



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PRIIT PIKAMÄE  
presentadas el 21 de octubre de 2020<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-517/19 P y C-518/19 P**

**Maria Alvarez y Bejarano,  
Ana-Maria Enescu,  
Lucian Micu,  
Angelica Livia Salanta,  
Svetla Shulga,  
Soldimar Urena de Poznanski,  
Angela Vakalis,  
Luz Anamaria Chu,  
Marli Bertolete,  
Maria Castro Capcha,  
Hassan Orfe El,  
Evelyne Vandevoorde  
contra  
Comisión Europea (C-517/19 P)  
y  
Jakov Ardalic,  
Liliana Bicanova,  
Monica Brunetto,  
Claudia Istoc,  
Sylvie Jamet,  
Despina Kanellou,  
Christian Stouraitis,  
Abdelhamid Azbair,  
Abdel Bouzanih,  
Bob Kitenge Ya Musenga,  
El Miloud Sadiki,  
Cam Tran Thi  
contra**

**Consejo de la Unión Europea (C-518/19 P)**

«Recurso de casación — Función pública — Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea — Reforma de 1 de enero de 2014 — Artículo 7 del anexo V — Artículos 4, 7 y 8 del anexo VII — Nuevas disposiciones relativas al pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual desde el lugar de destino al lugar de origen y a la concesión de la licencia por viaje — Relación con el estatuto de residente fuera del país de origen o de expatriado — Excepción de ilegalidad — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 20 — Igualdad ante la ley — Grado de intensidad del control jurisdiccional»

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

## I. Introducción

1. Mediante los presentes recursos de casación, los recurrentes solicitan la anulación de las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 30 de abril de 2019, Alvarez y Bejarano y otros/Comisión (T-516/16 y T-536/16, no publicada, EU:T:2019:267), y Ardalic y otros/Consejo (T-523/16 y T-542/16, no publicada, EU:T:2019:272) (en lo sucesivo, conjuntamente, «sentencias recurridas»), por las que se desestimó su recurso de anulación, basado en una excepción de ilegalidad del artículo 7 del anexo V y del artículo 8 del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, de las decisiones de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión Europea por las que se les deniega, con arreglo a dichas disposiciones y a partir del 1 de enero de 2014, el derecho a obtener el pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual y la concesión de una licencia por viaje.

2. Las sucesivas reformas del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y las supresiones o reducciones de las ventajas que, en ocasiones, acompañan a aquellas originan controversias entre los funcionarios o agentes y las instituciones que los emplean. Después de la cuestión de la reducción del número de días de vacaciones anuales del personal destinado en países terceros,<sup>2</sup> el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre la legalidad de las disposiciones estatutarias, resultantes del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea,<sup>3</sup> que restringen el reembolso de los gastos de viaje anual y, bajo su anterior denominación ampliamente conocida, la licencia por viaje.

3. Los asuntos de que conoce el Tribunal de Justicia le brindan la oportunidad de aclarar, en particular, el alcance del control jurisdiccional del respeto de la igualdad ante la ley en el contexto del ejercicio por parte del legislador estatutario de su facultad discrecional.

## II. Marco jurídico

4. El Reglamento n.º 31 (CEE)/11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>4</sup> (en lo sucesivo, «Estatuto») ha sido modificado en varias ocasiones y, en particular, por el Reglamento n.º 1023/2013, que entró en vigor el 1 de enero de 2014.

5. El artículo 7 del anexo V del Estatuto establece:

«Los funcionarios con derecho a la indemnización por expatriación o por residencia fuera del país de origen tendrán derecho a dos días y medio de licencia adicional por año, con el fin de visitar su país de origen.

Las disposiciones del párrafo primero se aplicarán a los funcionarios cuyo lugar de destino esté situado en el territorio de los Estados miembros. Si el lugar de destino se encuentra fuera de dicho territorio, la duración de la licencia por viaje se fijará mediante decisión especial, atendiendo a las necesidades particulares.»<sup>5</sup>

2 Véase la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros (C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 DO 2013, L 287, p. 15.

4 DO 1962, 45, p. 1385; EE 01/01, p. 19.

5 Aplicable por analogía a los agentes contractuales en virtud del artículo 91 del régimen aplicable a los otros agentes.

6. El artículo 4 del anexo VII del Estatuto dispone lo siguiente:

«1. Se concederá una indemnización por expatriación en cuantía igual al 16 % del sueldo base, así como de la asignación familiar y de la asignación por hijo a su cargo abonadas al funcionario, [...]:

a) a los funcionarios:

- que no tengan ni hayan tenido nunca la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentre su lugar de destino, y
- que en un período de cinco años cuyo término sea anterior en seis meses a su entrada al servicio de la Unión, no hubieren residido ni ejercido su actividad profesional principal, de forma habitual, en el territorio europeo de tal Estado. Para la aplicación de esta disposición no se tendrán en consideración las situaciones derivadas de servicios prestados a otro Estado o a una organización internacional.

b) a los funcionarios que tengan o hayan tenido la nacionalidad del Estado en cuyo territorio esté situado su lugar de destino y que durante un período de diez años anterior a su entrada en servicio hubieren residido habitualmente fuera del territorio europeo de dicho Estado por causas que no sean el ejercicio de funciones al servicio de un Estado o de una organización internacional.

[...]

2. El funcionario que, no teniendo ni habiendo tenido nunca la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentre situado su lugar de destino, no reúna las condiciones previstas en el apartado 1, tendrá derecho a una indemnización por residencia fuera del país de origen, igual a una cuarta parte de la indemnización por expatriación.

3. Para la aplicación de los apartados 1 y 2, el funcionario que, por matrimonio, adquiera de oficio, sin posibilidad de renuncia, la nacionalidad del Estado en cuyo territorio esté situado el lugar de su destino, será asimilado a aquel a que se refiere el primer guion de la letra a) del apartado 1.»<sup>6</sup>

7. Con arreglo al artículo 7 del anexo VII del Estatuto:

«1. El funcionario tendrá derecho a un pago a tanto alzado correspondiente a los gastos de viaje incurridos por él mismo, su cónyuge, y las personas a su cargo que convivan habitualmente con él, en las siguientes circunstancias:

- a) con motivo de su ingreso en el servicio, desde el lugar de reclutamiento hasta el lugar de destino;
- b) con motivo del cese definitivo en sus funciones en el sentido del artículo 47 del Estatuto, desde el lugar de destino al lugar de origen definido más adelante en el apartado 4 del presente artículo;
- c) con motivo de los traslados que supongan cambio de lugar de destino.

En caso de fallecimiento de un funcionario, el cónyuge superviviente y las personas a su cargo tendrán derecho al pago a tanto alzado en las mismas condiciones.

[...]

<sup>6</sup> Tanto antes como después de la reforma del Estatuto que entró en vigor el 1 de enero de 2014, esta disposición es aplicable por analogía a los agentes contractuales en virtud del artículo 92 del régimen aplicable a los otros agentes.

