CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 16 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente recurso del Reino Unido tiene por objeto obtener la anulación de la Decisión C(84) 1941 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1984, en la medida en que la misma redujo en 13 083 044 UKL las ayudas concedidas a dicho Estado por el Fondo Social Europeo en relación con las solicitudes de contribución presentadas en el ámbito de un conjunto de medidas destinadas a los jóvenes menores de 25 años.

2. Es útil recordar las disposiciones y los hechos que precedieron a la decisión debatida, puesto que las partes discrepan en particular sobre la interpretación que corresponde dar a las primeras y la importancia que merecen las segundas.

I. Marco normativo del recurso

3. La Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983,[1] definió nuevamente el papel del Fondo Social Europeo. Dicha Decisión confiaba al Fondo, en particular, la función de favorecer la aplicación de políticas de formación profesional y de fomento del empleo, que reserva un lugar particularmente importante a las acciones en favor de los jóvenes de menos de 25 años; también establece diversas normas para el cálculo de la ayuda del Fondo (un porcentaje de los gastos pertinentes o sumas a tanto alzado) y para la simplificación de las normas de procedimiento aplicables.

4. En aplicación de dicha Decisión el Consejo aprobó el Reglamento nº 2950/83, de 17 de octubre de 1983,[2] que define los gastos pertinentes (en particular, los destinados a favorecer la contratación de jóvenes solicitantes de empleo menores de 25 años y de trabajadores en situación de paro prolongado, durante un período máximo de doce meses) y fija la contribución del Fondo para esos proyectos (15 % del salario medio bruto de los obreros industriales del Estado miembro de que se trate); la Comisión debía, además, determinar cada año las cuantías de las ayudas que debería conceder durante el ejercicio siguiente, por persona y por unidad de tiempo, para cada Estado miembro.

5. Sobre la base de las citadas disposiciones del Consejo, la Comisión adoptó la Decisión 83/621/CEE, de 30 de noviembre de 1983,[3] en la que fijaba el importe que debería conceder durante el ejercicio 1984, por persona y por semana, para los gastos de ayuda al empleo correspondiendo al Reino Unido un importe de 19,50 UKL.

6. Por último, el 10 de enero de 1984, la Comisión publicó sus orientaciones para la gestión del Fondo Social Europeo para los ejercicios 1984 a 1986,[4] conforme a lo previsto en el artículo 6 de la citada Decisión 83/516/CEE.

* Traducido del portugués.

1 — DO L 289 de 22.10.1983, p. 38.

2 — DO L 289 de 22.10.1983, p. 1.

3 — DO L 350 de 13.12.1983, p. 25.

4 — DO C 5 de 10.1.1984, p. 2; EE 05/04, p. 95.

II. Antecedentes del litigio

7. El 13 de marzo de 1984 el Reino Unido presentó sus solicitudes de contribución relativas a los gastos que debían efectuarse en 1984.

8. Tras el examen del comité consultivo, la Comisión resolvió el 23 de julio de 1984 sobre la mayor parte de estas y de las demás solicitudes presentadas por los demás Estados miembros [Decisión C(84) 1076, comunicada a los Estados miembros en agosto de 1984]; dicha Decisión provocó la oposición del Reino Unido en relación con dos cuestiones.

9. En primer lugar, por no haberse considerado un determinado número de solicitudes, entre ellas las relativas al «Community Programme» (programa de solidaridad) gestionado por la Manpower Services Commission, cuyo objeto era la creación de empleos suplementarios y eventuales destinados a trabajadores en situación de paro prolongado y a jóvenes de menos de 25 años, así como a ciertos proyectos similares cuya responsabilidad incumbía a los administradores locales.

10. En segundo lugar, por causa de una nota anexa a la Decisión, según la cual los importes previstos para los empleos a tiempo parcial se reducirían, en el momento de su pago, en proporción al número de horas de trabajo realmente trabajadas.

11. Tras un intercambio de correspondencia entre el Ministerio británico de Trabajo y la Comisión, el 19 de diciembre de 1984 ésta adoptó una nueva decisión [Decisión C(84) 1941] que sustituía a la decisión discutida con anterioridad y contenía nuevos cálculos de las ayudas que debían concederse. Esta Decisión tomaba en consideración el programa de solidaridad y los programas similares anteriormente omitidos, pero la suma a tanto alzado correspondiente a los empleos a tanto alzado se reducía a la mitad, en virtud de la norma ya cuestionada de la reducción proporcional (50 % para los empleos a media jornada). En términos financieros, la Comisión rechazaba como improcedentes determinadas partes de los proyectos presentados por un total de 13 083 004 UKL.

12. El Reino Unido recurrió esta última Decisión ante el Tribunal de Justicia.

III. Motivos del recurso

13. El recurso del Reino Unido se basa en siete motivos diferentes o relacionados entre sí, enumerados en el informe para la vista.

