Asunto C-320/81

Silverio Acerbis y otros
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Funcionarios — Adaptación del coeficiente corrector»

Informe para la vista 563
Conclusiones del Abogado General Sr. Jean Mischo, presentadas el 12 de octubre de 1989 572
Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de marzo de 1990 575

Sumario de la sentencia

Procedimiento — Recurso que queda sin objeto — Sobreseimiento

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-320/81 *

I. Hechos y marco jurídico

1. Mediante escrito presentado el 24 de diciembre de 1981, el Sr. S. Acerbis y otros 485 funcionarios de la Comisión, todos ellos destinados en el Centro Común de Investigaciones de Ispra (Varese, Italia), impugnaron sus nóminas de los meses de febrero y marzo de 1981, relativas a la liquidación de atrasos de sueldo, realizada por la Comisión, con efectos al 1 de julio de 1980, en aplicación del Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 397/81 del Consejo, de 10 de febrero de 1981, que fijaba el cuadro de sueldos así como de otros factores retributivos con efectos al 1 de julio de 1980 (DO L 46, p. 1).

2. Los demandantes impugnan el tipo de coeficiente corrector aplicado a Italia desde

* Lengua de procedimiento: italiano.

dos puntos de vista: a) porque al ser único para toda Italia y estar establecido en base a la evolución de los precios en su capital, Roma, no tiene en cuenta el coste de vida especialmente alto en el lugar de su destino y b) por ser insuficiente incluso en base a los precios en Roma.

3. Las disposiciones estatutarias que se tienen en cuenta en el presente asunto son el artículo 64 del Estatuto, según el cual «la retribución del funcionario [...] será ponderada mediante un coeficiente corrector superior, igual o inferior al 100 %, según las condiciones de vida de los diferentes lugares de destino [...]», y el apartado 2 del artículo 65 del Estatuto, conforme al cual, «en caso de variación importante del coste de vida, el Consejo adoptará de común acuerdo, en un plazo máximo de dos meses, medidas de adaptación de los coeficientes correctores y, en su caso, sobre aplicación con carácter retroactivo».

4. El método de adaptación de las retribuciones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades adoptado por el Consejo en junio de 1976 seguía el principio de la revisión periódica de los coeficientes correctores.

5. En base a este método, el Consejo había adoptado, el 21 de diciembre de 1978, el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 3087/78, relativo a la adaptación del coeficiente corrector aplicable a las retribuciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades destinados en Italia (DO L 369, p. 10). En virtud de este Reglamento, con efectos al 1 de enero de 1978, se revaluó el coeficiente corrector para Italia, pero seguía siendo único tanto como para la capital como para Varese.

6. Posteriormente, el Consejo, apartándose de la propuesta hecha por la Comisión el 9 de diciembre de 1980 a consecuencia de las encuestas efectuadas por la Oficina Estadística de las Comunidades en los Estados miembros, el 20 de enero de 1981 adoptó el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 187/81, por el que se adaptan las retribuciones y pensiones comunitarias así como los coeficientes correctores (DO L 21, p. 18), sin revisar el método de 1976. Este Reglamento preveía un aumento a tanto alzado en términos netos del sueldo mensual y de las pensiones.

7. Como consecuencia del Reglamento mencionado, el 10 de febrero de 1981, el Consejo adoptó el citado Reglamento nº 397/81. Se fijaba un coeficiente corrector único para Italia con un tipo del 75,3 %, con efectos al 1 de julio de 1980.

8. La acción de los demandantes se dirige contra sus nóminas, relativas a la liquidación de atrasos, fijados en base a este Reglamento, por el período comprendido entre el 1 de julio de 1980 y el 28 de febrero de 1981.

II. Motivos y pretensiones de los demandantes

9. Los demandantes alegan cuatro motivos contra la legalidad de los Reglamentos nº 187/81 y nº 397/81:

— El primer motivo consiste en la infracción del artículo 64 del Estatuto, antes citado, que ordena el cálculo del coeficiente corrector con arreglo a las condiciones de vida de los diferentes lugares de destino, en tanto que, en el presente caso, los Reglamentos discutidos prevén un solo tipo de coeficiente corrector para Italia, basándose en el coste de la vida de su capital, Roma.

