CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, presentadas el 29 de junio de 1982 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Introducción

El asunto en el que hoy presento estas conclusiones se refiere a la tercera controversia de que conoce el Tribunal de Justicia entre la Comisión y el Consejo en lo que atañe a la posibilidad, prevista en el artículo 65 del Estatuto, de adaptar anualmente las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas. Las dos controversias anteriores culminaron con las sentencias que dicho Tribunal dictó en los asuntos 81/72 (Rec. 1973, p. 575) y 70/74 (Rec. 1975, p. 795). Debo decir sucintamente que la primera sentencia consagró el importante principio según el cual, cuando, en el marco de las facultades que le confiere el artículo 65 del Estatuto, el Consejo se compromete a observar, durante un período determinado, ciertos criterios generales en materia de adaptación anual, la regla de protección de la confianza legítima a que pueden aspirar los administrados implica que el Consejo debe cumplir tales compromisos (apartados 8, 9 y 10).

Se trataba en dicha ocasión de una Decisión de 21 de marzo de 1972 por la que el Consejo se había comprometido por tres años. Al presente asunto le es aplicable el método de adaptación que el Consejo adoptó el 29 de junio de 1976. En virtud de la letra y del espíritu del principio general que el Tribunal de Justicia consagró en dicha ocasión, éste debe, no obstante, considerarse igualmente aplicable al examinar los Reglamentos que el Consejo acaba de adoptar. A este respecto, reviste particular importancia el principio de base que rige el nuevo método, a saber, el principio según el cual el sistema de adaptación de las retribuciones forma parte de una política cuyo objetivo consiste en asegurar a medio plazo el paralelismo entre la evolución de las retribuciones de los funcionarios europeos y la de la media de los sueldos de las distintas categorías de funcionarios nacionales.

Sin embargo, los Reglamentos impugnados del Consejo nos 187/81 (DO 1981, L 21,

* Lengua original: neerlandés.

p. 18) y 397/81 (DO 1981, L 46, p. 1) suponen un distanciamiento a la baja más o menos acusada de la evolución media de los sueldos de las distintas categorías de funcionarios nacionales, observada durante el período de referencia. Para los funcionarios cuya retribución es la menos elevada dicho distanciamiento es relativamente reducido. Mediante la aplicación de un sistema que en los Países Bajos se acostumbra a denominar el sistema de «centen in plaats van procenten», [1] se incrementan todos los demás sueldos en un importe neto idéntico de 1.107 BFR por mes. De ello resulta que la tasa de aumento es netamente inferior para todos los funcionarios que cuentan con una retribución más elevada. El aumento global medio aprobado asciende al 1,5 % en relación con un aumento del 3,3 % observado para los funcionarios nacionales durante el período de referencia. Por ello, la política salarial establecida en los Reglamentos de que se trata supuso un claro cambio de la política salarial seguida desde 1966, la cual, por un lado, tenía por objetivo mantener el poder adquisitivo y, por otro, establecer el paralelismo de los aumentos de ingresos en términos reales en relación con los funcionarios nacionales. Los Reglamentos impugnados no respetan ninguno de estos dos objetivos. Para más detalles acerca de los antecedentes de la controversia que he resumido muy sucintamente, me remito al informe para la vista.

Para la apreciación de este asunto quisiera señalar, en primer lugar, que, a mi juicio, el cambio que se ha producido en la situación económica puede, en efecto, obligar asimismo que se desvíe la tendencia hacia un crecimiento continuo de los ingresos en términos reales e incluso hacia una reducción del poder adquisitivo. La evolución que se observa actualmente en numerosos Estados miembros prueba semejante puede existir. No obstante, semejante dicho debe respetar las garantías que el Estatuto y la Decisión del Consejo de 29 de junio de 1976 reconocen al personal de las Comunidades para no entrar en conflicto con el principio que estableció el Tribunal de Justicia en su citada sentencia, que es el principio de la protección de la confianza legítima de los agentes interesados.