14. Puesto que parece innecesario repetir aquí dicha enumeración, los analizaré en detalle sin seguir en ello rigurosamente el orden que les dio el demandante.

1. *Retroactividad de la Decisión impugnada*

15. El Gobierno británico mantiene, en primer lugar, que la Decisión discutida supuso la aplicación retroactiva de un nuevo criterio de contribución del Fondo, lo que viola «los derechos y la confianza legítima del Reino Unido».

16. Examinaremos en primer lugar la realidad de esta premisa.

17. El demandante expone tres tipos de consideraciones a propósito de la idea central de la aplicación retroactiva: en primer lugar, la errónea interpretación de la unidad de tiempo adoptada por la Comisión en la Decisión de 30 de noviembre de 1983 —la *semana*— en el sentido de una semana de trabajo a tiempo completo, punto de partida que permite justificar las reducciones que la Decisión impugnada establece para los empleos a tiempo parcial; en segundo lugar, el hecho de tratarse de una norma nueva con respecto a la práctica anterior y a la normativa existente; por último, la alegación de que tal norma carecía de justificación, dado que las personas que trabajan a tiempo parcial pueden recibir una formación profesional durante el resto de la semana.

18. El mero enunciado de estos puntos pone de manifiesto que el primero y el tercero son independientes de la cuestión de la retroactividad; respetemos, sin embargo, parcialmente el sistema adoptado por el Gobierno demandante y repetido en el informe para la vista, para que pueda seguirse el análisis con más facilidad.

a) *Definición de «semana»* como semana de trabajo a tiempo completo

19. Para el Reino Unido carecen de fundamento las reducciones establecidas para los empleos a tiempo parcial, ya que la Decisión 83/621/CEE de 30 de noviembre de 1983 adoptó como unidad la «semana», sin hacer referencia alguna al número de horas de trabajo.

20. La Comisión mantiene por el contrario que tenía pleno derecho a concretar el concepto de semana como lo hizo. Para apoyar esta tesis ha señalado que, según el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83, las ayudas concedidas por el Fondo se determinan por un porcentaje fijo (15 %) del salario bruto medio de los obreros industriales del Estado miembro de que se trate, lo cual evidencia, a su juicio, que el Consejo pretendió ligar dicho importe a los ingresos reales, que evidentemente están en función del número de horas de trabajo. Según la Comisión, el Reino Unido tuvo conocimiento de este método de cálculo al menos desde el 26 de septiembre de 1983, a través de una carta enviada a su representante permanente. El referido método consiste, añade, en considerar los salarios brutos medios por hora en cada Estado miembro y multiplicarlos por la duración media semanal del trabajo, a fin de obtener los salarios medios semanales. Dado que se observa que la duración media del trabajo en la Comunidad es de 40 horas, los pagos proporcionales deben hacerse sobre dicha base. Como el Reino Unido no se ha opuesto a este procedimiento con motivo de las Decisiones 83/621/CEE de 30 de noviembre de 1983 y 84/429/CEE de 27 de julio de 1984, no puede ahora defender que dicho método es inadecuado para establecer la contribución del Fondo.

21. La Comisión añade, para justificar las reducciones efectuadas, que existe una desproporción permanente entre las solicitudes de financiación presentadas al Fondo y los créditos disponibles, razón por la cual fue necesarario establecer una lista de prioridades (por ejemplo, actualmente el 75 % de los recursos está reservado a los programas en favor de los jóvenes de menos de 25 años) y, en ejecución de las orientaciones para el período de 1984 a 1986, reducir las ayudas para las actividades a tiempo parcial.

22. Todo consiste en determinar si, tras concretar en la Decisión 83/621/CEE de 30 de noviembre de 1983 que la *unidad de tiempo* a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83 como *semana*, la Comisión podía legítimamente definir dicha unidad de tiempo como una *semana de trabajo a tiempo completo.*

23. Parece evidente que, al optar en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83 por la expresión «unidad de tiempo», el Consejo dejó deliberadamente a la Comisión la tarea de concretarla. Y, de aceptarse que la Comisón tenía dicha facultad (que por lo demás se materializó en la Decisión 83/621/CEE, ya citada, de forma que fue aceptada por el Reino Unido) no se ve ningún obstáculo para que la Comisión precise aún más la unidad de tiempo en cuestión (en el caso de autos una semana de trabajo a tiempo completo, es decir, 40 horas).

24. Por otra parte, obsérvese que lo discutido no es el método de cálculo del salario bruto medio de los obreros industriales que sirve de base para el cálculo de los importes de las ayudas que se concederán mediante la aplicación de un porcentaje a tanto alzado, sino la conexión que la Comisión establece entre este método y la fijación *in concreto* de los importes de financiación, lo que tiende a demostrar que el Reino Unido tenía la obligación de saber que el número de horas era un elemento decisivo. De hecho, el método adoptado era razonable, el demandante lo conocía desde septiembre de 1983 y no lo impugna. Pero, ¿es correcta esta conexión?

