CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 20 de octubre de 1981 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La Comisión, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, interpuso ante este Tribunal un recurso contra el Reino de Bélgica con el fin de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas [aprobado mediante Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968]. Esta norma otorga a los funcionarios comunitarios que hayan ejercido una actividad laboral en un Estado miembro o en una organización internacional antes de entrar al servicio de las Comunidades la facultad de hacer transferir a las Comunidades, mediante el pago correspondiente, bien el equivalente actuarial de los derechos a pensión de jubilación causados en la administración, organización nacional o internacional o empresa en la que hayan trabajado, bien el total de las cantidades que hayan devengado, en concepto de rescate de sus derechos, por la caja de pensiones de dicha administración, organización o empresa, en el momento de su cese en el servicio. Todos los Estados miembros, salvo Bélgica y los Países Bajos, han adoptado (o, como Grecia, van a adoptar en breve) las disposiciones internas necesarias para poner en práctica el mecanismo de transferencia previsto. Bélgica, en cambio, se ha negado de forma manifiesta a hacerlo, lo que originó el presente asunto.

2. La postura del Gobierno belga se basa fundamentalmente en la tesis de que el apartado 2 del artículo 11, antes citado, no impone ninguna obligación a los Estados miembros. Para demostrarlo, la parte demandada no se limita a sostener una interpretación de dicha norma distinta de la que hace la Comisión, sino que invoca tres argumentos de carácter preliminar, según los cuales:

a) la potestad del Consejo de aprobar el Estatuto de los Funcionarios no puede ejercerse de tal modo que se imponga a los Estados miembros obligaciones en materia de transferencia de los derechos a pensión;

b) el Estatuto de los Funcionarios, pese a ser formalmente un Reglamento, tiene por objeto exclusivamente regular las

* Lengua original: italiano.

relaciones entre las Comunidades y su personal;

c) en todo caso, no es lícito imponer obligaciones a los Estados miembros de forma indirecta e implícita.

La norma que confirió al Consejo la competencia de definir el estatuto de todos los funcionarios comunitarios es el artículo 24 del Tratado de fusión de los ejecutivos, en el que se dispone lo siguiente: «El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas, establecerá, por mayoría cualificada, el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades.» No cabe duda de que este artículo confiere al Consejo una potestad ampliamente discrecional para definir las relaciones entre los funcionarios y las Instituciones comunitarias a cuyo servicio trabajan. Obviamente, dicha potestad debe ejercerse en interés comunitario y dentro de los límites del objetivo perseguido por el artículo 24, antes citado, como así ocurrió, desde luego, cuando el Consejo consideró oportuno otorgar a los funcionarios la facultad de utilizar en el ámbito comunitario los derechos a pensión que hubieren causado en un empleo anterior ocupado en un Estado miembro.

En efecto, la asignación de dicha facultad pretende facilitar el paso desde empleos nacionales, públicos o privados, a la Administración comunitaria, garantizando de este modo a las Comunidades buenas posibilidades de selección de personal cualificado, dotado ya de una adecuada experiencia profesional. Por lo tanto, se trata de una normativa que, además de favorecer a los particulares, sirve ante todo para satisfacer un interés propio de las Comunidades, promoviendo una mejor organización y un funcionamiento más eficaz de sus servicios. Habida cuenta de ello, opino que era de todo punto admisible que el Consejo impusiera a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer posible la implantación del sistema de que se trata. No cabe confundir estas medidas con las relativas a la armonización de los regímenes nacionales de Seguridad Social –materia sin duda alguna distinta que persigue objetivos distintos–: en este caso, el fin perseguido consiste en establecer una cierta continuidad, a efectos de las pensiones, entre los empleos nacionales y los comunitarios, sin perjuicio de las diferencias existentes entre los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros.

Por lo que respecta al ámbito de los destinatarios del Estatuto del personal, considero que no puede excluirse por completo que el mismo atribuya obligaciones o derechos a sujetos distintos de las Comunidades y los funcionarios. Si bien es cierto que la mayoría de las normas del Estatuto están destinadas únicamente a regular la situación de los agentes en relación con las Instituciones comunitarias, nada impide que determinadas normas entrañen obligaciones también para los Estados miembros. En el plano formal, basta considerar que el Reglamento mediante el cual se aprobó el Estatuto de los Funcionarios es un acto de alcance general a efectos del artículo 189 del Tratado CEE; y, si bien la aprobación del Estatuto está ex-

presamente prevista en el artículo 24, antes citado, del Tratado de fusión de los ejecutivos, no hay ninguna razón para pensar que ello supusiera una excepción a los principios del artículo 189. Por el contrario, puede sostenerse que, precisamente por el hecho de que la potestad prevista en el artículo 24 del Tratado de Fusión de los ejecutivos se ejercitó mediante la aprobación de un Reglamento, no cabe poner en duda el alcance general del Estatuto. Así pues, depende de la estructura de cada norma el que regule exclusivamente las relaciones entre las Comunidades y los funcionarios o, en su caso, también las relaciones entre los Estados miembros y las Comunidades. De hecho, en la práctica el apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII no es la única norma del Estatuto cuya aplicación requiere el concurso de los Estados miembros: pueden citarse asimismo, a título de ejemplo, el artículo 11, que obliga a los funcionarios a no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, prohibiendo así implícitamente a los Gobiernos de los Estados miembros dirigir instrucciones a un funcionario de las Comunidades; o el apartado 1 del artículo 83, de conformidad con el cual los Estados miembros garantizan colectivamente el pago de las prestaciones previstas en el sistema de pensiones.