La Comisión considera que el Reglamento impugnado ha violado estas garantías en muchos aspectos. Con el fin de hacer resaltar claramente los extremos que considero decisivos, de alguna forma reagruparé los motivos invocados a este fin. En lo tocante a los argumentos aducidos por la Comisión y el Consejo a propósito de dichos motivos, me remito –en aras de la brevedad– al informe para la vista.

2. Primer motivo

En su primer motivo la Comisión alega infracción del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto por cuanto, en apoyo del Reglamento nº 187/81 y, por consiguiente, de diversas disposiciones del Reglamento nº 397/81, el Consejo tuvo en cuenta «el deterioro de la situación económica general en la Comunidad durante el período de

[1] Ndt: «dinero en lugar de porcentajes».

referencia, que resulta especialmente del aumento del coste de la energía», mientras que el apartado 1 del artículo 65 del Estatuto le imponía la obligación de hacer que su decisión de adaptación de las remuneraciones y pensiones fuera acorde no con «la situación económica», sino con la «política económica y social de las Comunidades».

Considero que este primer motivo es fundado y basta por sí solo para proponer la anulación de los Reglamentos impugnados. Independientemente de otros muchos argumentos de peso que la Comisión ha formulado en apoyo de este motivo, quisiera, a este respecto, llamar la atención particularmente sobre el hecho de que, a mi juicio, la norma imperativa del Estatuto, según la cual el Consejo debe llevar a cabo su política de adaptación «en el marco de la política económica y social de las Comunidades», constituye de hecho, en una situación de crisis como la que conocemos actualmente, la garantía estatutaria más sólida para lograr una política equilibrada en este ámbito. Precisamente, en una situación de crisis que impone determinados cambios de la política, es garantía de que las cargas atribuibles a dichos cambios no pesen unilateralmente o de manera desproporcionada sobre el personal de las Comunidades. Por consiguiente, a mi juicio, la Comisión ha indicado acertadamente que la letra y el espíritu de la disposición estatutaria de que se trata se oponen a que la «*política* económica y social de las Comunidades» se considere idéntica a la «*situación económica* en la Comunidad». Como garantía en favor de los funcionarios, de esta manera esta obligación estatutaria queda totalmente vacía de contenido. Tanto la letra como el espíritu de la obligación imponen interpretarla en el sentido de que particularmente al establecimiento de una reducción de los ingresos reales, por lo menos, debe acompañarle una Directiva o, como mínimo, una Recomendación expresa e igualmente efectiva dirigida a los Estados miembros, en el marco del artículo 103 del Tratado CEE, para que adopten una política similar. Resulta de forma suficiente en Derecho que no se ha hecho alusión a semejante Directiva o Recomendación. A este respecto me remito al Anexo I del escrito de contestación del Consejo y a las observaciones complementarias que su representante formuló en la vista a raíz de una cuestión que le planteé. Los intentos del Consejo de presentar los Reglamentos en sí mismos como una Recomendación en este sentido dirigida a los Estados miembros (dado ejemplo) deben, sin más, desecharse sobre la base de la letra y el espíritu del artículo 65 del Estatuto. Por lo demás, no obstante, debido a la débil masa salarial de las Comunidades, también deben ser rechazados por falta de credibilidad. Creer que la política salarial nacional puede ser puesta en movimiento mediante un ejemplo tan poco importante sería contrario a la experiencia. Como todos sabemos, existen serias dudas incluso sobre la posibilidad de utilizar los sueldos de los funcionarios nacionales, cuya masa es mucho más importante, como indicador de orientación decisivo en materia de política salarial.

3. Los motivos segundo, tercero, cuarto y quinto

En su segundo motivo la Comisión alega la «infracción del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto por cuanto los Reglamentos

impugnados, que consagran, a partir del 1 de julio de 1980, una disminución del poder adquisitivo de los funcionarios europeos, son lo contrario de la política salarial seguida durante el período de referencia, julio 1979/junio 1980, en el seno de las funciones públicas nacionales, mientras que la disposición estatutaria de que se trata impone al Consejo la obligación de tomar en consideración el posible aumento de los salarios públicos».

Habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 1973, a la que ya me he referido, me parece deseable examinar este motivo en relación con los tres motivos siguientes. En efecto, estos motivos cuyo texto íntegro figura en el informe para la vista al que me remito, sustentan manifiestamente el segundo motivo. El tercer motivo apunta, a este respecto, a la supuesta creación de un Derecho consuetudinario que obliga a salvaguardar el mantenimiento del poder adquisitivo con ocasión de las adaptaciones y, asimismo, a hacerlo variar en función del incremento del poder adquisitivo a escala nacional, especialmente en lo que atañe al poder adquisitivo de los funcionarios nacionales. Considero que este motivo es débil en sí mismo, aunque sólo sea porque, en el marco de *una política comunitaria más amplia de cambio de orientaciones,* una crisis económica puede evidentemente justificar, como ya he señalado, una disminución del poder adquisitivo. Considero que los argumentos que a este respecto formuló la Comisión sólo revisten importancia en la medida en que se refieren igualmente al método de adaptación adoptado por el Consejo en 1976. No obstante, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de 1973 que ya he citado en varias ocasiones, el cuarto motivo tiene más peso, dado que se refiere directamente al principio que en tal ocasión enunció este Tribunal, a saber, el principio de la protección de la confianza infundida a los administrados como consecuencia de una decisión del Consejo y justificada por ésta, es decir, en el caso de autos, la confianza en el mantenimiento del principio fundamental consagrado en la citada decisión del Consejo de 1976, a saber, el principio del paralelismo de la evolución de los salarios de los funcionarios en el plano comunitario y en el plano nacional. El objetivo del quinto motivo es asimismo que se declare la infracción del método de junio de 1976 y la conculcación de la confianza que infundió, pero esta vez porque se ha prescindido de los tres primeros criterios –basados en el principio fundamental de la evolución paralela del poder adquisitivo– para hacer que prevalezca el cuarto criterio y ello, en unas condiciones jurídicas erróneas. A este respecto recuerdo que el cuarto criterio del método de 1976 se refiere a los indicadores generales macroeconómicos de carácter económico y social característicos de la política económica y social de los Estados miembros, tales como el producto interior bruto por persona activa y la masa salarial por trabajador en el conjunto de la economía. En lo que atañe a este criterio específico, en primer lugar, me adhiero a la Comisión para afirmar que debe interpretarse en el contexto de la obligación estatutaria según la cual la política de adaptación debe formar parte de la política económica y social de las «Comunidades». Sólo en el marco de una política comunitaria más amplia de cambio de orientaciones podría, en su caso, juzgarse necesario que los indicadores no explícitamente citados en

el cuarto criterio pudieran también facilitar datos útiles para determinar la política salarial que deba seguirse para con los funcionarios comunitarios; indicadores que pueden compensar parcialmente el efecto de la aplicación de los demás criterios del método de 1976. Me refiere, en este asunto, a una compensación *parcial*, ya que, como la Comisión, considero también que este criterio, como los demás criterios del método de 1976 –a falta, ciertamente, de dicha política de cambios más amplia– debe interpretarse en el contexto del citado principio fundamental de este método, a saber, el que consiste en garantizar a medio plazo a los funcionarios europeos y nacionales una evolución paralela de las retribuciones, y el Consejo, de esta forma, dio a la última frase del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto una interpretación más estricta que le vincula. Por ello, en definitiva, también este quinto motivo parece guardar relación directa con el segundo motivo.

Si procedemos a examinar conjuntamente los cuatro motivos antes citados, debemos empezar por rechazar la argumentación que el Consejo deduce del tenor literal del artículo 65, según el cual el Consejo simplemente tiene la obligación de «tomar en consideración» la evolución nacional de los sueldos sin necesidad de reconocerle una importancia decisiva. En efecto, el citado principio fundamental del método de 1976 interpreta la obligación estatutaria controvertida en el sentido de una *garantía* de la evolución paralela a medio plazo.

En verdad, el Consejo tiene ciertamente razón al afirmar en su dúplica que este principio de la evolución paralela, previsto en el método de 1976, no implica revisión automática conforme a índices establecidos. Ello resulta del peso diferente de que, aun procediendo a una ponderación escrupulosa, el Consejo puede dotar a los diversos criterios específicos del método. Acertadamente subraya dicha Institución a este respecto las diferencias existentes en relación con el método de 1972. No obstante, es aún más importante observar que una interpretación del conjunto de los criterios específicos del método de 1976, que produce un resultado opuesto a la evolución nacional de los salarios de los funcionarios durante el período de referencia, considerada determinante en relación con dicho método, es difícilmente conciliable con el principio fundamental de éste.

