SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 24 de noviembre de 2010 *

En el asunto C-40/10,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 22 de enero de 2010,

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Currall, G. Berscheid y J.-P. Keppenne, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

Parlamento Europeo, representado por la Sra. S. Seyr y el Sr. A. Neergaard, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bauer, en calidad de agente, asistido por Me D. Waelbroeck, avocat,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y B. Klein, en calidad de agentes,

República Helénica, representada por las Sras. A. Samoni-Rantou y S. Chala, en calidad de agentes, que designan domicilio en Luxemburgo,

República de Lituania, representada por el Sr. D. Kriaučiūnas y la Sra. R. Krasuckaitė, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente,

República de Polonia, representada por el Sr. M. Szpunar, en calidad de agente,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. S. Behzadi-Spencer y el Sr. L. Seeboruth, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász, J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2010;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que anule parcialmente el Reglamento (UE, Euratom) nº 1296/2009 del Consejo, de 23 de diciembre de 2009, por el que se adaptan, a partir del 1 de julio de 2009, las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea así como los coeficientes correctores que afectan a dichas retribuciones y pensiones (DO L 348, p. 10; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), alegando que este Reglamento infringe el artículo 65 del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, adoptado mediante el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (DO L 56, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) nº 723/2004 del Consejo de 22 de marzo de 2004 (DO L 124, p. 1; en lo sucesivo «Estatuto»), y los artículos 1 y 3 a 7 del anexo XI de dicho Estatuto, en la medida en que, por una parte, efectúa una adaptación incorrecta de los diferentes importes establecidos en el Estatuto y, por otra, establece una nueva base jurídica que permite la revisión del Reglamento impugnado.

Marco jurídico

El Estatuto

2 El artículo 65 del Estatuto dispone:

«1. El Consejo procederá anualmente a examinar el nivel de retribuciones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades. Este examen tendrá lugar en el mes de septiembre sobre la base de un informe común presentado por la Comisión y fundado en la situación a 1 de julio en cada uno de los países de las Comunidades, de un índice común establecido por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de acuerdo con los servicios nacionales de estadísticas de los Estados miembros.

En el curso de este examen, el Consejo considerará si resulta oportuno, en el marco de la política económica y social de las Comunidades, proceder a una adaptación de las retribuciones. Se tomará específicamente en consideración el eventual aumento de los sueldos públicos y las necesidades de reclutamiento [léase selección] de personal.

2. 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.

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas que se requieran para la aplicación del presente artículo por mayoría cualificada prevista en el primer supuesto, segundo párrafo, del apartado 2 de los artículos 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.»

3 A tenor del artículo 82, apartado 2, del Estatuto, cuando el Consejo, en aplicación del artículo 65, apartado 1, apruebe una adaptación de las retribuciones, esa misma adaptación se aplicará a las pensiones.

4 En virtud del artículo 65 *bis* del Estatuto, las normas de desarrollo de los artículos 64 y 65 serán las establecidas en el anexo XI.

5 Este anexo XI, titulado «Modalidades de aplicación de los artículos 64 y 65 del estatuto», comprende varios capítulos, de los cuales el primero, compuesto por los artículos 1 a 3, tiene por objeto el examen anual del nivel de las retribuciones contemplado en el artículo 65, apartado 1, del Estatuto, mientras que el segundo se refiere a las adaptaciones intermedias de las retribuciones y de las pensiones en virtud del artículo 65, apartado 2, del Estatuto. Este capítulo 2 está integrado por los artículos 4 a 7.

6 El capítulo 1 del anexo XI del Estatuto incluye una sección 1, titulada «Elementos de las adaptaciones anuales». El artículo 1, que forma parte de dicha sección, dispone, en su apartado 1, que, «a efectos del examen previsto en el apartado 1 del artículo 65 del Estatuto, Eurostat elaborará cada año, antes de que finalice el mes de octubre, un informe sobre la evolución del coste de la vida en Bruselas, sobre las paridades económicas entre Bruselas y determinados lugares de destino en los Estados miembros, y sobre la evolución del poder adquisitivo de las retribuciones de los funcionarios nacionales de las administraciones centrales». Los apartados 2 a 4 de dicho artículo

contienen precisiones relativas al método que debe seguir Eurostat, en colaboración con los Estados miembros, para calcular la evolución del coste de la vida en Bruselas (índice internacional de Bruselas), la evolución del coste de la vida fuera de Bruselas (paridades económicas e índices implícitos) y la evolución del poder adquisitivo de las retribuciones de los funcionarios nacionales de las administraciones centrales de ocho Estados miembros (indicadores específicos).

7 A tenor del artículo 3 del anexo XI del Estatuto, comprendido en la sección 2 relativo a las «Disposiciones para la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones»:

«1. En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 65 del Estatuto, el Consejo, antes de que finalice cada año, a propuesta de la Comisión y basándose en los elementos que se especifican en la sección 1 del presente anexo, adoptará una decisión sobre la adaptación de las retribuciones y las pensiones, con efectos a 1 de julio.

2. El valor de la adaptación será igual al producto de multiplicar el indicador específico por el índice internacional de Bruselas. La adaptación se fijará en términos netos, en forma de porcentaje uniforme.

3. El valor de la adaptación así fijado se incorporará, según el método que a continuación se explica, al cuadro de sueldos base que figura en el artículo 66 y el anexo XIII del Estatuto, así como en los artículos 20, 63 y 93 del régimen aplicable a otros agentes:

[...]

6. Las instituciones efectuarán los oportunos ajustes, positivos o negativos, de las retribuciones y pensiones de los funcionarios, antiguos funcionarios y otros causahabientes, con efectos retroactivos entre la fecha en que la decisión sobre la nueva adaptación surta efecto y la fecha de su entrada en vigor.

Cuando el ajuste retroactivo comporte la recuperación de importes abonados en exceso, ésta se hará escalonadamente en el plazo máximo de los doce meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de la decisión sobre la nueva adaptación anual.»