25. La réplica se limita a afirmar que la inexistencia de reducciones anteriores para el trabajo a tiempo parcial demuestra la irrelevancia de dicha conexión. La Comisión, por su parte, señala que la utilización de un porcentaje crea necesariamente un vínculo entre los salarios (basados en las horas trabajadas correspondientes a una semana de trabajo a tiempo pleno) y el importe de la contribución del Fondo.

26. Dejando a un lado, por ahora, la falta de ejemplos de reducción, me parece que la lógica corrobora la posición de la Comisión. Si para calcular el 15 % del salario bruto medio de la industria en cuestión se utiliza la unidad de trabajo de 40 horas por semana, no es extraño que el importe concreto recibido por persona y por semana dependa del salario medio por hora y del número de horas de trabajo por semana.

27. Debe tenerse en cuenta que el método de cálculo de los salarios medios por semana utilizado por la Comisión para los efectos del artículo 2 de Reglamento nº 2950/83 se basa en la determinación de los salarios medios *por hora* multiplicados por la duración semanal del trabajo. Ello significa que la *hora* (de trabajo) es la unidad de tiempo fundamental, mientras que el valor de la unidad de tiempo *semana* (de trabajo) resulta del cálculo de la media de *horas de trabajo* en los distintos países.

28. En contra de lo que parece pensar el Reino Unido, la Comisión nunca ha considerado el concepto de semana en el sentido de *unidad de tiempo bruta* (es decir, el período de tiempo comprendido entre el lunes a las 0 horas y el domingo a las 24 horas), sino como una unidad de cálculo que está

en función directa del número de horas de trabajo.

29. La reducción de las financiaciones en proporción a la duración del trabajo semanal es, por otra parte, razonable, ya que a mi juicio no parece que merezca el mismo tratamiento una experiencia de trabajo o de formación adquirida durante una semana de 40 horas y una adquirida durante una semana de 10 horas. Además, no parece en absoluto irrazonable que los programas de trabajo a tiempo parcial sean objeto de una reducción de las contribuciones basada en el mismo método de cálculo utilizado para determinar los importes de las ayudas en el caso de empleos a tiempo completo, es decir, en función del número de horas efectivas de trabajo.

30. Lo expuesto me permite, pues, concluir que, al definir la unidad de tiempo «semana» en el sentido de semana de trabajo a tiempo completo, la Comisión no obró ilegalmente, al ser compatible dicha interpretación con los términos del Reglamento y adecuarse, además, a los imperativos de una buena administración de la hacienda comunitaria.

31. Sostener que la Comisión no tiene la facultad de establecer reducciones proporcionales para los proyectos de trabajo a tiempo parcial, o pretender (como parece hacer el Reino Unido en un determinado momento) que la regla aplicable es necesariamente que la coparticipación del Fondo corresponde pura y simplemente a la participación financiera de los poderes públicos nacionales, equivaldría a impedir a la Comisión el ejercicio de la facultad discrecional de que ésta dispone para la gestión del Fondo Social Europeo, como se deriva del artículo 124 del Tratado y de las competencias que atribuye a la Comisión el Reglamento nº 2950/83 (en especial, el apartado 2 del artículo 1, los apartados 2 y 3 del artículo 4 y los apartados 1, 7, 8 y 9 del artículo 6) y que este Tribunal ya ha reconocido implícitamente en una sentencia de 1982. [5]

b) *Falta de justificación de la medida*

32. En cuanto a la alegación, apenas desarrollada por el demandante, en el sentido de que la Decisión de la Comisión no estaba justificada dado que los trabajadores a tiempo parcial podrían recibir formación profesional durante el resto del tiempo disponible, no parece procedente.

33. En efecto, no es difícil aceptar que, como alega la Comisión, su Decisión se justifica en el marco de una eficaz gestión y utilización del Fondo Social Europeo.

34. Por otra parte, la Comisión opone al Reino Unido las disposiciones del apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 83/673/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del Fondo Social Europeo. [6]

35. Según dicha disposición, dictada unos tres meses antes de la fecha límite de prestación de solicitudes de financiación para 1984, «la solicitud sólo podrá referirse a un solo punto de las orientaciones para la gestión del Fondo, punto que determinará la prioridad de los proyectos».

36. Al referirse a la posibilidad de acumulación de ayudas a la experiencia profesional y a la formación, el argumento invocado parece carecer de sentido, ya que en el presente asunto únicamente está en juego el

5 — Sentencia de 26 de mayo de 1982 (República Federal de Alemania/Comisión, 44/81, Rec. 1982, pp. 1855 y ss., especialmente p. 1877), apartado 15.

