SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
1 de octubre de 1987 *

En el asunto 84/85,

Reino Unido, representado por el Sr. B. E. McHenry, del Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, de Londres, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Francis Jacobs, QC, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada, 28, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Julian Currall, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georges Kremlis, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión C(84) 1941 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1984, en la medida en que dicha Decisión reduce en 13 083 004 UKL las ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo al Reino Unido en el marco de las medidas destinadas a los jóvenes menores de 25 años,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Y. Galmot, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. J. L. da Cruz Vilaça
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 1 de abril de 1987,

* Lengua de procedimiento: inglés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de junio de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de abril de 1985, el Reino Unido interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la Decisión C(84) 1941 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1984, en la medida en que dicha Decisión reduce en 13 083 004 UKL las ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «FSE») al Reino Unido en el marco de las medidas destinadas a los jóvenes menores de 25 años.

2 En aplicación de la Decisión 83/516 de 17 de octubre de 1983, referente a las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 38; EE 05/04, p. 26), el Consejo dictó el Reglamento nº 2950/83, de 17 de octubre de 1983 (DO L 289, p. 1), cuyo artículo 2 prevé que, para los gastos que pueden ser objeto de las ayudas del FSE, dichas ayudas tendrán como tope el 15 % del salario medio bruto de los obreros industriales del Estado miembro de que se trate. Según el apartado 2 de este artículo:

«la Comisión determinará, antes del 1 de agosto de cada año, las cuantías de las ayudas que se concederán durante el ejercicio siguiente, por persona y por unidad de tiempo, para cada Estado miembro, y las publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*».

En virtud del apartado 3 del artículo 10 del citado Reglamento, para el año 1983 se trasladó dicha fecha al 1 de diciembre de 1983.

3 Basándose en las citadas disposiciones del Consejo, la Comisión fijó, mediante la Decisión 83/621 de 30 de noviembre de 1983 (DO L 350, p. 25), los importes de las contribuciones del FSE para los gastos de ayudas a la contratación, a la instalación y a la incorporación al trabajo en el ejercicio 1984, por persona y por semana para cada Estado miembro. Para el Reino Unido dicho importe se había fijado en 19,50 UKL.

4 El 13 de marzo de 1984 el Reino Unido presentó sus solicitudes relativas a los gastos correspondientes a 1984, de conformidad con el apartado 1 del artículo 4 y el apartado 4 del artículo 10 del Reglamento nº 2950/83. El principal proyecto de creación de empleos en el Reino Unido, pertinente a efectos de la contribución del FSE, era el «Community Programme» (programa de solidaridad) gestionado por la Manpower Services Commission. Las solicitudes del Reino Unido también se referían a proyectos similares gestionados por las administraciones locales. Una vez que el comité consultivo hubo examinado en junio de 1984 tales solicitudes, así como las solicitudes de los Estados miembros para el año 1984, la Comisión resolvió el 23 de julio de 1984 sobre la mayor parte de dichas solicitudes. La Decisión, que llevaba el número C (84) 1076, no fue publicada, sino que se comunicó a los Estados miembros en agosto de 1984. Tenía un sólo artículo capaz de producir efectos jurídicos, seguido de decisiones individuales muy voluminosas. A continuación de estas decisiones figuraba una nota redactada como sigue:

«En la medida en que algunos de estos importes se refieren a acciones de contratación o de incorporación al trabajo cubiertas por la Decisión 83/621/CEE de la Comisión, de 30 de noviembre de 1983, y al no haberse determinado aún el número de horas realmente trabajadas por semana, dichos importes se consideran calculados sobre la base de empleos a tiempo completo. En caso de empleos a tiempo parcial, los importes se reducirán en proporción al número de horas realmente trabajadas en el momento del pago» *(traducción no oficial).*

5 Tras notificársele dicha Decisión, el Ministerio de Trabajo británico se dirigió a la Comisión alegando que no se habían incluido en la misma determinadas solicitudes del Reino Unido, en particular la ayuda para el «Community Programme», y oponiéndose a la Decisión por cuanto afectaba al trabajo a tiempo parcial. A esta reclamación siguió un intercambio de correspondencia entre el Ministerio y la Comisión.