8 En virtud del artículo 4, apartado 1, del anexo XI del Estatuto, «Con efectos a 1 de enero y según lo previsto en el apartado 2 del artículo 65 del Estatuto, cuando el coste de la vida varíe notablemente entre junio y diciembre [...] se efectuarán adaptaciones intermedias de las retribuciones, atendiendo a las previsiones sobre la evolución del poder adquisitivo en el período anual de referencia en curso».

9 El capítulo 5 del anexo XI del Estatuto se titula «Cláusula de excepción». Está constituido por el artículo 10, que dispone:

«En caso de deterioro grave y repentino de la situación económica y social de la Comunidad, evaluada a la luz de los datos objetivos facilitados a esos efectos por la Comisión, ésta, previa consulta a las demás instituciones en el marco de las disposiciones estatutarias, presentará las oportunas propuestas al Consejo, que decidirá conforme al procedimiento establecido en el artículo 283 del Tratado CE.»

10 El capítulo 7 de dicho anexo, titulado «Disposición final y cláusula de revisión», incluye el artículo 15, que enuncia:

«1. Las disposiciones que se establecen en el presente anexo serán aplicables desde el 1 de julio de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2012.

2. Al finalizar el cuarto año, serán revisadas, en particular a la luz de las implicaciones presupuestarias. A estos efectos, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo y, en su caso, una propuesta de modificación del presente anexo conforme a lo establecido en el artículo 283 del Tratado CE.»

El Reglamento impugnado

11 Con el fin de que el Consejo, de conformidad con el artículo 3 del anexo XI del Estatuto, adoptara, antes de que finalizase el año 2009, una decisión sobre la adaptación de las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas, la Comisión presentó, el 29 de octubre de 2009, la propuesta COM(2009) 603 final.

12 El 19 de noviembre de 2009, se presentó una propuesta modificada de Reglamento [COM(2009) 629 final] a raíz de la corrección que efectuaron dos Estados miembros de sus datos estadísticos relativos al período de referencia que debía tenerse en cuenta para el cálculo de la evolución del poder adquisitivo, contemplado en el artículo 1, apartado 4, letra a), del anexo XI del Estatuto.

13 Según el punto 3.1 de la exposición de motivos de esta propuesta, el indicador específico era igual al 2,8 %, el índice internacional de Bruselas al 0,9 % y la adaptación propuesta de las retribuciones y pensiones en Bélgica y en Luxemburgo era del 3,7 %, lo que corresponde al producto de multiplicar los dos datos anteriores. Para el conjunto de los importes enumerados en la propuesta de Reglamento, se aplicó el valor de adaptación del 3,7 %.

14 El Reglamento impugnado sólo reproduce parcialmente la propuesta de la Comisión.

15 A tenor del primer considerando de dicho Reglamento, que emplea los mismos términos que figuran en el único considerando de la referida propuesta, «para garantizar a los funcionarios y otros agentes de la Unión una evolución del poder adquisitivo paralela a la de los funcionarios nacionales de los Estados miembros, se ha de efectuar una adaptación de las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea en virtud de la revisión anual de 2009».

16 El segundo considerando del Reglamento impugnado, añadido por el Consejo, establece que «el ajuste de las remuneraciones y pensiones propuesto por la Comisión debe ser modificado a la vista de la crisis financiera y económica y como parte de la política social y económica de la Unión. La situación debe ser revisada cuando proceda».

17 Los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado indican los nuevos importes de las retribuciones, adoptados por el Consejo en aplicación de un valor de adaptación del 1,85 %, y que sustituyeron a los propuestos por la Comisión en aplicación del valor de adaptación del 3,7 %.

18 A tenor del artículo 18 del Reglamento impugnado, que no tiene equivalente en la propuesta de la Comisión:

«El presente Reglamento, si fuere necesario, será revisado, y a este fin la Comisión presentará, cuando proceda, una propuesta modificada de Reglamento que el Consejo adoptará por mayoría cualificada.»

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Reglamento impugnado, a excepción de los artículos 1, 3 y 19 de éste, manteniendo sus efectos hasta la adopción por el Consejo de un nuevo reglamento en el que se apliquen correctamente los artículos 64 y 65 y el anexo XI del Estatuto.

— Condene en costas al Consejo.

20 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la Comisión.

21 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2010, se admitió la intervención del Parlamento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

22 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 2010, se admitió la intervención en el procedimiento del Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República de Lituania, la República de Austria, la República de Polonia y el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.

23 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 30 de junio de 2010, se desestimó la demanda de intervención de la Union Syndicale Luxembourg debido a que, según el artículo 40, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Union Syndicale Luxembourg, como persona jurídica sujeta al Derecho luxemburgués, no tiene derecho a intervenir en el presente asunto.

24 La solicitud de la Comisión para que el asunto se tramitase mediante procedimiento acelerado fue denegada mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2010.

Sobre el recurso

25 En apoyo de su recurso, la Comisión alega dos motivos, relativos a la vulneración del Estatuto y de su anexo XI por los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado, por una parte, y por el artículo 18 de este Reglamento, por otra.

Sobre el primer motivo, relativo a la infracción del artículo 65 del Estatuto y de los artículos 1 a 3 del anexo XI del Estatuto

Alegaciones de las partes

26 Mediante el primer motivo, la Comisión alega que el Consejo efectuó una adaptación incorrecta de los diferentes importes de las retribuciones y pensiones establecidos en el Estatuto y en el régimen aplicable a otros agentes, al sustituir los importes propuestos por la Comisión en aplicación de un valor de adaptación del 3,7 %, por importes que aplicaban un valor del 1,85 %.

27 El valor de adaptación del 1,85 %, que asciende exactamente a la mitad del valor calculado por la Comisión, no puede resultar de la aplicación de los factores establecidos en los artículos 1 y 3 del anexo XI del Estatuto. Se fijó de modo global en función de consideraciones generales relativas a la situación económica existente en el momento en que se adoptó el Reglamento impugnado.

28 Ahora bien, el procedimiento previsto en el artículo 65 del Estatuto y en los artículos 1 y 3 del anexo XI del Estatuto establece un método de adaptación automática que no deja ningún margen de apreciación al Consejo, a no ser que éste se oponga a las cifras presentadas. La adaptación anual de las retribuciones no constituye un acto legislativo, sino una mera medida de ejecución de carácter más administrativo que normativo.

