CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 6 de junio de 2000 *

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso de casación, el Consejo impugna la anulación por el Tribunal de Primera Instancia [1] de una serie de decisiones adoptadas por el Tribunal de Cuentas en su calidad de Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (AFPN) de Silvio Busacca y otros (en lo sucesivo, «demandantes en primera instancia»). Mediante dichas decisiones, el Tribunal de Cuentas había denegado las solicitudes de los demandantes en primera instancia para que sus nombres se incluyeran en la lista de personas que habían manifestado su interés por ser objeto de una decisión de cese definitivo (anticipado) en sus funciones, tal como permite el Reglamento (CE, Euratom, CECA) nº 2688/95 del Consejo, de 17 de noviembre de 1995, por el que se establecen medidas especiales de cese definitivo en sus funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas con motivo de la adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia [2] (en lo sucesivo, «Reglamento»). No obstante, el Reglamento sólo permite la adopción de este tipo de medidas en el caso de los funcionarios del Parlamento Europeo.

2. En el presente asunto, sólo se expondrán los hechos y las alegaciones de las partes en la medida en que se diferencien de los correspondientes a los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros. [3] Por lo demás, me remito a las conclusiones en dichos asuntos presentadas en esta misma fecha.

3. La diferencia fundamental con los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros estriba en que, en el presente caso, el Consejo, que es quien interpuso el recurso de casación, no intervino en primera instancia como parte coadyuvante en apoyo del Tribunal de Cuentas. Los demandantes en primera instancia sostienen que, en consecuencia, el Consejo tampoco puede interponer un recurso de casación.

II. Marco jurídico

4. En el artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto CE») se dispone que:

«Contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia que pongan fin al proceso, [...] podrá interponerse un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia [...]

* Lengua original: alemán.

1 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Busacca y otros/Tribunal de Cuentas (T-164/97, RecFP pp. I-A-565 y II-1699).

2 — DO L 280, p. 1.

3 — Asuntos acumulados C-432/98 P y C-433/98 P (pendientes ante este Tribunal).

Dicho recurso de casación podrá interponerse por cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas. Sin embargo, los coadyuvantes que no sean Estados miembros o Instituciones de la Comunidad sólo podrán interponer este recurso de casación cuando la resolución del Tribunal de Primera Instancia les afecte directamente.

Salvo en los litigios entre las Comunidades y sus agentes, este recurso de casación podrá interponerse también por los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad que no hayan intervenido en el litigio ante el Tribunal de Primera Instancia. [...]»

III. Pretensiones de las partes

5. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Silvio Busacca y otros/Tribunal de Cuentas (T-164/97).

— Resuelva discrecionalmente sobre las costas del procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

6. Los demandantes en primera instancia solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por el Consejo de la Unión Europea que tiene por objeto que se anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Silvio Busacca y otros/Tribunal de Cuentas (T-164/97).

— Resuelva como proceda en Derecho sobre la excepción de inadmisibilidad alegada.

— Condene en costas a la parte recurrente en casación.

7. El Tribunal de Cuentas no formuló pretensiones sobre el fondo y se limitó a solicitar en la vista al Tribunal de Justicia que le impusiera únicamente sus propias costas.

IV. Apreciación jurídica

Alegaciones de las partes

8. El Consejo sostiene la tesis según la cual la limitación del derecho a interponer un recurso de casación contenida en el artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE sólo afecta a los recursos interpuestos por funcionarios en casos particulares, pero no a los recursos relativos a la validez de actos de alcance general y, en particular, de Reglamentos. Dicha disposición parte de la base de que, por regla general, las Instituciones y los Estados miembros no tienen un interés legítimo en solicitar que se revise la resolución en primera instancia de litigios de funcionarios de otras Instituciones. En cambio, la sentencia recurrida afecta a un acto de alcance general adoptado por el Consejo. A juicio del Consejo, la sentencia es importante por muchas razones, en particular desde un punto de vista institucional, pese a tratarse de un litigio en materia de Función Pública. Además, la impugnación de la validez del Reglamento del Consejo constituye prácticamente el único objeto del recurso inicial.

