

LA SEDE DEL PARLAMENTO EUROPEO EN ESTRASBURGO EN ENTREDICHO. ¿EL ÚLTIMO ASALTO EN SU PUGNA CON BRUSELAS?

Ana María San Miguel Osaba

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN: ¿DÓNDE TIENE SU SEDE EL PARLAMENTO EUROPEO? 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. EVOLUCIÓN. 3.1. *Hasta la Declaración de Edimburgo de 1992*. 3.2. *Consejo de Edimburgo de 1992 y reacción del Parlamento*. 3.3. *STJ de 1 de octubre de 1997*. 3.4. *Resolución del Parlamento de 13 de abril de 2000*. 3.5. *Campaña para la Reforma Parlamentaria*. 3.6. *STJ de 13 de diciembre de 2012*. 3.7. *Últimas reacciones*. 4. CRITERIOS PARA LA LOCALIZACIÓN DE LA SEDE DEL PARLAMENTO EUROPEO. 4.1. *Argumentos a favor y en contra de la sede única*. 4.2. *Argumentos a favor de Bruselas*. 4.3. *Argumentos a favor de la sede en Estrasburgo*. 5. RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2013.

1. INTRODUCCIÓN

La actual redacción que encontramos en los Tratados sobre la sede de las instituciones europeas ha generado, en lo que al Parlamento se refiere, una situación de inusitada tensión entre la asamblea y el Estado francés que se mantiene firme en su defensa de la ciudad de Estrasburgo como sede de dicha institución. El establecimiento de una doble sede, en Bruselas y Estrasburgo, para el desarrollo de los trabajos parlamentarios, a la que se añadiría la ciudad de Luxemburgo como sede de la Secretaría general, ha derivado en una situación casi insostenible por los continuos desplazamientos a que se ven obligados diputados y demás funcionarios todos los meses. Como veremos en las páginas que siguen, esta cuestión de la sede del Parlamento Europeo no ha sido pacífica prácticamente desde el inicio de la andadura comunitaria.

Los desencuentros entre la asamblea y los gobiernos de los Estados afectados han sido continuos, obligando en numerosas ocasiones al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre esta materia.

Por otro lado, resultaba a todas luces evidente que el tema no iba a tardar en ser incluido en la agenda política de cara a la nueva legislatura que se aproxima. Sin embargo, la polémica cuestión no ha esperado a la celebración de nuevas elecciones para volver a saltar a la palestra. Así, y avanzando un poco el final de esta exposición, nos hemos encontrado con una Resolución del Parlamento (la última de toda una serie de ellas sobre la materia), aprobada por abrumadora mayoría, que ha supuesto un nuevo y contundente toque de atención a los gobiernos de los Estados miembros, a los que se insta a tomar cartas en el asunto y modificar los Tratados de forma que sea el propio Parlamento quien pueda decidir el lugar en el que realizar sus funciones, o, lo que en este caso es lo mismo, el traslado de su sede definitivamente a la capital belga, eliminando así lo que se ha dado en llamar irónicamente el «travelling circus» del Parlamento Europeo, en clara alusión a su carácter casi «ambulante» provocado por el desplazamiento periódico de eurodiputados y demás personal de Bruselas a Estrasburgo. En cualquier caso, como veremos, resulta indudable la dimensión política de este conflicto, los «intereses de Estado» que subyacen en esta cuestión, ya sean económicos, de prestigio o de otro tipo, que ha hecho que el mismo se viva en algunos sectores en clave de enfrentamiento anglo-francés.

En cualquier caso, y resumiendo un poco el esquema que vamos a seguir en esta exposición —que fundamentalmente será cronológico—, comenzaremos señalando cuál es la situación actual en torno a esta cuestión, la situación que se deriva de las disposiciones recogidas en los Tratados. A continuación nos referiremos a la evolución que el tema de la sede del Parlamento Europeo ha tenido a lo largo de toda la andadura comunitaria, haciendo referencia a aquellas decisiones que incidieron en la misma así como la postura que en esta cuestión ha mostrado el Tribunal de Justicia cuando ha tenido que enfrentarse a ella. También trataremos brevemente los argumentos que se han esgrimido para la defensa de las distintas posturas, tanto en cuanto a la conveniencia o no de una única sede para las tres instituciones comunitarias (Comisión, Consejo y Parlamento), como de los empleados en defensa de una u otra localización de la sede parlamentaria. Concluiremos haciendo referencia a las últimas reacciones que se han producido en relación a este tema, con especial mención de la recientemente aprobada Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2013, sobre la fijación de las sedes de las instituciones de la Unión Europea, y que ha supuesto una nueva vuelta de tuerca en el proceso en favor del traslado de la sede de la asamblea comunitaria a la ciudad de Bruselas y del abandono de la sede de Estrasburgo.

2. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN: ¿DÓNDE TIENE SU SEDE EL PARLAMENTO EUROPEO?

El artículo 135 del Reglamento del Parlamento Europeo que se refiere al lugar de reunión del mismo recoge en su apartado primero: «El Parlamento celebrará sus sesiones plenarias y las reuniones de sus comisiones de conformidad con lo dispuesto en los Tratados». Vamos a ver, pues, qué es lo que se dice en los Tratados sobre esta materia. De acuerdo con el artículo 341 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 289 TCE), «la sede de las instituciones de la Unión será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros». El acuerdo al que se refiere este artículo aparece recogido como anexo al TFUE y TUE en el Protocolo nº 6 sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea. Así en el apartado a) de su Artículo único se dice lo siguiente: «El Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los períodos parciales de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas. Las comisiones del Parlamento Europeo se reunirán en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo».

Nos encontramos, pues, con un reparto de los trabajos parlamentarios, tal y como funciona en la actualidad, entre las ciudades de Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo, cada una de estas sedes resultado de una serie de circunstancias geográficas, históricas y políticas. Esta situación «de compromiso», que en los últimos tiempos está siendo objeto de encendido debate –aunque, en realidad, nunca había dejado de serlo–, es el resultado de un largo proceso, proceso colmado de continuos desencuentros entre el Parlamento y los gobiernos de los Estados implicados y de éstos entre sí. Podremos comprobar a lo largo de las siguientes páginas cómo esta situación de dispersión de los lugares de trabajo del Parlamento no ha sido nunca del agrado de la institución¹. Así, descubriremos cómo a través de diferentes Resoluciones el propio Parlamento ha intentado modificar este estado de cosas, y cómo esos intentos han sido objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por parte de los Estados afectados en numerosas ocasiones.

En todo caso, compartimos la opinión de D.J. Earnshaw² cuando sostiene que el debate acerca de la sede, en concreto del Parlamento Euro-

¹ Cfr. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El sistema institucional de la UE», *Leción del Máster Universitario en Integración política y unión económica en la UE*, UPV/EHU, 2013, p. 32.

² EARNSHAW, D.K., «The European Parliament's seat», *Revue d'intégration européenne*, 1984, pp. 77-93.

peo, no lo explican únicamente factores legales o jurídicos, sino que los aspectos políticos del problema resultan mucho más importantes, hasta el punto de que en muchas ocasiones, como tendremos ocasión de comprobar, la controversia se ha convertido en un asunto de interés nacional, sobre todo para Francia, Bélgica y Luxemburgo, Estados miembros más directamente afectados por la cuestión. Es por ello que nos ha parecido interesante estudiar con cierto detenimiento la evolución que se ha seguido en este tema, para así entender mejor cómo hemos llegado a la casi insostenible situación actual, las decisiones que se han ido adoptando en torno al modelo de funcionamiento de la institución parlamentaria, las reacciones que se han producido, así hasta llegar al momento presente en el que no dejan de producirse novedades, tanto por parte del propio Parlamento y sus pronunciamientos como por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación, tanto más cuanto que nos acercamos a una nueva cita electoral y es previsible que la cuestión de la sede de la asamblea comunitaria vuelva de nuevo a ponerse sobre la mesa.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. EVOLUCIÓN

3.1. *Hasta la Declaración de Edimburgo de 1992*

3.1.1. Primeras Resoluciones

La localización de la sede del Parlamento Europeo ha resultado un tema complicado desde los mismos inicios de la andadura comunitaria³. Así, aunque los países fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) habían escogido Luxemburgo como sede de sus instituciones, entre las que además de una Alta Autoridad y un Consejo se contaba una Asamblea Parlamentaria, será en Estrasburgo donde a partir de 1952 se celebren las sesiones plenarias de la Asamblea⁴. La posición estratégica de Luxemburgo entre Francia y Alemania y su posición neutral entre ambos países favoreció su elección como sede de las instituciones de la CECA; sin embargo, y ante la ausencia de un hemiciclo lo suficientemente grande para albergar a todos los miembros, del que el Gran Ducado carecerá hasta 1967, se decidió utilizar la cámara de que disponía el Consejo de Europa en la ciudad alsaciana de

³ Véase el análisis detallado que de esta evolución realizan CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., en *The European Parliament*, 6ª edición (existe una 8ª edición de 2011), John Harper Publishing, Londres, 2005, espec. pp. 31-36.

⁴ En 1961 la ciudad de Estrasburgo construyó un nuevo edificio de siete pisos anejo al antiguo Palacio de Europa para uso de la Asamblea parlamentario europea. Véase para estos primeros años de andadura comunitaria MANZANARES, H., *El Parlamento Europeo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, pp. 168-174.

Estrasburgo, donde este organismo internacional se había instalado en 1950 como lugar simbólico de la reconciliación franco-alemana⁵. Luxemburgo conservaría, sin embargo, la Secretaría General de la Asamblea, además de las otras instituciones de la CECA^{6,7}.

De acuerdo con los Tratados constitutivos (arts. 77 CECA, 216 CEE y 189 CEA), la competencia para fijar la sede corresponderá a los Estados miembros, quienes, a su iniciativa y por unanimidad, adoptarán una decisión definitiva sobre esta cuestión. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de los Tratados de Roma se establece la costumbre por parte de los Estados de localizar la sede de las instituciones por medio de comunicados, sin expresarlo a través de un instrumento jurídico. Así, de forma consuetudinaria, se decide de la continuidad de las sesiones plenarias de la Asamblea en Estrasburgo, de la Secretaría General en Luxemburgo, iniciándose la costumbre de celebrar las reuniones de las Comisiones parlamentarias en Bruselas «por una simple

⁵ Conviene recordar que la ciudad de Estrasburgo, capital de Alsacia y próxima a la frontera con Alemania, simboliza mejor que ninguna otra ciudad el conflicto y la hostilidad que han estado presentes a lo largo de la Historia en las relaciones entre Francia y Alemania, habiendo visto esta ciudad cómo cambiaba varias veces su nacionalidad. De hecho, para los alemanes se trataba de una ciudad alemana y, junto con Alsacia y Lorena, fue objeto de anexión en 1871 al término de la guerra franco-prusiana, culminando entonces Alemania su proceso de unificación política. Con posterioridad, al finalizar la I Guerra Mundial en 1918, Alemania se verá obligada a entregar a Francia esta región, convirtiéndose la ciudad de Estrasburgo al final de la II Guerra Mundial en símbolo de la paz y del comienzo de una nueva era de cooperación entre ambos países.

⁶ G. PARKER (*A political geography of Community Europe*, Butterworths, London, 1983; especialmente en su capítulo 6: «The Eurocapitals: the roles of Strasbourg, Luxembourg and Brussels», pp. 81-89) señala el poco entusiasmo inicial que suscitó entre los luxemburgueses la idea de establecer en su pequeño territorio las instituciones de otras dos organizaciones internacionales (CEE y Euratom), además de la CECA, ante el temor de que «it could result in the dilution of the special character of de Grand Duchy, a character which had been the justification for its independence over the years», por lo que consideró aceptable que éstas recayeran sobre todo en la ciudad de Bruselas (p. 82). Con posterioridad abandonará estas reticencias e intentará atraer la sede del Parlamento Europeo con la construcción de un hemiciclo apropiado para albergarlo.