29 Del propio tenor del artículo 3 del anexo XI del Estatuto ya se desprende que el Consejo sólo tiene una competencia reglada en la materia. Contrariamente a lo que sostiene el Consejo, el artículo 65 del Estatuto no puede prevalecer sobre el artículo 3, al tener ambas disposiciones el mismo rango en la jerarquía normativa. Además, el artículo 10 del anexo XI del Estatuto sería inútil si el artículo 3 de este anexo ya confiriera al Consejo un margen de apreciación que le permitiese tener en cuenta, además de los elementos definidos en dicho artículo 3, elementos ajenos al período de referencia, como la situación económica o financiera existente en el momento de la adopción del Reglamento de adaptación de las retribuciones.

30 La circunstancia de que el Consejo ejerce una competencia reglada al adoptar el Reglamento de adaptación de las retribuciones y pensiones también queda confirmada por las sentencias de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo (81/72, Rec. p. 575, apartados 9 y 10), y de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo (59/81, Rec. p. 3329, apartados 23 a 25), dictadas en relación con versiones anteriores del método de

adaptación de las retribuciones, que establecían un marco jurídico menos estricto y menos detallado que el del actual anexo XI del Estatuto.

31 La Comisión pone de relieve que el carácter automático del método de adaptación establecido en el anexo XI del Estatuto resulta de la voluntad del propio Consejo, que, en el Reglamento nº 723/2004, había aceptado el método que le había propuesto la Comisión para crear una cierta estabilidad a medio plazo y porque concurrían varias circunstancias que para el Consejo constituían contrapartidas. A este respecto, la Comisión menciona la introducción de la «exacción especial», que afecta a las retribuciones abonadas por la Unión, y el aumento de las cotizaciones al régimen de pensiones, medidas que han tenido por efecto reducir la progresión salarial. La Comisión recuerda asimismo que el método de adaptación anual establecido en el anexo XI del Estatuto puede conducir tanto a resultados positivos como negativos. Habida cuenta de estos aspectos, el Consejo, al aceptar dicho método, consintió, en principio mientras estuviera en vigor el anexo XI del Estatuto, a saber, por un plazo de ocho años, en obligarse a respetar las condiciones establecidas por dicho anexo.

32 Según la Comisión, el artículo 10 del anexo XI del Estatuto es la única disposición que permite tener en cuenta un deterioro repentino de la situación económica y social. Sin embargo, en el caso de autos, este artículo no se aplicó.

33 El Consejo no pudo transformar la propuesta de la Comisión, presentada en aplicación del artículo 3 del anexo XI del Estatuto, en una propuesta cuya base jurídica fuera dicho artículo 10, que atribuye una amplia facultad de apreciación a la Comisión sobre la cuestión de si se requiere una propuesta conforme a dicha disposición. Además, el Consejo no dirigió un requerimiento formal a la Comisión para reclamar la presentación de una propuesta basada en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto. Por otra parte, incluso la presentación de tal propuesta por la Comisión sólo habría podido referirse a modificaciones futuras del Estatuto y no podía dispensar al Consejo,

que ejercía una competencia reglada, de su obligación de ejercer la competencia establecida en el artículo 3, apartado 1, de este anexo antes de finalizar el año 2009 para adaptar las retribuciones y pensiones a partir del 1 de julio de 2009.

34 Asimismo, habida cuenta de la referencia, por el artículo 10 del anexo XI del Estatuto, al artículo 283 CE, actualmente artículo 336 TFUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento y el Consejo sólo pueden modificar el método de adaptación de las retribuciones conforme al procedimiento legislativo ordinario. Una supuesta urgencia no puede permitir al Consejo eludir estos requisitos. El Consejo, al no prever en el Reglamento nº 723/2004 la posibilidad de adoptar por lo menos medidas provisionales, aceptó a sabiendas la «lentitud» de aplicación de la cláusula de excepción.

35 Por último, la Comisión señala que el desfase en el tiempo que resulta de tomar en consideración toda evolución financiera, tanto positiva como negativa, es inherente al método establecido en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto. Así, la crisis económica se tiene en cuenta en el ejercicio 2010, en la medida en que los Estados miembros de referencia, entre el mes de julio de 2009 y el mes de junio de 2010, hayan repercutido las consecuencias de esta crisis en el nivel de las retribuciones de su función pública nacional respectiva. Por consiguiente, la aplicación del artículo 10 de este anexo debería reservarse a situaciones verdaderamente excepcionales e imprevistas.

36 No obstante, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, con el fin de evitar cualquier discontinuidad en el régimen de retribuciones y pensiones, que haga uso del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, de forma que las disposiciones anuladas sigan produciendo sus efectos hasta el momento en que el Consejo adopte, en ejecución de

la sentencia que se dicte, un nuevo reglamento, conforme a la propuesta de la Comisión, con efectos a 1 de julio de 2009.

37 El Parlamento apoya todos los motivos y pretensiones de la Comisión. En particular, señala que, al adoptar el artículo 3 del anexo XI del Estatuto, el Consejo definió por adelantado las modalidades de ejercicio de su competencia en virtud del artículo 65 del Estatuto, de manera que la decisión sobre las adaptaciones anuales de las retribuciones y pensiones sólo depende de la simple aplicación de las normas y criterios establecidos en dicho anexo XI. El artículo 65, apartado 3, del Estatuto debe por lo tanto interpretarse como una disposición que sólo atribuye al Consejo una competencia de ejecución respecto a dicha adaptación anual. El recurso al artículo 10 del anexo XI del Estatuto presupone una iniciativa de la Comisión y la aplicación del procedimiento legislativo ordinario conforme al artículo 336 TFUE. Pues bien, este procedimiento no se siguió en el presente caso.