— El segundo motivo se deriva de la infracción del apartado 2 del artículo 65 del Estatuto, antes citado: no sólo no es insuficiente, según los demandantes, la revaluación del coeficiente corrector italiano, sino que, ante todo, se produjo tardíamente, ya que el coste de la vida en el lugar de destino de los demandantes experimentó un aumento del 20 % mucho antes del momento de la adaptación.

— El tercer motivo se deriva de la violación del principio de no discriminación, por el hecho de que los demandantes, por causa del coeficiente corrector inadecuado, tienen un poder adquisitivo inferior al de los demás funcionarios destinados en otros lugares.

— Como cuarto motivo se alega la violación del «principio de la confianza». Conforme al escrito de demanda, este motivo se refiere al método por el que se decidió la adaptación de los coeficientes correctores. Después de tantas promesas de las autoridades comunitarias sobre la adaptación en términos reales del coeficiente corrector italiano según las encuestas quinquenales del Instituto de Estadística de las Comunidades, las esperanzas de los demandantes quedaron, al fin, defraudadas. En efecto, no se tuvo en cuenta la encuesta efectuada por el Instituto en el mes de octubre de 1980.

10. Los *demandantes* solicitan al Tribunal de Justicia que:

— anule la liquidación de los atrasos a partir del 1 de julio de 1980, dado que el coeficiente corrector para Italia no tiene en cuenta el coste de vida en su lugar de destino;

— anule dicha liquidación por causa de la insuficiente y tardía adaptación del coeficiente aplicable a la capital;

— declare que las instituciones están obligadas a adoptar las medidas que implica la anulación solicitada y, en particular después de haber liquidado de nuevo los atrasos de sueldo, a aplicar un coeficiente corrector adecuado a partir del 1 de julio de 1980;

— con carácter subsidiario, acuerde la suspensión del presente asunto a la espera de que se pronuncie sentencia en el asunto 158/79.

11. Como consecuencia de las peticiones concordantes de las partes, la Sala Tercera, que conocía entonces el asunto, el 20 de enero de 1982 decidió suspender el procedimiento a la espera de que se pronunciara sentencia en el asunto 59/81, Comisión contra Consejo, que se debía considerar como asunto piloto con relación al presente asunto. Después de pronunciarse la sentencia de que se trata, el procedimiento permaneció en suspenso, a petición de la Comisión, hasta que se pronunciaron las sentencias en los asuntos 158/79 (Roumengous), 737/79 (Battaglia) y 543/79 (Birke), que presentaban similitudes y analogías con el presente asunto.

III. Evolución de la situación con respecto a los coeficientes correctores y la adaptación anual de las retribuciones

12. Como consecuencia del mencionado Reglamento nº 3087/78 del Consejo, los funcionarios de la Comisión destinados en Ispra ejercitaron diversas acciones judiciales.

13. Mediante sentencias interlocutorias dictadas el 15 de diciembre de 1982 en los asuntos 158/79 (Rec. 1982, p. 4379), 543/79 (Rec. 1982, p. 4425), 737/79 (Rec. 1982, p. 4497) y en los asuntos acumulados 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 y 660/79 (Rec. 1982, p. 4465), todas ellas a consecuencia de recursos interpuestos contra la Comisión por funcionarios destinados en Ispra, el Tribunal de Justicia reconoció que el Reglamento nº 3087/78 era contrario a los artículos 64 y 65 del Estatuto. Por consiguiente, este Tribunal resolvió lo siguiente: «a) Se anula la nómina de los demandantes del mes de enero de 1979, en tanto en cuanto ésta se limita a dar aplicación al Reglamento nº 3087/78, tanto respecto al importe de la adaptación del coeficiente corrector como respecto a su retroactividad [...] El Reglamento nº 3087/78 no es aplicable a los demandantes por cuanto no tiene en cuenta el coste de la vida en Varese y limita la retroactividad de la adaptación del coeficiente corrector al 1 de enero de 1978 [...]» *(traducción provisional).*