⁷ JUDGE y EARNSHAWN señalan como razones que favorecieron el desvío inicial de la institución hacia la ciudad de Estrasburgo la disponibilidad de un edificio apropiado para las reuniones de la Asamblea; una razón pragmática, como era el hecho de que muchos de los miembros de la misma lo fueran también de la Asamblea del Consejo de Europa que tenía igualmente sede en Estrasburgo; razones históricas («symbol of Franco-German postwar reconciliation»); y el hecho de que la Asamblea inicialmente fuera un cuerpo deliberativo, que no exigía estar físicamente localizado cerca de las instituciones ejecutivas de la Comunidad (JUDGE, D. y EARNSHAWN, D., *The European Parliament*, 2ª edición, Palgrave Macmillan, 2008, p. 149. Especialmente interesan para el tema que nos ocupa las pp. 148-153 destinadas a tratar la cuestión de la sede del Parlamento Europeo).

cuestión de operatividad, junto a la administración de los Ejecutivos comunitarios»⁸. Las instituciones financieras y judiciales, así como el Tribunal de Cuentas, se mantuvieron en Luxemburgo, pero la capital belga se convirtió pronto en el centro principal de las actividades de la Comisión y del Consejo.

El 21 de junio de 1958 la Asamblea adoptó una Resolución⁹ en la que se mostraba partidaria de un distrito europeo que fuese a la vez sede del ejecutivo de las tres Comunidades y su propia sede. A partir de entonces la Asamblea solicitará en multitud de ocasiones la fijación de una sede única que evitara desplazamientos innecesarios y gastos inútiles¹⁰. Así, en la Resolución nº 50, de 14 de mayo de 1959¹¹, apremiará enérgicamente a los gobiernos de los Estados a adoptar una decisión en este sentido, pues, de no hacerlo así en un tiempo razonable, la propia Asamblea decidiría sobre el lugar de sus sesiones y su organización. En la misma línea, en una Resolución del 15 de enero de 1960¹², propone a los Gobiernos como método más apropiado para la elección de la sede única el que delegaran en ella para decidir sobre el tema o se solicitara su parecer obligatorio. El presidente del Consejo recordó, sin embargo, que una vez los Tratados habían confiado esa competencia a los gobiernos de los Estados miembros, éstos no podían transferir sus responsabilidades a otra institución ni tampoco pedir a la Asamblea que diese un parecer que resultara obligatorio para ellos¹³.

El Tratado de Bruselas o de Fusión de los Ejecutivos de las tres Comunidades en 1965 no ofreció ninguna solución a la cuestión de la sede del ya entonces denominado Parlamento Europeo¹⁴. Una decisión de los gobiernos de los Estados miembros, la Decisión relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y determinados servicios de las Comunidades de 8 de abril de 1965¹⁵, confirma a Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas como lugares provisionales de trabajo de las instituciones de las Comunidades (art. 1), y el mantenimiento de la Secretaría General de la

⁸ Cfr. ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990, p.95.

⁹ Resolución nº 6, de 21 de junio de 1958 (DO de las Comunidades Europeas de 26 de julio de 1958).

¹⁰ Cfr. MANZANARES, H., *El Parlamento Europeo, op. cit.*, nota 5.

¹¹ DO de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1959.

¹² Resolución nº 68, de 15 de enero de 1960 (DO de las Comunidades Europeas de 4 de febrero de 1960).

¹³ Cfr. MANZANARES, H., *El Parlamento Europeo, op. cit.*, p. 173.

¹⁴ Su art. 37 señala lo siguiente: «Sin perjuicio de la aplicación de los artículos 77 del TCECA, 216 TCEE y 189 TCEA (...), los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptarán de común acuerdo las disposiciones necesarias para resolver determinados problemas particulares del Gran Ducado de Luxemburgo...».

¹⁵ DOCE nº 152 de 13 de julio de 1967.

Asamblea y sus servicios en Luxemburgo¹⁶ (art. 2), pero deja sin tratar el tema de las sesiones parlamentarias, con lo que se mantiene la práctica anterior de celebrar los plenos en Estrasburgo y las reuniones de las comisiones en Bruselas¹⁷.

Pero si hasta 1967 las sesiones plenarias se celebraron siempre en Estrasburgo, a partir de esa fecha, y tras la construcción en Luxemburgo de un edificio apropiado para albergar a todos los eurodiputados, los plenos empiezan a alternarse entre Estrasburgo y Luxemburgo, ciudad esta última donde mantenía su sede la Secretaría General de la asamblea. El número de sesiones celebradas en Luxemburgo se fue progresivamente incrementando, hasta el punto de, en torno a 1976-77, llegar a superar a las que tenían lugar en Estrasburgo, lo que generó las consiguientes protestas francesas.

La situación cambió tras las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo celebradas en 1979¹⁸. Pronto las sesiones empezaron a celebrarse exclusivamente en Estrasburgo. Con el incremento numérico de los miembros de la asamblea¹⁹ solo el nuevo hemiciclo del Consejo de Europa en Estrasburgo resultaba idóneo para albergar los plenos. A ello se unía que el coste humano y económico que suponía el traslado periódico de diputados y demás personal al servicio del Parlamento de una sede a otra había llegado a resultar insostenible. Así, para cuando Luxemburgo contó con su propio nuevo edificio, ya se había asentado entre los parlamentarios la

¹⁶ MOLINA DEL POZO, C.F., en relación al mantenimiento de la Secretaría General en Luxemburgo, señala cómo el acuerdo se adoptó «en base al derecho adquirido que asistía a este Estado miembro y al que en ningún momento estuvo dispuesto a renunciar» (*Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, DIJUSA, 4ª edición, 2002, pp. 322-323). Véase en esta línea la demanda de Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia contra la Resolución del Parlamento de 7 de julio de 1981, que se comentará posteriormente.

¹⁷ A pesar del silencio de la Decisión, y teniendo en cuenta el espíritu continuista de sus disposiciones, se deduce que las sesiones plenarias del Parlamento seguirían teniendo lugar en Estrasburgo. Así lo confirma la práctica parlamentaria, salvo cuando, por razones de urgencia de consulta del Consejo, se realizaran sesiones de corta duración en Luxemburgo (ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990, p. 96. Más extenso sobre el tema de la fijación de la sede del Parlamento en pp. 95-121).

¹⁸ En opinión de ALLUÉ BUIZA, el cambio vino dado por «la nueva legitimación, por las expectativas abiertas de ampliación de poderes, por el cambio estructural que suponía la ampliación del número de mandatos y por la disminución de los dobles mandatos, lo que redundaba en una mayor dedicación de los diputados» (*El Parlamento Europeo ...*, *op. cit.*, p. 96).

¹⁹ Conviene recordar someramente la evolución seguida en este sentido en la composición del Parlamento Europeo. Así, de la primera Asamblea reunida en Estrasburgo en septiembre de 1952 compuesta por 78 diputados se había pasado a 142 en 1958, y a 198 con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973, hasta llegar a los 410 eurodiputados elegidos por primera vez por sufragio universal en 1979.

costumbre de celebrar las sesiones en Estrasburgo, y repartir su trabajo entre esta ciudad y Bruselas, descartando una tercera a la que desplazarse.

Con todo, la solución que la mayoría de los recién elegidos parlamentarios demandaba a sus gobiernos era la designación de una sede única para sus tareas, de acuerdo con las obligaciones que éstos asumieron en los Tratados fundacionales, que atribuían a los gobiernos de los Estados miembros el derecho y el deber de determinar de común acuerdo la sede de las instituciones de la Comunidad. El Parlamento Europeo iniciará una ofensiva claramente política para exigir a los representantes de los Estados miembros que cumplan efectivamente con este mandato²⁰.

3.1.2. Resolución de 20 de noviembre de 1980

Con esta Resolución²¹ se iniciará el largo conflicto que va a plantearse entre el Parlamento y los Estados miembros en el tema de la fijación de la sede del primero. En esta resolución parlamentaria la asamblea pedirá a los Gobiernos que lleguen a un acuerdo que establezca de manera definitiva una sede única de trabajo antes del 15 de junio de 1980, afirmando que, de no producirse dicha decisión, el propio Parlamento adoptaría las disposiciones necesarias para mejorar sus condiciones de funcionamiento. Con ello el Parlamento pretendía transmitir a los ejecutivos nacionales la dificultad que suponía para el cumplimiento de sus funciones, en concreto el ejercicio de un control parlamentario sobre el resto de las Instituciones, el mantenimiento de tres lugares de trabajo.

La respuesta de los Estados miembros no se hizo esperar, y el 23-24 de marzo de 1981, los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros, reunidos a la sazón en el Consejo Europeo en Maastricht, decidieron por unanimidad «de confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes»²², o lo que es lo mismo, confirmar la solución provisional que mantenía los tres lugares de trabajo del Parlamento. Este *statu quo* se confirmará en la Conferencia de Representantes de los Estados miembros sobre la sede de las Instituciones de 30 de junio de 1981.

3.1.3. Resolución de 12 de enero de 1981

Esta Resolución²³, titulada «Sobre el lugar de reunión del Parlamento», pretendía poner fin a la práctica de realizar parte de las sesiones plenarias en Luxemburgo en detrimento de la sede habitual que estaba fijada en Estras-

²⁰ Cfr. ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo ...*, op. cit., p. 96.

²¹ DO número C 327, de 15 de diciembre de 1980.

²² Cfr. JACQUÉ, J.P., BIEBER, R., CONSTANTINESCO, V. y NICKEL, D., *Le Parlement Européen*, Economica, París, 1984, p. 120.

²³ DOCE nº 28, de 9 de febrero de 1981.

burgo, hecho que lógicamente había sido denunciado por el Gobierno francés²⁴. En concreto, el Pleno del Parlamento rechazaba el calendario preparado por la Mesa para el primer semestre de 1981, estableciendo que el período de sesiones de julio tuviera lugar en Estrasburgo y no en Luxemburgo. Igualmente se propuso a la Mesa el establecimiento, para el segundo semestre de 1981, de todas las sesiones plenarias en la ciudad francesa.

3.1.4. Resolución de 7 de julio de 1981 y STJ de 10 de febrero de 1983

A partir de este momento se producirá un cambio fundamental cuando el Parlamento, cansado de que sus peticiones de sede única no fueran oídas, decide ejercer los poderes de autoorganización que los Tratados directamente le reconocían (arts. 25 CECA, 142 CEE y 112 EURATOM). Así, el 7 de julio de 1981 el Parlamento adopta²⁵ una resolución²⁶, basada en un informe del socialista italiano Mario Zagari, en la que se volvía a requerir a los gobiernos de los Estados miembros la adopción de una decisión acerca de un único lugar de trabajo, pero en la que también se acordaba que, en tanto esta decisión no fuera adoptada, decidía: a) celebrar sus sesiones plenarias en Estrasburgo; b) celebrar generalmente en Bruselas las reuniones de sus comisiones y sus grupos políticos; y c) que debía revisarse el funcionamiento de la Secretaría y los servicios técnicos del PE para responder mejor a las exigencias derivadas de los puntos a) y b), sobre todo para evitar que gran parte de los efectivos del PE estuvieran continuamente desplazándose, apelando al mayor recurso a los modernos medios de telecomunicación para los contactos personales y la transmisión de documentos.

El *Informe Zagari* vino a suponer una solución de compromiso entre los lobbies pro-Bruselas y pro-Estrasburgo del Parlamento²⁷. Por su parte, los

²⁴ Para más información, ver notas en ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo ...*, op. cit., pp. 95-121.

²⁵ Por 187 votos a favor frente a 118 en contra y siete abstenciones (cfr. CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, op. cit., p. 34).

²⁶ Resulta muy interesante la lectura de la misma, que se puede consultar en *eur-lex.europa.eu/RECH_reference_pub.do?ihmlang=es* en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número C 234 de 14-9-81 a partir de la p. 22. Se hace aquí ya una defensa de la necesidad de fijar una única sede, «pointing out that this dispersal of its places of work involves an enormous and growing burden on the budget of the European Parliament which it is becoming increasingly difficult to explain or justify to Community taxpayers, (...)», o porque, como añade, «the morale and efficiency of Parliament's staff will continue to suffer until real improvements are made and whereas the present arrangements involve costly, onerous and inefficient transport, communication and administration problems for Parliament, and seriously inhibit the work of the members».