38 En cambio, el Consejo considera que, habida cuenta del tenor y del sistema general del artículo 65 del Estatuto y del anexo XI de éste, siempre dispone de un margen de apreciación por lo que se refiere a las adaptaciones anuales de las retribuciones y las pensiones, aunque no discute que el cálculo de la adaptación anual presentada por la Comisión se efectuara correctamente en aplicación del artículo 1 de este anexo XI. Basándose en el término «específicamente», que figura en dicho artículo 65, apartado 1, el Consejo alega que el anexo XI del Estatuto define las modalidades de aplicación de determinados criterios que debe tener en cuenta al examinar el nivel de las retribuciones y las pensiones, pero que este anexo no le impide tener en cuenta otros criterios.

39 Aunque, al adoptar el anexo XI del Estatuto, el Consejo hubiera consentido, en principio mientras estuviera en vigor dicho anexo, en obligarse a respetar las condiciones que éste establece, no renunció a todo margen de apreciación en la determinación de

la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones. De este modo, ni suprimió el artículo 65 del Estatuto sustituyéndolo por las disposiciones del artículo 3 del anexo XI del Estatuto, ni delegó completamente en la Comisión su competencia decisoria en la materia. La interpretación del artículo 3 del anexo XI del Estatuto defendida por la Comisión, según la cual este artículo establece un procedimiento de carácter automático, priva al artículo 65 del Estatuto de todo efecto útil. A este respecto, carece de pertinencia que la decisión del Consejo sobre la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones sea un acto legislativo o ejecutivo.

40 Además, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo, antes citada (apartado 32), y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en sus sentencias de 7 de diciembre de 1995, Abello y otros/Comisión (T-544/93 y T-566/93, RecFP pp. I-A-271 y II-815, apartado 53); de 8 de noviembre de 2000, Bareyt y otros/Comisión (T-158/98, RecFP pp. I-A-235 y II-1085, apartado 57), y de 25 de septiembre de 2002, Ajour y otros/Comisión (T-201/00 y T-384/00, RecFP pp. I-A-167 y II-885, apartado 47), declararon que, en materia de ajuste anual de las retribuciones y pensiones, el Consejo dispone de un margen de apreciación.

41 En cualquier caso, el Consejo dispone de dicho margen de apreciación en situación de crisis económica particularmente grave, como la que se desencadenó a partir de finales de 2008, cuya irrupción y magnitud nadie podía prever cuando se adoptó el Reglamento nº 723/2004. No es concebible que un legislador responsable renuncie completamente a una flexibilidad que resulta indispensable en caso de crisis económica y social grave.

42 Este margen de apreciación basado en el artículo 65 del Estatuto existe independientemente del artículo 10 del anexo XI del Estatuto. Ciertamente, la aplicación de este último artículo permite alcanzar un resultado similar. No obstante, el recurso a dicho

artículo 10 requiere la aplicación de un procedimiento más complejo que el previsto en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto para la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones, lo que pone de manifiesto que dicho artículo 10 no tiene por objeto ni por efecto ofrecer una alternativa a la facultad de apreciación del Consejo que se deriva del artículo 65 del Estatuto. En este contexto, el Consejo alega que, incluso en el marco del procedimiento legislativo ordinario según el artículo 336 TFUE, puede enmendar por unanimidad la propuesta de la Comisión, conforme al artículo 294 TFUE, apartado 9, aunque ésta emita un dictamen negativo a este respecto.

43 Asimismo, el objeto de los actos que pueden adoptarse sobre la base del artículo 65 del Estatuto y de los artículos 1 y 3 del anexo XI del Estatuto, así como el de los actos que pueden adoptarse sobre la base del artículo 10 de dicho anexo XI sólo son parcialmente idénticos. Este artículo 10 tiene un alcance muy superior al de las otras disposiciones, en la medida en que no sólo permite ajustar la adaptación de las retribuciones y pensiones que resultan de la aplicación «automática» del método, sino también suspender la aplicación del método, modificarlo o derogarlo mediante un acto legislativo. En Derecho, es frecuente que las bases jurídicas se solapen parcialmente.

44 El aumento del 1,85 % de las retribuciones y pensiones previsto por el Reglamento impugnado pretende mantener el poder adquisitivo de los funcionarios de la Unión suprimiendo los efectos de la inflación registrada en Bruselas (0,9 %), del aumento de las cotizaciones de los funcionarios al sistema de pensiones de jubilación (0,4 %) y del aumento de la exacción especial (0,43 %). Conceder a los funcionarios y otros agentes de la Unión un aumento de sus retribuciones y pensiones aún más elevado que el que se otorgó sólo puede generar incomprensión de la Unión por parte de sus ciudadanos. Además, este aumento habría supuesto un gasto suplementario para los presupuestos de los Estados miembros que se añadiría a los gastos derivados de las intervenciones requeridas por la crisis económica. Habida cuenta de las medidas tomadas por los Estados miembros respecto a sus funcionarios nacionales a raíz de la

crisis económica, no era suficiente esperar a que estas medidas se repercutieran en el nivel de la siguiente adaptación anual de las retribuciones de los funcionarios de la Unión a finales de 2010.

45 En lo que atañe al artículo 10 del anexo XI del Estatuto, el Consejo se opone en primer lugar a la tesis de que este artículo se refiere únicamente a la posible sustitución del método «normal» de adaptación anual de las retribuciones y pensiones por otro método, que sólo sería aplicable en el futuro, de manera que la aplicación de este artículo 10 quedaría excluida cuando se siga el método «normal». En particular, la circunstancia de que dicho artículo 10 se titule «Cláusula de excepción» demuestra que permite ajustar la adaptación anual en caso de deterioro grave y repentino de la situación económica y social, sin por ello modificar el método «normal» en el futuro.

46 En el caso de autos, se reunían los requisitos materiales de aplicación del artículo 10 del anexo XI del Estatuto. Así, durante el período de referencia, la Unión tuvo que afrontar una crisis económica particularmente grave provocada por la crisis financiera. Los efectos de esta crisis se manifestaron a partir del segundo semestre del año 2008 y fueron especialmente importantes a principios de 2009. No obstante, estos datos no se tuvieron en cuenta en la propuesta de la Comisión.