14. Mediante sentencia de 6 de octubre de 1982 en el asunto Comisión contra Consejo (59/81, Rec. 1982, p. 3329), el Tribunal de Justicia anuló los mencionados Reglamentos nº 187/81 y nº 397/81, por ser contrarios a los apartados 1 y 2 del artículo 65 del Estatuto. Además, el Tribunal de Justicia decidió que los efectos de las disposiciones de los Reglamentos anulados se mantuvieran hasta el momento en que el Consejo hubiera dictado las medidas que está obligado a adoptar para garantizar la ejecución de la sentencia. La acción de los demandantes del presente asunto se basa asimismo en el carácter ilegal de estos Reglamentos anulados.

15. Como consecuencia de esta sentencia y a propuesta de la Comisión, de fecha 29 de octubre de 1982, el Consejo adoptó el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) nº 3139/82, de 22 de noviembre de 1982, que preveía pagos de atraso de sueldo (DO L 331, p. 1), a partir del 1 de abril de 1980.

16. Como consecuencia de las mencionadas sentencias de 15 de diciembre de 1982, el 19 de diciembre de 1983 el Consejo adoptó el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 3681/83, por el que se modifican los coeficientes correctores aplicables en Italia (DO L 368, p. 1). Este Reglamento implicaba la revaluación del coeficiente corrector para Italia con efectos al 1 de enero de 1976 y un coeficiente diferenciado (más alto) para Varese. La Comisión, en base a este Reglamento, abonó indistintamente los atrasos de retribuciones correspondientes a todos los funcionarios.

17. Los demandantes del presente asunto no han impugnado en absoluto las modificaciones aportadas por el Reglamento de que se trata.

18. Mediante sentencias definitivas de 15 de enero de 1985 en los asuntos 158/79 y 737/79 (Rec. 1985, pp. 39 y 71) y en los asuntos acumulados 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 y 543/79 (Rec. 1985, p. 55), sobre los que se habían dictado las citadas sentencias interlocutorias de 15 de diciembre de 1982, el Tribunal de Justicia reconoció intereses de demora a un tipo de un 6 % anual sobre el importe de los atrasos de retribuciones a partir de la fecha de reclamación de los demandantes, desestimando a la vez la demanda de pago de intereses indemnizatorios, y condenó, en lo esencial, en costas a la Comisión.

19. Mediante decisión de 31 de julio de 1985, la Comisión pagó a todos los funcionarios destinados en Ispra intereses de demora por las cantidades debidas en concepto de revaluación del coeficiente corrector aplicable en Italia, establecida por el Reglamento nº 3681/83.

20. Mediante sentencias de 30 de septiembre de 1986 en los asuntos 174/83 (Rec. 1986, p. 2647), 175/83 (Rec. 1986,

p. 2667), 176/83 (Rec. 1986, p. 2687), 233/83 (Rec. 1986, p. 2709), 247/83 (Rec. 1986, p. 2729) y 264/83 (Rec. 1986, p. 2749), el Tribunal de Justicia desestimó la demanda de intereses de demora por los atrasos de sueldo abonados en ejecución del mencionado Reglamento nº 3139/82.

21. De acuerdo con el método de adaptación de las retribuciones de los funcionarios comunitarios de 1981, establecido por el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 3821/81 y la Decisión 81/1061/Euratom, CECA, CEE) del Consejo, de 15 de diciembre de 1981 (DO L 386, pp. 1 y 6), que prevé la revisión quinquenal de los coeficientes correctores, el 26 de noviembre de 1986 el Consejo adoptó el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 3619/86, por el que se adaptan los coeficientes correctores que se aplican en Italia y en otros países a las retribuciones de los funcionarios (DO L 336, p. 1), apartándose de nuevo de la propuesta de la Comisión. Este Reglamento fue objeto de recurso de anulación por parte de la Comisión (asunto 7/87). Se impugnaron los tipos de los coeficientes correctores y el alcance de su efecto retroactivo, pues la Comisión propuso que fueran efectivos desde el 1 de enero de 1981 y el Consejo decidió su eficacia únicamente a partir del 1 de enero de 1986.