²⁷ Así se expresa EARNSHAW, D.K. («The European Parliament's seat», *Revue d'intégration européenne*, 1984, pp. 77-93). Véanse sus interesantes comentarios respecto al Informe Zagari (espec. pp. 88 ss.).

eurodiputados británicos, que plantearon la mayor parte de las enmiendas al informe, se mostraron contrarios a cualquier decisión que retrasara el traslado definitivo de la actividad parlamentaria a Bruselas, y así, entendieron que esta solución suponía el mantenimiento de la para ellos insatisfactoria situación ya existente²⁸. La resolución aprobada suponía también una reestructuración de su Secretaría, de forma que ésta tuviera en cuenta el hecho de que las reuniones de las comisiones tendrían lugar en Bruselas y los períodos parciales de sesiones en Estrasburgo, y se tratara de evitar los constantes desplazamientos de una gran parte de los efectivos del Parlamento. Para la opinión luxemburguesa, el mantenimiento de parte de su *staff* en Bruselas y Estrasburgo iba a suponer a la larga su debilitamiento como sede de Parlamento Europeo²⁹.

El Gobierno de Luxemburgo, no satisfecho con las mencionadas disposiciones, interpuso en agosto de 1981 recurso contra esta resolución del Parlamento ante el Tribunal de Justicia. Éste, no obstante, en su sentencia de 10 de febrero de 1983 (Asunto 230/81)³⁰ decide rechazar el recurso y no anular la resolución parlamentaria.

El gobierno luxemburgués sostenía que el Parlamento no tenía competencia para decidir acerca de la sede de la institución, cuestión que estaría reservada a los Estados miembros. Con su resolución entiende que la asamblea habría, además, infringido la decisión que los Jefes de Estado y de gobierno habían adoptado en marzo de 1981 en Maastricht, y que confirmaba el *statu quo*, y la Conferencia sobre la sede de las Instituciones de la Comunidad del 30 de junio de 1981. El Parlamento, por su parte, entendía que los gobiernos de los Estados no habían hecho uso de su poder para fijar la sede y que no había habido usurpación de dicho poder. La Resolución impugnada, en su opinión, contenía un requerimiento a los gobiernos conminándoles a adoptar medidas en relación con la fijación de la sede y, por otro lado, suponía una medida de organización de su administración interna, adoptada de conformidad con la capacidad de autoorganización reconocida en los artículos 25 CECA, 142 CEE y 112 EURATOM. Expresamente se dice que «this question does not concern the seat of the institution but the internal organization

²⁸ El trasfondo político es puesto de manifiesto por EARNSHAW, quien entiende que «the resolution was adopted due to a majority alliance of Christian Democrat, Liberal, French and Southern European interests» (*op. cit.*, p. 88).

²⁹ Así, JAQUÉ, J.P. al analizar esta Resolución, entenderá que la misma supone «la eliminación definitiva de Luxemburgo como primera etapa de una alternativa a favor de Bruselas» (citado por ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo ...*, *op. cit.*, p. 119).

³⁰ Un comentario a esta sentencia lo encontramos en LOUIS, J.V., «Siège et lieu de travail du Parlement», *Cahiers de Droit Européen*, 10, 1983, pp. 582 ss., que califica el hecho «d'un nouvel épisode de la 'guerre des sièges'». También en HARTLEY, «Where should the European Parliament meet?», *ELR*, 1984, pp. 44-46; y en MACLET, «Le Parlement européen devant ses juges», *RMC*, 1983, pp. 518 ss.

of the Parliament in respect of which the Parliament is entitled and even required to adopt measures in accord with good administration».

El Tribunal hace hincapié en que el mandato recogido en los tratados no solo comprende el derecho de los Estados, sino también la obligación de ejercer la competencia para determinar la sede de las instituciones, en todo caso respetando la competencia del Parlamento para regular su organización interna³¹. Por otro lado, el Parlamento también estaría autorizado a adoptar las medidas apropiadas para asegurar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus tareas; en todo caso, y apelando nuevamente al deber recíproco de cooperación leal, estas decisiones del Parlamento deberán respetar la competencia de los gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las instituciones.

El Tribunal entiende que, en ausencia de una sede única, el PE debía poder mantener en los distintos lugares de trabajo, fuera del lugar donde estaba instalada su Secretaría, la infraestructura indispensable para asegurar el cumplimiento en esos lugares de las funciones que le confiaban los Tratados. Además, aunque la decisión definitiva no había sido todavía adoptada por los Estados, sí se habían tomado decisiones acerca de la localización provisional de dichas sedes. Así, la declaración de mantener el *statu quo* con que terminó la Conferencia de 1981 –considera el Tribunal– sólo puede entenderse como la voluntad de mantener la celebración de las sesiones plenarias en Estrasburgo, abandonando la práctica de celebrarlas en Luxemburgo, práctica que el Parlamento había adoptado de propia iniciativa³². Por ello, su decisión de acabar con dicha práctica no resultaba contraria a las decisiones de los Estados miembros ni sobrepasaba el ámbito de sus competencias.

Finalmente, el Tribunal concluye, en un intento de resultar «salomónico», que se mantenga la Secretaría General en Luxemburgo de acuerdo con lo establecido en la Decisión intergubernamental de 1965, a pesar de las dificultades de funcionamiento que se derivarían de las reuniones en Estrasburgo y Bruselas³³.

³¹ Así lo expresa también LOUIS, J.V. al señalar: «Le présent arrêt n'est cependant pas inutile. Les gouvernements sont rappelés à leurs obligations et les devoirs réciproques de coopération loyale entre le Parlement et les gouvernements sont affirmés avec netteté. On peut espérer qu'ils ne seront pas négligés dans les futures décisions relatives au siège et aux lieux de travail des institutions» (*op. cit.*, p. 543).

³² La Decisión de los Gobiernos de 1965 no decía que las sesiones plenarias hubieran de realizarse también en Luxemburgo, ni tampoco las Declaraciones de voluntad de los Gobiernos lo habían establecido así. Se trataba únicamente de una práctica seguida por el Parlamento desde 1967, decidida por su propia capacidad de iniciativa, «pero que Luxemburgo hacía valer como creadora de una costumbre que obligaba al propio PE» (puntos 42 a 44 de la sentencia). En cita tomada de ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo ...*, *op. cit.*, p. 110.

³³ Véanse comentarios sobre la sentencia en EARNSHAW, D.J., *op. cit.*, p. 90, quien insiste en el carácter fundamentalmente político del debate; o en JACQUÉ, J.P., BIEBER, R.,

En opinión de José Elizalde, el Tribunal realiza una interpretación estrictamente literal o «legalista», sin entrar a analizar otras cuestiones como los principios de soberanía parlamentaria o de la primacía del interés general de eficacia institucional frente a intereses nacionales particulares. «Hubiera sido quizá la gran oportunidad de afirmar que, por su prolongada incapacidad para cumplir su obligación de acordar en común una sede única, los derechos de los Estados miembros en esta materia debían subordinarse a la propia soberanía de la institución elegida por sufragio universal en 1979»³⁴.

3.1.5. Resolución de 20 de mayo de 1983 y STJ de 10 de abril de 1984

El Parlamento va a dar un paso más al adoptar el 20 de mayo de 1983 la llamada *Resolución Von Hassel*³⁵ acerca de las consecuencias que podían deducirse del ya citado «Informe Zagari», que el Parlamento había adoptado el 7 de julio de 1981. En la misma, y partiendo de la situación de que todas las sesiones plenarias se celebran en Estrasburgo y las reuniones de las comisiones y de los grupos políticos tienen lugar en Bruselas, se decide «proceder a la distribución del personal de la Secretaría General entre los lugares de trabajo». De esta forma se dispone que se establezcan con carácter permanente en Estrasburgo aquellos servicios que «contribuyen principalmente al funcionamiento de las sesiones plenarias», y en Bruselas aquellos otros que «contribuyen principalmente al funcionamiento de las comisiones». Nuevamente es el Parlamento el que, ante la falta de interés de los gobiernos por concretar la cuestión de su sede, adopta una decisión con la que persigue garantizar un mejor funcionamiento de la institución. Por otro lado, la referencia que la Resolución hace a Luxemburgo como sede de las instituciones judicial y financiera no dejaba lugar a dudas de la intención de que esta ciudad cesara como principal localización de la Secretaría del Parlamento³⁶.

Como era de esperar, el Gran Ducado de Luxemburgo recurre el 10 de junio de 1983 ante el Tribunal de Justicia al sentirse lesionado por la citada Resolución y solicita su nulidad por incompetencia del Parlamento para adoptar estas medidas. Entiende que, aun reconociendo que el Parlamento

CONSTANTINESCO, V. y NICKEL, D., *Le Parlement Européen*, *op. cit.*, pp. 120 ss. (se plantea el interrogante de si en esta sentencia el Parlamento ha ganado ante la Corte pero ha perdido la posibilidad de fijar él mismo su sede única de trabajo, y Luxemburgo, a su vez, ha perdido su demanda pero, por otro lado, ha asegurado el mantenimiento de buena parte del personal de la Secretaría en Luxemburgo, p. 122).

³⁴ ELIZALDE, J., «La cuestión de la sede del Parlamento Europeo», en AAVV, *II Jornadas de derecho parlamentario (27-29 de marzo de 1985)*, Congreso de los Diputados, Serie IV, Monografía nº 4, Madrid, 1986, pp. 341-367, esp. 345-347.

³⁵ En el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número C 161 de 20 de junio de 1983.

³⁶ Así lo entiende EARNSHAW, *op. cit.*, p. 90.

puede adoptar las disposiciones necesarias para la eficacia de su trabajo, ello no puede vulnerar la competencia de los Estados para fijar la sede de las Instituciones y, entre tanto, determinar los lugares de trabajo provisionales. Denuncia que en esta Resolución no figure Luxemburgo como uno de estos lugares, refiriéndose en la misma únicamente a Estrasburgo y Bruselas.

En esta ocasión el Tribunal da la razón al demandante en sentencia dictada el 10 de abril de 1984 (Asunto 108/83). El Tribunal entendió en esta ocasión que la Resolución parlamentaria contravenía lo dispuesto en el art. 4 de la Decisión adoptada por los Estados el 8 de abril de 1965 que fijaba «provisionalmente» en Luxemburgo la sede de la Secretaría General y sus departamentos. En relación a la sentencia dictada por el mismo Tribunal en el Asunto 230/81, puntualiza éste que las transferencias de personal no debían superar los límites allí señalados³⁷, cosa que no se cumplía en esta ocasión, donde entiende que es manifiesta la voluntad del Parlamento de dividir de manera permanente el personal de la Secretaría General entre Estrasburgo y Bruselas. Dejaría de esta manera de tener aquélla su base en Luxemburgo, ciudad a la cual sólo se refiere la Resolución en cuestión como sede de las instituciones judiciales y financieras. En efecto, la Resolución Von Hassel no menciona a Luxemburgo como sede del Parlamento Europeo, ni tan siquiera de su Secretaría General, refiriéndose únicamente en relación a esta ciudad «la vocación de ser la sede de las instituciones financieras y judiciales», circunstancia que se entiende fue determinante para la anulación de la Resolución por ilegalidad o vicio de competencia³⁸.

En cualquier caso, el Tribunal dejaba claro que la decisión acerca de la sede de las instituciones correspondía tomarla a los gobiernos de los Estados miembros³⁹. Habría que destacar, sin embargo, la demora de éstos a la hora de llegar a un acuerdo que, por un lado, diera cumplimiento a la remisión al

³⁷ En la citada sentencia se reconoce que el Parlamento puede desarrollar su labor en otras ciudades distintas de aquélla en la que tiene la sede su Secretaría General, pudiendo mantener en estos casos la infraestructura esencial para el cumplimiento de sus tareas («the minimum level of staffing required for the holding of such meetings»). La transferencia de personal no debía superar este límite. Ya en esta sentencia se decía expresamente que cualquier intento de transferir la Secretaría General del Parlamento, «wholly or partially, de jure or de facto, would constitute a breach of article 4 of the decision of 8 april 1965 (...)».