6 — DO L 377 de 31.12.1983, p. 1; EE 05/04, p. 52.

importe concedido para una de dichas finalidades (la experiencia profesional).

37. Pero, ¿no deriva de otras causas la ilegalidad del comportamiento de la Comisión?

c) *Novedad de la norma con respecto a la práctica y a la normativa*

38. Como ya se ha visto, a nuestro entender la Comisión podía *in abstracto* adoptar la norma impugnada. El Reino Unido mantiene, no obstante, que aun de ser así, no podía haberla aplicado con carácter retroactivo: ni la práctica ni la normativa permitían prever las reducciones efectuadas.

39. Veamos en primer lugar la *práctica.*

40. No puede dejar de señalarse a este respecto la manera, al menos precipitada, en que la Comisión defiende su postura.

41. Tras haber insistido en la contestación y en la dúplica en que su práctica anterior siempre había sido hacer depender los importes de las contribuciones del número de horas realmente trabajadas, la demandada fue atenuando progresivamente dicho argumento.

42. Al principio de la dúplica empezó reconociendo que sólo recientemente habían comenzado los Estados miembros a presentar al Fondo programas sobre empleos a tiempo parcial.

43. Pensaba aún la Comisión que podía citar un ejemplo anterior de reducción para el trabajo a tiempo parcial mediante un proyecto presentado en 1983 por el Reino Unido. Sin embargo, en un anexo a la réplica, el Reino Unido puso plenamente en evidencia la irrelevancia de lo anterior: dicho proyecto no contenía reducciones para los empleos a tiempo parcial, sino un reparto de los costes según las diversas modalidades de ayudas para diferentes finalidades.

44. En la dúplica, la Comisión ha reconocido un solo caso que no había dado lugar a reducciones de pago, en contra de lo que debería haber sucedido, atribuyéndolo a un error de interpretación de las disposiciones aplicables (se trataba a la sazón del Reglamento nº 3039/78), que según ella no se repitió.

45. A instancias de este Tribunal, la Comisión procedió a un nuevo examen de los asuntos anteriores, descubriendo aún tres proyectos en los que no se procedió a ninguna reducción para el trabajo a tiempo parcial.

46. Ello le indujo a renunciar antes de la vista a todos los argumentos sobre este punto.

47. Veremos más adelante la importancia que debe concederse a este problema.

48. La parte demandante considera que la *normativa* es igualmente reveladora. En un principio, ninguna indicación sobre el número de horas figuraba en las orientaciones de la Comisión para la gestión del Fondo Social Europeo en los ejercicios 1984 a 1986. Según ella, del examen comparativo

de las Decisiones 83/621/CEE de 30 noviembre de 1983 y 84/429/CEE de 27 de julio de 1984, según la parte demandante y en contra de lo escrito por la Comisión en una nota de 19 de diciembre de 1984 dirigida al comité consultivo del Fondo, resulta que después se apartó de la norma anterior: sólo en la Decisión 84/429/CEE (relativa al ejercicio 1985) la semana fue definida como equivalente a 40 horas y se establecieron las reducciones proporcionales para los empleos a tiempo parcial; por otro lado, sólo en la Decisión C(84) 1941, de 19 de diciembre de 1984, que sustituyó a la Decisión de 23 de julio de 1984, se efectuó por primera vez la reducción para los empleos a tiempo parcial y se anunció para los proyectos de 1984.

49. Examinemos ahora esta postura.

50. Parece demostrado que la primera vez que se formuló expresamente la norma en cuestión (contribuciones de importe a tanto alzado para la semana de trabajo a tiempo completo y reducciones proporcionales para los empleos a tiempo parcial) fue en la nota que acompañaba a la Decisión C(84) 1016, de 23.7.1984. Recuérdese que se trataba de la decisión mediante la cual la Comisión se pronunció por primera vez, con diez días de retraso, sobre el conjunto de las solicitudes de financiación para el ejercicio 1984 (véase el apartado 2 del artículo 4 y el apartado 4 del artículo 10 del Reglamento nº 2950/83) y que aplicaba la Decisión 83/621/CEE de 30 de noviembre de 1983 (que fijaba en 19,50 UKL por persona y semana el importe que debía considerarse para el Reino Unido). De hecho, la Decisión 83/621/CEE nada disponía a este respecto, al contrario de lo que sucedió a continuación en la Decisión equivalente para el ejercicio 1985 (Decisión 84/429/CEE de 27 de julio de 1984); en esta última se repetía lo esencial de la nota que contenía la Decisión de 23 de julio, al precisar el artículo 2 que «en caso de empleo a tiempo parcial, los importes se calcularán en proporción al número de horas trabajadas, sobre la base de 40 horas semanales» *(traducción no oficial).*

51. ¿No podrá considerarse, sin embargo, que la norma de la reducción para el trabajo a tiempo parcial estaba ya implícita en la normativa anterior, de modo que no habrá habido aplicación retroactiva?