IV. Evolución del procedimiento en el presente asunto

22. Con posterioridad a las sentencias interlocutorias de 15 de diciembre de 1982 antes citadas, los demandantes, a instancia del Tribunal de Justicia, manifestaron, por carta que se recibió el 3 de febrero de 1983, que dichas sentencias, aunque favorables en cierto sentido, no abarcaban todos los *petita* del presente asunto, dado que el Tribunal de Justicia no había resuelto sobre la reparación de los daños y las costas; así pues, solicitaron que el asunto quedara en suspenso «hasta la adopción de las medidas y de las posibles decisiones previstas por la sentencia de 15 de diciembre de 1982».

23. Mediante carta que se recibió el 28 de junio de 1985, la Comisión, instada por el Tribunal de Justicia por carta de 20 de mayo de 1985 a tomar posición a consecuencia de las sentencias definitivas de 15 de enero de 1985, consideró que los demandantes no tenían ya interés en la continuación del procedimiento; en efecto, todas sus pretensiones habían quedado satisfechas a consecuencia de las medidas adoptadas por el citado Reglamento nº 3681/83 en ejecución de las mencionadas sentencias interlocutorias y definitivas. La Comisión señaló que a diferencia de los asuntos similares 321/81, Battaglia contra Comisión, y 323/81, Amesz contra Comisión, suspendidos por las mismas razones, los demandantes no pretendían en este caso el pago de intereses. Por ello la Comisión pidió al Tribunal de Justicia que acordara el sobreseimiento, a la vez que dejaba a su buen juicio la resolución sobre las costas.

24. Respondiendo a la misma resolución de 20 de mayo de 1985, los demandantes, mediante carta que se recibió el 16 de septiembre de 1985, solicitaron que se mantuviera la suspensión del asunto, dado que, en el mencionado asunto paralelo 321/81, las partes habían solicitado la suspensión del procedimiento a la espera de las sentencias de los asuntos 176/83, 233/83, 247/83 y 264/83, citados, relativos a los intereses de demora sobre los atrasos de sueldo y, en particular, porque «las operaciones de revisión quinquenal (1981) del coeficiente corrector, a que se refiere el cuarto motivo del recurso Acerbis, aún no han terminado».

25. Esta toma de postura se mantuvo íntegramente en una carta recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de diciembre de 1985, en respuesta a la petición de este Tribunal de 21 de octubre de 1985.

26. Mediante nota de 6 de octubre de 1986, el Juez Ponente propuso que se reanudara el procedimiento, al comprobar que el Tribunal de Justicia ya había dictado sentencia en todos los asuntos similares cuya litispendencia era motivo de la suspensión del presente asunto. Como consecuencia de la decisión de 21 de octubre de 1986 de la Sala Cuarta, a la que se remitió el asunto entretanto, las partes fueron instadas a reanudar la fase escrita del procedimiento, suspendido en el momento de contestación a la demanda.

27. Mediante escrito que se recibió el 19 de noviembre de 1986, los demandantes solicitaron que su asunto se tratara en la misma vista que el mencionado asunto 323/81; esta solicitud no se acogió por existir una diferencia considerable entre la situación del procedimiento en los dos asuntos.

28. La fase escrita siguió a continuación su curso reglamentario normal. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, la Sala Cuarta decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

V — Motivos y alegaciones de las partes

29. En su escrito de contestación a la demanda, la *Comisión* sostiene que los demandantes ya no tienen interés en continuar el procedimiento, puesto que, a consecuencia de las citadas sentencias interlocutorias de 15 de diciembre de 1982 y de las mencionadas sentencias definitivas de 15 de enero de 1985, se han satisfecho todas las pretensiones de los demandantes y, con arreglo al mencionado Reglamento nº 3681/83, la Comisión ha abonado a todos los funcionarios los atrasos de sueldo desde el 1 de enero de 1976.

30. Aunque no se haya formulado específicamente una pretensión de intereses en el presente recurso, la cuestión debe considerarse superada, pues la Comisión abonó a todos los funcionarios de Ispra intereses por los atrasos de sus retribuciones (Decisión de 31 de julio de 1985, antes mencionada).

