justicia para decidir con carácter prejudicial sobre las cuestiones planteadas *en la medida en que se refieren a la interpretación del Tratado CECA?*

Aunque el Tratado de París no estableció ningún procedimiento de remisión ante el Tribunal de Justicia, como lo han hecho los Tratados de Roma, una interpretación, ciertamente osada pero defendible en mi opinión, del artículo 31 de aquel Tratado podría llevarnos a admitir que este artículo implica una atribución general, si no exclusiva, de competencia al Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la interpretación del Tratado y de los reglamentos de ejecución y, en consecuencia, autoriza, si es que no exige, la remisión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, de estas cuestiones cuando se plantean ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

Sin embargo, en el presente asunto no es necesario pronunciarse sobre esta delicada cuestión. En efecto, las disposiciones del artículo 22 del Tratado CECA son perfectamente claras y no necesitan en absoluto de interpretación. Las dificultades se presentan, todas ellas, en los Tratados de Roma y en el Reglamento interno del Parlamento Europeo: efectivamente, el problema de la aplicación simultánea a una Institución

común de disposiciones divergentes de los Tratados de París y de Roma se refiere únicamente a la interpretación de estos últimos, especialmente del artículo 232 del Tratado CEE y del Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas. Respecto a las disposiciones «oscuras», en la medida en que regulan la apertura de los períodos de sesiones sin decir nada sobre su clausura, son las de los Tratados de Roma. Por último, en relación con el Reglamento interno, la competencia del Tribunal de Justicia está suficientemente fundada, por lo que se refiere tanto a la interpretación como a la apreciación de su validez, en los artículos 177 del Tratado CEE y 150 del Tratado CEEA y, bien entendido, la apreciación de la validez debe examinarse eventualmente tanto en relación con el Tratado CECA como en relación con los otros dos.

D. *Cuarto problema:* ¿La cuestión planteada por el tribunal d'arrondissement de Luxembourg no ha quedado sin objeto una vez que el demandante ha dirigido al Parlamento Europeo un suplicatorio de suspensión de inmunidades que se encuentra actualmente en curso ante esta Institución?

No lo creo. Efectivamente, el Tribunal que conoce del litigio principal es el único competente para decidir la cuestión de si, al solicitar la suspensión de la inmunidad, debe considerarse que el demandante ha renunciado a su tesis de que el Parlamento Europeo no se encontraba en período de sesiones el 6 de noviembre de 1962. De la misma manera ese Tribunal nacional es el único que puede juzgar la oportunidad de esperar a que el Parlamento mismo haya decidido sobre la suspensión de inmunidades para pronunciarse sobre la continuación del proceso. En cuanto al Tribunal de Justicia, está obligado a pronunciarse sobre la cuestión prejudicial que se le ha sometido regularmente y respecto a la cual se reconoce competente.

El único problema para el Tribunal de Justicia es un problema de oportunidad: ¿conviene dirimir inmediatamente o, por el contrario, esperar la decisión del Parlamento Europeo? Por mi parte, creo que es preferible la primera solución. Efectivamente, todo depende de la decisión que se adopte. Si esta decisión se pronuncia a favor de la suspensión de la inmunidad, la cuestión que se ha planteado al Tribunal deberá, sin duda, considerarse carente de objeto, pero, en el caso contrario, podrían surgir problemas de conflictos muy delicados, tanto para el Tribunal de Justicia como por el órgano jurisdiccional nacional, en relación con la autoridad respecto a ellos de la decisión del Parlamento, conflictos que interesa especialmente evitar: ahora bien, nosotros no podemos prejuzgar, evidentemente, el sentido de la decisión. Además, en ambos casos el Parlamento estará obligado a tomar parte, al menos implícitamente, sobre las cuestiones de principio que han sido planteadas al Tribunal de Justicia y, por ello, es de sumo interés que estas cuestiones sean resueltas *previamente* por el Tribunal de Justicia.

II

Una vez aclarados estos extremos, examinaré la cuestión de fondo.

El Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas sólo ha efectuado una concordancia de los textos relativos a la Asamblea respecto a un extremo: la composición de la Institución,

que ha sido objeto de una modificación del artículo 21 del Tratado CECA, es decir, no ha modificado de ninguna forma el artículo 22, que es el que nos interesa. Por consiguiente, conforme a la doctrina que se desprende especialmente del artículo 232 del Tratado CEE y que se ha seguido hasta hoy en otros ámbitos, por ejemplo el presupuestario, es necesario *aplicar conjuntamente* los tres Tratados; esto es, por lo demás, lo que pretende el Reglamento interno del Parlamento Europeo.