47 A pesar de la obligación que le incumbe de actuar por propia iniciativa en caso de existir indicios de deterioro grave y repentino de la situación económica y social y, en su caso, de presentar una propuesta apropiada con tiempo suficiente sobre la base del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, la Comisión no recurrió a este artículo. Durante los debates en los órganos preparatorios del Consejo que precedieron a la adopción del Reglamento impugnado, no se hizo referencia a la posibilidad de recurrir a dicho artículo 10. Antes bien, la Comisión indicó, en las dos reuniones que se celebraron

a finales de noviembre de 2009 y a principios de diciembre del mismo año, que no presentaría una propuesta con arreglo a esta base jurídica.

48 El Consejo sostiene que, a falta de propuesta de la Comisión sobre la base del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, él no podía utilizar este artículo. Por consiguiente, no tuvo más remedio que utilizar el margen de apreciación de que disponía en virtud del artículo 65 del Estatuto para adoptar el Reglamento impugnado dentro de los plazos señalados. El Tribunal de Justicia ha reconocido, en varias ocasiones, que «situaciones excepcionales e imprevistas» pueden generar soluciones *ad hoc,* para permitir a la Unión actuar y asumir sus responsabilidades, lo que sucede indiscutiblemente en el presente caso. En cualquier caso, aunque la Comisión hubiera presentado, durante el mes de diciembre de 2009, una propuesta en aplicación del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, habría sido imposible adoptar tal propuesta antes de fin de año, debido a la complejidad del procedimiento previsto en dicho artículo.

49 Aunque los Gobiernos danés, alemán, lituano, polaco y del Reino Unido comparten los motivos y las pretensiones formulados por el Consejo, aportan varias precisiones.

50 Así, del tenor del artículo 65 del Estatuto y del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, se desprende que el Consejo dispone de una facultad de apreciación en relación con las adaptaciones anuales de las retribuciones y pensiones y, en particular, con los aspectos que deben considerarse en el marco de dicha adaptación. En particular, el artículo 65 del Estatuto y el anexo XI de éste no enumeran de forma exhaustiva, por una parte, los factores que el Consejo puede tomar en consideración válidamente y, por otra, los factores que el Consejo debe aplicar.

51 Conforme al equilibrio institucional de la Unión, el Consejo no es un mero «órgano de ejecución» de la Comisión. En principio, el Consejo no está obligado a adoptar sin enmiendas una propuesta de acto legislativo que emane de la Comisión, sino que puede aportar modificaciones por unanimidad, con la participación o no del Parlamento en función del procedimiento. El Consejo está únicamente obligado a no apartarse del objeto y de la finalidad de la propuesta, obligación que se respeta en el presente caso. Además, aunque las competencias de ejecución se transfieran a la Comisión, el Consejo tiene, en numerosos supuestos, la posibilidad de oponerse a un acto legislativo propuesto por la Comisión. No se desprende claramente del tenor del artículo 3 del anexo XI del Estatuto que éste atribuya al Consejo una facultad de mera «certificación» de la propuesta de la Comisión.

52 Según la interpretación del artículo 10 del anexo XI del Estatuto efectuada por la Comisión, ésta podría bloquear completamente la aplicabilidad de esta cláusula de excepción y privar así a dicha disposición de todo efecto útil.

Apreciación del Tribunal de Justicia

53 El primer motivo, relativo a una infracción del artículo 65 del Estatuto y de los artículos 1 y 3 del anexo XI de éste por los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado, suscita la cuestión de si, y en su caso en qué medida, el Consejo dispone de un margen de apreciación que le permite apartarse de una propuesta de la Comisión relativa a la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión invocando una crisis económica grave, sin por ello discutir la

conformidad con las exigencias de los artículos 1 y 3 del anexo XI del Estatuto de las cifras presentadas por la Comisión en su propuesta de adaptación.

54 El artículo 65 del Estatuto establece la norma básica relativa al examen anual y a la adaptación eventual de las retribuciones de los funcionarios y otros agentes de la Unión, adaptación que también se aplica, en virtud del artículo 82, apartado 2, del Estatuto, a las pensiones. El apartado 1 de dicho artículo 65 establece que el Consejo procede anualmente a examinar el nivel de retribuciones de los funcionarios y otros agentes de la Unión. En el curso de este examen, el Consejo considerará si resulta oportuno, en el marco de la política económica y social de la Unión, proceder a una adaptación de las retribuciones. Se tomará específicamente en consideración el eventual aumento de los sueldos públicos y las necesidades de selección de personal.

55 Se desprende del tenor del artículo 65, apartado 1, del Estatuto que esta disposición confiere una facultad de apreciación al Consejo en el marco del examen anual del nivel de las retribuciones (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, apartados 7 y 11, y de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo, apartados 20 a 22 y 32).

56 No obstante, conforme al artículo 65 *bis* del Estatuto, las normas de desarrollo de dicho artículo 65 están definidas en el anexo XI del Estatuto.

57 El artículo 3 de dicho anexo, que trata sobre las «Disposiciones para la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones» dispone, en su apartado 1, que el Consejo, antes de que finalice cada año, a propuesta de la Comisión y basándose en los elementos que se especifican en la sección 1 del anexo XI del Estatuto, adoptará una decisión

sobre la adaptación de las retribuciones y las pensiones, con efectos a 1 de julio. Según el apartado 2 de dicho artículo 3, el valor de la adaptación será igual al producto de multiplicar el indicador específico por el índice internacional de Bruselas y la adaptación se fijará en términos netos, en forma de porcentaje uniforme. Por último, el artículo 3, apartado 3, del anexo XI del Estatuto establece que el valor de la adaptación así fijado se incorporará, según el método que a continuación se explica, al cuadro de sueldos base que figura en determinadas disposiciones del Estatuto y del régimen aplicable a otros agentes.

58 De ello se sigue que, según el tenor y el sistema general de las disposiciones expuestas en el apartado anterior, el artículo 3 del anexo XI del Estatuto define de manera exhaustiva los criterios que rigen la adaptación anual del nivel de las retribuciones.

59 A los efectos de determinar si, en virtud del artículo 65 del Estatuto, el Consejo puede, dentro de ese marco, tener aun así en cuenta otros elementos y, en particular, una crisis económica grave, procede examinar la relación entre ambas disposiciones.

