SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de enero de 1992 *

En el asunto C-301/90,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Joseph Griesmar, Consejero Jurídico, y el Sr. Sean van Raepenbusch, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico de la Comisión, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Yves Crétien, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Xavier Herlin, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación del Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 2258/90 del Consejo, de 27 de julio de 1990, por el que se rectifican las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y agentes de las Comunidades Euro-

* Lengua de procedimiento: francés.

peas y por el que se adaptan los coeficientes correctores aplicables a las retribuciones y pensiones de dichos funcionarios y agentes (DO L 204, p. 1), en la medida en que este Reglamento no fija un coeficiente corrector específico para Múnich,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; F.A. Schockweiler, F. Grévisse y P.J.G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. J.A. Pompe, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 1 de octubre de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 7 de noviembre de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de octubre de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación del Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 2258/90 del Consejo, de 27 de julio de 1990, por el que se rectifican las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas y por el que se adaptan los coeficientes correctores aplicables a las retribuciones y pensiones de dichos funcionarios y agentes (DO L 204, p. 1), en la medida en que este Reglamento no fija un coeficiente corrector específico para Múnich.

2 El párrafo primero del artículo 63 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto») dispone: «La retribución de los funcionarios será expresada en francos belgas. Será pagada en la moneda del país en que el funcionario ejerza sus funciones».

3 Con el fin de que todos los funcionarios gocen de un poder adquisitivo equivalente por la retribución que perciben, con independencia del lugar en el que se hallen destinados, el párrafo primero del artículo 64 del Estatuto establece: «La retribución de un funcionario, expresada en francos belgas [...] será ponderada mediante un coeficiente corrector superior, igual o inferior al 100 %, según las condiciones de vida de los diferentes lugares de destino». El párrafo segundo del artículo 64 establece: «Estos coeficientes serán establecidos, a propuesta de la Comisión, por acuerdo del Consejo».

4 El artículo 65 del Estatuto versa sobre el nivel de las retribuciones y establece, en su apartado 1, el procedimiento y las modalidades del examen anual, al 1 de julio de cada año, de este nivel y, en su caso, de su adaptación. Con arreglo al apartado 2 del artículo 65 del Estatuto: «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».

5 Conforme al punto 1.1 del apartado II del Anexo de la Decisión 81/1061/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1981, por la que se modifica el procedimiento de actualización de las retribuciones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades (DO L 386, p. 6; EE 01/03, p. 119), la puesta al día de los coeficientes correctores geográficos del artículo 64 del Estatuto se hace posible merced al establecimiento, por parte de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, de acuerdo con los servicios nacionales de estadística de los Estados miembros, de los índices comunes que permitan medir la evolución del alza de precios soportada por los funcionarios europeos en los diferentes lugares de destino. Cada cinco años, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas comprobará, de acuerdo con los Servicios Estadísticos de los Estados miembros, si las relaciones entre los coeficientes correctores establecen correctamente las equivalencias de poder adquisitivo entre las retribuciones pagadas al personal que preste servicio en las capitales de los Estados miembros. Se procederá a realizar tal comprobación respecto a los demás lugares de destino cuando elementos objetivos hagan aparecer un riesgo de distorsiones importantes respecto de los datos comprobados en la capital del país de que se trate.

6 Al proceder a la comprobación quinquenal, los estudios sobre precios llevados a cabo con arreglo a la Decisión 81/1061, antes citada, pusieron de manifiesto que, a finales de 1987, el coste de la vida en Múnich superaba alrededor de un 8 % al comprobado en la capital.

7 En 1989, el Consejo desestimó una primera propuesta en la que la Comisión proponía introducir, a partir del 1 de enero de 1988, un coeficiente corrector específico para la retribución de los funcionarios comunitarios destinados en Múnich. El 22 de junio de 1990, la Comisión elevó al Consejo una nueva propuesta de reglamento relativa a la rectificación de los baremos aplicables a las retribuciones, a la adaptación de los coeficientes correctores existentes y a la introducción de un coeficiente corrector específico para Múnich, con efectos de 1 de enero de 1988.

8 Basándose en esta nueva propuesta, el Consejo adoptó su Reglamento nº 2258/90, cuya anulación se solicita, mediante el cual prestaba su conformidad únicamente a los aspectos relativos a la rectificación de las retribuciones y a la adaptación de los coeficientes correctores existentes, desestimando el relativo a la introducción de un coeficiente corrector específico para Múnich.

9 En apoyo de su recurso de anulación, la Comisión alega cuatro motivos relativos a la inobservancia, respectivamente, del artículo 64 del Estatuto, de la obligación de motivación, de las normas que el Consejo se dictó a sí mismo, así como del principio general de no discriminación.