31. En cuanto a la petición de los demandantes, formulada mediante escrito de 16 de septiembre de 1985, antes mencionado, en el sentido de que se siga manteniendo la suspensión del procedimiento por no haberse concluido aún el procedimiento de revisión quinquenal, la Comisión sostiene que esta alegación, basada, según los demandantes, en el cuarto motivo de recurso, no puede ejercer influencia en el procedimiento. En efecto, los demandantes se basaron para su acción en el carácter ilegal del mencionado Reglamento nº 397/81. Dado que los demandantes no impugnaron el Reglamento nº 3681/83, que derogó el Reglamento nº 397/81, en adelante la cuestión carece de todo interés. Por lo demás, la revisión quinquenal que debe realizar el Consejo comienza a transcurrir a partir del 1 de enero de 1981, en una fecha posterior, pues, a la de 1 de julio de 1980, fecha a la que los demandantes se refieren en su recurso.

32. Aunque los demandantes, mediante el motivo de «violación de la confianza», entienden que la Comisión habría debido actuar para salvaguardar sus posteriores derechos, la Comisión subraya que, para estar legitimado para impugnar una medida, es

preciso tener un interés preexistente y actual y no potencial o futuro. Por otra parte, aquélla impugnó el Reglamento nº 3619/86 del Consejo por apartarse de sus propuestas (mencionado asunto 7/87).

33. Por consiguiente, la Comisión solicita que el Tribunal de Justicia declare que el litigio carece ya de objeto y ordene que se archive el asunto.

34. Con respecto a las costas, la Comisión admite que, en el origen del recurso, hubo un Reglamento del Consejo cuya ilegalidad se reconoció posteriormente. Pero la Comisión adoptó todas las medidas precisas para restablecer por entero en sus derechos a los demandantes y les invitó a poner fin al procedimiento ofreciéndoles el pago de las costas. Pero, dado que éstos insisten, de modo poco correcto, en que continúe el procedimiento, la Comisión solicita que las costas se repartan parcialmente o en su totalidad.

35. En la *réplica*, los demandantes sostienen que, aunque es cierto que una parte importante de sus pretensiones ha sido satisfecha —es decir el coeficiente diferenciado Varese-Roma—, sigue sin resolver la cuestión de la suficiente adaptación del coeficiente corrector para Italia. Al parecer, consideran que su pretensión a este respecto seguirá insatisfecha mientras que la fecha en que adquiera efecto la adaptación del coeficiente corrector, como consecuencia de la revisión quinquenal, no se vincule a la fecha de las encuestas (octubre de 1980). Así, a partir de enero de 1981 debería establecerse otro coeficiente corrector, basado en los resultados de las mencionadas encuestas. Ahora bien, el mencionado Reglamento nº 3619/86 del Consejo, impugnado en anulación por la Comisión (asunto 7/87), no tuvo en cuenta dichas encuestas y aplicó un coeficiente corrector inadecuado.

36. Por consiguiente, los demandantes siguen teniendo interés en ejercitar la acción desde el ángulo de las cuestiones siguientes.

37. En primer lugar, desde el punto de vista de la admisibilidad de una posterior pretensión deducida por ellos: en caso de resultado no favorable en la materia, no podrán ejercitar una acción, pues se les opondría la excepción de inadmisibilidad, con respecto a la pretensión de reparación de los daños posteriores, si desistieran de la actual acción contra los primeros daños, producidos el 1 de enero de 1981; en segundo lugar, respecto al punto de partida de los intereses: con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este punto es la fecha de reclamación; ahora bien, el desistimiento en el presente recurso afectaría asimismo a su reclamación; en tercer lugar, respecto al importe de la reevaluación del coeficiente corrector con carácter de revisión quinquenal.

38. Según los demandantes, no es cierto que habrían debido impugnar el Reglamento nº 3681/83 (más concretamente, los actos de ejecución de este Reglamento), pues dicho recurso habría sido superfluo; en efecto, según los demandantes, el actual recurso contra la primera liquidación de atrasos en concepto de adaptación del coeficiente corrector (efectuada después de la liquidación que fue objeto del asunto 158/79, antes mencionado) fue interpuesto a su debido tiempo, basándose en un interés «actual».