Si se efectúa una comparación del artículo 22 del Tratado CECA y del artículo 139 del Tratado CEE [1] se comprueba, en primer lugar, la existencia de normas comunes:

1) Existencia de un período anual de sesiones: «la Asamblea celebrará cada año un período de sesiones».

2) «Se reunirá sin necesidad de previa convocatoria» en una determinada fecha.

3) Posibilidad de la Asamblea de «reunirse en período extraordinario de sesiones a petición de la mayoría de sus miembros» así como del Consejo, de la Alta Autoridad (en la CECA) y de la Comisión (en la CEE y la CEEA).

Pero también la existencia de dos divergencias:

1) La diferencia de fecha fijada para la reunión sin necesidad de previa convocatoria: el segundo martes de mayo para la CECA, el tercer martes de octubre para las otras dos Comunidades.

2) La fijación de una fecha límite para el período anual de sesiones en la CECA («el período de sesiones no se puede prolongar más allá del cierre del ejercicio económico de que se trate», es decir, el 30 de junio); inexistencia de cualquier norma al respecto en los otros dos Tratados.

Por ello el Parlamento Europeo ha establecido en su Reglamento interno, el siguiente sistema (artículo 1 del Reglamento):

«1) El Parlamento celebra un período anual de sesiones.

2) Se reúne sin necesidad de previa convocatoria el segundo martes de mayo y el tercer martes de octubre y decide soberanamente sobre la duración de las interrupciones del período de sesiones.

Con carácter excepcional, la Mesa ampliada prevista en el artículo 13 podrá modificar, por mayoría de sus miembros, la duración de las interrupciones fijadas, mediante decisión motivada adoptada al menos 15 días antes de la fecha acordada anteriormente por el Parlamento para la reanudación del período de sesiones, sin que se pueda aplazar esta fecha más de 15 días [párrafo añadido mediante resolución del Parlamento de 28 de junio de 1963; DO de 12 de julio de 1963].

3) Debe ser convocado extraordinariamente por su Presidente, a petición de la mayoría de sus miembros o a petición de la Alta

[1] Para mayor comodidad, a partir de ahora haremos la abstracción del Tratado CEEA, cuyas disposiciones, como ya sabe el Tribunal, son idénticas a las del Tratado CEE.

Autoridad, de una de las Comisiones Europeas o de uno de sus Consejos.»

El régimen adoptado por el Parlamento Europeo reposa, por lo tanto, en la existencia de *un* período anual de sesiones, que nunca se clausura (ni tampoco se suspende), sino que «se *interrumpe*» en determinadas fechas y por una duración fijada por el propio Parlamento y, excepcionalmente, en determinadas condiciones, por «la Mesa ampliada».

¿Es compatible este sistema con los Tratados? A primera vista, se podría dudar de ello. Efectivamente, parece dar al «período anual de sesiones» establecido en los Tratados un carácter permanente que es contrario a los textos: el artículo 22 del Tratado CECA encierra expresamente la duración del período anual de sesiones entre dos fechas precisas; en cuanto al artículo 139 del Tratado CEE, al no fijar fecha para la clausura del período anual de sesiones, ha pretendido simplemente dejar la Asamblea la posibilidad de fijar ella misma esta fecha, pero no permitirle permanecer constantemente en período de sesiones: la apertura del período de sesiones supone su clausura, que el Parlamento no pronuncia nunca, y, por otra parte, la permanencia del período de sesiones es incompatible con el establecimiento de un régimen de períodos extraordinarios de sesiones establecido en los Tratados.

No obstante, después de reflexionar sobre este particular, no creo que el Reglamento interno del Parlamento Europeo sea contrario a los Tratados en el punto que nos ocupa.