— Sobre la relación entre el artículo 65 del Estatuto y el artículo 3 del anexo XI del Estatuto

60 A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que la función del anexo XI del Estatuto, según el artículo 65 *bis* del Estatuto, es definir las normas de desarrollo de los artículos 64 y 65 del Estatuto.

61 En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que este anexo, y en particular su artículo 3, tiene el mismo valor jurídico que los artículos del Estatuto y, por consiguiente, que el artículo 65 de éste. Al figurar el artículo 65 del Estatuto y el anexo XI de éste en el mismo acto con carácter de reglamento, ocupan, por tanto, el mismo rango en la jerarquía normativa.

62 Tanto la adopción del Estatuto como el conjunto de modificaciones aportadas a éste, y en particular la inserción del anexo XI, se efectuaron mediante reglamento, acto que, a tenor del artículo 288 TFUE, párrafo segundo, es obligatorio en todos sus elementos. El Tribunal de Justicia ya ha declarado, en relación con una disposición del anexo VIII del Estatuto, que el Estatuto establecido por el Reglamento nº 259/68 comporta todos los caracteres definidos en el artículo 189 CEE, párrafo segundo (que corresponde actualmente al artículo 288 TFUE, párrafo segundo) y es obligatorio en todos sus elementos (véase la sentencia de 20 de octubre de 1981, Comisión/Bélgica, 137/80, Rec. p. 2393, apartado 7).

63 En tercer lugar, respecto a la génesis del anexo XI del Estatuto, la versión en vigor de este anexo constituye la culminación de una evolución continua que se inició durante el año 1972. Esta evolución se caracteriza por un marco cada vez más preciso y estricto del método de adaptación anual de las retribuciones por lo que se refiere tanto a la forma del acto jurídico empleado como a su contenido.

64 En efecto, tal como se desprende de las sentencias de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, antes citada (apartados 3 y 4); de 26 de junio de 1975, Comisión/Consejo (70/74, Rec. p. 795, apartado 7), y de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo, antes citada (apartado 8), al principio, el Consejo decidió aplicar, en el transcurso de 1972, con carácter experimental y por un período de tres años, un sistema de ajuste de las retribuciones que implicaba el recurso a dos indicadores determinados, descartándose la aplicación automática de una media aritmética entre los dos indicadores elegidos. Habida cuenta de este enfoque, el Tribunal de Justicia declaró que, mediante dicha decisión, el Consejo, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 65

del Estatuto en materia de retribuciones del personal, contrajo obligaciones que se comprometió a cumplir para el período que él mismo señaló (véanse las sentencias, antes citadas, de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, apartados 8 y 9; de 26 de junio de 1975, Comisión/Consejo, apartados 20 a 22, y de 6 de octubre 1982, Comisión/Consejo, apartado 8).

65 En 1976, el Consejo adoptó un nuevo método de adaptación de las retribuciones, tal como se refleja en la sentencia de 6 de octubre de 1982, Comisión/Consejo, antes citada (apartados 9 a 13). A continuación, se fijó otro método de adaptación de las retribuciones por un período de diez años mediante 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).

66 Por último, el Consejo introdujo el método de adaptación de las retribuciones en el propio Estatuto añadiéndole el anexo XI, para el período de 1 de julio de 1991 a 30 de junio de 2001, mediante el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) nº 3830/91 del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de esas Comunidades en lo relativo a las modalidades de actualización de las retribuciones (DO L 361, p. 1). El período de vigencia del anexo XI del Estatuto, en su versión resultante del Reglamento nº 3830/91 fue prorrogado en dos ocasiones, en diciembre de 2000 y en diciembre de 2003, respectivamente, antes de adoptarse la versión actual de dicho anexo mediante el Reglamento nº 723/2004, por un período de ocho años.

67 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe concluirse que, aunque el Consejo no modificó el tenor del artículo 65 del Estatuto, mediante la introducción del anexo XI del Estatuto, adoptó unas disposiciones que tienen por objeto aplicar ese artículo. Las indicaciones de orden general contenidas en dicho artículo se precisan en

el artículo 3 del anexo XI del Estatuto por el que el Consejo fija, para un determinado número de años, las modalidades concretas del procedimiento establecido en el artículo 65 del Estatuto, en particular, los criterios que regulan de manera exhaustiva la adaptación anual de las retribuciones.

68 La definición de este marco, que restringe la facultad de apreciación del Consejo derivada del artículo 65 del Estatuto, está especialmente justificada a la vista de los objetivos consistentes en garantizar una cierta estabilidad a medio plazo y a evitar discusiones y dificultades recurrentes, en particular entre las organizaciones representativas del personal y las instituciones interesadas, relativas a la cuestión de en qué medida una adaptación está justificada o es necesaria (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 2). A este respecto, el primer considerando de la Decisión 81/1061 y los considerandos segundo y tercero del Reglamento nº 3830/91 ya indican que esta delimitación de la facultad de apreciación del Consejo tenía por objeto mantener relaciones armoniosas entre las instituciones europeas y sus funcionarios y otros agentes.

69 Pues bien, para que puedan alcanzarse dichos objetivos, es necesario que el Consejo respete los criterios determinados en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto.

70 Además, el mecanismo de adaptación establecido en dicho artículo 3 se basa esencialmente en la idea de una alineación, si bien con un determinado desfase, de la evolución salarial a nivel de la Unión con la que se produjo entre el mes de julio del año pasado y el mes de julio del año en curso en los Estados miembros de referencia, la cual refleja las decisiones relativas a los sueldos de los funcionarios tomadas por las autoridades de dichos Estados miembros en función de la situación económica imperante en dicho período. Por otra parte, los criterios determinados en dicho artículo 3

pueden conducir tanto a resultados negativos como positivos, como en particular se desprende del apartado 6 de dicho artículo.

71 De ello se sigue que, al adoptar el anexo XI del Estatuto, el Consejo, mediante una decisión autónoma, se comprometió, por el período de vigencia de dicho anexo, en ejercicio de su facultad de apreciación derivada del artículo 65 del Estatuto, a respetar los criterios determinados de manera exhaustiva en el artículo 3 de dicho anexo. El razonamiento del Tribunal de Justicia en las sentencias antes citadas de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo (apartado 9), y de 26 de junio de 1975, Comisión/Consejo (apartados 20 a 22), se aplica *mutatis mutandis* al Reglamento por el que se establece el anexo XI del Estatuto, que el Consejo adoptó conforme al artículo 65 *bis* del Estatuto. En estas circunstancias, el Consejo no puede invocar, en el marco de dicho artículo 3, un margen de apreciación que exceda los criterios determinados en dicho artículo.