52. Es lo que defiende la Comisión, que opone al Reino Unido las siguientes consideraciones:

1) la nota de 19 de diciembre de 1984 dirigida al comité consultivo no anunciaba ninguna Decisión innovadora; sólo pretendía aclarar el alcance de la Decisión impugnada, explicándose la interpretación de la Decisión 83/621/CEE según una norma que parecía evidente y además se utilizaba para el cálculo de los importes a tanto alzado;

2) sobre el hecho de que únicamente en la Decisión 84/429/CEE se establece la norma en cuestión, la Comisión esgrimió primeramente un argumento inexacto: después de alegar que fue la actitud del Reino Unido lo que motivó la inclusión explícita de dicha norma, admitió [ante la afirmación del Reino Unido de que éste la ignoraba antes de la Decisión C(84) 1076, y únicamente tuvo conocimiento de aquélla tras adoptarse la Decisión 84/429/CEE] que no era ésa la causa, sino la forma en que el Reino Unido presentó sus solicitudes para 1984, solicitando un importe correspondiente a los empleos a tiempo completo

para proyectos de creación de empleo a tiempo parcial, mostrando así que convenía despejar todas las dudas para el año 1985;

3) por último, la Comisión ha recordado que en los formularios previstos en la Decisión 84/673/CEE ya se pedía expresamente una indicación sobre el número de horas trabajadas; que en julio de 1984 [Decisión C(84) 1076, de 23.7.1984] había anunciado claramente su intención de efectuar reducciones para los empleos a tiempo parcial, y que el método de cálculo explicado a los Estados miembros a partir de septiembre de 1983 se derivaba lógicamente de los términos del artículo 2 del Reglamento nº 2950/83, que por lo demás sólo repetía en este punto lo ya establecido en el Reglamento nº 3039/78.

53. Los datos disponibles —en particular las tres circunstancias invocadas por la Comisión en último lugar, junto con las consideraciones desarrolladas en el número anterior— llevan efectivamente a admitir que la norma aplicada no era rigurosamente «nueva», que estaba ya implícitamente contenida en la normativa vigente y que, en la época en que se adoptó la Decisión impugnada, la demandante la conocía y había sido prevenida de su aplicación.

54. Reconocer este hecho tiene, no obstante, dos consecuencias distintas.

55. Significa, por un lado, que en la normativa en vigor no había norma implícita ni explícita que obligara al reembolso integral.

56. Pero significa también, por otro lado, que la norma de la reducción proporcional no es clara, expresa ni inequívoca, sino que debía deducirse a través de la interpretación de los textos aplicables.

57. La situación normativa era, en suma, compatible con interpretaciones diferentes, y en última instancia dependía de la interpretación que adoptara la Comisión haciendo uso de la facultad discrecional que se le reconoce en la gestión del Fondo Social Europeo.

58. La prueba es que la Comisión prefirió en un primer momento, en relación con los proyectos de trabajo a tiempo parcial, una solución diferente de la que adoptó en 1984, por lo que no se encuentran ejemplos de reducción proporcional de las contribuciones.

59. Habida cuenta de lo que ya se ha expuesto, es muy dudoso que aquélla fuera una solución razonable y lógica, tanto en sí como en el contexto normativo del momento.

60. Fue ésa sin embargo la solución adoptada (aunque en contados casos) hasta el momento en que la propia presión de la escasez de recursos financieros con respecto al volumen de las solicitudes de financiación hizo aún más evidente la necesidad de proceder a reducciones.

61. La Comisión las anunció el 23 de julio de 1984, antes, por tanto, de hacerlas efectivas en la Decisión de 19 de diciembre.

62. Lo hizo, no obstante, después de que el Reino Unido —y los demás Estados miembros— hubieran elaborado los respectivos proyectos y presentado las solicitudes de financiación relativas al año 1984.

63. ¿No constituyen estas circunstancias un caso de violación de la confianza legítima

del Reino Unido en la Decisión esperada de la Comisión, que pueda hacer anulable la decisión adoptada?

64. Es lo que examinaremos a continuación.

2. *Violación de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima*

65. Según el Gobierno británico, la forma en que se adoptó y se ejecutó por primera vez la norma relativa a los empleos a tiempo parcial no permitió a los Estados miembros prever la cuantía de sus derechos a la intervención del Fondo, dejándoles en la incertidumbre hasta enero de 1985. Esta violación de los imperativos de la seguridad jurídica es particularmente grave, según dicho Gobierno, en el caso de una medida que puede privar a un Estado miembro del pago de una ayuda financiera a la que aspira.