³⁸ ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo ...*, op. cit., p. 117.

³⁹ Muy crítico con el resultado de esta sentencia se muestra José Elizalde (op. cit., pág. 353), quien hace hincapié en la necesidad de que la autonomía reglamentaria que los Tratados reconocen al Parlamento sea realmente efectiva, como «clave esencial de la autenticidad de toda institución parlamentaria». En opinión de este autor, el Tribunal podía y debía haber permitido al Parlamento llevar adelante las medidas recogidas en su Resolución, llamando al mismo tiempo la atención a los gobiernos por el prolongado incumplimiento de su obligación de fijar una sede definitiva para las instituciones comunitarias.

mismo que hacían los Tratados fundacionales⁴⁰, y que, por otro, superara la complicada situación que generaba la pluralidad de sedes derivada de la tantas veces citada Decisión de 1965 «relativa a la *instalación provisional* de determinadas instituciones y determinados servicios de las Comunidades»⁴¹.

3.1.6. Resolución de 24 de octubre de 1985 y STJ de 22 de septiembre de 1988

El 24 de octubre de 1985 el Parlamento aprueba una Resolución⁴² en la que se solicitaba la construcción de un nuevo edificio para el Parlamento en Bruselas, capaz de albergar a las comisiones y grupos políticos, incluyendo una cámara para no menos de 600 personas. Se alegaba la necesidad de un edificio que pudiera albergar las reuniones de los cada vez más numerosos grupos políticos, así como otras sesiones plenarias que pudieran celebrarse adicionalmente. Como es lógico, los defensores de los intereses franceses vieron en esta Resolución una clara amenaza al mantenimiento de la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo y la puerta abierta para ir trasladando la celebración de las sesiones de Estrasburgo a Bruselas. El gobierno francés recurrió al Tribunal solicitando la anulación de dicha Resolución (Asunto C-358/85). Sin embargo, el Tribunal entendió que el Parlamento estaba en su derecho a celebrar sesiones fuera de Estrasburgo, y rechazó las pretensiones francesas.

Que la cuestión no resultaba pacífica lo demuestra la opinión contraria del propio Abogado General Mancini, para quien la Resolución debería ser anulada por desproporcionalidad e incompetencia. Considera Mancini que el término «infraestructura indispensable» utilizado por el Parlamento resulta desproporcionado en relación a la construcción de una sala para 600 personas

⁴⁰ Recordar la remisión del art. 77 CECA, así como de los arts. 216 CEE y 189 EURATOM («La sede de las instituciones de la Comunidad será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros»), remisión que se va a ir repitiendo en los posteriores Tratados modificativos.

⁴¹ JACQUÉ, J.P., BIEBER, R., CONSTANTINESCO, V. y NICKEL, D. (*Le Parlement Européen*, *op. cit.*, pp. 122-123) destacan el hecho de que, después de treinta años, los tres Estados afectados sigan utilizando los mismos argumentos en apoyo de sus posturas: a favor de Estrasburgo, el símbolo de la reconciliación franco-alemana y piedra base de la construcción europea; a favor de Luxemburgo, las inversiones realizadas y la implantación de la Secretaría general; a favor de Bruselas, la presencia de las demás instituciones comunitarias y sus servicios, así como sus mejores medios de comunicación. En todo caso, se concluye, «la decisión à prendre devrait également prévoir des compensations pour les villes qui ne seraient pas retenues et l'issue de la négociation ne peut résulter que d'un *package deal*».

⁴² DOCE C 343, de 31 de diciembre de 1985. La Resolución contó con 132 votos a favor frente a 113 en contra y 13 abstenciones.

(cuando en ese momento los grupos parlamentarios más numerosos eran el Grupo Socialista –165 miembros– y el PPE –115–, y las Comisiones estaban formadas por un mínimo de 19 miembros y un máximo de 53). En palabras de Allué Buiza, «lo que subyace en la Resolución Parlamentaria, y es absolutamente razonable, es que, desde el momento que la mayor parte de los trabajos parlamentarios se realizan en Bruselas, hay una pretensión de utilización del inmueble, de tal manera que su reiterada práctica llevaría a una consolidación, cada vez mayor, de la convocatoria en Bruselas de sesiones plenarias»⁴³. Con todo, el TJ entenderá que la voluntad del Parlamento de organizar en Bruselas sesiones plenarias especiales o suplementarias durante las semanas dedicadas a las reuniones de las comisiones parlamentarias o de los grupos políticos se mantenía dentro de los límites establecidos, y desestimará la demanda francesa.

3.1.7. Resolución de 18 de enero de 1989

En enero de 1989 el Parlamento adoptó⁴⁴ una nueva Resolución (con base en el informe redactado por el eurodiputado conservador británico Derek Prag) por la que se admitía oficialmente la celebración de sesiones adicionales en Bruselas y se decidía el traslado de parte del personal de la Secretaría a esta ciudad. La Resolución contó con el apoyo mayoritario de los eurodiputados, especialmente de los representantes de Bélgica, Holanda, Reino Unido y España, siendo muy contestada por los de Francia y Luxemburgo. Luxemburgo recurrirá las decisiones de la Mesa del Parlamento adoptadas el 1-2 y 15 de junio de 1988 (Asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89) que suponían el traslado de personal a Bruselas por entender que existía una clara intención de trasladar paulatinamente a la capital belga servicios establecidos en Luxemburgo.

Mientras el asunto se mantiene pendiente ante el Tribunal, las tensiones continúan en el seno del Parlamento. Así, los diputados franceses intentaron que se garantizara la sede de Estrasburgo como lugar donde se celebrarían las sesiones plenarias después de que entrara en funcionamiento el nuevo edificio que se pretendía construir en Bruselas. Los debates sobre la cuestión fueron encarnizados al contar con el rechazo frontal de los partidarios de esta última ciudad. Con todo, en abril de 1990, los representantes franceses consiguieron que se aprobara el texto que previamente la Mesa había elaborado recogiendo sus pretensiones.

⁴³ ALLUÉ BUIZA, A., *El Parlamento Europeo ...*, op. cit., p. 120.

⁴⁴ Por 222 votos a favor frente a 176 en contra y cuatro abstenciones (CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, op. cit., p. 34). Un análisis más detallado acerca de los votos favorables y contrarios a esta Resolución lo encontramos en la obra de los autores anteriormente citados, *The European Parliament*, Longman Current Affairs, 1990, pp. 29-30.

Los episodios de desencuentro se suceden. El 30 de enero y 6 de febrero de 1991 tienen lugar dos sesiones adicionales en Bruselas, contando en ellas con la presencia de la Comisión, pero no así del Presidente del Consejo, el ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués, cuya negativa a acudir fue condenada por el Parlamento en una Resolución de 14 de marzo de 1991 por entender que suponía una falta de respeto hacia la institución. En este estado de cosas el Tribunal de Justicia dicta el 28 de noviembre de 1991 su sentencia en los asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89, en la que rechaza los recursos interpuestos por Luxemburgo, al entender que la construcción del nuevo edificio para albergar al Parlamento en Bruselas respondía a sus necesidades de organización interna y que la transferencia de personal a esta ciudad no era de tales dimensiones que contraviniera la decisión de los gobiernos.

3.2. Consejo de Edimburgo de 1992 y reacción del Parlamento Europeo

El gobierno francés vio pronto cómo eran previstas sesiones a celebrar en Bruselas (en enero de 1992 el Presidente del Parlamento había firmado el contrato para un nuevo edificio de esta institución en Bruselas), recortando el número de aquéllas que tendrían lugar en Estrasburgo.

A instancias suyas, presionando a otros gobiernos europeos, tendrá lugar el decisivo, para el tema que nos ocupa, Consejo Europeo celebrado en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992⁴⁵. Se producía por fin el tan demandado acuerdo intergubernamental para la fijación de las sedes de las instituciones y determinados organismos y servicios de las Comunidades⁴⁶. En relación a la institución parlamentaria, el acuerdo establece lo siguiente: el Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los doce períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los períodos parciales de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas. Las Comisiones del Parlamento Europeo tendrán su sede en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo⁴⁷.

La solución adoptada, en definitiva, frustró las expectativas depositadas en la fijación de una sede única donde desarrollar los trabajos parlamentarios. Por el contrario, se consolidaba de esta manera una práctica que ya se había demostrado resultaba conflictiva y que, como se verá, no iba a dejar de ser-

⁴⁵ DOCE C 341, de 23 de diciembre de 1992.

⁴⁶ DOCE C 21, de 25 de enero de 1993 (a partir de la p. 105).

⁴⁷ Este texto de la Decisión de Edimburgo quedará recogido como Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam de 1997. En la actualidad está recogido en los mismos términos en el apartado a) del artículo único del Protocolo nº 6 sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

lo⁴⁸. Por de pronto, hay que resaltar la reacción del Parlamento Europeo ante las conclusiones de la reunión del citado Consejo Europeo de Edimburgo, que recoge en su Resolución⁴⁹ de 16 de diciembre de 1992. Merece la pena citar las rotundas palabras del Parlamento, que, en el punto 24 y siguientes de dicha Resolución, «expresa su perplejidad ante el hecho de que el Consejo Europeo haya tomado una decisión que pretende establecer detalladamente los lugares de las distintas actividades del Parlamento Europeo sin consultar siquiera al propio Parlamento». Igualmente, declara que «cualquier decisión que divida permanentemente las actividades del Parlamento Europeo entre tres Estados miembros diferentes es contraria a los Tratados, en particular a los artículos 5, 142 y 216 del Tratado CEE, así como al derecho inherente a un Parlamento elegido por sufragio universal directo de determinar sus propios métodos de trabajo y de desempeñar sus cometidos de la manera más eficaz»; y «considera que la fijación de su sede no debe afectar a su capacidad de autoorganizarse de conformidad con los Tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», por lo que «en consecuencia, no se considera vinculado por decisiones contrarias a los Tratados». Sobran las palabras para expresar el evidente desencuentro entre la institución parlamentaria y los gobiernos de los Estados miembros.

Pero el interés de la República Francesa por que no exista merma en su actividad ni se desvíe el centro de gravedad hacia Bruselas se pondrá también en evidencia en 1993, cuando la Asamblea Nacional Francesa rechaza ratificar el aumento en el número de miembros del Parlamento aprobado por los Estados en 1992 para compensar la reunificación de las dos Alemanias hasta que no se aprobara la construcción de un nuevo edificio en la ciudad alsaciana que pudiera acoger el creciente número de eurodiputados. Francia mantuvo su oposición a ratificar esa ampliación, llegando incluso a poner en peligro la celebración de las elecciones parlamentarias de 1994. Finalmente, a comienzos de 1994 consiguió que se firmara el contrato para la construcción de una nueva sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo (el nuevo hemiciclo, inaugurado en julio de 1999, sería muy cuestionado por su elevado coste)⁵⁰.

⁴⁸ Destacamos por su contundencia las palabras de MATHIJSEN, P.S.R.F. quien, en referencia a la decisión adoptada por el Consejo de Edimburgo, la califica como la decisión más desafortunada desde el punto de vista de la eficiencia y los costes, que solo puede explicarse «by petty nationalistic and political motives. It is shocking that those considerations prevailed over common sense, which would required Parliament to work in one single place, instead of being dispersed over three locations. This decision puts an end to the long struggle of Parliament to streamline its activities» (*A Guide to European Union Law*, 7ª edición, Sweet & Maxwell, Londres, 1999).

⁴⁹ DOCE número C 21 de 16 de diciembre de 1992 (a partir de la pág. 105, y especialmente la pág. 107).

⁵⁰ CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, op. cit., p. 35.