4. El lugar de origen del funcionario se determinará en el momento de su entrada en el servicio, teniendo en cuenta en principio el lugar de reclutamiento o, previa solicitud expresa y debidamente motivada, el lugar donde se centran sus intereses. Esta determinación podrá ser revisada mediante decisión especial de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos mientras el funcionario se encuentre en servicio o con ocasión de su cese. Sin embargo, mientras el interesado se encuentre en servicio, tal decisión solo podrá ser adoptada excepcionalmente y previa presentación por su parte de la justificación documental adecuada.

[...]»

8. A tenor del artículo 8 del anexo VII:

«1. Los funcionarios con derecho a la indemnización por expatriación o residencia en el extranjero tendrán derecho, por cada año natural y dentro de los límites establecidos en el apartado 2, a un pago a tanto alzado correspondiente a los gastos de viaje desde el lugar de destino hasta el lugar de origen definido en el artículo 7, para sí mismos y, si tienen derecho a la asignación familiar, para su cónyuge y las personas a su cargo con arreglo a lo previsto en el artículo 2.

[...]

2. El pago a tanto alzado se basará en una asignación por kilómetro de distancia geográfica entre el lugar de destino del funcionario y su lugar de origen.

Cuando el lugar de origen, tal como se define en el artículo 7, quede fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, fuera de los países y territorios que figuran en el anexo II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y fuera del territorio de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, el pago a tanto alzado se basará en una asignación por kilómetro de distancia geográfica entre el lugar de destino del funcionario y la capital del Estado miembro cuya nacionalidad posea. Los funcionarios cuyo lugar de origen esté situado fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, fuera de los países y territorios que figuran en el anexo II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y fuera del territorio de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y que no sean nacionales de alguno de los Estados miembros no tendrán derecho al pago a tanto alzado.

[...]

4. Los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo se aplicarán a los funcionarios cuyo lugar de destino esté situado en el territorio de los Estados miembros. [...]

El pago a tanto alzado de un importe se basará en el coste del billete de avión en clase turista.»<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Los artículos 7 y 8 del anexo VII del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1023/2013, son aplicables en principio por analogía a los agentes contractuales en virtud del artículo 92 del régimen aplicable a los otros agentes.

### III. Antecedentes de los litigios

#### A. Asunto C-517/19 P

9. La Sra. Alvarez y Bejarano y otras once personas son funcionarios o agentes contractuales de la Comisión, destinados en Bélgica. Todos ellos tienen doble nacionalidad, siendo una de ellas la de su lugar de destino. No perciben ni la indemnización por residencia fuera del país de origen ni la indemnización por expatriación, previstas en el artículo 4 del Anexo VII del Estatuto, el cual no fue modificado por el Reglamento n.º 1023/2013.

10. El lugar de origen de siete de estas doce personas está situado en la Unión Europea o en los países y territorios de Ultramar contemplados en el anexo II del Tratado FUE, mientras que el de las otras cinco se ubica fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, de los de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) o de los territorios mencionados en el citado anexo II. Once de los funcionarios o agentes son nacionales del Estado de su lugar de origen, mientras que el lugar de origen de una de ellos, belgopanameña, está situado en la región autónoma de las Azores (Portugal).

11. A raíz de la entrada en vigor del Reglamento n.º 1023/2013, la Comisión adoptó disposiciones generales de aplicación del artículo 8 del anexo VII del Estatuto y una decisión relativa a las vacaciones.

12. Dado que los expedientes personales de la Sra. Alvarez y Bejarano y de las otras once personas afectadas fueron adaptados como consecuencia de la adopción de dichos actos, desde el 1 de enero de 2014 estas personas no tienen derecho a obtener el pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual ni a los días de licencia en el país de origen (en lo sucesivo, «ventajas controvertidas»), antes denominada licencia por viaje, ventajas concedidas antes de esa fecha a los funcionarios o agentes cuyo lugar de origen estuviera, como ocurre en el caso de los interesados, fijado en un lugar distinto del lugar de destino.

13. Al haber desestimado la Comisión las reclamaciones presentadas contra estas modificaciones de los expedientes personales, los interesados interpusieron sendos recursos ante el Tribunal General (asuntos acumulados T-516/16 y T-536/16).

#### B. Asunto C-518/19 P

14. Los antecedentes del litigio del asunto C-518/19 P son, en esencia, análogos a los del asunto C-517/19 P.

15. El Sr. Ardalic y otras once personas son funcionarios o agentes contractuales del Consejo y tienen doble nacionalidad, siendo una de ellas la de su lugar de destino, y no perciben ni la indemnización por residencia fuera del país de origen ni la indemnización por expatriación.

16. El lugar de origen de seis de ellos está situado en la Unión o en los países y territorios de Ultramar contemplados en el anexo II del Tratado FUE, mientras que el de los otros seis se ubica fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, de los de la AELC o de los territorios mencionados en el citado anexo II.

17. Once recurrentes son nacionales del Estado en el que se encuentra su lugar de origen, mientras que un agente es belgocroata, siendo así que su lugar de origen está situado en Serbia.

18. Al igual que los funcionarios o agentes en el asunto C-517/19 P, el Sr. Ardalic y las otras once personas afectadas ya no tienen derecho, desde el 1 de enero de 2014, a las ventajas controvertidas, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento n.º 1023/2013 y de dos decisiones del Secretario General del Consejo.

19. Al haber desestimado el Consejo las reclamaciones presentadas contra las modificaciones de sus expedientes personales, el Sr. Ardalic y las otras once personas afectadas interpusieron sendos recursos ante el Tribunal General (asuntos T-523/16 y T-542/16).

#### **IV. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencias recurridas**

20. En sus respectivos recursos en primera instancia que tenían por objeto la anulación de las decisiones contrarias a sus intereses, la Sra. Alvarez y Bejarano y los otros 23 funcionarios o agentes (en lo sucesivo, «recurrentes») propusieron una excepción de ilegalidad del artículo 7 del anexo V y del artículo 8 del anexo VII del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1023/2013, fundada en tres imputaciones basadas, en primer lugar, en la ilegalidad derivada del «cuestionamiento del lugar de origen de los recurrentes»; en segundo lugar, en la ilegalidad del requisito de concesión de la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación, y, en tercer lugar, en la vulneración de los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de los derechos adquiridos y de protección de la confianza legítima, y del derecho al respeto de la vida familiar.

21. El Tribunal General desestimó dichos recursos en su totalidad.

#### **V. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

##### ***A. En el asunto C-517/19 P***

22. Los recurrentes en el asunto C-517/19 P solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 2019 en los asuntos acumulados T-516/16 y T-536/16, Alvarez y Bejarano y otros/Comisión.
- Anule la decisión de la Comisión de no conceder a los recurrentes, a partir del año 2014, una licencia por viaje y el reembolso de los gastos de viaje anual.
- Condene en costas a la Comisión.

23. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene en costas a los recurrentes.

24. El Parlamento Europeo y el Consejo, que, como partes coadyuvantes en primera instancia, presentaron un escrito de contestación con arreglo al artículo 172 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, también solicitan que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a los recurrentes.

## **B. En el asunto C-518/19 P**

25. Los recurrentes en el asunto C-518/19 P solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 2019 en los asuntos acumulados T-523/16 y T-542/16, Ardalic y otros/Consejo.
- Anule la decisión del Secretario General del Consejo de la Unión Europea de no conceder a los recurrentes, a partir del 1 de enero de 2014, una licencia por viaje y el reembolso de los gastos de viaje anual.
- Condene en costas al Consejo.

26. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene en costas a los recurrentes.

27. El Parlamento, que, como parte coadyuvante en primera instancia, presentó un escrito de contestación con arreglo al artículo 172 del Reglamento de Procedimiento, también solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a los recurrentes.

28. Con arreglo al artículo 54, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, el 1 de octubre de 2019, acumular los asuntos C-517/19 P y C-518/19 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

29. Las partes fueron oídas en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 1 de julio de 2020.

## **VI. Análisis jurídico**

30. Los recurrentes invocan dos motivos en apoyo de sus recursos de casación, basados, el primero en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al definir el alcance de su control jurisdiccional, y el segundo en la vulneración del principio de igualdad de trato.

### **A. Sobre el primer motivo de casación**

31. Consta que, en las dos sentencias recurridas, el Tribunal General llevó a cabo un control de legalidad limitado debido a que la fijación de las condiciones y las modalidades de aplicación del reembolso de los gastos de viaje anual y de la licencia por viaje forma parte de un ámbito de la normativa en el que el legislador dispone de una amplia facultad de apreciación. En tal ámbito, el Tribunal General consideró que debía limitarse a comprobar, en lo que atañe al respeto de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, que la institución de que se trata no había llevado a cabo una diferenciación arbitraria o manifiestamente inadecuada y, por lo que respecta al principio de proporcionalidad, que la medida adoptada no era manifiestamente inadecuada en relación con el objetivo perseguido por la normativa.



32. En sus recursos de casación, los recurrentes alegan que, al actuar de este modo, el Tribunal General incurrió en error de Derecho y que, en el marco de la comprobación del respeto del principio de igualdad de trato, debería haber llevado a cabo un control completo. La circunstancia de que el legislador de la Unión disponga de una amplia facultad de apreciación carece, en sí misma, de pertinencia para responder a la cuestión de si la normativa controvertida generaba una desigualdad de trato entre funcionarios.

33. En mi opinión, esta alegación no puede prosperar por las razones que se exponen a continuación. Tras un breve recordatorio de los requisitos de aplicación de un control de legalidad limitado por el juez de la Unión, examinaré la cuestión del control jurisdiccional del respeto de la igualdad ante la ley y después la cuestión, debatida en la vista, de la incidencia de una eventual discriminación basada en la nacionalidad sobre el alcance de dicho control.

#### *1. Sobre la aplicación del control jurisdiccional limitado*

34. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen, una amplia facultad de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando se ve obligado a realizar apreciaciones y evaluaciones complejas.<sup>8</sup>

35. Si bien esta facultad discrecional se reconoce habitualmente al legislador en materia agrícola, social, comercial o medioambiental, también le ha sido reconocida en el marco de las modificaciones del Estatuto. En este sentido, de la jurisprudencia se desprende que el legislador dispone de un amplio margen de maniobra para adaptar el Estatuto y modificar en todo momento, incluso en sentido desfavorable, los derechos y las obligaciones de los funcionarios, debiendo recordarse que el vínculo jurídico que une a estos últimos y la Administración es de carácter estatutario y no contractual.<sup>9</sup>

36. Como señala el Consejo, la jurisprudencia ha considerado que la normativa en el ámbito de la función pública supone la adopción de decisiones de naturaleza política, económica y social y que, por consiguiente, el legislador estatutario debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas respecto a las que dispone de una amplia facultad de apreciación.

37. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que la intensidad del control de legalidad, en una situación en la que el legislador de la Unión deba llevar a cabo apreciaciones complejas de carácter económico, debe ser reducida, máxime cuando «el acto de que se trata [tenga] alcance general».<sup>10</sup> Ahora bien, en el presente asunto, consta que los recursos interpuestos ante el Tribunal General se basaban exclusivamente en una excepción de ilegalidad del artículo 7 del anexo V y del artículo 8 del anexo VII del Estatuto. Los recurrentes no reprochan a las instituciones de que se trata haber cometido un error de apreciación, sino que únicamente sostienen que las decisiones individuales denegatorias dirigidas a cada uno de ellos, en lo que respecta al reembolso de los gastos de viaje y a la licencia por viaje, son irregulares, en la medida en que se basan en normas en sí mismas ilegales.

<sup>8</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 57, y de 30 de enero de 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76), apartado 44.

<sup>9</sup> Véanse las sentencias de 16 de octubre de 1980, Hochstrass/Tribunal de Justicia (147/79, EU:C:1980:238), apartado 12; de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, EU:C:2008:767), apartados 60 y 91, y de 4 de marzo de 2010, Angé Serrano y otros/Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116), apartados 82, 86 y 93.

<sup>10</sup> Véase la sentencia de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo (C-150/94, EU:C:1998:547), apartado 54.



38. En este contexto, en mi opinión, no cabe duda del reconocimiento de una amplia facultad de apreciación en favor del legislador estatutario, lo que tiene como consecuencia un control de legalidad limitado por parte del juez. El juez debe limitarse a examinar, en cuanto al fondo, si el ejercicio de tal facultad adolece de un error manifiesto o de desviación de poder, o si las instituciones de que se trate han sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.<sup>11</sup>

39. Observo con interés que los recurrentes no niegan la existencia de la facultad discrecional del legislador estatutario, circunstancia que los interesados consideran inoperante en relación con el parámetro de legalidad al que este último debería haberse atendido y que supuestamente vulneró, a saber, el principio de igualdad de trato.

## *2. Sobre el control del respeto del principio de igualdad de trato*

40. El principio de igualdad de trato forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión cuyo carácter fundamental está consagrado en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados. Como resulta del artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de esta se dirigen, en particular, a las instituciones de la Unión, que, en consecuencia, están obligadas a respetar los derechos que reconoce.<sup>12</sup>

41. El Tribunal de Justicia ha indicado claramente que el legislador, al adoptar las normas aplicables, en particular, en materia de función pública europea, está obligado a respetar el principio general de igualdad de trato.<sup>13</sup> Por consiguiente, este último forma parte de las normas jurídicas de rango superior que se imponen al legislador, incluso en el ejercicio de su facultad discrecional, y cuyo respeto comprueba el Tribunal de Justicia, si bien ejerciendo, en este último supuesto, un control de legalidad limitado.<sup>14</sup> Procede observar, a este respecto, que los recurrentes no han aportado referencia jurisprudencial alguna que pueda justificar su alegación relativa a la aplicación de un control jurisdiccional completo en cuanto al respeto del principio de igualdad de trato.