66. El Gobierno británico considera, por otro lado, que quienes presentan solicitudes de financiación tienen derecho a obtener la contribución del Fondo para los proyectos pertinentes que se hayan clasificado como prioritarios. A mi juicio, la Comisión no dispone de un poder de apreciación que le permita desestimar las solicitudes que se adecuen a los criterios previstos. En caso de insuficiencia de recursos disponibles, la Comisión debe aprobar en primer lugar las solicitudes prioritarias y aplicarles a continuación las reducciones necesarias de forma lineal. Unicamente así los Estados miembros y otros solicitantes de fondos comunitarios para proyectos pertinentes y prioritarios podrían ver satisfecha su confianza legítima en la contribución del Fondo, adoptando en consecuencia sus propios compromisos financieros.

67. Conviene subrayar, en particular, que en el momento mismo de la elaboración y la presentación de las solicitudes la Comisión nunca había formulado expresamente, ni siquiera anunciado, la norma de la reducción para el trabajo a tiempo parcial (ello sólo tuvo lugar en la Decisión de 23 de julio de 1984). Por el contrario, según el Reino Unido, la inexistencia de precedentes de reducciones permitía esperar de la Comisión un comportamiento distinto.

68. Ahora bien, según dicho Gobierno ello es particularmente importante para la estrategia de cualquier Estado miembro en la elaboración de sus solicitudes, puesto que le priva de la posibilidad de compensar con otras solicitudes las reducciones que le habría sido posible prever.

69. Confieso que estas últimas consideraciones son las que mayor impresión me producen en el contexto general de la argumentación de Reino Unido.

70. A pesar de las actitudes contradictorias de la Comisión y de la consiguiente debilidad de su postura, algunas circunstancias pueden, con todo, anular al posible convicción derivada de los argumentos de la demandante en el sentido de haberse violado una confianza legítima merecedora de tutela.

71. a) En primer lugar, como subraya la Comisión, no puede existir la menor certeza en cuanto a la contribución del Fondo antes de la decisión definitiva de aprobación de un determinado importe. Esta aprobación no está sujeta a un sistema de cuotas nacionales, sino que depende de un determinado número de elementos imprevisibles para el Estado miembro solicitante: el número total de solicitudes de los Estados miembros en su conjunto, la proporción de solicitudes declaradas inadmisibles o impertinentes, la proporción de solicitudes prioritarias de acuerdo con las orientaciones aprobadas y

los efectos de la aplicación del sistema de reducciones lineales y ponderadas que establece el punto 6 de las orientaciones para 1984 y 1986, aplicable cuando los créditos disponibles no permitan financiar íntegramente las solicitudes pertinentes.

72. Esto significa que, independientemente del carácter razonable de la financiación de determinados tipos de gastos (en particular proyectos de trabajo a tiempo parcial como si se tratara de trabajo a tiempo completo), no puede derivarse ninguna expectativa suficientemente fundada de la presentación de una solicitud y de su pertinencia con relación a un importe determinado de financiación (aunque pueda haber la expectativa de una *cierta ayuda* del Fondo).

73. b) Ello es evidente en el proceso de intervención del Fondo, que la Comisión nos ha explicado en la contestación: una vez presentada una solicitud de financiación, si la Comisión considera que es admisible y pertinente (es decir, que cumple los requisitos de forma y de fondo), decide a continuación concederle una contribución; se abona un anticipo de un 50 % (o de un 30 % en casos excepcionales), inmediatamente para los proyecto ya en marcha, o en la fecha de inicio de los trabajos; el saldo se abona en el momento de recibirse la solicitud de pago definitivo, acompañada de un informe detallado sobre el contenido, los resultados y los aspectos financieros de la acción de que se trate (véase artículo 3 de la Decisión 83/516/CEE y artículo 5 del Reglamento nº 2950/83).

74. c) Por otro lado, debe reconocerse que la norma de las contribuciones proporcionales tiene como resultado un aumento en la eficacia del Fondo Social Europeo, al permitirle afectar a otras acciones los importes no utilizados por la diferencia entre las horas efectivas de trabajo y el horario semanal a tiempo completo. Estas acciones pueden situarse perfectamente —como señala la Comisión— en el país que presentó los proyectos de tiempo parcial (el Reino Unido, en el caso de autos) sin que por ello se perjudique al país de que se trate. Esta nueva afectación difícilmente dejará de producirse, ya que el importe de las solicitudes es, por regla general, superior a los recursos.

75. d) Para evaluar correctamente el fundamento de la supuesta violación de la seguridad jurídica, o de la supuesta frustración de la confianza legítima, conviene también recordar que los formularios utilizados para presentar las solicitudes de ayuda, incluidos los formularios previstos en la Decisión 83/673/CEE para el ejercicio 1984, exigen que se indique el número de horas por semana de todos los participantes en cada acción. No me parece suficientemente convincente la alegación del Reino Unido en el sentido de que dicha indicación nada tiene que ver con el importe de las contribuciones y únicamente está destinada a completar el análisis del proyecto para evaluar su pertinencia.