3.3. *STJ de 1 de octubre de 1997*

El tema del alcance de la capacidad autoorganizativa del Parlamento, efectivamente reconocida por los Tratados (arts. 25 CECA, 142 CE y 112 CEEA anteriormente citados) ha sido objeto de análisis por el Tribunal de Justicia en diversas ocasiones. En concreto, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su sentencia de 1 de octubre de 1997, dictada en el asunto C-345/95, en el recurso presentado por la República Francesa, como parte demandante, y apoyado por el Gran Ducado de Luxemburgo, como parte coadyuvante, contra el Parlamento Europeo, y en el que solicitaban la anulación de la deliberación de esta institución de 20 de septiembre de 1995 por la que se fijaba su calendario de trabajo para el año 1996. En efecto, un sector de eurodiputados contrario a esta dispersión intentó reducir el número de sesiones a celebrar en Estrasburgo. Así, en el calendario de sesiones aprobado para 1996 se eliminaba uno de los períodos a celebrar el mes de octubre en Estrasburgo (se celebraba un período de una semana –de lunes a viernes– al mes, menos en agosto, por lo que en octubre tenían lugar dos períodos de sesiones, una ordinaria y otra especial para la aprobación del presupuesto), al tiempo que se aumentaba el número de sesiones a celebrar en Bruselas.

Entiende el Gobierno francés que el Parlamento había dado una extensión a su facultad de organización interna que entraba en contradicción con el compromiso político consagrado en la Decisión de Edimburgo. Así, argumenta en su motivación que la citada Decisión «define la sede del Parlamento como el lugar en el que éste celebra sus sesiones plenarias con carácter principal, y también establece un umbral mínimo de doce períodos de sesiones plenarias mensuales que deben tener lugar en Estrasburgo. En efecto, los Gobiernos de los Estados miembros consideraron que, por debajo de dicho umbral, la fijación de la sede del Parlamento en Estrasburgo carecería de toda efectividad».

El Tribunal de Justicia, en sentencia de 1 de octubre de 1997 (C-345/95)⁵¹ atiende a las pretensiones francesas y sostiene que con la Decisión de Edimburgo los gobiernos de los Estados han cumplido con el mandato recogido en los Tratados (arts. 77, 216 y 189 de los tratados CECA, CE y CEEA respectivamente). Entiende el Tribunal que en dicha Decisión los gobiernos han querido dejar de manifiesto que sería Estrasburgo la sede definitiva del Parlamento, aun manteniendo varios lugares de trabajo para la institución, y así lo han expresado al establecer de manera obligatoria el número mínimo de sesiones plenarias que anualmente debían tener lugar en dicha sede. «Por consiguiente, sólo pueden fijarse períodos de sesiones plenarias adicionales en otro lugar de trabajo si el Parlamento celebra los doce períodos de sesiones plenarias ordinarias en Estrasburgo, lugar de la sede de la Institución». El

⁵¹ Rec. p. I-5215.

Parlamento, en virtud de su facultad de organización interna, que los Tratados reconocen, puede adoptar las medidas que considere apropiadas para garantizar el buen funcionamiento y desarrollo de sus actividades, pero siempre en el respeto de la competencia de los Estados miembros para fijar la sede de la institución parlamentaria. En definitiva, Estrasburgo recibe el respaldo del Tribunal de Justicia como sede principal del Parlamento Europeo.

El tema se zanjará con la inclusión de la Decisión de Edimburgo en el Protocolo acerca de la localización de las sedes de las instituciones anejo al Tratado de Ámsterdam⁵², que recogía en el apartado a) de su Artículo único (en redacción que se mantiene hasta la actualidad): «El Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los períodos parciales de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas. Las comisiones del Parlamento Europeo se reunirán en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo». La incorporación de la Decisión de Edimburgo sobre la sede de las Instituciones en el Tratado de Ámsterdam dará a estas disposiciones rango de *Treaty law*⁵³. Este hecho será determinante, pues significará que en adelante únicamente podrán ser modificadas mediante el procedimiento de reforma de los Tratados⁵⁴.

3.4. Resolución del Parlamento de 13 de abril de 2000

El número mínimo de sesiones a celebrar en Estrasburgo había quedado incluido en el Tratado de Ámsterdam. El Parlamento, entonces, ya que no podía reducir el número de sesiones en Estrasburgo intentó reducir la duración de los períodos de sesiones que tenían lugar en dicha ciudad. Así, en octubre de 1999, con ocasión de la aprobación del calendario para el año 2000, se presentaron enmiendas para reducir la duración de los períodos de sesiones de lunes a jueves. Aunque en esta ocasión la medida no fue aprobada, sí lo sería al año siguiente, suprimiéndose en adelante el viernes del calendario de los períodos de sesiones a celebrar en Estrasburgo (en Bruselas la costumbre era que los períodos parciales de sesiones duraran dos días).

En marzo de 2000 la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento propuso la reforma del artículo 289 del TCE con el objeto de permitir al propio Parlamento decidir por mayoría absoluta acerca de la localización

⁵² LASOK, K.P.E. se muestra categórico cuando afirma que este hecho, «which confirmed the EP as a travelling circus», supone «a costly and time-consuming procedure» (*Law and Institutions of the European Union*, 7ª edición, Butterworths, 2001, p. 217).

⁵³ Cfr. LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, 3ª edición, Sweet & Maxwell, London, 2011, p. 471.

⁵⁴ Cfr. LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, op. cit., p. 587.

de su sede y todas sus sesiones. Esta propuesta sería incluida en la Resolución del Parlamento de 13 de abril de 2000⁵⁵ por 401 votos a favor, 77 en contra y 9 abstenciones. Sin embargo, la propuesta no será aceptada por los Estados miembros⁵⁶.

Con la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea y la presencia en el Parlamento de un elevado número de nuevos eurodiputados la cuestión de la sede de la institución volverá a plantearse, por un lado, por las dificultades de acceso que encontrarán muchos de ellos (sin vuelos directos a la ciudad alsaciana), y por otro lado, por el menor peso simbólico que representará la ciudad de Estrasburgo para algunos de estos nuevos diputados⁵⁷.

3.5. Campaña para la Reforma Parlamentaria

El 20 de septiembre de 2006 la primera petición ciudadana de la Unión Europea para acabar con la doble sede parlamentaria alcanzó el millón de firmas. En el mes de mayo, un grupo de eurodiputados, encabezados por Cecilia Malmström (eurodiputada sueca del grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa) y constituidos como «The Campaign for Parliament Reform»⁵⁸, había impulsado la iniciativa que pretendía recoger el millón de firmas a favor de una única sede para el Parlamento, la sede de Bruselas. El 21 de septiembre se presentó la petición con el millón de firmas a la Comisión, y posteriormente a la Presidencia finlandesa.

A comienzos de 2006 los líderes de la «Campaña para la Reforma Parlamentaria» habían presentado una declaración en la que se defendía la celebración de las sesiones parlamentarias únicamente en Bruselas, donde igualmente tenían su sede la Comisión y el Consejo, dejando en Estrasburgo las reuniones del Consejo Europeo, que no tenían necesidad de tener lugar en la capital belga (especie de *quid pro quo* a cambio de la sede en exclusiva del Parlamento en Bruselas). En cualquier caso, como recogen JUDGE y EARNSHAWN⁵⁹, la respuesta del presidente francés Nicolás Sarkozy a la carta que le fue enviada solicitando que considerara la posibilidad de usos alternativos para Estrasburgo no ofrece lugar a dudas: «I am a flexible politician, but on this question there can be no possibility» (*European Voice* de 22 de noviembre de 2007).

⁵⁵ DOCE C 40, de 7 de febrero de 2001 (p. 411).

⁵⁶ JUDGE, D. y EARNSHAWN, D., *The European Parliament*, op. cit., p. 151.

⁵⁷ Interesante resulta la cita que recogen JUDGE y EARNSHAWN (op. cit., p. 151) acerca del «anacronismo» que supone para algún diputado el tradicional simbolismo de Estrasburgo.

⁵⁸ Con más detalle en JUDGE, D. y EARNSHAWN, D., *The European Parliament*, op. cit., pp. 151-153.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 153.

3.6. *Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2012*

Que el tema no es pacífico y que los intereses de una mayoría parlamentaria chocan con los del gobierno francés⁶⁰ resulta evidente y de absoluta actualidad, como lo revela la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2012 (en los asuntos acumulados C-237/11 y C-238/11). En esta ocasión Francia plantea dos recursos de anulación contra sendas resoluciones del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 2011 relativas al calendario de los períodos de sesiones para los años 2012 y 2013 respectivamente. Los recursos de anulación interpuestos por la República Francesa, con el apoyo del Gran Ducado de Luxemburgo, se articulan en base a un motivo único, basado en la infracción de los Protocolos relativos a las sedes de las instituciones y al hecho de no tener en cuenta la sentencia de 1 de octubre de 1997.

En esta ocasión no se tratará de una pretensión de reducir el número de los períodos de sesiones a celebrar en Estrasburgo, pero sí de la duración de dos de ellos. En efecto, el Parlamento, aun manteniendo nominalmente los 12 períodos de sesiones obligados en Estrasburgo, había aprobado en su calendario para 2012 la celebración de dos períodos de sesiones plenarias en la misma semana del mes de octubre, reduciendo la duración de cada uno de ellos de cuatro a dos días. De la misma manera se había aprobado para el año 2013 la celebración igualmente de dos períodos de sesiones en la misma semana del mes de octubre, cada uno de dos días de duración. Uno de los períodos afectados recogería la votación del presupuesto que, en opinión del Parlamento, y tras haberse simplificado su procedimiento (sólo requiere lectura única), no necesitaría de una «sesión presupuestaria». Francia, por su parte, defiende la importancia de esta sesión parlamentaria en la que, precisamente por tratarse de una lectura única, debería exigirse una lectura más atenta, en presencia del Consejo y la Comisión.

En cualquier caso, la República Francesa entendió que de esta manera lo que realmente hacía el Parlamento era suprimir uno de los doce períodos de sesiones plenarias mensuales que debían celebrarse cada año en Estrasburgo. Hay que recordar que el Tribunal había señalado en su sentencia de 1 de octubre de 1997 que únicamente podrían fijarse períodos de sesiones adicionales en otro lugar de trabajo una vez establecida la celebración de los doce períodos de sesiones ordinarias en Estrasburgo. Así, el Tribunal de Justicia había

⁶⁰ De las procelosas relaciones entre el Parlamento Europeo y el gobierno francés da muestra BUENO, J. en su obra «Babilonia y Babel: el Parlamento Europeo desde dentro», Ediciones B, Barcelona, 1999, especialmente en su capítulo 7 dedicado a las distintas sedes de la institución parlamentaria, donde se muestra especialmente crítico con la dispersión de los trabajos parlamentarios y el coste que el mismo supone. En concreto hace mención de diversas situaciones en las que la tensión entre el Parlamento y el gobierno francés se ha puesto de manifiesto, hasta el punto de sostener el «poco afecto» que el gobierno galo ha sentido siempre por esta institución comunitaria.

definido «sede» del Parlamento, según interpretación de la Decisión de Edimburgo, como «el lugar en el que deben celebrarse, con una cadencia regular, doce períodos de sesiones plenarias ordinarias de esta institución, incluidas aquellas durante las cuales el Parlamento debe ejercitar las facultades presupuestarias que le confiere el Tratado. Por consiguiente, sólo pueden fijarse períodos de sesiones plenarias ordinarias en Estrasburgo, lugar de la sede de la institución» (apdo. 29). Igualmente en dicha sentencia el Tribunal había trazado una línea divisoria entre la competencia de los Estados miembros de fijar la sede de las instituciones y la competencia de organización interna que debía reconocerse al Parlamento. Las decisiones del Parlamento en ejercicio de su facultad de organización interna deben respetar la competencia de los Estados para fijar la sede de la institución (apdo. 31), y, a su vez, los Estados, al ejercer su competencia, tienen el deber «de respetar la competencia de organización interna del Parlamento y de velar por que tales decisiones no obstaculicen el funcionamiento de dicha institución» (apdo. 32). Asimismo el Tribunal admitió que, «si bien es cierto que la Decisión de Edimburgo impone al Parlamento determinadas limitaciones en cuanto a la organización de sus trabajos, dichas limitaciones son inherentes a la necesidad de definir su sede, manteniendo una pluralidad de lugares de trabajo del Parlamento» (apdo. 32).