10 El Consejo, aun proponiendo la desestimación del recurso en cuanto al fondo, se remite al prudente arbitrio del Tribunal de Justicia en lo relativo a su admisibilidad.

11 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos de los autos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Admisibilidad

12 El Consejo alega que el objeto del recurso de anulación debiera ser su Decisión por la que se desestima la propuesta encaminada a la introducción de un coeficiente corrector específico para Múnich y no el Reglamento nº 2258/90. Efectivamente, la posible falta de acuerdo en el seno del Consejo, acerca de la introducción del citado coeficiente, llevó a la Comisión a dividir su propuesta inicial, de 22 de junio de 1990, deslindando el aspecto relativo al coeficiente corrector específico para Múnich de los relativos a la rectificación de los baremos aplicables a las retribuciones y a la adaptación de los coeficientes correctores existentes. De esta forma, el Consejo se halló frente a dos propuestas, de las cuales adoptó una y rechazó la otra.

13 La Comisión observa que el punto central del litigio que le enfrenta al Consejo es la negativa, por parte de este último, a fijar un coeficiente corrector específico para Múnich en el Reglamento nº 2258/90. Por consiguiente, lo que es impugnable es la conformidad a Derecho de este Reglamento y ello con independencia de las vicisitudes surgidas en el Consejo en el momento de examinarse la propuesta de la Comisión de 22 de junio de 1990.

14 A este respecto, basta con señalar que la propuesta de la Comisión de 22 de junio de 1990 versaba, en particular, sobre la introducción de un coeficiente corrector específico para Múnich, y que el Reglamento nº 2258/90 del Consejo, adoptado con arreglo a esta propuesta, no contiene ninguna disposición en este sentido. De ello se deduce que la Comisión está legitimada para interponer un recurso de anulación contra el citado Reglamento cuando considere que, al incurrir en esta omisión, el Consejo ha incumplido una obligación impuesta por el Tratado.

Fondo del asunto

15 De los cuatro motivos alegados por la Comisión, deben examinarse conjuntamente los relativos a la infracción del artículo 64 del Estatuto y a la violación del principio de igualdad de trato. En efecto, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste es el principio inspirador de los artículos 64 y 65 del Estatuto (véanse en este sentido, especialmente, las sentencias de 19 de noviembre de 1981, Benassi/Comisión, 194/80, Rec. p. 2815, apartado 5; y de 28 de junio de 1988, Comisión/Consejo, 7/87, Rec. p. 3401, apartados 3 y 25).

16 En el marco de estos dos motivos, la Comisión recuerda, en primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, especialmente, las sentencias de 15 de diciembre de 1982, Roumengous Carpentier/Comisión, 158/79, Rec. p. 4379; Birke/Comisión, 543/79, Rec. p. 4425; Amesz y otros/Comisión, asuntos acumulados 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 y 660/79, Rec. p. 4465; y Battaglia/Comisión, 737/79, Rec. p. 4497), con arreglo a la cual incumbe a las Instituciones comunitarias fijar coeficientes correctores específicos para los lugares exactos donde se desarrolla la actividad de un número suficientemente importante de funcionarios y agentes de las Comunidades cuando el coste de la vida en los citados lugares de destino haya experimentado mayores oscilaciones que las que se producen en la capital de los respectivos Estados.

17 La Comisión declara, a continuación, sin que el Consejo le contradiga, que los índices comunes, determinados por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, de acuerdo con los servicios estadísticos de los Estados miembros, pusieron de manifiesto, en el caso de Múnich un riesgo de desviaciones importantes del coste de la vida en relación con los datos comprobados en la misma época en la capital de la República Federal de Alemania.

18 La Comisión considera, además, que como el número de personas afectadas es lo suficientemente importante para hacer necesaria la fijación de un coeficiente corrector específico para esta ciudad. Efectivamente, a los 16 funcionarios o agentes de las Comunidades destinados en Múnich deben añadirse los cerca de 100 profesores de la Escuela europea de Múnich, cuyas retribuciones se calculan en función del coeficiente corrector específico aplicable a los citados funcionarios o agentes. Además, debe tenerse en cuenta el personal de la Oficina europea de patentes, cuyos hábitos de consumo son comparables a los de los funcionarios u otros agentes de las Comunidades.

19 En cualquier caso, el criterio del número de funcionarios o agentes de las Comunidades tan sólo debiera tenerse en cuenta conjuntamente con el relativo a la diferencia entre el coste de la vida comprobado respectivamente en la capital y en el lugar exacto de destino. Una diferencia especialmente elevada impondría la fijación de un coeficiente corrector específico, aun en aquellos casos en los que el número de funcionarios y agentes de las Comunidades fuera inferior a 50, cifra considerada necesaria por las Instituciones comunitarias, con arreglo a una práctica decenal.