El Consejo está convencido de lo contrario, precisando que el principio fundamental sólo garantiza la evolución paralela a medio plazo. En su opinión, ello excluye una concreción anual y permite garantizar la evolución paralela una vez cada cinco años, es decir, en el futuro. En el caso de autos como se trata de la última aplicación del método de 1976, semejante interpretación, para empezar, privaría al método de todo carácter que tuviera por objetivo la protección de derechos. Como sabemos, el método –incluido su citado principio fundamental– ha sido mientras tanto reemplazado por otro método de adaptación. Sin embargo, debe darse la misma importancia al hecho de que los tres primeros criterios específicos del método ponen de relieve claramente que el método aplicarse debe cada vez sobre la base de las evoluciones nacionales pasadas. Por lo tanto, sólo pueden tenerse en cuenta

evoluciones a medio plazo, por un lado, sobre la base de consideraciones referidas a la seguridad jurídica y a la protección de los derechos, y por otro, sobre la base del sistema inequívoco del método, en la medida en que se refieren al pasado. Por ello, por ejemplo, puede tenerse en cuenta un aumento de las retribuciones del personal de las Comunidades durante los cinco años transcurridos, que después resulte demasiado pronunciado y ello, en relación con la evolución de los sueldos de los funcionarios nacionales. De los datos que figuran en la página 9 del informe para la vista se puede deducir que entre 1975 y 1979 se produjo efectivamente una desviación de alrededor de 0,4 % en favor del personal de las Comunidades y entonces el Consejo pudo corregir dicha desviación al decidir la adaptación para el año 1980.

Sólo nos queda examinar en qué medida la aplicación del citado cuarto criterio del método de 1976 podría propiciar otra conclusión. A este respecto, debe citarse particularmente el tercer considerando del Reglamento impugnado nº 187/81, redactado del siguiente modo:

«Considerando que la estimación de la evolución del coste de la vida y de los ingresos reales de los funcionarios nacionales debe moderarse mediante la aplicación de factores generales de carácter económico y social; que, a este respecto, procede tener en cuenta el deterioro de la situación económica general en la Comunidad durante el período de referencia, derivado especialmente del aumento del coste de la energía; que, no obstante, en esta situación deben tomarse en consideración los funcionarios y agentes cuya remuneración es la menos elevada y cuyo poder adquisitivo debe mantenerse; que, por lo tanto, debe concederse a dichos agentes el aumento propuesto por la Comisión al mismo tiempo que se concede a los demás funcionarios y agentes un aumento idéntico en términos absolutos.

Considerando que la propuesta presentada al Consejo se refiere asimismo a diversas indemnizaciones y subsidios, al importe de las pensiones devengadas, a la adaptación de coeficientes correctores aplicables a la retribución de las personas a que se refiere el artículo 2 del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 160/81; que conviene adaptar estos elementos en consecuencia.»

Sobre el particular debe advertirse en primer lugar que el cuarto criterio del método de 1976 también se refiere evidentemente a la evolución de los mencionados indicadores macroeconómicos durante el período de referencia considerado. En la vista, la Comisión recordó una vez más que, según el Anexo 3 de su réplica, estos indicadores también eran positivos y, aunque sólo fuera por este motivo, no podían justificar una reducción del poder adquisitivo del personal de las Comunidades, por cuanto los tres primeros criterios mostraban también una evolución positiva. El Consejo alegó, por el contrario, que no estaba obligado a tomar en consideración exclusivamente los indicadores explícitamente citados en el cuarto criterio, sino que podía asimismo incluir en su análisis otros datos macroeconómicos. En principio, estoy de acuerdo con esta tesis, pero anteriormente ya llamé la aten-