42. Es incuestionable que el examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia puede, a primera vista, evocar una imagen de contornos indefinidos, algo borrosa, debido a una relativa heterogeneidad de las formulaciones empleadas. No obstante, me parece que, en retrospectiva, una interpretación consolidada de las resoluciones del Tribunal de Justicia puede generar una línea jurisprudencial sólida. En este sentido, cabe señalar que la existencia de una violación del principio de igualdad de trato supone que a dos categorías de personas cuyas situaciones de hecho y de Derecho no ofrecen ninguna diferencia esencial se les dé un trato distinto o que situaciones diferentes sean tratadas de manera idéntica, sin que tal trato esté objetivamente justificado.<sup>15</sup> En el supuesto de que el legislador estatutario ejerza su facultad discrecional, este solo es censurado por el juez cuando efectúa una

11 Véanse, en particular, las sentencias de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C-110/97, EU:C:2001:620), apartado 62, y de 2 de julio de 2009, Bavaria y Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415), apartado 82.

12 Véanse las sentencias de 19 de septiembre de 2013, Reexamen Comisión/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), apartado 39, y de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros (C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676), apartado 110.

13 Véanse las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, EU:C:2008:767), apartado 78, y de 4 de marzo de 2010, Angé Serrano y otros/Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116), apartados 99 y 100.

14 Véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164), apartados 12 a 17; de 8 de junio de 1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234), apartados 28 a 33; de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (267/88 a 285/88, EU:C:1990:79), apartados 13 a 18; de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 59; de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo (C-176/09, EU:C:2011:290), apartado 50; de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 52; de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 97, y de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de captura del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 56.

15 Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comisión (C-485/08 P, EU:C:2010:188), apartado 70; de 6 de septiembre de 2018, Piessevaux/Consejo (C-454/17 P, no publicada, EU:C:2018:680), apartado 78, y de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, EU:C:2008:767), apartado 76.

diferenciación arbitraria o manifiestamente inadecuada en relación al objetivo que pretende alcanzar.<sup>16</sup> Ciertamente, si bien esta última formulación, relativamente imperfecta, no siempre se recoge *expressis verbis* en las resoluciones del Tribunal de Justicia, la aplicación de un control de legalidad limitado me parece indiscutible.

43. Esta determinación del grado de intensidad del control, correctamente efectuada por el Tribunal General, merece, en mi opinión, ser respaldada por razones propias de cualquier organización institucional de un Estado democrático y contenidas en una expresión: la separación de poderes. A este respecto, procede recordar que los Tratados han instituido un sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Unión, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Unión y en el marco de la ejecución de las funciones a ella asignada. El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás.<sup>17</sup>

44. La determinación de los derechos y obligaciones de los agentes de la función pública europea corresponde, en primer lugar, al legislador estatutario. El límite del control del Tribunal de Justicia se aplica particularmente cuando, como sucede en el caso de autos, dicho legislador se ve obligado a actuar como árbitro entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad.<sup>18</sup>

### 3. Sobre la incidencia de una eventual discriminación por razón de la nacionalidad

45. En la vista se celebraron debates sobre la incidencia de una eventual situación de discriminación por razón de la nacionalidad sobre el grado de intensidad del control jurisdiccional. Dichos debates se desarrollaron a raíz de una serie de observaciones, no de las partes recurrentes, sino del Consejo únicamente, formuladas en su escrito de contestación, según las cuales, si el legislador utiliza clasificaciones dudosas, a saber, relacionadas, en particular, con la raza, el sexo, el origen étnico, las opiniones políticas o religiosas, o la edad, el juez llevará a cabo un control de legalidad más exhaustivo, es decir, completo, en el marco de la comprobación de la existencia de una discriminación prohibida por el Derecho de la Unión.<sup>19</sup>

46. A este respecto, procede recordar que la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación se limita a apreciar la solución jurídica que se haya dado a los motivos objeto de controversia ante el Tribunal General. Por consiguiente, en el marco de tal procedimiento el Tribunal de Justicia únicamente tiene competencia para examinar si la argumentación contenida en el recurso de casación identifica un error de Derecho en el que supuestamente haya incurrido la sentencia recurrida.<sup>20</sup>

16 Véanse las sentencias de 7 de junio de 1972, Sabbatini-Bertoni/Parlamento (20/71, EU:C:1972:48), apartado 13; de 15 de enero de 1981, Vutera/Comisión (1322/79, EU:C:1981:6), apartado 9; de 14 de julio de 1983, Ferrario y otros/Comisión (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81 a 179/81, 182/81 y 186/81, EU:C:1983:208), apartado 13; de 17 de julio de 2008, Campoli/Comisión (C-71/07 P, EU:C:2008:424), apartado 64; de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comisión (C-485/08 P, EU:C:2010:188), apartado 72, y de 6 de septiembre de 2018, Piessevaux/Consejo (C-454/17 P, no publicada, EU:C:2018:680), apartado 69.

17 Véanse las sentencias de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo (C-70/88, EU:C:1991:373), apartados 21 y 22, y de 15 de noviembre de 2011, Comisión/Alemania (C-539/09, EU:C:2011:733), apartado 56. Es preciso añadir que lo propio de toda actividad legislativa consiste en escoger, esto es, aplicar diferencias de trato mediante la categorización.

18 Véase la sentencia de 8 de febrero de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70), apartado 53.

19 En su escrito de contestación, el Consejo se refiere a las conclusiones del Abogado General Poirares Maduro presentadas en el asunto Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:292), de las que me parece útil citar parcialmente el punto 33: «Por el contrario, en ciertos ámbitos, en particular el de la regulación económica y social, y cuando el legislador no recurre a tales clasificaciones sospechosas, es decir, cuando solo se cuestiona la igualdad ante la ley, el grado de intensidad del control es menor».

20 Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), apartado 40 y jurisprudencia citada.

47. Ahora bien, es preciso señalar que los recurrentes reprochan exclusivamente al Tribunal General, en su primer motivo de los recursos de casación, una apreciación errónea del grado de intensidad del control ejercido por dicho Tribunal en cuanto al respeto del «principio de igualdad de trato», consagrado en el «artículo 20 de la Carta», y, en su segundo motivo, una vulneración de ese principio. La solicitud de un control completo no está en modo alguno vinculada a la alegación de una discriminación por razón de la nacionalidad y la lectura de la transcripción de la vista ante el Tribunal de Justicia pone de manifiesto que los representantes de los recurrentes ni siquiera aludieron a tal discriminación. La cuestión de la nacionalidad solo fue evocada por estos últimos en el marco del debate sobre la comparabilidad de las categorías de funcionarios de que se trata y la impugnación de la conclusión negativa del Tribunal General.