76. Pese a la práctica en contrario, creo que un observador medianamente atento siempre habría podido extraer una impresión diferente en cuanto al comportamiento futuro de la Comisión, aún más en períodos de agravamiento de las condiciones financieras de los fondos comunitarios.

77. e) Ya hemos señalado el carácter razonable y lógico de la norma de la reducción, en sí misma y en su contexto. Su aplicación, por tanto, puede considerarse teóricamente previsible.

78. Ahora bien, es cierto que, tras instarle a ello el Tribunal de Justicia, el Reino Unido aportó informaciones sobre la práctica que había seguido con respecto al cálculo de las ayudas nacionales y locales para los empleos a tiempo parcial.

79. No obstante, la sutileza de la argumentación, que intenta invertir la relación de causa a efecto, de tales informaciones se deriva, con claridad meridiana, que el Reino Unido establece para las participaciones nacionales un vínculo entre ayudas, salarios y tiempo de trabajo.

80. La lógica es la misma, y es llamativo que en dicho contexto únicamente suscite expectativas contrarias la parte de dichos programas financiada por la Comunidad.

81. f) Por último, debe tenerse en cuenta lo siguiente: otros dos Estados miembros aceptaron en las mismas condiciones, el mismo año, las reducciones aplicadas por la Comisión; cuando se adoptó la decisión final sobre los proyectos a tiempo parcial ya se había anunciado la norma de reducción proporcional [Decisión C(84) 1076, de 23.7.1984] sin que se impugnase formalmente; tras invocar el Reino Unido en su apoyo la citada sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 44/81, República Federal de Alemania contra Comisión, la Comisión ha demostrado, a mi juicio, que no es relevante para la solución del presente litigio.

82. Por todo lo expuesto soy de la opinión de que, a pesar de la inexistencia de una disposición reglamentaria expresa y la práctica anterior de la Comisión en tres casos que no dieron lugar a reducciones proporcionales, la Decisión no violó el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima de manera tal que esté justificada su anulación por dicho motivo.

83. Además, no me parece demostrado que la parte demandante haya sufrido por ello un perjuicio indebido.

84. La estrictas condiciones en que el Tribunal ha reconocido la existencia de violación de la confianza legítima, aun en el caso de actos legislativos, confirman esta opinión.[7]

85. No obstante, mis conclusiones son diferentes en cuanto a los demás motivos del recurso.

86. Veámoslo.

3. *Omisión de la consulta al comité consultivo*

87. El Gobierno británico alega que la Comisión omitió la consulta al comité del Fondo (establecido por el artículo 124 del Tratado), infringiendo así las disposiciones del apartado 1 del artículo 1 de la Decisión 83/517/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre el estatuto del comité del Fondo Social Europeo.[8]

88. La Comisión, según dicho Gobierno, consultó al comité sobre las solicitudes de financiación relativas al ejercicio de 1984,

7 — Véanse las sentencias especialmente patentes de 25 de enero de 1979 (Racke, 98/78, Rec. 1979, pp. 69 y ss., especialmente pp. 86 y 87, y Decker, 99/78, Rec. 1979, pp. 101 y ss., especialmente pp. 111 y 112), y las de 30 de septiembre de 1982 (Roquette Frères, 110/81, Rec. 1982, pp. 3159 y ss., especialmente pp. 3178 a 3182, y Tunnel Refineries, 114/81, pp. 3189 y ss., especialmente pp. 3206 a 3209).

8 — DO L 289 de 22.10.1983, p. 42; EE 05/04, p. 30.

pero nunca sobre la norma aplicable a los empleos a tiempo parcial, tanto para el ejercicio 1984 como para el ejercicio 1985.

89. La Comisión admite, por una parte, no haber solicitado expresamente el dictamen del comité sobre la norma en cuestión, pero mantiene que ello era innecesario puesto que el comité conocía ya perfectamente el método de cálculo de los pagos a tanto alzado basado en un determinado número de horas por semana.

90. La Comisión no niega, sin embargo, ni la obligación de consulta ni el carácter esencial de tal formalidad.

91. El artículo 1 de la Decisión 83/517/CEE define, en efecto, de forma imperativa la competencia del comité («el comité emitirá dictámenes sobre [...]»), sin añadir la menor condición limitativa a ninguna de las rúbricas sobre la que se exige formalmente un dictamen.

92. Entre estas rúbricas figuran no sólo «las solicitudes de ayuda del Fondo» (letra *e* del apartado 1), sino también «las decisiones de aplicación de las normas que rigen las misiones y el funcionamiento del Fondo» (letra *b*) y «las orientaciones para la gestión del Fondo» (letra *c*).

93. Pero, si bien es cierto que la Comisión sometió las diversas solicitudes de financiación al dictamen del Comité el 22 de julio de 1984, en realidad —como informó el Reino Unido en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, sin que la Comisión lo haya negado— la proposición presentada entonces únicamente se refería a la *totalidad de los importes* solicitados.