ción sobre el hecho de que, a lo sumo, ello sólo puede considerarse admisible, teniendo en cuenta la tercera frase del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto, si las conclusiones que de ello se extraen en el sentido de un cambio forman parte de una política comunitaria más amplia de cambio de orientaciones seguida, en particular, sobre la base del artículo 103 del Tratado CEE. En tal caso, esta política más amplia de cambio debería comprender, entre otras cosas, Directivas o, como mínimo, Recomendaciones claras destinadas a los Estados miembros con el fin de que éstos siguieran una política idéntica destinada a reducir el poder adquisitivo de los funcionarios. En cualquier caso, mientras no se imponga tal política de crisis más amplia, seguirá siendo prioritario el principio fundamental de la evolución paralela establecido en el método de 1976. Es especialmente el caso cuando ninguno de los criterios explícitamente enunciados en el método pueda justificar un cambio de la política salarial de las Comunidades, tal como ha sido aplicada.

En resumen, estimo que, considerados conjuntamente, los motivos segundo, cuarto y quinto de la Comisión también son fundados y que, por ende, procede declarar la nulidad de los Reglamentos del Consejo impugnados.

4. Los motivos sexto y séptimo

Señalado lo anterior, ya no procede examinar el sexto motivo, que tiene carácter subsidiario. En relación con la obligación de motivación, que sobre todo se alega a este respecto, me limitaré a señalar que, a mi juicio, habría lugar a censurar, de un modo más general, al Consejo el hecho de haber motivado demasiado sucintamente el cambio manifiesto de su política de adaptación anterior, que ha configurado en los Reglamentos impugnados. Los considerandos del Reglamento nº 187/81 no pueden lograr convencer suficientemente para generar la confianza del personal en que, con motivo de dicho cambio, se ponderaron escrupulosa y equilibradamente todos los criterios pertinentes.

Como sabe el Tribunal de Justicia, el séptimo motivo se basa en la infracción del apartado 2 del artículo 65 del Estatuto, así como en la violación del principio de igualdad de trato entre funcionarios y el incumplimiento de la obligación que del mismo se deriva de garantizar a éstos, mediante la retribución, un poder adquisitivo equivalente sea cual fuere el lugar de destino. La infracción de que se trata se traduce en la fijación uniforme del aumento de las retribuciones y pensiones a partir del 1 de julio de 1980 sin tener en cuenta, en cuanto a los coeficientes correctores válidos para los distintos lugares de destino con índices de inflación elevada, distintos de Bélgica y Luxemburgo, la propuesta de la Comisión cuyo objetivo es la adaptación de dichos coeficientes desde el 1 de abril de 1980.

A mi juicio, también este motivo es fundado y considero que en la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia debería figurar sobre el

particular un fundamento jurídico explícito sobre el particular, que el Consejo pueda tener en cuenta al revisar los Reglamentos.

Reconozco ciertamente que del apartado 2 del artículo 65 del Estatuto no puede deducirse una obligación de aplicar este artículo cada trimestre. No obstante, una interpretación razonable de esta disposición debe llevarnos a la conclusión de que, desde el momento en que la Comisión presenta un proyecto de ajuste de los coeficientes correctores después de haber comprobado una variación importante del coste de vida, el Consejo tiene la obligación de adoptar una decisión sobre este extremo en un plazo de dos meses. Cuando ni siquiera el Consejo puede negar razonablemente que se haya producido una variación importante del coste de vida, dicha decisión debe tener un resultado positivo y, en su caso, un efecto retroactivo a la fecha en la que se produjo la variación importante. Tal como se ha resumido una vez más en el informe para la vista, el índice de inflación anual en los lugares de destino de que se trata, distintos de Bélgica y Luxemburgo, oscilaba entre el 20 % y el 89 %. No puede negarse razonablemente que ante tales índices de inflación –que superan apreciablemente las existentes en Bélgica y Luxemburgo– proceda hablar de una variación importante del coste de vida en los lugares de destino de que se trata y que, en el caso de autos, la falta de aplicación de coeficientes correctores en este contexto a partir del 1 de abril de 1980 infrinja el apartado 2 del artículo 65 del Estatuto, así como la igualdad de trato de todos los funcionarios de la Comunidad, independientemente de su lugar de destino.