48. En estas circunstancias, a mi parecer, el examen del primer motivo de los recursos de casación no implica en modo alguno un debate sobre la utilización por parte del legislador estatutario de un criterio de diferenciación dudoso, en el caso de autos la nacionalidad, en los textos que determinan la concesión de las ventajas controvertidas. Aun suponiendo que tal debate fuera necesario, no podría dar lugar a la anulación de las sentencias recurridas sobre la base de dicho motivo.

49. Consta que la concesión a los funcionarios de las dos ventajas controvertidas está supeditada al reconocimiento de la indemnización por expatriación o por residencia fuera del país de origen prevista en el artículo 4 del anexo VII del Estatuto, el cual menciona, en relación con sus requisitos de aplicación, la nacionalidad de los funcionarios. Pues bien, se ha de señalar que el Tribunal de Justicia ha considerado que la indemnización por residencia fuera del país de origen tiene por objeto compensar las cargas y desventajas particulares resultantes de la entrada al servicio de las instituciones de la Unión para los funcionarios que se ven por ello obligados a cambiar de residencia y que el criterio principal para otorgar el derecho a dicha indemnización es la residencia habitual del funcionario, antes de su ingreso en el servicio, mientras que la nacionalidad del funcionario solo se contempla en este caso con carácter subsidiario, puesto que únicamente es relevante en relación con la cuestión de la duración de la residencia fuera del territorio en el que está situado su lugar de destino.<sup>21</sup>

50. Además, el Tribunal de Justicia desestimó una pretensión de que se declarara la invalidez del artículo 21, apartado 2, punto 2, del Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) n.º 912/78 del Consejo, de 2 de mayo de 1978, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades,<sup>22</sup> mediante el que se añadió el actual apartado 2 al artículo 4 del anexo VII del Estatuto, relativo a la concesión de una indemnización por expatriación, sobre la base de que esa primera disposición se refería única y exclusivamente al criterio de la nacionalidad para conceder o denegar dicha indemnización, infringiendo así la prohibición general de discriminación por razón de la nacionalidad contenida en el antiguo artículo 7 del Tratado CEE. El Tribunal de Justicia estimó que, dado que la indemnización por expatriación está destinada a compensar las desventajas que sufren los funcionarios debido a su estatuto de extranjero, el legislador estatutario aplicó fundadamente, en su apreciación discrecional de esta situación, solo el criterio de la nacionalidad, cuyos principales atributos son: en primer lugar, la uniformidad, puesto que se aplica de modo idéntico a todos los funcionarios con independencia de su lugar de destino; en segundo lugar, la objetividad intrínseca y de alcance general en lo que respecta al impacto medio de los inconvenientes de la expatriación sobre la situación personal de los interesados, y, en tercer lugar, la vinculación directa con el objetivo que persigue la normativa, consistente en compensar las dificultades y las desventajas que sufren los funcionarios debido a su estatuto de extranjero en un país de acogida.<sup>23</sup>

21 Véanse las sentencias de 20 de febrero de 1975, *Airola/Comisión* (21/74, EU:C:1975:24), apartados 6 a 8; de 16 de octubre de 1980, *Hochstrass/Tribunal de Justicia* (147/79, EU:C:1980:238), apartado 12, y de 15 de septiembre de 1994, *Magdalena Fernández/Comisión* (C-452/93 P, EU:C:1994:332), apartado 21.

22 DO 1978, L 119, p. 1; EE 01/02, p. 123.

23 Véase la sentencia de 16 de octubre de 1980, *Hochstrass/Tribunal de Justicia* (147/79, EU:C:1980:238), apartados 12 y 13.

51. Estas soluciones jurisprudenciales, correspondientes a textos que permanecen, en esencia, inalterados, siguen siendo, a mi parecer, pertinentes para descartar toda idea de vulneración de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, que se encuentra plasmada, en particular, en el artículo 18 TFUE, en lo que respecta al reembolso de los gastos de viaje anual y a la concesión de la licencia por viaje.

52. De las consideraciones anteriores resulta que debe desestimarse el primer motivo de los recursos de casación.

### ***B. Sobre el segundo motivo de casación***

53. El segundo motivo de los recursos de casación se basa en la violación del principio de igualdad de trato, ya que los recurrentes reprochan al Tribunal General, en primer lugar, haber considerado erróneamente que no se encontraban en una situación comparable a la de los funcionarios que perciben la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación y, en segundo lugar, haber apreciado de forma equivocada el objetivo y la proporcionalidad de la normativa en cuestión.

#### *1. Observaciones preliminares*

54. Es pacífico que el control jurisdiccional del respeto de la igualdad ante la ley implica necesariamente un primer análisis constituido por la llamada prueba de comparabilidad. En el supuesto de que el juez califique de «comparables» a las categorías de personas afectadas, debe realizarse un segundo análisis, consistente en comprobar si la diferencia de trato de estas categorías comparables está o no justificada, sin que, en caso de respuesta afirmativa, se vulnere el principio de igualdad ante la ley. La comprobación por el órgano jurisdiccional de la existencia de una «diferenciación arbitraria o manifiestamente inadecuada» forma parte de este segundo análisis.

55. En las sentencias recurridas, el Tribunal General aplicó efectivamente la prueba de comparabilidad y estimó que la situación de los «expatriados» o de los «residentes fuera del país de origen» no era similar o comparable a la de los recurrentes, apreciación que podía poner fin al debate jurídico. Tal como se ha precisado, toda vez que las situaciones de que se trata no son comparables, una diferencia de trato entre ellas no vulnera la igualdad ante la ley reconocida por el artículo 20 de la Carta.<sup>24</sup> En estas circunstancias, resulta, como poco, sorprendente la conclusión del Tribunal General de que el sistema consistente en supeditar la obtención de las ventajas controvertidas al requisito de percibir la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación no es «ni manifiestamente inadecuado ni manifiestamente inapropiado» a la vista de su objetivo.

56. Más allá de una fórmula de naturaleza tautológica, que se aparta de la que, sin embargo, recordó el Tribunal General al principio de su razonamiento, es obligado señalar que esta conclusión no guarda relación con la motivación que la precede, la cual no comporta un análisis del carácter proporcionado de la normativa de que se trata. En este sentido, la motivación de las sentencias recurridas me parece marcada por cierta confusión en la aplicación del método de examen del respeto del principio de igualdad de trato. En mi opinión, también es errónea en cuanto al resultado de la prueba de comparabilidad.

<sup>24</sup> Véanse las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, EU:C:2008:767), apartado 79; de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350), apartado 84, y de 6 de septiembre de 2018, Piessevaux/Consejo (C-454/17 P, no publicada, EU:C:2018:680), apartados 78 a 82.