En primer lugar, el Reglamento se preocupa de precisar que el Parlamento «se reúne sin necesidad previa convocatoria el segundo martes de mayo y el tercer martes de octubre», conforme a las disposiciones de los Tratados. Es cierto que no contiene ninguna norma respecto a la *clausura* del período de sesiones. Pero conviene señalar que los propios Tratados no hablan de «clausura» (como tampoco de «apertura») y que no corresponde al Parlamento dictar normas a este respecto que, efectivamente, tiene naturaleza constitucional. La apertura del Parlamento que, en algunas constituciones, está constituida por un acto solemne del Jefe del Estado, sobre todo en los regímenes monárquicos, se opone generalmente a la norma de «reunión sin necesidad de previa convocatoria» que constituye una prerrogativa de soberanía reconocida al Parlamento. En cuanto a la «clausura», se trata también de una prerrogativa constitucional, reconocida a menudo al poder ejecutivo: éste era el caso de la Constitución francesa de 1875, y es actualmente el caso de la Constitución luxemburguesa, por no citar más que estos dos ejemplos.

Los Tratados europeos, que, a pesar de muchas analogías, no tienen el carácter de una constitución en el sentido pleno de esta palabra, no necesitaban tener en cuenta semejantes consideraciones. Les bastaba con determinar las condiciones en las que se reunía y se disolvía la Asamblea parlamentaria. A este respecto, ya hemos visto que pretendieron indudablemente excluir un régimen de *permanencia* de períodos de sesiones, es decir, un régimen en el que la Asamblea estaba «*reunida*» permanente-

mente. Al organizar un sistema que preveía «interrupciones» de los períodos de sesiones, el Parlamento Europeo se atuvo a esta norma.

No se pueden asimilar estos períodos durante los cuales se «interrumpe» el período de sesiones, a determinadas prácticas nacionales que permiten a una asamblea parlamentaria *suspender* el período de sesiones por vacación o, simplemente, encargando a su presidente convocarla para una fecha posterior: en este caso, la suspensión de los trabajos de la asamblea no se distingue en absoluto de la fijación de la fecha de la próxima sesión en el curso de un período de sesiones, puesto que se limita a fijar la fecha aplazándola para más tarde.

En el presente asunto es distinto: es *el propio período de sesiones* el que se «interrumpe» y, por consiguiente, durante todo el período de las interrupciones, la Asamblea no solamente no se reúne, sino que *no se encuentra en período de sesiones.* Por otra parte –y es aquí donde encontramos la diferencia esencial con los ejemplos de Derecho interno a los que hemos aludido–, semejante práctica no viola ningún principio constitucional: mientras que en Derecho constitucional interno el procedimiento, que permite a la Asamblea fijar por sí misma la duración de los períodos «interrumpiéndolos» (y por consiguiente, reanudándolos) a voluntad, podría constituir un medio de infringir las normas constitucionales relativas a la duración de los períodos de sesiones y, por ejemplo, las prerrogativas de las que goza el ejecutivo a este respecto, ello no es posible en los Tratados europeos. En efecto, como ya hemos dicho, en Derecho europeo no existe apertura ni clausura de los períodos de sesiones en que intervenga otro poder: el Parlamento Europeo se reúne sin necesidad de previa convocatoria en determinadas fechas; él mismo fija el final del período de sesiones y puede reunirse en período extraordinario de sesiones *a petición de la mayoría de sus miembros.* De esta manera resulta que la disposición del Reglamento, en virtud de la cual el Parlamento «decide soberanamente la duración de las interrupciones del período de sesiones» cuando se trata del «período anual de sesiones», es simplemente un procedimiento práctico mediante el cual la Asamblea se aprovecha de la circunstancia de estar reunida para decidir la reanudación de sus trabajos en una fecha ulterior, sin que sea necesario recabar, durante la interrupción, el número de firmas exigido para conseguir una reunión en período extraordinario de sesiones: dicha reunión ya se ha decidido mediante la fijación de su fecha. Señalaré sólo que, para ser plenamente conforme con las disposiciones de los Tratados, la decisión deberá ser adoptada por la *mayoría de los miembros* de la Asamblea.

Además, tanto en la práctica seguida por el Parlamento Europeo como en el propio texto del Reglamento encontramos una confirmación muy clara de la distinción entre la interrupción del período de sesiones y simples interrupciones de las sesiones. Por lo que se refiere al texto del Reglamento, la distinción aparece claramente en el artículo 20. En cuanto a la práctica, si tomamos al azar uno de los fascículos de las actas de los debates, por ejemplo el fascículo n° 61 (sesión del 4 al 8 de febrero de 1963), leemos en la página 5 lo siguiente:

«*Señor Presidente.*– Queda abierta la sesión.

1. Reanudación del período de sesiones

Sr. Presidente.– Declaro reanudado el período de sesiones del Parlamento Europeo que había quedado interrumpido el 23 de noviembre de 1962.»