20 El Consejo estima que 16 funcionarios o agentes de las Comunidades destinados en Múnich no constituyen un número suficientemente importante que haga necesaria la fijación de un coeficiente corrector específico. Además, se opone a que se tengan en cuenta los profesores de la Escuela europea de Múnich o el personal de la Oficina europea de patentes, por cuanto no tienen la condición de funcionarios o agentes de las Comunidades. Finalmente, el Consejo recuerda la práctica institucional decenal conforme a la cual la presencia de 50 funcionarios o agentes en un lugar de destino fue considerada necesaria tanto por la propia Comisión, que lo elevó a la categoría de requisito para proponer la introducción de un coeficiente corrector específico, como por el Consejo, cuando fijó el citado coeficiente.

21 Debe reconocerse, en primer lugar, que las disposiciones del Estatuto y las de la Decisión 81/1061, antes citada, se aplican sólo a los funcionarios o agentes de las Comunidades. De ello se sigue que, a los fines de la aplicación de las normas referentes a la fijación de un coeficiente corrector específico, debe excluirse la consideración de todo el personal no cubierto por el Estatuto.

22 Procede recordar, a continuación, que la finalidad de los artículos 64 y 65 del Estatuto, como el propio Consejo reconoce, es garantizar el mantenimiento de un poder adquisitivo equivalente para todos los funcionarios, cualquiera que sea su lugar de destino, con arreglo al principio de igualdad de trato.

23 Además, debe señalarse que, a finales de 1987, el coste de la vida en Múnich era un 8,3 % superior al de la capital en esa época, Bonn. Semejante porcentaje representa una diferencia sensible que, a falta de un coeficiente corrector específico, disminuye el poder adquisitivo de los funcionarios destinados en Múnich, en relación con el de sus colegas que trabajan en Bonn.

24 A este respecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo, 59/81, Rec. p. 3329, apartado 32; y de 15 de diciembre de 1982, 158/79, apartado 28; 543/79, apartado 44; asuntos acumulados 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 y 660/79, apartado 44, antes citadas), la facultad conferida al Consejo por el apartado 2 del artículo 65 del Esta-

tuto consiste en comprobar si se ha producido un considerable incremento del coste de la vida y, en caso afirmativo, deducir de ello las oportunas consecuencias.

25 Según estas consideraciones, el Consejo no dispone de ningún margen de apreciación respecto a la necesidad de establecer un coeficiente corrector específico para un lugar de destino, si se comprueba que el coste de la vida es allí sensiblemente más elevado que en la capital.

26 En particular, frente a una diferencia tan importante como la que se ha comprobado en el presente caso, la obligación de introducir un coeficiente corrector específico no puede depender del número más o menos elevado de funcionarios o agentes de las Comunidades afectados. Efectivamente, como lo señaló el Abogado General Sr. Jacobs en el punto 24 de sus conclusiones, debe afirmarse que la aplicación de un umbral numérico supondría una discriminación de los funcionarios y agentes de las Comunidades cuyo número total fuere inferior al umbral así considerado en relación con sus colegas destinados en la capital.

27 Por otra parte, esta interpretación no puede verse cuestionada por la práctica institucional a que se refiere el Consejo. Efectivamente, y sin que sea necesario determinar la naturaleza jurídica de semejante práctica, basta con señalar que los comportamientos, incluso concordantes, frente a las Directivas internas procedentes de las Instituciones comunitarias no pueden legalmente, en ningún caso, ir contra las disposiciones del Estatuto (véase, en este sentido, especialmente, la sentencia de 1 de diciembre de 1983, Blomefield/Comisión, 190/82, Rec. p. 3981).

28 Del conjunto de las anteriores consideraciones se deduce que debe anularse el Reglamento que es objeto de impugnación en la medida en que no fija un coeficiente corrector específico para Múnich, a partir del 1 de enero de 1988.

29 Efectivamente, el principio de igualdad de trato, que inspira el artículo 64 del Estatuto, obliga a dar eficacia retroactiva a la entrada en vigor del citado coeficiente corrector específico a la fecha en la cual la Oficina Estadística de las Comunida-

des, de acuerdo con los servicios estadísticos de los Estados miembros, pudo comprobar una variación sensible del coste de la vida en Múnich respecto a los datos relativos a la capital, Bonn.

Costas

30 Conforme al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiera solicitado. En el presente caso, ninguna de las partes ha formulado pretensiones en lo relativo a las costas. En esta situación, procede condenar a cada parte al pago de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 2258/90 del Consejo, de 27 de julio de 1990, por el que se rectifican las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas y por el que se adaptan los coeficientes correctores aplicables a las retribuciones y pensiones de dichos funcionarios y agentes (DO L 204, p. 1), en la medida en que no fija un coeficiente corrector específico para Múnich.**

2) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de enero de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due