72 Por consiguiente, en el marco del examen anual del nivel de las retribuciones, el Consejo no puede basarse en la facultad de apreciación conferida por el artículo 65 del Estatuto para apartarse del método establecido en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto y tener en cuenta criterios distintos a los previstos en este último artículo.

— Sobre la posibilidad de tener en cuenta una crisis económica grave

73 Por lo que se refiere a la posibilidad, invocada por el Consejo y por los Estados miembros coadyuvantes, de tener en cuenta una crisis económica grave al realizarse el examen anual del nivel de las retribuciones, procede recordar que, a tenor del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, «en caso de deterioro grave y repentino de la situación

económica y social de la Comunidad, evaluada a la luz de los datos objetivos facilitados a esos efectos por la Comisión, ésta, previa consulta a las demás instituciones en el marco de las disposiciones estatutarias, presentará las oportunas propuestas al Consejo, que decidirá conforme al procedimiento establecido en el artículo 283 del Tratado CE».

74 Este artículo permite, en una situación extraordinaria, apartarse puntualmente del método previsto en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto sin, no obstante, modificarlo o derogarlo durante los siguientes años. En efecto, el artículo 10 del anexo XI del Estatuto figura en el capítulo 5 de este anexo, titulado «Cláusula de excepción». En cambio, la modificación de las disposiciones del anexo XI del Estatuto se regula en el capítulo 7 de dicho anexo, titulado «Disposición final y cláusula de revisión», capítulo con un único artículo, el artículo 15. Este artículo 15 fija, por una parte, el período de vigencia de las disposiciones establecidas en el anexo XI del Estatuto y determina, por otra, las normas de revisión de estas disposiciones al finalizar el cuarto año, en particular, a la luz de las implicaciones presupuestarias. También se refiere a la posibilidad de una modificación de este anexo conforme al procedimiento establecido en el artículo 283 CE.

75 Además, según su tenor, el artículo 10 del anexo XI del Estatuto tiene por objeto permitir a las instituciones reaccionar ante acontecimientos repentinos que requieran una reacción puntual, más que la completa modificación del método «normal» de adaptación de las retribuciones. Por último, como así consideró la Comisión en su informe de 27 de junio de 1994 sobre la aplicabilidad de la cláusula de excepción [SEC(94) 1027 final, punto II.3, pp. 5 y 6], esta cláusula permite tener en cuenta las consecuencias de un deterioro de la situación económica y social, a la vez grave y repentino, cuando, en aplicación del «método normal», los sueldos de los funcionarios no se ajusten con suficiente rapidez.

76 El anexo XI del Estatuto establece por consiguiente un procedimiento específico de adaptación de las retribuciones en caso de crisis económica grave.

77 Con el fin de no privar al anexo XI, y en particular a los artículos 3 y 10 de dicho anexo, de su efecto obligatorio (véase, por analogía, la sentencia de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 13), y a falta de otras disposiciones de este anexo que se refieran a la influencia eventual de una crisis económica en la adaptación de las retribuciones, procede concluir que, durante el período de aplicación de dicho anexo, el procedimiento establecido en el artículo 10 de éste constituye la única posibilidad de tener en cuenta una crisis económica en el marco de la adaptación de las retribuciones y de excluir, en consecuencia, la aplicación de los criterios fijados en el artículo 3, apartado 2, de dicho anexo.

78 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la aplicación del artículo 10 del anexo XI del Estatuto dependa de una propuesta de la Comisión. Se desprende, en particular, del artículo 17 TUE, apartado 2, que ello es conforme al equilibrio institucional establecido en los Tratados, los cuales, en los procedimientos legislativos, conceden en principio a la Comisión el monopolio de la iniciativa.

79 Según el artículo 10 del anexo XI del Estatuto, la Comisión «presentará» las oportunas propuestas en caso de deterioro grave y repentino de la situación económica y social. Habida cuenta del claro tenor de dicho artículo, no puede considerarse que el ejercicio de la competencia que este artículo 10 atribuye a la Comisión constituya, para esta institución, una mera facultad.

80 Además, la Comisión debe respetar el deber de cooperación leal entre las instituciones, reconocido por la jurisprudencia (véanse, en particular, las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Grecia/Consejo, 204/86, Rec. p. 5323, apartado 16, y de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo, C-29/99, Rec. p. I-11221, apartado 69) y, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, establecido expresamente en el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase. Por último, como resulta del artículo 241 TFUE, el Consejo podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Pues bien, antes de adoptar el Reglamento impugnado, el Consejo, contrariamente al año 1994 [véase informe SEC(94) 1027 final de la Comisión, de 27 de junio de 1994, punto I, p. 3], no dirigió ningún requerimiento formal a la Comisión instándola a cumplir sus obligaciones derivadas del artículo 10 del anexo XI del Estatuto.

81 El hecho de que el procedimiento establecido en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto sea más complejo que el procedimiento previsto en el artículo 3 de dicho anexo, debido, en particular, a la participación del Parlamento desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa, no puede dispensar al Consejo del respeto de las normas enunciadas en dicho anexo. A este respecto, debe señalarse que el propio Consejo admite que los procedimientos complejos en los que se ven implicadas varias instituciones pueden finalizar en el más breve plazo si existe una voluntad política de alcanzar rápidamente un resultado. Esta posibilidad se desprende, en particular, de los medios de que dispone el Parlamento Europeo para acelerar el desarrollo de un procedimiento, establecidos en el artículo 229 TFUE, párrafo segundo, así como en los artículos 134, apartado 4, párrafo segundo, 142 y 144 del Reglamento interior del Parlamento Europeo.