Conviene recordar que la práctica seguida hasta este momento había sido la de celebrar un período de sesiones mensual de cuatro días de duración, con excepción del mes de agosto y de octubre. El parón del mes de agosto se compensaba con la celebración de dos períodos de sesiones en octubre, ambos de cuatro días de duración, como los demás celebrados a lo largo del año. La pretensión de celebrar los dos períodos en la misma semana, reduciendo la duración de cada uno de ellos a la mitad, evidenciaba la voluntad de suprimir uno de los períodos a celebrar en el mes de octubre. El Tribunal entendió, en efecto, que del propio tenor literal de las enmiendas presentadas a los proyectos de calendario se desprendía que el objetivo era el de «suprimir» el primer período de sesiones plenarias del mes de octubre de 2012 y 2013 y «dividir» en dos el segundo período. El Abogado General Paolo Mengozzi en sus Conclusiones⁶¹, analizando más en detalle esta cuestión, entiende que el criterio determinante para pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones impugnadas no es propiamente la duración *stricto sensu* sino la coherencia global de los calendarios. Coherencia que no se da en la celebración de dos períodos de sesiones plenarias mensuales en la misma semana del mes de octubre. Por el contrario, el examen objetivo de los calendarios confirmaría una interrupción en la cadencia de las sesiones. E incluso, dice Mengozzi, aunque la sentencia de 1997 admitió la posibilidad de excepciones al principio de celebración de doce períodos de sesiones plenarias ordinarias, siempre

⁶¹ Presentadas el 6 de septiembre de 2012. Disponible, como el texto de las sentencias mencionadas, en www.curia.europa.eu

que estuvieran justificadas, no se entendería en este caso la «necesidad» de organizar las sesiones del mes de octubre de la manera propuesta.

El Abogado General resume certeramente la cuestión de fondo del asunto que se plantea al Tribunal, y así dice lo siguiente⁶²: «Por una parte, hay que admitir que la argumentación jurídica del Parlamento se ve influida constantemente por su clara voluntad de poder determinar por sí mismo su sede, hasta el punto de que no es fácil distinguir entre lo que corresponde a las necesidades reales del Parlamento respecto de la organización de sus trabajos y lo que es atribuible a una manipulación orientada de su facultad de organización interna con objeto de eludir las normas que le impone el Derecho primario. Ahora bien, el reconocimiento al Parlamento de la libertad de fijar por sí mismo su sede, por deseable que fuera, no puede realizarse mediante el ejercicio de su facultad de organización interna, sino que requiere, por el contrario, una revisión del Derecho primario, que puede eventualmente ser iniciada por el Parlamento»⁶³. En definitiva, Mengozzi proponía la anulación de las resoluciones impugnadas.

Finalmente el Tribunal, teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, procedió a anular las citadas resoluciones, no sin antes señalar lo siguiente: «incluso admitiendo los inconvenientes y los costes originados por la pluralidad de lugares de trabajo del Parlamento, descritos por éste en el presente procedimiento, no corresponde remediar tal situación ni al Parlamento ni al Tribunal de Justicia, sino eventualmente a los Estados miembros en el ejercicio de su competencia para fijar la sede de las instituciones».

3.7. Últimas reacciones

Nuevamente parece estar la resolución de la problemática en manos de los gobiernos de los Estados. Así las cosas, Francia, recelosa de los intentos por desviar el centro de gravedad de la actividad parlamentaria a Bruselas, no deja pasar la ocasión para reiterar su decidido apoyo a la sede de Estrasburgo. Lo podemos comprobar en las palabras del ministro delegado francés encargado de Asuntos Europeos, Bernard Cazeneuve, en su comunicado de prensa de 25 de octubre de 2012⁶⁴, presentado como reacción a la adopción por el Parlamento Europeo, en el marco del examen de los informes presupuestarios, de una enmienda a favor de la sede única y la revisión de los Tratados relativos a la sede del Parlamento Europeo⁶⁵. «Nuestra postura es sencilla –

⁶² Apdo. 66 de sus Conclusiones.

⁶³ Art. 48 TUE.

⁶⁴ Se puede consultar en http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article6387

⁶⁵ El texto fue promovido por el eurodiputado italiano de la Lega Nord Claudio Morganti, con el apoyo de 40 eurodiputados. La enmienda recibió el voto favorable de 329 eurodiputados y los votos en contra de 223.

dicen sus palabras—: para Francia resulta importante respetar los tratados que fijaron la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo, ciudad símbolo —hay que recordarlo— de la reconciliación franco-alemana y punto de partida de la construcción europea. Para nosotros, la decisión es intangible y no negociable». Parece difícil, vistas las distintas posturas, poder alcanzar un acuerdo unánime de los gobiernos de los Estados miembros respecto a esta cuestión.

Pero los movimientos dentro del Parlamento no cesan. Así, el eurodiputado checo Edvard Kozusník, del grupo parlamentario de los Conservadores y Reformistas europeos, ha protagonizado una campaña en defensa de la sede única del Parlamento Europeo. Dentro de esta campaña se ha elaborado el video, ‘Just one second’, que ha presentado en distintos países, entre ellos España. En el mismo se pretende denunciar el dislate que supone el traslado de eurodiputados, documentación parlamentaria, intérpretes y demás personal periódicamente de Bruselas a Estrasburgo, lo que denuncia que puede suponer un coste de unos 180 millones de euros anuales. En la rueda de prensa en la que fue presentado el video (Madrid, 31 de mayo de 2013)⁶⁶ se encontraba también presente Pablo Arias Echeverría, del Partido Popular Europeo, quien igualmente denunció el que la sede estrasburguesa permaneciera vacía 317 días al año, al producirse las reuniones en esta ciudad únicamente una semana al mes.

Pero lo más importante de esta iniciativa, aparte de transmitir a la ciudadanía una problemática latente en la institución comunitaria, ha sido el llamamiento a los Estados, en concreto a sus primeros ministros, para que apoyen un cambio en los tratados que permitiera conferir al Parlamento la competencia para determinar su lugar de residencia. Destaca Kozusník la respuesta positiva del jefe del Ejecutivo británico, David Cameron, y la negativa del presidente francés, François Hollande. El motivo, siempre según este eurodiputado, de la negativa francesa, sería el económico, «pues la semana que hay sesión plenaria en Estrasburgo los hoteles de la ciudad incrementan el precio hasta un 150% para alojar a las entre 12.000 y 15.000 personas que deben trasladarse allí».

Es indudable que este discurso, en los tiempos actuales de crisis a los que nos enfrentamos, puede calar fácilmente en una sociedad a la que se le están exigiendo sacrificios y que rechaza lo que entiende son despilfarros, en muchas ocasiones acertadamente, de las instituciones, no solo europeas. Con todo, y como ya hemos señalado más arriba, las razones esgrimidas por el gobierno francés para oponerse a un cambio en el sistema de reparto del trabajo parlamentario establecido parecen ir más allá de las cuestiones estrictamente económicas (las cuales, aunque inconfesables, posiblemente también existan). El trasfondo político de los discursos esgrimidos está presente. Inclu-

⁶⁶ http://euroefe.efe.com/1311_noticias/2074090_el-eurodiputado-kozusnik-defiende-en-madrid-una-sola-sede-del-pe.html

so la tan aireada mala administración que de los fondos públicos hacen las instituciones comunitarias puede servir de apoyo a planteamientos euroescépticos. En cualquier caso, tampoco la postura de la institución parlamentaria es unánime y la división entre estrasburguistas y bruselistas resulta evidente. Son, sobre todo, los eurodiputados ingleses y nórdicos los que se muestran más contrarios a los desplazamientos hasta Estrasburgo, encontrando más cómoda la localización de la capital belga que cuenta con mejores comunicaciones aéreas. Frente a ellos se encontraría un *lobby* potente, encabezado por los diputados franceses. Resulta una lástima que cuando se está intentando construir una Europa unida, que sepa mirar más allá de los intereses particulares nacionales, una cuestión como la determinación de la sede del Parlamento dé lugar a un conflicto, uno más, entre los Estados participantes.

4. CRITERIOS PARA LA LOCALIZACIÓN DE LA SEDE DEL PARLAMENTO EUROPEO

4.1. *Argumentos a favor y en contra de la sede única*

Son muy numerosos los autores, ya desde el comienzo de la experiencia comunitaria, que han insistido en la necesidad de establecer una única sede donde el Parlamento Europeo desarrolle su actividad⁶⁷. Los argumentos esgrimidos, ello antes de entrar a considerar cuál debería ser esta sede, resultan en buena medida coincidentes. Resulta evidente que razones de eficacia y eficiencia lo aconsejan, así como la conveniencia de disminuir el gasto derivado del traslado, no solo de los eurodiputados, sino también del resto del personal necesario, traductores, ... de la documentación, así como del necesario para el mantenimiento de los edificios de las tres sedes tal y como funcionan en la actualidad. Este gasto resulta difícil de justificar. En efecto, se insiste en la pérdida de eficiencia que supone la dispersión geográfica de los trabajos parlamentarios, con lo que incluso la imagen de la institución de cara a la opinión pública quedaría dañada⁶⁸.

Junto con todo lo dicho, los autores aportan también otras motivaciones que justificarían la conveniencia de una única sede. Así Earnshaw, por ejemplo, sostiene que una única sede favorecería la relación del Parlamento con la

⁶⁷ En esta línea se manifiesta MOLINA DEL POZO, C.F. quien califica esta forma de funcionamiento como «incómoda desde todo punto y con un alto coste económico» (*Manual de Derecho de la Comunidad Europea, op. cit.*, p. 322). O, entre otros, NUGENT, N., para quien «this situation is clearly unsatisfactory and is source of grievance and annoyance for most MEP's» (*The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, 5ª edición, 2003, p. 225).

⁶⁸ CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, 6ª edición, John Harper Publishing, Londres, 2005, p. 32.

ciudadanía, haciendo más comprensible para los ciudadanos de a pie el trabajo y las actividades que en el Parlamento se desarrollan, pues «they might even regard EP as more relevant to their lives by being able to identify it with a specific and single location»⁶⁹. Ello contribuiría a favorecer el ejercicio del control democrático y el conocimiento de las actividades parlamentarias que se desarrollan. Asimismo, en opinión de Earnshaw, el cese de la dispersión geográfica favorecería la presencia y la relación con la prensa y los grupos de interés organizados.

Otros autores, por el contrario, no ven con buenos ojos la concentración de, si no todas, sí la mayoría de las instituciones comunitarias en una única ciudad, considerando preferible una separación física de las mismas. Así, desde algunos sectores, sobre todo partidarios de Estrasburgo, se defiende el «policentrismo», al considerar que una Unión Europea descentralizada necesita también un Parlamento descentralizado⁷⁰. Desde este punto de vista se defiende la conveniencia de una diferenciación por funciones, lo que a su vez contribuiría a una mayor definición de las mismas. En esta misma línea, se sostiene que la dispersión de las instituciones llevaría también a estimular la actividad de diferentes regiones europeas y a aflojar la tensión sobre una gran «Eurocapital» centralizada. Hay quien defiende que de cara a la opinión pública el Parlamento debería estar separado, incluso geográficamente, de la Comisión y el Consejo, contraponiendo el carácter burocratizado de estas instituciones con el más democrático del Parlamento, que con una sede distinta enfatizaría su naturaleza y papel representativos⁷¹.

La revolución tecnológica que vivimos, por otro lado, contribuiría a solventar los inconvenientes derivados de eventuales problemas de comunicación, no haciendo tan necesaria la proximidad física de las sedes como podía ocurrir en el pasado. En definitiva, está claro que esta postura puede servir para apoyar la sede de Estrasburgo, como alternativa a la concentración funcional que se está produciendo en Bruselas. A ello contribuye, como hemos señalado anteriormente, el significado político de la ciudad de Estrasburgo en el proceso de reconciliación franco-alemán (véase nota 6).