5. Resumen y conclusión final

Puedo resumir mi opinión en el sentido de que, considerados conjuntamente, los motivos primero, segundo, cuarto, quinto y séptimo de la Comisión son fundados. En particular, sobre la base del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto, a lo sumo, una política comunitaria más amplia de cambio de las orientaciones adoptada en el marco del artículo 103 del Tratado CEE puede justificar una excepción al principio de evolución paralela de la política salarial nacional y comunitaria para con los funcionarios, principio que el Consejo se comprometió a observar en su decisión de 29 de junio de 1976 relativa al método, dando de este modo un efecto preciso a la última frase de dicha norma del Estatuto [2]. El cuarto criterio de la decisión de que se trata relativo al método, sobre la base del texto claro a este respecto de la penúltima frase del apartado 1 del artículo 65 del Estatuto, podría justificar una excepción a dicho principio de evolución paralela, a lo sumo como parte de una política de cambio de orientaciones más amplia, como he indicado. Habida cuenta de la variación importante del coste de vida que se ha producido, la negativa del Consejo a establecer coeficientes correctores para los lugares de destino distintos de

[2] En el caso de autos, no procede responder explícitamente a la cuestión de si debe respetarse dicho principio, incluso en el marco de una política de cambio de orientaciones más amplia, en virtud del principio de la protección de la confianza legítima, ya que, como he dicho, no se ha tratado de tal política de cambio más amplia.

Bélgica y Luxemburgo a partir del 1 de abril de 1980 es contraria al apartado 2 del artículo 65 del Estatuto y al principio de igualdad de trato del conjunto de los agentes de la Comunidad, independientemente de su lugar de destino.

De la respuesta de la Comisión y del Consejo de 27 de mayo de 1982 a la pregunta que en la vista les formuló el Tribunal de Justicia en relación con los gastos que ocasionaría la adaptación íntegra de los Reglamentos a las propuestas de la Comisión, se deduce que éstos ascenderían a 6.850.940,27 UCE respecto al segundo semestre de 1980. A este respecto me limitaré a señalar que si bien la anulación de los Reglamentos impugnados supone, a mi juicio un efecto general consistente en la adaptación de las retribuciones y pensiones, necesaria como consecuencia de la anulación, sin embargo, no tiene necesariamente por efecto determinar su importe exacto. Como ya he tenido ocasión de señalar, aquí podrían tenerse en cuenta los resultados divergentes de los distintos criterios específicos citados en el método de 1976. Desde luego, la consecuencia de una ponderación escrupulosa debe ser que, si se da más importancia a determinados criterios, procede asimismo motivar la opción de que se trate. En la vista, al responder a una pregunta del Tribunal de Justicia, también el representante de la Comisión admitió que el principio del paralelismo no implica necesariamente una evolución totalmente paralela de la política salarial nacional y comunitaria para con los funcionarios. En cualquier caso, sólo deberá respetarse la tendencia al alza en la política salarial de las autoridades nacionales durante el período de referencia. En cuanto a la naturaleza y amplitud de las desviaciones, un experto de la Oficina Estadística de las Comunidades también ha facilitado en la vista datos ilustrativos, a los que me permito remitirme.

En definitiva, éstas son las consideraciones que me llevan a proponer que el Tribunal de Justicia

1) Anule el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 187/81 del Consejo, de 20 de enero de 1981 (DO L 21, p. 18; sustituido por el texto publicado en DO 1981, L 130, p. 26).

2) Anule los artículos 1a, 2a, 2b y el párrafo primero del artículo 11 del Reglamento complementario (Euratom, CECA, CEE) nº 397/81 del Consejo, de 10 de febrero de 1981 (DO L 46, p. 1; sustituido por el texto publicado en DO 1981, L 130, p. 29).

3) Declare, conforme a lo solicitado por la Comisión y a la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto 81/72, que el primer Reglamento, así como las citadas disposiciones del segundo Reglamento seguirán surtiendo efecto hasta que se adopten los Reglamentos como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia.

4) Condene a cada parte a cargar con sus propias costas, ya que ninguna de ellas ha solicitado la aplicación del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.