En la página 24, el Presidente fija para el día siguiente la próxima sesión, con su orden del día y levanta la sesión. Al día siguiente, a las 15.30 horas, se limita a abrir la sesión, y lo mismo sucede los días siguientes hasta el final del «ciclo» de sesiones (por emplear un término neutro); en este momento, leemos (página 230):

«7. Aprobación del Acta

Sr. Presidente.– Conforme al apartado 2 del artículo 20 del Reglamento, debo someter al Parlamento el acta del *período de sesiones presente,* que se ha elaborado a medida que se desarrollaban los debates.

¿No hay ninguna observación?
Se aprueba el acta.

8. Interrupción del período de sesiones.

Sr. Presidente.– El Parlamento ha agotado ahora el orden del día. La Mesa ampliada propone fijar la próxima sesión el lunes 25 de marzo de 1963 a las 17 horas.
¿Nadie se opone?
Queda decidido.

Las propuestas relativas al orden del día se comunicarán a los miembros del Parlamento en cuanto se hayan decidido.

Agradeciendo los Sres. Diputados haber hecho un trabajo tan bueno y rápido en condiciones a veces difíciles *declaro interrumpido el período de sesiones hasta el 25 de marzo de 1963.*

(Aplausos)
Se levanta la sesión.
(Se levanta la sesión a las 11.30 horas.)»

Por tanto, todo sucede como si el Parlamento tuviera *varios* períodos de sesiones al año. Encontramos incluso en algunas actas una declaración final del Presidente en la que se dice, textualmente *El próximo período de sesiones* tendrá lugar de tal a tal fecha (ejemplos: actas de los debates nº 63, p. 44 y nº 66, p. 172).

Señalaré por último que, conforme a su Reglamento, el Parlamento Europeo aprueba el acta de la última sesión antes de que sea declarado interrumpido el período de sesiones. A veces incluso el acta aprobada es la del «*presente período de sesiones*» (actas nº 61, que acabamos de leer, y nº 66, p. 172, antes citada). Ahora bien, semejante práctica es conforme a los regímenes que tienen varios períodos de sesiones (Laferrière, *Droit constitutionnel,* 2.ª ed., p. 744). Cuando se trata solamente de una interrupción de la sesión, el acta se aprueba normalmente al principio de la siguiente sesión.

Lo cierto es que la propia expresión «interrupción del período de sesiones» tiene una acepción diferente según se trate de un régimen de período permanente de sesiones o, como en las Comunidades, de un régimen de períodos, ordinarios o extraordinarios, de sesiones de duración limitada: en el primer

caso, la «interrupción» es un simple hecho, por ejemplo, un aplazamiento de las sesiones con una duración determinada; en el segundo caso, por el contrario, la expresión tiene un significado jurídico: es el intervalo entre los períodos de sesiones (Laferrière, *op. cit.*, p. 992, nota 1).

No es pertinente la alegación que se ha invocado en la vista según la cual las comisiones parlamentarias no se pueden reunir entre los períodos de sesiones. En efecto, todo depende a este respecto de las constituciones: conforme a la Constitución luxemburguesa, dichas reuniones de las comisiones durante el intervalo entre los períodos de sesiones están prohibidas. Por el contrario, con arreglo a la Constitución francesa de 1875, las comisiones podían reunirse entre los períodos de sesiones. El Reglamento interno del Parlamento Europeo regula este aspecto en el artículo 39, a cuyo tenor «las comisiones se reunirán por convocatoria de su Presidente o a iniciativa del Presidente del Parlamento, *en el curso o fuera del período de sesiones*».

En tales circunstancias, y sin poner en entredicho la legalidad del Reglamento interno del Parlamento Europeo, que no me parece contrario a los Tratados, entiendo que durante la «interrupción» del período de sesiones, el Parlamento *no está en período de sesiones,* en el sentido del artículo 9 de cada uno de los tres Protocolos sobre los Privilegios y las Inmunidades.

Propongo:

- Que se interprete el artículo 9 de cada uno de los tres Protocolos sobre los Privilegios y las Inmunidades en el sentido de que la «duración de los períodos de sesiones de la Asamblea» no comprende el período durante la cual el Parlamento Europeo ha decidido la interrupción del período de sesiones, con los requisitos establecidos en el Reglamento interno.

- Que el tribunal d'arrondissement de Luxembourg resuelva sobre las costas del presente procedimiento