Con todo, y a pesar de los argumentos señalados, son mayoritarias las voces que reclaman el asentamiento del Parlamento Europeo en única ciudad. Y en este sentido, también predominan las opiniones que se muestra partidarias de la capital belga para este objeto. En todo caso, el gobierno francés se muestra inmutable en su decidida defensa de Estrasburgo como

⁶⁹ EARNSHAW, D.K., «The European Parliament's seat», *Revue d'intégration européenne*, 1984, p. 83.

⁷⁰ JACOBS, F., CORBETT, R. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, Longman Current Affairs, 1990, p. 30.

⁷¹ Así lo comentan BIEBER, R. y PALMER, M. en la nota 2 de su trabajo «A Community without a capital», *Journal of Common Market Studies*, 1976, pp. 1-8.

sede del Parlamento Europeo. Veamos someramente los distintos argumentos que se han ido utilizando en apoyo de uno u otro planteamiento.

4.2. Argumentos a favor de Bruselas

Es indudable que con el paso del tiempo, y sobre todo desde finales de los 60, Bruselas ha ido adquiriendo mayor protagonismo dentro de la Unión Europea y ha visto también reforzado su papel internacional (por ejemplo, con el asentamiento de la sede de la OTAN, que abandonó París en 1968). En efecto, entre los factores que han hecho que Bruselas haya adquirido una posición predominante dentro de las «Eurocapitales», estaría el progresivo establecimiento, impulsado también por el gobierno belga, de la sede de diversas organizaciones internacionales y multinacionales en esta ciudad. Todo ello, junto con la presencia de la Comisión y el Consejo en ella, ha contribuido a reforzar la imagen de esta ciudad, en la conciencia popular, como «the capital of Europe».

Por otro lado, se ha insistido en la ventaja que supone su proximidad al Consejo y la Comisión para la realización de la función de control que le es propia. Como dice Chiti-Batelli, «un Parlamento, per funzionare efficacemente, deve anzitutto aver la propria sede e operare nella città in cui risiedono anche gli esecutivi e l'amministrazione che esso è destinato a controllare, e non a centinaia di chilometri di distanza»⁷². De hecho este autor se muestra decididamente partidario de ir gradualmente derivando el trabajo parlamentario hacia Bruselas, llegando a sostener que si la idea todavía no se ha planteado (aunque sus palabras tienen ya treinta años) «è segno che nessuno aveva ed ha una vera volontà política in tal senso»⁷³. Son muy numerosos los autores que defienden esta postura. Así, por ejemplo, Neill Nugent considera que «If the EP had just one base, and especially if that was Brussels, it is likely that EP's efficiency, influence and visibility would all be increased»⁷⁴. Este autor se lamenta de que las fuertes presiones de los gobiernos francés y

⁷² CHITI-BATELLI, A., *Il Parlamento Europeo*, Cedam, Padova, 1982, p. 144. En el mismo sentido se habían manifestado ya, entre otros, BIEBER, R. y PALMER, M. («A Community without a capital»), *Journal of Common Market Studies*, 1978, pp. 1-8): «Effective control means that parliamentarians and their staff must be able to beard Commissioners and their officials in their offices at the drop of a hat on any day they choose. It means also that members of the Parliament should be able to convene Commission officials at a few hours' notice in order to explain Commission policies and their execution and justify expenditure. All this needs to be done within one city, not from Luxembourg or Strasbourg to Brussels» (p. 2). Estos autores se manifiestan claramente partidarios, en aras de la mayor eficiencia de la institución parlamentaria, de su presencia en la misma ciudad que la Comisión y el Consejo.

⁷³ CHITI-BATELLI, A., *Il Parlamento Europeo*, op. cit., p. 147.

⁷⁴ NUGENT, N., *The Government and ...*, op. cit., p. 226.

luxemburgués hayan hecho imposible alcanzar un acuerdo que fijara una única sede y en el que prevalecieran los argumentos de sentido común⁷⁵. En el mismo sentido Lenaerts y Van Nuffel entienden que obligar al Parlamento a reunirse en Estrasburgo, cuando las instituciones con las que éste colabora institucionalmente operan principalmente en Bruselas, «makes for needless costs and inconvenience for all those concerned»⁷⁶.

Otra ventaja que se comenta con frecuencia es el evidente ahorro que supondría de evitarse el coste adicional derivado del traslado periódico de Bruselas a Estrasburgo no solo de los eurodiputados, sino también de traductores y demás funcionarios, así como de la documentación necesaria, ello sin contar con los gastos procedentes del mantenimiento de diversos edificios en las distintas sedes. El Parlamento, en su reciente resolución de 20 de noviembre de 2013, que comentaremos más adelante, denuncia el gasto aproximado del 10% del presupuesto anual del Parlamento en los costes adicionales que supone la dispersión geográfica de la institución (entre 156 y 204 millones de euros), al que se añadiría el evidente impacto medioambiental derivado de las emisiones de CO₂ procedentes de los desplazamientos.

Por su parte, J. Elizalde, ya en 1985, al referirse a los motivos para defender la capitalidad bruselense, insistía en las ventajas de la propia ciudad de Bruselas, desde su tamaño urbano y calidad del hábitat, su dinamismo económico y vitalidad cultural y política, sus infraestructuras, hasta la propia actividad de las instituciones comunitarias (sede del Consejo y la Comisión) y otras organizaciones internacionales que encuentran en esta ciudad belga su sede⁷⁷. Se ha insistido frecuentemente, y se sigue haciendo en la actualidad, en la ventaja que supone para Bruselas el estar mejor comunicada que Estrasburgo, con una mejor red de comunicaciones que la haría más accesible que

⁷⁵ Otros autores manifiestan también un cierto reproche a los Estados involucrados por su incapacidad para alcanzar un acuerdo. Así, entre otros, HANLON, J., quien constata la preferencia del propio Parlamento por la sede en Bruselas, pese a lo cual «the three Member States involved are unwilling to agree to a single seat for the Parliament» (*European Community Law*, 2ª edición, Sweet & Maxwell, London, 2000, p. 29).

⁷⁶ LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, op. cit., p. 587.

⁷⁷ Las ventajas e inconvenientes de una y otra ciudad ya habían sido puestos de manifiesto por SANGUIN, A.L. («Propositions pour une capitale de la Communauté Européenne», *Révue du Marché Commun*, 211, 1977, pp. 468-472) al estudiar con criterios de geografía política, entre otros, la posibilidad de una capitalidad de la Comunidad Europea. Señalar que entre las desventajas de Bruselas advierte que esta ciudad «n'est pas tellement sensibilisante pour les opinions européennes à cause de sa réputation technocratique», e incluso la tensión política existente entre las comunidades valona y flamenca (pp. 470-471). Por su parte, Estrasburgo representaría el reflejo «de l'unité Nord-Sud de l'Europe en termes de localisation et d'architecture. La ville est surtout située sur ce 'premier boulevard européen' qu'est le Rhin évocateur de deux mille ans d'histoire chargés de gloires, de souffrances, de batailles et de créations (...)» (p. 470).

su competidora francesa. Las palabras de este autor, a pesar de haber sido formuladas con anterioridad al acuerdo alcanzado en Edimburgo en 1992 (que convirtió en definitiva una situación provisional que ya entonces no parecía óptima), resultan de absoluta actualidad y enlazan directamente con las demandas que plantea el diputado Kozusník, cuando afirma: «el reforzamiento que una solución que permitiera al Parlamento decidir sobre su propia sede y la localización de sus servicios, sin interferencias gubernamentales, ofrecería para la racionalización del proceso decisorio en la Comunidad, es tan evidente que supondría sin duda el principio del fin del abuso «unanimista» en el Consejo, y por ello, la puerta del futuro»⁷⁸.

4.3. Argumentos a favor de la sede en Estrasburgo

- Motivos históricos y geopolíticos. Se entiende que la ciudad alsaciana, a poca distancia del punto geográfico que separa las cuencas del Ródano y del Rin, sigue manteniendo una importancia estratégica, no solo para Francia, sino también para Europa. Su proximidad a Alemania la convierte también en un símbolo de superación de las diferencias que a lo largo de la Historia han enfrentado a ambos países, sobre todo con el recuerdo todavía reciente de la II Guerra Mundial.
- La presencia en esta misma ciudad de otras instituciones europeas, como el Consejo de Europa y el Tribunal de Derechos Humanos, reforzaría este carácter de capitalidad europea.
- Se defiende una Europa policéntrica, en la que las instituciones no se concentren en una única ciudad. Incluso hay quien ve en el hecho de no ser capital de ningún Estado y su distancia del Consejo y la Comisión una garantía de su imparcialidad. «Es una manera de acercar Europa a los ciudadanos de todos los Estados miembros» (en palabras de Caze-neuve en el comunicado de 25 de octubre de 2012 al que hemos hecho referencia anteriormente).
- Por otra parte, la instalación del Parlamento en Estrasburgo desde 1962 fue el resultado del acuerdo unánime de los Estados miembros de la Unión Europea, en virtud de los tratados ratificados por éstos (así el Parlamento tiene su sede en Estrasburgo en virtud del art. 341 TFUE y el Protocolo nº 6).

Frente al mayoritario posicionamiento a favor de la sede belga, y como muestra de la, por otra parte lógica, oposición francesa al eventual abandono de la ciudad estrasburguesa, recogeremos las palabras de la que fuera Presi-

⁷⁸ ELIZALDE, J., «La cuestión de la sede del Parlamento Europeo», en AAVV, *II Jornadas de derecho parlamentario (27-29 de marzo de 1985)*, Congreso de los Diputados, Serie IV, Monografía nº 4, Madrid, 1986, pp. 341-367 (cita en la p. 366).

denta del Parlamento Europeo entre 1999 y 2001, Nicole Fontaine, quien considera que esa circunstancia supondría «un error político histórico, tratándose de la Unión Europea, que se ha construido en gran parte sobre un símbolo poderoso». «Para preservar su alma, dice Fontaine, una institución internacional de esta naturaleza y de esta amplitud, necesita símbolos, y Estrasburgo es para la Historia el símbolo imborrable de la reconciliación de los europeos»⁷⁹. Por otro lado, estaría la identificación que en la opinión pública se produce entre «Comisión en Bruselas» y «Parlamento en Estrasburgo», lo que, en sus propias palabras, contribuiría a la identificación de cada institución. El hecho, además, de que Estrasburgo sea la sede también del Consejo de Europa y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acentuaría su identificación con la defensa de los derechos fundamentales y con la ciudadanía europea. Finalmente, y dando a la cuestión una evidente dimensión política, denuncia el «metódico sabotaje» de que ha sido objeto la sede de Estrasburgo, sobre todo por parte del Reino Unido y los países nórdicos, partidarios de que el Parlamento se concentre en Bruselas⁸⁰, así como el creciente apoyo que están encontrando en los diputados del sur, principalmente por los mayores problemas de acceso que plantea la capital alsaciana. En todo caso, y minimizando el coste adicional que supone la pluralidad de sedes⁸¹, alerta a las autoridades francesas para que se tomen el problema realmente en serio. Algo que, como estamos comprobando a lo largo de este trabajo, no ha dejado de ser así.

5. RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2013

A punto de concluir la elaboración de este trabajo nos hemos encontrado con un nuevo pronunciamiento del Parlamento sobre el tema al que estamos dedicando estas páginas y que nos parece de enorme interés incluir aquí. Nos referimos a la Resolución del Parlamento, de 20 de noviembre de 2013, sobre fijación de las sedes de las instituciones de la Unión Europea (2012/2308(INI)). La resolución, aprobada a partir de la propuesta planteada por el conservador británico Ashley Fox y el diputado verde alemán Gerald Häfner, ha contado con el voto favorable de 483 eurodiputados frente a 141 votos contrarios a ella. No se puede negar el apoyo abrumadoramente mayoritario de la cámara parlamentaria a la propuesta que se recoge, y que se hará llegar al Consejo, la Comisión y los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, y en

⁷⁹ FONTAINE, N., *Mis combates al timón de Europa*, Santillana, Madrid, 2002, p. 186.