9. Por último, el Consejo se remite a los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros, que versaban sobre las mismas cuestiones. Dado que el Consejo intervino en dicho procedimiento como parte coadyuvante en primera instancia, los recursos de casación que interpuso en aquellos asuntos eran en todo caso admisibles. Según el Consejo, la claridad jurídica exige que en los tres asuntos se dicten sentencias uniformes y se evite que una de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia adquiera fuerza de cosa juzgada mientras que las otras dos son anuladas.

10. En la vista, el Agente del Consejo solicitó al Tribunal de Justicia, invocando la jurisprudencia, que desarrolle por vía jurisprudencial el derecho a interponer recursos de casación siguiendo el modelo de la legitimación activa del Parlamento. [4]

11. El Reino de España, que interviene como parte coadyuvante en apoyo del Consejo, sostiene esta argumentación y, en consecuencia, considera necesario efectuar una interpretación estricta del artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE. Según el Reino de España, la excepción al derecho de las Instituciones y los Estados miembros a interponer recursos de casación sólo está justificada en el caso de cuestiones poco significativas, referidas únicamente a litigios individuales. En la vista, la Agente del Gobierno español recordó que las excepciones a principios generales deben interpretarse de manera estricta. A su juicio, en el presente asunto el principio general está constituido por el derecho ilimitado del Consejo a interponer recursos de casación, mientras que la limitación de dicho derecho en litigios en materia de Función Pública constituye la excepción.

12. Asimismo, el Consejo y el Reino de España formularon amplias alegaciones

4 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-2041).

sobre el fundamento del recurso de casación. A este respecto, procede remitirse una vez más a las conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros.

13. En cambio, los demandantes en primera instancia insisten en la inadmisibilidad del recurso de casación y se reservan la posibilidad de formular alegaciones sobre el fondo en el caso de que el Tribunal de Justicia admita dicho recurso.

14. Subrayan que, en definitiva, el Consejo habría podido intervenir en el procedimiento en primera instancia y preservar así sus derechos. El artículo 43, párrafo tercero, del Estatuto CE no establece ninguna excepción a la limitación del derecho a interponer recursos de casación, por lo demás reconocido a las partes privilegiadas sin necesidad de haber intervenido en el procedimiento en primera instancia, cuando los litigios en materia de Función Pública afecten a la validez de actos de alcance general o que tengan efectos presupuestarios. Además, este tipo de litigios se producen con asiduidad.

15. En opinión de los demandantes en primera instancia, el propio derecho a interponer recursos de casación reconocido a las Instituciones y Estados miembros fuera del estrecho ámbito de los litigios en materia de Función Pública es inadecuado, ya que normalmente no corresponde a un tercero recurrir una sentencia aceptada por todas las partes que intervinieron en el procedimiento. A este respecto, invocan los primeros documentos de trabajo del Consejo sobre la regulación del derecho a interponer recursos de casación, así como las posturas adoptadas al respecto por la Comisión y el Parlamento, tal como aparecen recogidas en la literatura jurídica. [5] A su juicio, el alcance de este doble privilegio no debería extenderse aún más por vía de interpretación.

16. Además, los demandantes opinan que las observaciones del Consejo sobre la delimitación de su derecho especial a interponer recursos de casación en litigios en materia de Función Pública en los que no intervino en primera instancia ni siquiera como parte coadyuvante son contrarias a los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Por un lado, no está claro quién debe disfrutar de este derecho a interponer recursos de casación. Por otro, todos los litigios en materia de Función Pública afectan cuando menos a un acto de alcance general, a saber, al Estatuto de los Funcionarios.