6 El 19 de diciembre de 1984 la Comisión adoptó una nueva Decisión, con el número C(84) 1941, que reemplazaba a la citada Decisión de 23 de julio de 1984 y contenía el siguiente considerando:

«considerando que es necesario calcular de nuevo las ayudas al empleo tanto para los proyectos de media jornada como para los proyectos en favor de los trabajadores por cuenta propia y que dicho cálculo liberará nuevas disponibilidades [...]» *(traducción no oficial).*

La Decisión contenía también una versión revisada de la nota relativa a las reducciones aplicadas a los empleos a tiempo parcial, redactada así:

«En el caso de que alguno de estos importes se refiera a proyectos de contratación y de incorporación al trabajo, y esté cubierto por la Decisión 83/621/CEE de 30 de noviembre de 1983, el importe a tanto alzado que corresponda se aplicará a los empleos a tiempo completo.

»Para los empleos a tiempo parcial, el tipo del importe a tanto alzado se reducirá a la mitad» *(traducción no oficial).*

7 Esta Decisión incluía también la ayuda al «Community Programme», así como la ayuda para proyectos similares en favor de jóvenes, gestionados por las administraciones locales, pero rechazaba por improcedentes determinadas partes de dichos programas, por un importe total de 13 083 004 UKL. Tales reducciones eran el resultado de un cálculo basado en el total de horas realmente trabajadas comunicado por el Reino Unido, convertido en semanas laborales sobre la base de una semana de cuarenta horas.

8 En relación con el contexto normativo del litigio, los hechos y las alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

9 El Reino Unido alega diversos motivos en apoyo de su pretensión de que se anule la Decisión impugnada, entre ellos la violación del principio de la confianza legítima.

10 En primer lugar, debe señalarse que, en los escritos que ha presentado al Tribunal, la Comisión ha afirmado que era práctica constante reducir los importes de las contribuciones en el caso de empleos a tiempo parcial. No obstante, en la vista pública ha admitido lo contrario, y ha reconocido que había asignado la totalidad del importe de la contribución del FSE como mínimo a tres programas nacionales relativos a empleos a tiempo parcial. En tales circunstancias la contestación de la Comisión se limita a mantener que el Reino Unido, en el momento que envió sus solicitudes al FSE, sabía o podía saber que, para el ejercicio 1984, el número de horas realmente trabajadas por los participantes en un proyecto era importante para determinar los importes reembolsables.

11 La primera parte del motivo del Reino Unido relativo a la confianza legítima se basa en que, al fijar los importes de las contribuciones del FSE para el ejercicio

1984 por persona y por semana, en aplicación del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83, mediante la Decisión 83/621, la Comisión no podía definir el término «semana» como una semana de trabajo a tiempo completo, sino que debía hacerlo en el sentido de una «semana civil».

12 Debe señalarse que el término «unidad de tiempo», utilizado en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83, permite a la Comisión elegir entre varias posibilidades. Por tanto, podía fijar la hora como unidad de tiempo, lo cual habría dado lugar sin duda a una contribución menor para una semana de veinte horas trabajadas que para una semana de cuarenta horas trabajadas. También podía haber optado, como hizo respecto del ejercicio 1985 mediante la Decisión 84/429 de 27 de julio de 1984 (DO L 241, p. 23), por fijar como unidad de tiempo la semana, previendo no obstante que «en caso de empleo a tiempo parcial, los importes se calcularán en proporción al número de horas trabajadas» *(traducción no oficial).*

13 No existe semejante disposición expresa en la Decisión 83/621. Debe examinarse, por tanto, la segunda parte del mencionado motivo del Reino Unido, según el cual en dicha Decisión la Comisión definió efectivamente la «semana» como «semana civil».