## 2. Sobre la comparabilidad de las situaciones consideradas

57. Procede recordar que la existencia de una violación del principio de igualdad de trato supone que a dos categorías de personas cuyas situaciones de hecho y de Derecho no ofrecen ninguna diferencia esencial se les dé un trato distinto o que situaciones diferentes sean tratadas de manera idéntica, sin que tal trato esté objetivamente justificado. El carácter comparable de las situaciones debe apreciarse a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trate y que supuestamente viola dicho principio. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenezca el acto de que se trate.<sup>25</sup>

58. En las sentencias recurridas, tras haber recordado la finalidad únicamente del artículo 8 del anexo VII del Estatuto, el Tribunal General mencionó el objetivo perseguido por el legislador en el marco del Reglamento n.º 1023/2013, tal como resulta del considerando 24 de este. Así, el Tribunal General indicó que el legislador quiso modernizar y racionalizar las normas sobre la licencia por viaje y el pago de gastos de viaje anual y vincularlas al estatuto de expatriado, o de residente fuera del país de origen, con el fin de hacer su aplicación más simple y más transparente. A mi parecer, la motivación posterior del Tribunal General en cuanto a la comparabilidad de las situaciones de que se trata se basa claramente en la consideración de esa intención del legislador.

59. Dicha motivación del Tribunal General pone de manifiesto, en mi opinión, la confusión entre, por un lado, el objeto y la finalidad de las disposiciones que contemplan el pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual y de la licencia por viaje, que son los únicos que deben tenerse en consideración para comprobar si las situaciones de hecho y de Derecho de los funcionarios de que se trata son comparables y, por otro lado, el fin perseguido por el legislador estatutario que puede justificar la diferenciación de situaciones previamente calificadas de comparables.<sup>26</sup> Este error metodológico llevó al Tribunal General a una conclusión errónea por lo que respecta al análisis de la comparabilidad.

60. A este respecto, los recurrentes sostienen que la situación de los funcionarios beneficiarios de las ventajas controvertidas no difiere sustancialmente de la de aquellos que no se benefician de ellas, cuyo lugar de origen, al igual que sucede con los primeros, es distinto de su lugar de destino, pero tienen, además, la nacionalidad del Estado en que se encuentra dicho lugar de destino.

61. Procede señalar que el objeto y la finalidad del pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual y de los días de licencia adicional para el desplazamiento se han mantenido estrictamente inalterados con la entrada en vigor del Reglamento n.º 1023/2013, puesto que el objetivo sigue siendo permitir a los funcionarios conservar vínculos familiares, sociales y culturales con su lugar de origen. La modificación introducida consiste únicamente en añadir un requisito de concesión, ya que los funcionarios cuyo lugar de origen difiera de su lugar de destino deben además, desde el 1 de enero de 2014, ser beneficiarios de la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación para obtener el pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual y los días de licencia adicional para el desplazamiento.

25 Véanse, en particular, las sentencias de 14 de junio de 1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254), apartado 15; de 1 de marzo de 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats y otros (C-236/09, EU:C:2011:100), apartado 29, y de 6 de septiembre de 2018, Piessevaux/Consejo (C-454/17 P, no publicada, EU:C:2018:680), apartados 78 y 79, y el dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341), apartado 177.

26 Dicha confusión es desafortunadamente frecuente. Ahora bien, tal como ha precisado con acierto la doctrina, el objeto de una disposición legal que consiste en atribuir una facultad a la Administración no puede justificar en modo alguno la diferencia de trato resultante del ejercicio de esa facultad. Así pues, lo que justifica la diferencia de trato no es el objeto de la ley, sino el objetivo del legislador o, dicho de otra manera, la relación medio-fin. La igualdad se considera en la relación instrumental que instituye la ley entre el objetivo (legítimo) perseguido por el legislador y el medio que constituye la diferencia de trato. El fin es el criterio de apreciación del medio, sin perjuicio del correctivo de la proporcionalidad, en el sentido de que no importa qué diferencia de trato pudiera justificarse incluso por el fin más loable (Olivier Jouanjan «Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?», Jus Politicum, n.º 7).

62. En cuanto al lugar de origen del funcionario, se determina en el momento de su entrada en el servicio, teniendo en cuenta en principio el lugar de reclutamiento o, previa solicitud expresa y debidamente motivada, el lugar donde se centran sus intereses.<sup>27</sup> Este concepto de «centro de intereses» se basa en el principio general del Derecho de la función pública según el cual el funcionario debe tener la posibilidad de conservar sus relaciones personales con el lugar en el que se hallan sus intereses principales a pesar de su ingreso en el servicio y la distancia entre ese lugar y el lugar de destino. El centro de intereses se define como el lugar en el que el funcionario conserva, con carácter acumulativo, sus principales lazos familiares, sus vínculos patrimoniales y sus intereses cívicos fundamentales, tanto activos como pasivos.<sup>28</sup>

63. Es obligado señalar que el concepto de «lugar de origen» sigue utilizándose para determinar la concesión de determinados derechos pecuniarios. Así, el funcionario que tiene un lugar de origen distinto de su lugar de destino, aun cuando tenga la nacionalidad del Estado en el que está situado dicho lugar de destino, tiene derecho al reembolso de los gastos de viaje incurridos por su cónyuge y las personas a su cargo desde su lugar de destino hasta su lugar de origen con motivo del cese definitivo en sus funciones (artículo 7, apartado 1, del anexo VII del Estatuto). Además, en caso de fallecimiento del funcionario, la institución de que se trate asume los gastos de transporte del cadáver hasta el lugar de origen (artículo 75 del Estatuto).

64. El pago a tanto alzado de los gastos de viaje anual desde el lugar de destino al lugar de origen y la concesión de dos días y medio de licencia adicional para desplazarse a su país de origen, al igual que los derechos pecuniarios mencionados en el apartado anterior, reflejan la especificidad de una categoría de funcionarios que, por motivos relacionados con su actividad profesional, se encuentran alejados de sus centros de intereses y a quienes el legislador estatutario quiere permitir que conserven su relación con estos últimos.

65. Para fundamentar su conclusión relativa a la falta de comparabilidad, el Tribunal General menciona, por lo que respecta a los recurrentes, una «cierta ruptura» con el lugar de origen y el hecho de que estos no pueden alegar que tienen una relación «más estrecha» con el lugar de origen que los beneficiarios de la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación, y ello debido a su mayor integración en la sociedad del Estado del lugar de destino caracterizada por la posesión de la nacionalidad de ese Estado. ¿Puede una mera y única diferencia en el grado de intensidad del vínculo con el Estado del lugar de origen, deducida de la existencia de una relación con otro Estado, caracterizar una situación objetivamente diferente, que puede calificarse de «no comparable»? En mi opinión, la respuesta a esta cuestión debe ser negativa.