En todo caso, también para la realización de los objetivos fijados en el Estatuto de los Funcionarios se aplica la obligación general impuesta a los Estados miembros en el artículo 5 del Tratado CEE, con arreglo al cual éstos están obligados a adoptar «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad», así como a facilitar a esta última el cumplimiento de su misión. Si se considera, en particular, la amplitud de la fórmula «obligaciones resultantes de los actos de la Comunidad» y el deber de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión, también queda descartada, en mi opinión, la objeción según la cual no es admisible que se impongan obligaciones a los Estados miembros de manera implícita o indirecta. Ante una norma estatutaria que obliga indudablemente a la Comunidad (en el presente caso, a hacer efectivo el ejercicio de la facultad de elección reconocida a los funcionarios por el apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII) y que no puede ponerse en práctica sin la cooperación de los Estados miembros, éstos están obligados a adoptar las medidas necesarias: ése es el resultado que produce la referencia al artículo 5 del Tratado CEE, antes citado.

3. En consecuencia, no me parece que las excepciones de carácter preliminar expuestas por el Gobierno belga resistan un examen crítico. Por consiguiente, podemos pasar a los problemas que plantea el texto de la norma controvertida, con el fin de comprobar, en particular, si se presta a una interpretación como la que pretende darle la defensa del Gobierno belga, que sostiene que la concreción práctica del mecanismo de transferencia de los derechos a la pensión de jubilación está supeditada a la conclusión de acuerdos previos que cada Estado miembro puede libremente celebrar o no con las Comunidades.

La parte demandada basa esta interpretación en un pretendido paralelismo entre el apartado 1 y el apartado 2 del artículo 11, antes citado. En efecto, en los casos de funcionarios que cesen en el servicio de la Comunidad para entrar al servicio de una administración o de una organización nacional o internacional, el apartado 1 del artículo 11 establece que tienen derecho a hacer transferir a la caja de pensiones de dicha administración u organización el equivalente actuarial de sus derechos a pensión de jubilación de las Comunidades, a condición de que la administración o la organización de que se trate hayan celebrado un acuerdo con las Comunidades. La disposición del apartado 2, que regula el fenómeno contrario, no hace alusión alguna a la necesidad de un acuerdo de este tipo, pero la parte demandada considera que, dado el paralelismo entre ambas situaciones, semejante exigencia se encuentra implícita.

A decir verdad, a mí me parece más convincente el argumento que se deduce de una interpretación textual del artículo 11: si éste menciona un acuerdo en el apartado 1 y no en el apartado 2, es porque el acuerdo constituye un requisito únicamente en el caso de la transferencia prevista en el apartado 1. No obstante, consideremos la tesis del paralelismo entre las situaciones contempladas en ambos apartados del artículo de que se trata.

En el supuesto regulado en el apartado 1, es lógico que las Comunidades, antes de permitir la transferencia de sus propios fondos a las cajas de otra organización de previsión, tengan la posibilidad de acordar con las autoridades de que dependa dicho organismo las condiciones para que la transferencia se realice válidamente, para el fin señalado; y es oportuno que estas últimas conserven su potestad de apreciación en tanto no se perfeccione el acuerdo. Es muy distinta, en cambio, la situación contemplada en el apartado 2: en ese caso, son las Comunidades las que determinan los efectos, en el ámbito de su propio régimen de pensiones, de la transferencia de los derechos a pensión causados por el funcionario en un Estado miembro. Por otra parte, como se ha visto, la concesión a los funcionarios de la facultad a la que se refiere el apartado 2 responde a un interés propio de las Comunidades. Por ello, está justificado que no se quisiera supeditar la aplicación de la disposición considerada al libre consentimiento de cada Estado miembro.