⁸⁰ FONTAINE, N., *Mis combates ...*, *op. cit.*, p. 187.

⁸¹ En concreto, sostiene que del presupuesto total de la Unión, el del Parlamento representa alrededor de un 1%, y de éste sólo algo más de una décima parte sería consecuencia de la dispersión geográfica de sus lugares de trabajo (*op. cit.*, p. 184).

la que fundamentalmente se plantea el reconocimiento de la prerrogativa del Parlamento Europeo para determinar cuándo y dónde celebrar sus reuniones, y para lo cual se compromete a incoar un procedimiento ordinario de revisión de los Tratados conforme al artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la UE con objeto de proponer la reforma del artículo 341 del TFUE y del Protocolo nº 6 que permita al Parlamento decidir la ubicación de su sede y su organización interna. Simultáneamente se pide al Tribunal de Cuentas o entidad análoga que presente un ‘análisis exhaustivo’ del ahorro que el hecho de que el Parlamento tuviera una única sede podría suponer para el presupuesto de la UE; y se encarga al Eurobarómetro que realice una encuesta acerca de la opinión de los ciudadanos europeos sobre esta cuestión.

Son numerosos los argumentos que plantea el Parlamento en apoyo de su propuesta, entre los que esquemáticamente destacamos los siguientes:

- La apelación a su capacidad de autorregulación (el art. 232 del TFUE) que le permite establecer su propio reglamento interno, en el que puede determinar la duración de las sesiones plenarias de acuerdo con los Tratados y la jurisprudencia del TJUE.
- Se hace mención a los cambios que ha sufrido la institución del Parlamento en los últimos tiempos: pasando de 78 a 766 diputados (751 tras las elecciones de 2014); el incremento de su capacidad legislativa (notable incremento de los procedimientos de codecisión, que actualmente constituye el procedimiento legislativo ordinario); el incremento en un 150 % de las reuniones interinstitucionales (con la Comisión, el Consejo, o los Estados individualmente), a lo que se uniría la celebración de las reuniones del Consejo Europeo exclusivamente en Bruselas (y no en el país de la Presidencia rotatoria, como anteriormente).
- También se insiste en la distancia que separa Estrasburgo (435 Km) no solo del Consejo y la Comisión, sino también de otras partes interesadas, como ONGs, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los Estados miembros, y representantes de los medios de comunicación.
- Hace mención asimismo a la insistencia en la solicitud del cese de la actual situación de pluralidad de sedes, no solo por parte de la propia cámara (se recuerda que ya en 1958 solicitó su ubicación junto al Consejo y la Comisión, y así reiteradamente hasta llegar a la votación en Pleno del 23 de octubre de 2012 en la que, por mayoría del 78% de los diputados, se pedía una revisión de la situación), sino también por parte de los propios ciudadanos, que han manifestado en varias ocasiones su desacuerdo con la situación actual (recordar el más de un millón de firmas que apoyó la campaña por la reforma del Parlamento).
- Finalmente, y como no podía ser de otra forma, se insiste en el coste económico que supone el mantenimiento de las tres sedes (aproximadamente el 10% del presupuesto anual del Parlamento), tanto por los

obligados desplazamientos de eurodiputados, traductores, funcionarios y demás representantes de la prensa y la sociedad civil como por el coste derivado del mantenimiento de los edificios del Parlamento (calefacción, personal y mantenimiento todo el año, pese a ser utilizada la sede de Estrasburgo sólo 48 días al año), mencionando también el impacto medioambiental que se deriva de dichos desplazamientos.

Algún medio de comunicación británico, consciente de la trascendencia de la votación que iba a tener lugar en la sesión del Parlamento, ya se había referido a la misma con anterioridad a su celebración, recogiendo las palabras de uno de los redactores de la propuesta, el británico Ashley Fox, quien, con evidentes muestras de complacencia, había aludido a este momento crucial como «the beginning of the end», en clara alusión al fin de Estrasburgo como sede del Parlamento Europeo⁸². En todo caso, coincidimos en resaltar el carácter histórico de la votación que ha tenido lugar el pasado 20 de noviembre. Y ello, sobre todo, porque lo que los representantes de los ciudadanos europeos solicitan a los gobiernos de los Estados miembros no es que acuerden un cambio que ponga fin a la pluralidad de sus sedes, sino que lo que les solicitan es que les reconozcan el derecho a decidir ellos mismos el lugar donde quieren tener su lugar de trabajo; para ello, eso sí, demandan a los Estados la modificación de los Tratados que lo haga posible. Falta por ver la reacción del gobierno francés que, como hemos destacado anteriormente en este trabajo, se ha mostrado hasta la fecha inflexible en su negativa a consentir que la capital alsaciana deje de ser sede del Parlamento Europeo. Hay que recordar que la exigencia de unanimidad para la modificación de los Tratados convierte la negativa francesa en un derecho de veto en la práctica⁸³.

Por otro lado, y como era de esperar, también los medios franceses han reaccionado ante esta propuesta de los eurodiputados, algunos con vehemencia inusitada. Ejemplo de ello puede ser el artículo firmado por Antoine Spohr que hace referencia a la «humillación», la «burla» o el «ultraje» infligido por el Parlamento a la ciudad alsaciana⁸⁴. En este caso las duras críticas van también dirigidas contra la actitud de los propios europarlamentarios franceses, sobre todo de los ecologistas que votaron a favor de la resolución, denunciando la ausencia de una defensa más contundente de la ciudad fran-

⁸² <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10460389/EU-moves-to-end-travelling-circus-but-French-veto-looms.html>

⁸³ Las palabras de ASHLEY, que recoge la página web de la nota anterior, no dejan lugar a dudas del planteamiento que realiza: «If France wants to veto that, we will get the 27 other EU member countries on our side. Then let France defend the waste. They'll do a deal. It'll take five years. This is the beginning of the end».

⁸⁴ Se puede leer su artículo titulado «Strasbourg contestée, Strasbourg humiliée, bafouée, Strasbourg révoltée» en la página web de euroJournal del 23 de noviembre de 2013 (<http://www.eurojournal.net/2013/11/23/>)

cesa. En un planteamiento de la cuestión en términos casi militares critica el abandono de Estrasburgo y el seguimiento, muchas veces por motivos de comodidad personal, de planteamientos de sectores anglosajones de orientación euroescéptica. Con más moderación recoge la noticia Arnaud Focraud⁸⁵, quien hace mención tanto de las palabras de uno de los ponentes de la propuesta, el británico Ashley Fox, para quien la movilización de los franceses respondería al intento de proteger un «interés nacional egoísta»; como de la respuesta del ministro francés para asuntos europeos, Thierry Repentin, quien, en un comunicado del mismo día 20 de noviembre, recuerda que la posición de Francia en esta cuestión se mantiene constante. Así, señala Repentin, Francia seguiría estando comprometida con el cumplimiento de las disposiciones de los tratados tal y como figuran en la actualidad, lo que entiende que reflejaría el deseo de los constructores de Europa por construir una Europa policéntrica. Desafiando la sede de Estrasburgo, afirma igualmente, se estaría poniendo en tela de juicio todo el compromiso sobre las sedes de las instituciones, aventura ésta en la que no cree que los Estados estén interesados en embarcarse.

Teniendo todo esto en cuenta, lo que es indudable es que a las puertas de una nueva convocatoria electoral al Parlamento Europeo la cuestión ha vuelto a cobrar actualidad, si es que en algún momento había dejado de tenerla, y vuelve a ser objeto de encendida discusión. Sería deseable, en cualquier caso, que los gobiernos de los Estados miembros tomaran definitivamente cartas en el asunto y, con una conveniente altura de miras, adoptaran una decisión que pusiera fin a esta controversia, tomando en consideración especialmente aquello que mejor convenga a la eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la institución parlamentaria europea. El problema parece ser sobre todo un problema de voluntad política. No necesariamente de falta de voluntad por parte de un único Estado –aunque somos conscientes de que en este tema se está insistiendo en mostrar a Francia como el principal obstáculo para superar la actual situación–, sino un problema de «voluntad» o de «querer hacer» como suma de intereses, suma de las voluntades de todos los Estados. Desgraciadamente, los problemas políticos que plantea la decisión acerca de la sede del Parlamento (o de cualquier otra institución, no nos vamos a engañar) adoptan con frecuencia la forma de un conflicto de intereses creados: interés por mantener en la ciudad a miles de funcionarios y sus familias, con los cuantiosos ingresos que ello reporta; interés por conservar una importante afluencia de turistas, atraídos también por la presencia emblemática de la asamblea comunitaria; e interés, cómo no, por conservar igualmente el prestigio internacional que este hecho comporta. Es lógico pensar que una renun-

⁸⁵ Se puede leer su artículo titulado «Le siège du Parlement européen à Strasbourg dans le collimateur» en <http://www.lejdd.fr/International/UE/Le-siege-du-Parlement-europeen-a-Strasbourg-dans-le-collimateur-639921>

cia a todo ello no pueda hacerse sin contrapartidas y sin reconocimientos. Esperemos que el sentido común y una visión realmente «europea» del problema puedan poner fin a esta controversia que ya dura demasiado tiempo.

TITLE: The European Parliament seat in Strasbourg called into question. May it be the last assault in its struggle with Brussels?

RESUMEN: De acuerdo con las disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo tiene su sede en la ciudad de Estrasburgo, donde se deberán celebrar los 12 períodos parciales de sesiones plenarias, convirtiéndose Bruselas en lugar de reunión de las comisiones parlamentarias y de celebración de los períodos de sesiones plenarias adicionales. La necesidad de desplazamiento todos los meses entre ambas ciudades, no sólo de los eurodiputados, sino también de los traductores, secretarios, y demás personal necesario, así como de la correspondiente documentación, ha originado una situación claramente insatisfactoria que ha hecho alzarse numerosas voces partidarias de fijar una sede única para los trabajos parlamentarios, en referencia claramente favorable a la ciudad de Bruselas, lo que ha originado, por otra parte, la lógica reacción francesa partidaria del mantenimiento de la sede en la capital alsaciana. La frecuentemente difícil relación entre la institución parlamentaria y los gobiernos de los Estados implicados ha obligado asimismo al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre esta materia en diversas ocasiones. Vamos a analizar la trayectoria seguida en este conflicto, con mención de los argumentos esgrimidos por los partidarios de una u otra opción, hasta llegar a la última resolución aprobada por la cámara en sesión plenaria el 20 de noviembre de 2013, y que ha supuesto un nuevo varapalo al interés de Francia en el mantenimiento de la sede de Estrasburgo.

PALABRAS CLAVE: sede parlamentaria, sede única, período de sesiones plenarias, comisiones, grupos políticos, Secretaría general.

ABSTRACT: Pursuant to the Treaty provisions, the European Parliament has its seat at the city of Strasbourg, where the twelve monthly part sessions should be held, being Brussels the meeting place for the Parliamentary committees and the additional plenary part-sessions. The necessity of moving every month between both cities, not only the members of the European Parliament but also the translators, secretaries and the rest of the necessary staff, together with the corresponding documentation, has caused a clearly unsatisfactory situation which has raised many voices for establishing a single seat for parliamentary works, favoring clearly the city of Brussels, which has given rise on the other side to the logical French reaction advocating for the the maintenance of the Alsatian capital as one seat. The frequently difficult relationship between the parliamentary institution and the Member States' governments has also obliged the European Court of Justice to decide on this issue several times. We are going to analyze the development of this conflict, with reference to the arguments put forward by the partisans of either option so as to study the

last decision adopted by the chamber in its plenary session of 23rd November 2013, which meant a new setback to the interest of France of preserving Strasbourg as one of the seats.

KEYWORDS: Parliamentary seat; single seat; plenary sessions period; committees; parliamentary groups; general registry

RECIBIDO: 14.03.2014

ACEPTADO: 26.05.2014