14 A este respecto debe señalarse que una interpretación meramente literal de dicho término no permite tomarlo en el sentido de una «semana de cuarenta horas trabajadas». Por el contrario, se impone la interpretación en el sentido de una «semana civil», especialmente sobre la base de un análisis histórico. En efecto, al utilizar los términos «por persona y por semana», la Comisión se limita a reproducir los términos utilizados en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 3039/78 del Consejo (DO L 361, p. 1), aplicable en la materia hasta el ejercicio 1983. Ahora bien, mientras esta última disposición estuvo en vigor, la Comisión nunca redujo, en caso de empleos a tiempo parcial, los importes de la contribución, sino que, por el contrario, asignó, como ya se ha indicado, la totalidad de la contribución del FSE para al menos tres programas nacionales relativos a empleos a tiempo parcial. Por tanto, debe partirse de la base de que la Comisión tenía la intención de legislar utilizando el mismo término y en el mismo sentido que anteriormente. Además, ello concuerda con las explicaciones dadas por la Comisión en la vista, en el sentido de que al final de 1983 era consciente de la posibilidad de proceder a reducciones como las que nos ocupan, pero sin decidirse a ello.

15 Por el contrario, la Comisión afirma que ya había dado, a su debido tiempo, muestras de una intención diferente con respecto al ejercicio 1984, y que el Reino Unido las conocía. Se refiere en primer lugar, a este respecto, al formulario que figura en el anexo 1 de la Decisión 83/673 de la Comisión (DO L 377, p. 1; EE 05/04, p. 52), en el que se decía «Indíquese la duración media de participación por persona (en semanas y horas por semana) en el proyecto previsto», y, en segundo lugar, a un documento de trabajo, comunicado a los representantes permanentes de los Estados miembros el 26 de septiembre de 1983, según el cual el importe de la contribución, por persona y por semana, que figura en la Decisión 83/621, se calculó multiplicando el salario medio bruto por hora de los obreros, expresado en moneda nacional, por la duración semanal media del trabajo en el Estado miembro de que se trate.

16 Por lo que respecta al mencionado formulario, debe subrayarse que ya se pedían datos similares en los formularios que figuran en los anexos 1 a 9 de la Decisión 78/742 de la Comisión (DO L 248, p. 1), aplicables hasta el ejercicio 1983, en los que debía indicarse si se trataba de métodos a tiempo completo, a tiempo parcial o alternados; además, en dichos formularios se pedía que se indicara la duración de las operaciones (en horas). Ahora bien, la modificación de los términos utilizados en los diferentes formularios no permitían llegar a la conclusión de que los términos «por semana» debieran interpretarse de un modo diferente al anterior, aún menos si se tiene en cuenta que tales datos podían tener importancia en el examen de la cuestión de la pertinencia del programa en cuestión.

17 Por último, en contra de lo que afirma la Comisión, el mencionado documento de trabajo permitía deducir que la Comisión se apartaría de su práctica anterior. En efecto, si bien a los efectos del cálculo que prevé dicho documento convenía tener en cuenta la duración semanal del tiempo de trabajo, por obtenerse el salario medio semanal multiplicando dicha duración por el salario medio por hora, ello no tiene ninguna relación con el método de fijación del importe de la contribución del FSE en un caso concreto.

18 Por lo tanto, debe interpretarse la Decisión 83/621 en el sentido de que no prevé una reducción para los empleos a tiempo parcial.

19 Según la tercera parte del motivo, si bien la Comisión podía decidir que los importes fijados sólo se aplicarían a la semana laboral a tiempo completo, no podía hacerlo con efecto retroactivo sin violar el principio de la confianza legítima.