17. Los demandantes en primera instancia reprochan al Consejo que, mediante su argumentación, únicamente pretende evitar las consecuencias derivadas de su propia negligencia. El Consejo debió tener conocimiento de la existencia del litigio principal, puesto que los demandantes en primera instancia presentaron una solicitud de acceso a los documentos relativos a las medidas particulares relativas al cese definitivo de funcionarios en sus funciones con

5 — Se remiten a Van Ginderachter, E.: *CDE*, 1989, 62 (pp. 92 y 93), y Picod, F.: «Cour de justice (Procédure)», nº 138, en *Encyclopédie Dalloz, Droit communautaire*, vol. 2.

motivo de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia.

18. Por lo que respecta a la necesidad de coherencia con los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros, los demandantes en primera instancia señalaron que incluso las sentencias mediante las que se declara implícitamente la invalidez de actos de alcance general sólo producen efectos obligatorios entre las partes. Los terceros no pueden invocar directamente dicha declaración.

19. Por lo demás, los demandantes en primera instancia señalan que el Consejo no sólo discute las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia sobre la validez del Reglamento, sino también la relativa a la admisibilidad del recurso.

20. En un momento posterior del procedimiento, los demandantes en primera instancia reprocharon al Consejo y al Reino de España haber querido retrasar el procedimiento todo lo posible para impedir la ejecución de la sentencia dictada en primera instancia. A su juicio, tanto el recurso de casación como la intervención de España constituyen un abuso de Derecho, puesto que con el transcurso del tiempo resultaría prácticamente imposible la realización de los derechos de los demandantes en primera instancia.

Apreciación

21. El tenor del artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE excluye de manera inequívoca el derecho del Consejo a interponer un recurso de casación. En el presente caso se trata de un «litigio entre las Comunidades y sus agentes» en el que el Consejo no intervino como parte coadyuvante en primera instancia.

22. Es cierto que el Consejo y el Reino de España subrayan expresamente que se trata de un litigio en materia de Función Pública atípico —en cierto modo, un velado recurso directo contra el Reglamento—, puesto que tiene por objeto la validez de un acto de alcance general y no solamente su aplicación en un caso individual. Sin embargo, a este respecto procede acoger la alegación de los demandantes en primera instancia según la cual los litigios en materia de Función Pública siempre pueden afectar potencialmente a la validez de actos de alcance general.

23. Tampoco mediante la interpretación del artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE cabe llegar a un resultado distinto. La normativa relativa al derecho a interponer recursos de casación en litigios en materia de Función Pública no puede considerarse una excepción a un principio general que reconoce el derecho ilimitado de las Instituciones y Estados miembros a interponer recursos de casación, excepción que, a su vez, debería interpretarse de manera estricta. Por el contrario, el marco en el que se inscribe dicha disposición apunta más bien hacia otro principio general completamente diferente, del que, a su vez, constituye una excepción el

derecho ilimitado de las Instituciones y Estados miembros a interponer recursos de casación salvo en el caso de los litigios en materia de Función Pública. En efecto, en principio, con arreglo al artículo 49, párrafo segundo, del Estatuto CE, sólo las partes y las partes coadyuvantes directamente afectadas por la resolución del Tribunal de Primera Instancia pueden interponer recursos de casación. El propio derecho a interponer recursos de casación reconocido en dicha disposición a las Instituciones y Estados miembros que, si bien intervinieron como partes coadyuvantes, no resultan directamente afectados por la sentencia, constituye un elemento extraño en la normativa que regula los recursos de casación. La renuncia a exigir la condición de parte coadyuvante en primera instancia que figura en el artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE va un paso más allá. Este —en palabras de los demandantes en primera instancia— «doble privilegio» está limitado, a su vez, por la excepción prevista para los litigios en materia de Función Pública. No procede examinar aquí si, en este contexto particularmente complejo constituido por un principio, una excepción y una excepción a la excepción, cabe verdaderamente aplicar el principio general de interpretación estricta de las disposiciones que establecen excepciones. En efecto, también una interpretación estricta está supeditada, en principio, al tenor literal de la disposición de que se trate.