Por consiguiente, la idea del paralelismo entre los dos apartados del artículo 11 resulta, a mi entender, contradicha por la existencia de considerables elementos diferenciadores. No obstante, el Gobierno belga detectó en la formulación del apartado 2 otro aspecto favorable a su tesis, a saber, el hecho de que las administraciones, organizaciones nacionales y empresas sean mencionadas junto a las organizaciones internacionales en el marco de una sola expresión destinada a designar al anterior empleador del funcionario. En las relaciones entre las Comunidades y las organizaciones internacionales, la implantación de un sistema de transferencia de los derechos a pensión presupone necesariamente un acuerdo: la parte demandada se basa en ello para afirmar que, tácitamente, la norma exige también un acuerdo en los casos en que el

anterior empleador fuera la Administración de un Estado miembro o una organización o empresa dependiente de ella. Sin embargo, considero que puede responderse que la necesidad de un acuerdo con las organizaciones internacionales se debe al hecho de que éstas, a diferencia de los Estados miembros, no están vinculadas por las normas comunitarias; ahora bien, es precisamente esta diferencia en su situación con respecto a la Comunidad –y, en particular, la existencia de la obligación general de los Estados miembros resultante del artículo 5 del Tratado CEE, antes citado– la que explica el diferente tipo de relaciones que se establecen, a efectos de la aplicación del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios, entre las Comunidades y las organizaciones internacionales y entre las Comunidades y los Estados miembros.

4. Por último, el representante del Gobierno belga aludió a dificultades de orden técnico que impiden, según afirma, toda forma de transferencia entre un régimen de pensiones belga y una régimen de previsión situado fuera del ámbito de soberanía belga, como el régimen comunitario, si bien la normativa belga contempla expresamente, en cambio, modalidades de transferencia (o, cuando menos, de cómputo de los servicios anteriormente prestados a efectos de la pensión) en caso de paso de un funcionario de la Administración belga a un empleo en el sector privado. Para desarrollar su argumento, el representante belga se refirió, entre otras cuestiones, a la imposibilidad de definir, con anterioridad al momento de la jubilación efectiva, la entidad del derecho causado por el funcionario, dado que el sistema de pensiones belga no se basa en el pago de cotizaciones individuales, y teniendo en cuenta, además, la posibilidad de que se introduzcan modificaciones legislativas tanto en el sentido de un aumento como de una reducción de los propios derechos. Sin embargo, no creo que esta situación suponga un obstáculo insuperable para el cumplimiento de la obligación derivada de la norma controvertida y, en todo caso, subrayo que ningún Estado miembro puede invocar dificultades relacionadas con su propio ordenamiento interno para eludir la observancia de las normas comunitarias. Incumbe al legislador belga encontrar la manera de permitir el ejercicio de la facultad conferida por la disposición de que se trata a los funcionarios comunitarios que hayan prestado sus servicios anteriormente en el ámbito de un régimen de pensiones belga.

Con respecto a las preocupaciones expresadas por el Gobierno belga, me parece pertinente reiterar que el apartado 2 del artículo 11 se limita a imponer una coordinación entre los regímenes de previsión nacionales y el régimen de pensiones comunitario, con el fin, sobre todo, de evitar que los agentes de las Comunidades pierdan los derechos a pensión que hubieran conservado de haber continuado trabajando en el Estado miembro de origen. Si bien la norma, en sí misma, es aplicable también en el supuesto de un funcionario que ya haya prestado servicio durante un número suficiente de años en su Estado de origen como para poder reclamar un derecho a pensión en dicho Estado, la disposición reviste importancia práctica sobre todo en los casos en que el funcionario aún no haya alcanzado, en el momento de pasar del empleo nacional al comunita-

rio, una antigüedad suficiente como para poder reclamar un derecho a pensión, de tal modo que, de no tomarse en cuenta, a efectos del régimen de pensiones comunitario, los años de trabajo anteriores, acabaría perdiendo el beneficio derivado de éstos.

Considero útil hacer aún una última aclaración. El apartado 2 del artículo 11 no presupone la uniformidad de los regímenes de pensiones nacionales, ni pretende introducirla; por el contrario, no afecta en modo alguno a ningún sistema de pensiones de jubilación siempre que se tomen en cada uno de los Estados miembros las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de la facultad reconocida a los funcionarios comunitarios. Quiere decir esto que los Estados miembros conservan un margen de discrecionalidad considerable en cuanto al tipo de medidas que consideren más adecuadas a sus respectivos sistemas a la vez que suficientes para aplicar la norma del Estatuto. En la práctica, esta elección suele basarse también en consultas y acuerdos con la Comisión, aunque siempre en el bien entendido que ningún Estado miembro es libre de negar su concurso para la implantación del mecanismo de transferencia previsto ni de pretender que se paralice dicho mecanismo en razón de sus dificultades para armonizar con él su propio régimen de previsión.

5. Por todos los motivos expuestos, considero que procede acoger el recurso interpuesto por la Comisión contra el Reino de Bélgica mediante escrito de 9 de junio de 1980. En consecuencia, concluyo proponiendo al Tribunal que declare que este Estado, al negarse a adoptar las disposiciones nacionales necesarias para la aplicación del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha norma y del artículo 5 del Tratado CEE. Por consiguiente, la parte demandada debe ser condenada al pago de las costas.