20 A este respecto, debe señalarse en primer lugar que, frente a lo que afirma la Comisión, a principios de 1984 el Reino Unido no podía saber que se procedería a las reducciones en cuestión para dicho ejercicio, dado que la única disposición aplicable a la sazón debía interpretarse en el sentido contrario, y que las orientaciones para los ejercicios 1984 a 1986, publicadas en virtud del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión 83/516, el 10 de enero de 1984 (DO C 5, p. 2; EE 05/04, p. 95), sólo preveían reducciones en función de los créditos disponibles.

21 A continuación debe señalarse que el apartado 2 del artículo 2 y el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento nº 2950/83 garantizan a los Estados miembros que la Comisión decidirá sobre la cuantía de la ayuda de que se trata antes de una determinada fecha. Estas disposiciones muestran el interés del Consejo en que todos los Estados miembros dispongan, a su debido tiempo, de todos los datos que necesitan para planificar sus propios programas de ayudas. Además, la Comisión respetó dichos plazos al dictar, para el ejercicio 1984, la Decisión 83/621, que fijó dicho importe por persona y por semana, y, para el ejercicio 1985, la Decisión 84/429, que prevé, además de dicha fijación, una reducción en caso de empleos a tiempo parcial.

22 Por consiguiente, debe examinarse si durante el ejercicio 1984 podía procederse a tales reducciones para aquel mismo ejercicio, como hicieron las Decisiones C(84) 1076 y C(84) 1941, o si dichas Decisiones de aplicación lesionaban la confianza legítima que la Decisión de base 83/621 pudiera haber hecho concebir al Reino Unido.

23 A este respecto, debe señalarse que los Estados miembros asignan las ayudas nacionales que pueden obtener la contribución del FSE antes de que dicha contribución se materialice al final del ejercicio. Ahora bien, la Comisión, para mantener que dispone de una cierta facultad discrecional en lo que respecta a la mejor manera de gestionar el FSE, utiliza el argumento de que sólo es posible calcular el importe exacto de los gastos pertinentes una vez recibido un informe detallado sobre el proyecto de que se trate, que entretanto ya se ha llevado a cabo. Aunque

en principio sea indiscutible tal punto de vista, no es menos cierto que la Comisión continúa vinculada por el Reglamento aplicable del Consejo y por su propia Decisión 83/621, cuya correcta interpretación se ha expuesto antes.

24 La Comisión afirma, además, que los Estados miembros no pueden en ningún caso contar con que recibirán del FSE una suma fija que corresponda a su solicitud, dado que siempre son posibles, e incluso probables, reducciones en función de los créditos disponibles.

25 No puede aceptarse este razonamiento. En efecto, la circunstancia invocada por la Comisión no obsta a que pueda existir una confianza legítima, dado que ésta puede referirse a la obtención del importe solicitado, únicamente susceptible de reducción en el marco de las orientaciones publicadas por la Comisión al principio del ejercicio, en función de los créditos desponibles, mientras que, según la práctica seguida por la Comisión en el caso de autos, el Reino Unido sólo obtendría un importe reducido en proporción a las horas efectivamente trabajadas, y reducido, en su caso, de nuevo en función de los créditos disponibles.

26 Debe reconocerse, por tanto, que el Reino Unido podía efectivamente confiar en que la práctica de la Comisión no se modificaría durante el ejercicio, de manera que el cambio afectara al propio ejercicio.

27 Al no respetar esta confianza legítima, debe anularse la Decisión impugnada sin que sea necesario examinar los demás motivos planteados por el Reino Unido.

Costas

28 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimado los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión C(84) 1941 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1984, en la medida en que tiene por objeto reducir en 13 083 004 UKL las ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo al Reino Unido en el marco de las medidas destinadas a los jóvenes menores de 25 años.**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Galmot Koopmans Due

Everling Bahlmann Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de octubre de 1987.

El Secretario

P. Heim

El Presidente en funciones

Y. Galmot

Presidente de Sala