39. En su réplica, los demandantes solicitan que el Tribunal de Justicia:

— «anule las liquidaciones impugnadas» en la medida en que éstas no reflejan las adaptaciones que deben realizarse en el coeficiente corrector a consecuencia de las encuestas de 1980;

— declare que la Comisión está obligada a abonarles intereses de demora e indemnizatorios;

— acumule el asunto, al objeto de la vista, con el citado asunto 7/87.

40. La *Comisión*, en su escrito de dúplica, no niega que en el momento de la interposición del recurso los demandantes tuvieran interés en impugnar los efectos del mencionado Reglamento nº 397/81, a partir del 1 de julio de 1980, fecha de entrada en vigor del Reglamento. Pero dado que este Reglamento fue derogado por otro que no ha sido objeto de recurso, las pretensiones de los demandantes carecen de objeto.

41. Por lo que respecta al vicio de procedimiento en la revisión quinquenal que todavía subsiste, la Comisión observa que el recurso se dirige contra los efectos del Reglamento nº 397/81, cuyo punto de partida era el 1 de julio de 1980, en tanto que la revisión quinquenal se refiere al período transcurrido a partir del 1 de enero de 1981 y es, por consiguiente, posterior al Reglamento impugnado.

42. Por lo que respecta al enfoque de los demandantes, que consideran su recurso como una garantía contra una eventual excepción de inadmisibilidad, la Comisión se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en caso de que se sucedan varios Reglamentos en un ámbito, se podría recurrir válidamente contra el último Reglamento para impugnar al mismo tiempo los que le preceden. La Comisión añade que ha impugnado el Reglamento nº 3619/86 del Consejo, que no tenía debidamente en cuenta la revisión quinquenal de los coeficientes correctores.

43. Con respecto a la fecha a la que se remonta el abono de los intereses, la Comisión alega que, mediante su mencionada Decisión de 31 de julio de 1985, abonó intereses de demora por los atrasos que se debían conforme al Reglamento nº 3681/83. Cualquier otra petición de intereses, por ejemplo de intereses indemnizatorios, no podría admitirse por tardía.

44. La Comisión considera que el nuevo motivo para continuar el presente procedimiento, referente a la exigibilidad del importe de la reevaluación debida en concepto de revisión quinquenal, es un simple pretexto. La Comisión no se considera responsable de los efectos negativos del mecanismo aplicado y, en todo caso, debía ejecutar el Reglamento nº 3619/86 del Consejo. Si el Tribunal de Justicia estimara su recurso contra este Reglamento, todos los funcionarios percibirían las cantidades debidas con carácter de atrasos.

45. Los demandantes nunca han pretendido la reparación de un daño en base al artículo 215 del Tratado.

46. La petición de acumulación del presente asunto con el asunto 7/87 tiene por objeto que el presente procedimiento prosiga a toda costa. El recurso interpuesto en el asunto 7/87 tiene un fin diferente, los intereses de los funcionarios están debidamente protegidos y la Comisión no precisa de un factor de protección externo.

VI. Evolución de la jurisprudencia después del término de la fase escrita

47. Después del término de la fase escrita en el presente asunto, se ha producido la

terminación definitiva del procedimiento en los dos últimos asuntos pendientes similares a éste: por auto de 10 de junio de 1987, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) resolvió el sobreseimiento del asunto Battaglia contra Comisión (321/81, Rec. 1987, p. 2425), porque los demandantes no habían contradicho las alegaciones de la Comisión según las cuales el recurso carecía ya de objeto, y, por auto de 2 de julio de 1987, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decidió el archivo del asunto Amesz y otros contra Comisión (323/81, Rec. 1987, p. 2935), a consecuencia del desistimiento de los demandantes.

48. Además, mediante la mencionada sentencia de 28 de junio de 1988 (Rec. 1988, p. 3401) en el asunto 7/87, el Tribunal de Justicia anuló el citado Reglamento nº 3619/86 del Consejo.

C. N. Kakouris
Juez Ponente