24. No obstante, el Consejo y el Reino de España señalan acertadamente que el sentido y la finalidad del derecho ampliado de las Instituciones y Estados miembros a interponer recursos de casación incluso en litigios en materia de Función Pública cuando éstos revisten una importancia jurídica fundamental se oponen a la limitación de dicho derecho. En última instancia, el derecho ampliado a interponer recursos de casación pretende permitir a los demandantes privilegiados, en su condición de «guardianes del Derecho», preservar la coherencia de la jurisprudencia recurriendo al Tribunal de Justicia aun en el caso de que las partes de un procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia acepten la sentencia de éste. [6] Esta es la función del derecho ampliado a interponer recursos de casación que el artículo 173, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo segundo, tras su modificación) reconoce a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión.

25. Sin embargo, en el ámbito de los litigios en materia de Función Pública el legislador ha renunciado expresamente a garantizar el cumplimiento de esta función mediante la concesión de un doble privilegio a las Instituciones y a los Estados miembros, limitando sus posibilidades de recurso al simple privilegio del artículo 49, párrafo segundo, del Estatuto CE. El Tribunal de Justicia no puede convertir esta norma en su contraria mediante una reducción teleológica únicamente en virtud de las circunstancias de un asunto concreto.

26. Por último, por lo que respecta a la invitación a proceder a un desarrollo jurisprudencial del Derecho, ello presupone, en principio, la existencia de una laguna jurídica no deliberada. [7] Pues bien, en el

6 — A este respecto, Jung, H.: en Groeben/Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5.ª ed., 1997, artículo 168 A, punto 174, también califica esta excepción de incongruente.

7 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 27, y de 12 de julio de 1957, Algera y otros/Asamblea Común de la CECA (asuntos acumulados 7/56 y 3/57 a 7/57, Rec. pp. 81 y ss., especialmente p. 115).

presente caso existe una normativa expresa. Tampoco se advierte que dicha normativa haya perdido su razón de ser como consecuencia de los cambios introducidos en el sistema de protección jurídica o en el equilibrio institucional de la Comunidad Europea. Al contrario, lo cierto es que, con arreglo al artículo 168 A, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 225 CE, apartado 2), era y es fundamentalmente el Consejo quien, en el ejercicio de su función legislativa, debe decidir sobre el alcance de su derecho privilegiado a interponer recursos de casación. En este contexto, el desarrollo jurisprudencial del Derecho es incompatible con el equilibrio institucional y la responsabilidad que de él deriva para el Consejo, en su función de legislador.

27. Por lo demás, los demandantes en primera instancia señalan acertadamente que el Consejo debía necesariamente tener conocimiento de la existencia del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia. Por ello, hubiera podido fácilmente —al igual que hizo en los asuntos acumulados Consejo/Chvatal y otros— ejercer su derecho a interponer un recurso de casación si también hubiera intervenido como parte coadyuvante en el asunto Busacca y otros/Tribunal de Cuentas. El Consejo no ha aducido razón alguna que justifique dicha omisión en el presente asunto.

28. Por consiguiente, no existe ningún elemento que permita actuar en contra del tenor literal del artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto CE declarando la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por el Consejo.

V. Costas

29. A tenor del artículo 122 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas en caso de que se desestime el recurso de casación. En el presente asunto, deben desestimarse los motivos formulados por el Consejo y los demandantes en primera instancia solicitaron que se le condenara en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, procede acoger esta pretensión. Dichas costas se limitan a las del recurso de casación. Con respecto a las costas del procedimiento en primera instancia, se aplica la decisión sobre las costas del Tribunal de Primera Instancia. Conforme al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Puesto que el Tribunal de Cuentas ha solicitado soportar sus propias costas, procede acoger dicha solicitud.

VI. Conclusión

30. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la inadmisibilidad del recurso de casación.

2) Condene al Consejo al pago de las costas del recurso de casación. El Reino de España y el Tribunal de Cuentas cargarán con sus propias costas.