82 Asimismo, por lo que se refiere a la situación que se daba al adoptarse el Reglamento impugnado, procede recordar que, según la argumentación del Consejo, las consecuencias de la crisis económica ya eran perceptibles durante el período de referencia, que finalizaba en julio del año 2009. Así pues, el Consejo ya habría podido actuar

durante el verano de 2009 de cara a la presentación de una propuesta sobre la base del artículo 10 del anexo XI del Estatuto.

83 Del conjunto de consideraciones anteriores resulta que el Consejo no dispone de un margen de apreciación que le permita, sin recurrir al procedimiento previsto en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto, decidir y fijar, como hizo en los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado, por razón de una crisis económica, una adaptación de las retribuciones divergente de la propuesta por la Comisión, únicamente sobre la base del artículo 3 de dicho anexo.

84 Por consiguiente, deben anularse los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado.

Sobre el segundo motivo, relativo a la infracción del artículo 65 del Estatuto y de los artículos 3 a 7 del anexo XI del Estatuto

Alegaciones de las partes

85 Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que el artículo 18 del Reglamento impugnado infringe el artículo 65 del Estatuto y los artículos 3 a 7 del anexo XI del Estatuto al establecer una nueva base jurídica que permite la revisión del Reglamento impugnado y, por consiguiente, una posibilidad de adaptación intermedia de las retribuciones.

86 En efecto, el artículo 65 del Estatuto fija únicamente un plazo anual de adaptación de las retribuciones. La posibilidad de una adaptación intermedia de éstas, prevista en los artículos 4 a 7 del anexo XI del Estatuto, presupone una variación importante del coste de la vida entre los meses de junio y de diciembre y, además, la presentación de una propuesta de la Comisión. Ahora bien, el Consejo no instó a la Comisión a presentar una propuesta en este sentido y, en cualquier caso, la Comisión no presentó tal propuesta. El Consejo tampoco puede, por sí solo, obviar los requisitos procedimentales del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, en particular, la necesidad de presentación de una propuesta de la Comisión y de participación del Parlamento en el procedimiento legislativo.

87 En cualquier caso, la anulación de los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento impugnado deja sin objeto a la cláusula de revisión que figura en el artículo 18 de este Reglamento.

88 El Parlamento añade que el artículo 290 TFUE no permite al Consejo reservarse facultades en un acto de ejecución, y que los artículos 64 y 65 del Estatuto, así como el anexo XI de éste, no proporcionan ninguna base jurídica para tal cláusula de revisión.

89 El Consejo alega que el segundo motivo está asociado al primer motivo y a la tesis de la Comisión de que, al adoptar el anexo XI del Estatuto, el Consejo abandonó toda facultad de apreciación. El artículo 18 del Reglamento impugnado no puede ser contrario a los artículos 4 a 7 del anexo XI del Estatuto, dado que estos artículos no recogen el mismo supuesto. Dicho artículo 18 se refiere a la posibilidad de revisar, a propuesta de la Comisión, el índice de adaptación de las retribuciones y las pensiones tal como se determina en el Reglamento impugnado, teniendo en cuenta la evolución

de la crisis económica y financiera y la política económica y social de la Unión, y ello en aplicación de la flexibilidad postulada expresamente por el Estatuto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

90 El segundo motivo de la Comisión se basa en la infracción del artículo 65 del Estatuto y de los artículos 3 a 7 del anexo XI del Estatuto por el artículo 18 del Reglamento impugnado, que establece la posibilidad de revisar el Reglamento impugnado. La propuesta de la Comisión no preveía tal posibilidad.

91 Por lo que respecta al nivel de las retribuciones, el artículo 65, apartado 1, del Estatuto sólo establece un examen anual de éste. En cambio, por lo que respecta a los coeficientes correctores, el apartado 2 de este artículo permite adoptar medidas de adaptación intermedia de estos coeficientes, en caso de variación importante del coste de la vida. Los artículos 1 a 3 del anexo XI del Estatuto precisan las modalidades del examen anual del nivel de las retribuciones y los artículos 4 a 7 de este anexo establecen normas más detalladas para las adaptaciones intermedias de los coeficientes correctores.

92 Ninguna de las disposiciones mencionadas establece la posibilidad de adoptar, en el marco del examen anual del nivel de las retribuciones, nuevas normas que permitan la revisión de dicho nivel ni adaptar las retribuciones al margen de la adaptación anual conforme a los artículos 65, apartado 1, del Estatuto y 1 a 3 del anexo XI del Estatuto. Dichas disposiciones tampoco permiten apartarse de la adaptación intermedia de los coeficientes correctores prevista en los artículos 65, apartado 2, del Estatuto y 4 a 7 de dicho anexo XI.

93 Por consiguiente, el artículo 18 del Reglamento impugnado se adoptó vulnerando los artículos 65 del Estatuto y 3 a 7 del anexo XI de éste y, por lo tanto, debe también anularse.

94 Del conjunto de consideraciones anteriores resulta que los artículos 2 y 4 a 18 del Reglamento impugnado deben ser anulados.

95 No obstante, con el fin de evitar una discontinuidad en el régimen de retribuciones, procede aplicar el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, y mantener los efectos de las disposiciones anuladas del Reglamento impugnado relativas a la adaptación de las retribuciones y las pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión a partir del 1 de julio de 2009, a saber, los artículos 2 y 4 a 17 de éste, y ello hasta la entrada en vigor de un nuevo Reglamento adoptado por el Consejo para garantizar la ejecución de la presente sentencia.

Costas

96 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Consejo y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas. En virtud del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1) Anular los artículos 2 y 4 a 18 del Reglamento (UE, Euratom) nº 1296/2009 del Consejo, de 23 de diciembre de 2009, por el que se adaptan, a partir del 1 de julio de 2009, las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea así como los coeficientes correctores que afectan a dichas retribuciones y pensiones.

2) Mantener los efectos de los artículos 2 y 4 a 17 del Reglamento nº 1296/2009 hasta la entrada en vigor de un nuevo Reglamento adoptado por el Consejo de la Unión Europea para garantizar la ejecución de la presente sentencia.

3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.

4 El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República de Lituania, la República de Austria, la República de Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como el Parlamento Europeo, cargarán con sus propias costas.

Firmas