94. Por tanto, no se hacía ninguna referencia a una eventual reducción posterior de los importes para los casos de tiempo parcial, reducción que sólo aparece en la Decisión de 23 de julio.

95. La Comisión estuvo incluso a punto de reconocer, en la versión inicial de su contestación, aun de modo encubierto, que «los servicios de la Comisión pudieron dar pasajeramente la impresión de lo contrario —es decir, que no habría reducciones— en el comité del Fondo antes de la Decisión de julio de 1984».

96. Ello significa que, aun conociendo, como afirma la Comisión, el método de cálculo de los importes a tanto alzado, no había nada en el modo de serle presentadas las solicitudes que llamara la atención del comité sobre el tratamiento que podría dárseles ni sobre la necesidad de emitir un dictamen sobre dicho método.

97. Y ello aun con mayor motivo dado que en la práctica anterior no había ningún caso de reducción para el trabajo a tiempo parcial y que, por tanto, iba a adoptarse una nueva práctica.

98. El hecho de que la Comisión hubiera decidido esta práctica, antes o después de la consulta de 22 de junio, debería, a mi juicio, haberse sometido expresa y claramente al dictamen del comité.

99. Éste, por otra parte, está compuesto, junto con un miembro de la Comisión, que lo preside, por representantes de los Estados miembros y de las organizaciones de trabajadores y empresarios. De este modo, unos y otros pueden conocer las intenciones de la Comisión y expresar sus punto de vista. De ahí su importancia y su carácter primordial.

100. Es cierto que el dictamen no es vinculante, y que la Comisión puede no atenerse a él. Pero en tal caso debe informar al comité, en el plazo de 40 días, de las razones que hayan motivado su decisión (artículo 14 de la Decisión 83/517/CEE).

101. Por ello no tiene sentido invocar esta circunstancia en el caso de autos —como ha hecho la Comisión— una vez que el comité no fue consultado debidamente. Y al no haberlo sido, la Comisión no tuvo la posibilidad de apartarse del hipotético dictamen de aquél.

102. Al fin y al cabo, la aplicación de la norma de las reducciones sólo se comunicó al comité mediante la nota de 19 de diciembre de 1984, contemporánea de la Decisión impugnada. Ésta, sorprendentemente, está redactada en unos términos que hacen creer que la Comisión se apartó del dictamen del comité, lo cual, como hemos visto, no fue así.

103. Creo, por tanto, que la omisión de la consulta al comité del Fondo constituye un quebrantamiento de una forma sustancial, y constituye un vicio grave que acarrea la nulidad de la Decisión afectada por el mismo.

104. No es del todo procedente haber invocado a este respecto las sentencia Roquette Frères [9] y Maizena [10], ya que ambas tenían por objeto la omisión de la consulta al Parlamento por el Consejo en el marco del proceso legislativo; no obstante, puede inferirse de las mismas el valor de forma sustancial que tienen las consultas previstas por el Derecho comunitario y la importancia de los dictámenes que deben emitirse en consecuencia.

9 — Sentencia de 29 de octubre de 1980 (138/79, Rec. 1980, pp. 3333 y ss., especialmente pp. 3360 y 3361).

10 — Sentencia de 29 de octubre de 1980 (139/79, Rec. 1980, pp. 3393 y ss., especialmente pp. 3424 y 3425).

4. *Vicios de forma, aplicación errónea del Derecho e insuficiencia de motivación*

105. Las alegaciones del Reino Unido sobre estas tres cuestiones me parecen francamente poco convincentes: en cada una de ellas la parte demandante se limita a afirmar la violación, sin ofrecer explicación cabal ninguna sobre la forma concreta en que se ha producido tal violación.

106. En cuanto a la primera, el Reino Unido se refiere a supuestas irregularidades formales en varios actos de la Comisión, incluida la Decisión impugnada; ante la argumentación de la demandada, el Reino Unido no ha precisado en qué consiste la violación (aparte de que únicamente la correspondiente a la Decisión impugnada sería pertinente en este recurso), por lo que no puede considerarse fundada dicha aplicación.

107. En cuanto a la segunda, nada demuestra —en contra de lo que pretende el Reino Unido, sin haberlo razonado de forma apropiada— que las reducciones efectuadas no estén de acuerdo con el método de cálculo anunciado por la Comisión.

108. En cuanto a la tercera, la Decisión impugnada indica claramente el motivo de la reducción y el método aplicado.

IV. Conclusión

109. En tales circunstancias, propongo como conclusión que se estime el recurso, anulándose la Decisión C(84) 1941 de la Comisión por vicio sustancial de forma, al haberse omitido la consulta al comité del Fondo Social Europeo.

110. Conforme al apartado 2 del artículo 65 del Reglamento de Procedimiento, debe condenarse en costas a la Comisión.