66. He de señalar que de la adquisición de la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentra el lugar de destino no resulta imperativamente una modificación, en el expediente del funcionario de que se trate, de la decisión por la que se determina el lugar de origen. Este sigue siendo el mismo durante toda la carrera del funcionario, salvo decisión especial de la Administración, con carácter excepcional y previa presentación por parte del interesado de la justificación documental adecuada.<sup>29</sup> No puede considerarse que los vínculos familiares, sociales y patrimoniales de dicho funcionario con el Estado del lugar de origen se hayan debilitado necesariamente hasta el punto de extinguirse paulatinamente, máxime cuando el interesado posee también la nacionalidad de ese Estado, como sucede con 11 de los 24 recurrentes. Como mínimo resultaría paradójico, por no decir incoherente, considerar que la posesión por parte del funcionario de la nacionalidad del Estado del lugar de destino constituye un indicio importante de la existencia de vínculos múltiples y estrechos entre esa persona y el país de su

27 Artículo 7, apartado 4, del anexo VII del Estatuto.

28 Véase la sentencia de 2 de mayo de 1985, De Angelis/Comisión (144/84, EU:C:1985:171), apartados 13 y 14. He de señalar que, si bien en sus recursos de casación y en la vista, los recurrentes hicieron referencia a esta sentencia y al principio general del Derecho de la función pública mencionado en ella, cuya vulneración se invocaba ante el Tribunal General en apoyo de la excepción de ilegalidad, el segundo motivo de los recursos de casación tiene únicamente por objeto la vulneración del principio de igualdad de trato.

29 Artículo 7, apartado 4, del anexo VII del Estatuto.



nacionalidad, sin reconocer la misma función a la posesión de la nacionalidad del Estado del lugar de origen. A ello se ha de añadir que el lugar de origen del residente fuera del país de origen o del expatriado no es necesariamente el país del que el funcionario de que se trate posee la nacionalidad, extremo que admite el Consejo.

67. En estas circunstancias, en mi opinión, la situación de los funcionarios beneficiarios de las ventajas controvertidas y la de aquellos que no se benefician de ellas, cuyo lugar de origen, al igual que sucede con los primeros, es distinto de su lugar de destino, pero poseen, además, la nacionalidad del Estado en que se encuentra dicho lugar de destino, pueden considerarse comparables a la vista del objeto y la finalidad de las disposiciones estatutarias que instituyen dichas ventajas, debiendo recordarse que no se requiere que las situaciones de que se trata sean idénticas.<sup>30</sup>

68. Si bien la motivación del Tribunal General relativa a este particular me parece, por consiguiente, errónea, no procede anular las sentencias recurridas por las que se desestiman los recursos de anulación. Cabe recordar que, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de dicha sentencia y procede efectuar una sustitución de los fundamentos de Derecho.<sup>31</sup> En el caso de autos, el error cometido por el Tribunal General en cuanto a la comparabilidad de las situaciones de que se trata no puede dar lugar a la anulación de las sentencias recurridas puesto que la diferenciación efectuada en el artículo 7 del anexo V y en el artículo 8 del anexo VII del Estatuto está objetivamente justificada.<sup>32</sup>

### *3. Sobre la justificación de la diferencia de trato*

69. Ha de recordarse que el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

70. El Tribunal de Justicia ha precisado que una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato.<sup>33</sup>

71. Así, resulta, en primer término, que la limitación debe estar «establecida por la ley». Dicho de otro modo, la medida de que se trate debe tener una base jurídica, extremo que, en el presente caso, no plantea dificultad alguna, al estar las ventajas controvertidas y sus requisitos de concesión previstos en el artículo 7 del anexo V y en el artículo 8 del anexo VII del Estatuto, en relación con el artículo 4 de este mismo anexo VII.

<sup>30</sup> Véase la sentencia de 10 de mayo de 2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286), apartado 42.

<sup>31</sup> Véase la sentencia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión (C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368), apartado 118.

<sup>32</sup> Procede señalar que, con independencia de su conclusión de la falta de comparabilidad entre las categorías de funcionarios afectados, el Tribunal General llevó a cabo una apreciación específica de la proporcionalidad de la normativa litigiosa. En este sentido, estimó que las medidas establecidas por el legislador estatutario no son manifiestamente desproporcionadas a la vista del objetivo perseguido por dicho legislador. Los recurrentes censuran este análisis del Tribunal General en el marco del segundo motivo de sus recursos de casación, basado en la violación del principio de igualdad de trato.

<sup>33</sup> Véase, en particular, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 47 y jurisprudencia citada.

72. En segundo término, por lo que se refiere al vínculo entre la diferencia de trato efectuada y los objetivos de interés general perseguidos por el legislador, procede señalar que, cuando se trata de un acto legislativo de la Unión, corresponde al legislador de la Unión acreditar la existencia de criterios objetivos expuestos como justificación de la diferencia de trato y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de dichos criterios.<sup>34</sup> A este respecto, las instituciones de que se trata hicieron referencia a los considerandos 2, 12 y 24 del Reglamento n.º 1023/2013, considerando este último que indica que «las normas sobre la licencia por viaje y el pago anual de gastos de viaje entre el lugar de destino y el de origen han de ser modernizadas, racionalizadas y vinculadas al estatuto de expatriado, con el fin de hacer su aplicación más simple y más transparente».

73. El examen de los considerandos del citado Reglamento pone de manifiesto que el objetivo concreto mencionado en el apartado anterior se inscribía en una voluntad más amplia del legislador de lograr una buena relación coste-eficacia respecto de la función pública europea, y de garantizarla en un contexto de notoria crisis económica que implicaba una política de control del gasto público, garantizando al mismo tiempo una contratación de personal de calidad sobre una base geográfica lo más amplia posible. El Consejo precisó que la modernización de las normas que regulan el pago de los gastos de viaje anual al lugar de origen y la concesión de una licencia en el país de origen tiene en cuenta la evolución del transporte aéreo, que se caracteriza por vuelos regulares a destinos variados y económicamente asequibles. A esta observación objetiva puede añadirse la de la sencillez y la gratuidad de las comunicaciones por Internet, que contribuyen también a la conservación de un vínculo con el lugar de origen.

74. Me cuesta no considerar legítimos los objetivos así perseguidos por el legislador al adoptar el Reglamento n.º 1023/2013 con el fin de garantizar una gestión de la función pública viable desde el punto de vista técnico y económico. Debido a su complejidad intrínseca y a la dificultad de aplicarlos, dichos objetivos van más allá de meras y estrictas consideraciones financieras de economía presupuestaria.

75. El Consejo indica que, para racionalizar las normas sobre el pago de los gastos de viaje anual y la licencia por viaje, garantizando al mismo tiempo la mejor relación coste-eficacia respecto de la función pública europea, el legislador de 2013 introdujo un criterio de diferenciación dirigido a especificar lo mejor posible los destinatarios de la medida y limitar su concesión a las categorías de personas que consideró que más la necesitan, a saber, las personas que tienen el estatuto de residente fuera del país de origen o de expatriado, cuyo reconocimiento condiciona la concesión de las dos ventajas antes citadas. Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, si bien es cierto que los funcionarios pueden sufrir los inconvenientes de su expatriación de una manera más o menos intensa y, por tanto, subjetiva, las disposiciones del artículo 4 del anexo VII del Estatuto se basan en elementos objetivos y uniformes,<sup>35</sup> lo que contradice cualquier alegación de los recurrentes en cuanto a una diferenciación por esencia arbitraria.

76. En tercer término, en lo que atañe a la proporcionalidad de las disposiciones litigiosas, es posible, a mi juicio, excluir cualquier conclusión de diferenciación manifiestamente inadecuada. La reserva del pago de los gastos de viaje anual al lugar de origen y de la licencia por viaje únicamente a los funcionarios que tienen un lugar de origen distinto del lugar de destino y que perciben la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación me parece, por el contrario,

<sup>34</sup> Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 48 y jurisprudencia citada.

<sup>35</sup> Véanse las sentencias de 20 de febrero de 1975, Airola/Comisión (21/74, EU:C:1975:24), apartado 9; de 16 de octubre de 1980, Hochstrass/Tribunal de Justicia (147/79, EU:C:1980:238), apartados 12 y 13, y de 15 de enero de 1981, Vutera/Comisión (1322/79, EU:C:1981:6), apartado 9.

que puede contribuir a la consecución de los objetivos de modernización y racionalización del legislador, dirigidos a garantizar una buena relación coste-eficacia respecto de la función pública europea, preservando al mismo tiempo la contratación de personal sobre una base geográfica lo más amplia posible y, en consecuencia, su atractivo y representatividad.

77. Así, las ventajas controvertidas están destinadas a funcionarios que no están integrados, o lo están mínimamente, en la sociedad del Estado del lugar de destino, debido a su estatuto de extranjero en el país de acogida o a la obligación de cambiar de residencia con ocasión de su ingreso en el servicio para instalarse en el territorio de dicho Estado. Como señaló acertadamente el Consejo en la vista, el criterio de la expatriación o de la residencia fuera del país de origen para determinar los funcionarios *más* necesitados de apoyo económico para mantener los lazos con su lugar de origen está en perfecta consonancia con la lógica del sistema establecido por el Estatuto reformado. En el marco de su amplio margen de apreciación, el legislador optó, entre las posibles soluciones, por restringir el número de beneficiarios de las ventajas controvertidas excluyendo la categoría de funcionarios representada por los recurrentes al estimar que su relación con el lugar de origen era menor.

78. Además, si bien el artículo 7 del anexo V y el artículo 8 del anexo VII del Estatuto deben interpretarse en relación con el artículo 4 del anexo VII del Estatuto, respecto a la concesión de la indemnización por residencia fuera del país de origen o por expatriación, esta última disposición está redactada con suficiente precisión y claridad, lo que garantiza una aplicación simple y transparente de las citadas disposiciones estatutarias, conforme al objetivo del legislador indicado en el considerando 24 del Reglamento n.º 1023/2013. La afirmación de los recurrentes de que el antiguo sistema era más simple y transparente no contradice la conclusión antes mencionada.

79. En apoyo de su reproche relativo a la diferenciación arbitraria o inadecuada, los recurrentes exponen además, a título ilustrativo, dos situaciones que, a su juicio, son relevantes. La primera se refiere a un eventual cambio de lugar de destino de un solicitante cuyo lugar de origen está situado en un Estado tercero, situación esta que da lugar a que se pueda obtener la indemnización por residencia fuera del país de origen y, principalmente, a la determinación de una indemnización de mayor importe por los gastos de viaje con arreglo a las nuevas modalidades de cálculo de la asignación por kilómetro que figuran en el artículo 8, apartado 2, del anexo VII del Estatuto. La segunda se refiere a la situación de un funcionario cuyo lugar de origen está situado en un Estado tercero, que tiene derecho a percibir la indemnización por residencia fuera del país de origen, pero que no percibe el reembolso a tanto alzado de los gastos de viaje anual debido a que la distancia entre la capital del Estado miembro cuya nacionalidad posee y el lugar de destino es inferior a 200 km.

80. Ha de observarse que los dos supuestos contemplados por los recurrentes pueden calificarse de hipotéticos o teóricos, puesto que no corresponden en modo alguno a su situación. Ahora bien, es importante señalar que un funcionario no está legitimado para actuar en interés de la ley o de las instituciones y no puede alegar, en apoyo de un recurso de anulación, más que aquellas imputaciones que le afecten personalmente.<sup>36</sup> Para fundamentar la excepción de ilegalidad de las disposiciones estatutarias litigiosas, los recurrentes invocan la violación del principio de igualdad de trato alegando que se hallan en una situación comparable a la de los beneficiarios de las dos ventajas controvertidas y que la diferencia de trato no está justificada. Por consiguiente, me parece que el fundamento de la excepción de ilegalidad debe apreciarse únicamente a la luz de la situación de los recurrentes, nacionales belgas en servicio en Bruselas pero que tienen un lugar de origen distinto del lugar de destino, ya que el control del Tribunal de Justicia debe efectuarse *in concreto*. De ello se deduce, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia solo puede tener en cuenta la alegación de los recurrentes en la medida en que esta tiene por objeto probar que las disposiciones estatutarias litigiosas han vulnerado el principio de igualdad de trato en lo que a ellos concierne personalmente.

<sup>36</sup> Véase, en este sentido, el auto de 8 de marzo de 2007, Strack/Comisión (C-237/06 P, EU:C:2007:156), apartado 64.

81. En cualquier caso, por lo que respecta a la primera situación a que se refieren los recurrentes, procede señalar que, para que pueda reprocharse al legislador haber vulnerado el principio de igualdad de trato, es necesario que el trato cuestionado haya dado lugar a una desventaja para determinadas personas respecto de otras,<sup>37</sup> lo que no se corresponde con el ejemplo de un aumento de la indemnización al que aluden los recurrentes. En cuanto a la segunda situación, esta no aborda el principio con arreglo al cual un funcionario puede optar a la obtención del pago de los gastos de viaje anual, sino la cuestión de las modalidades de cálculo de la indemnización por kilómetro, que no tienen en cuenta el tramo comprendido entre 0 y 200 kilómetros. De estas consideraciones no puede deducirse que se haya llevado a cabo una diferenciación manifiestamente inadecuada entre los beneficiarios de esa ventaja y los recurrentes en lo que respecta a la titularidad de esta. Por otro lado, como señala la Comisión, el método de cálculo antes citado no contradice el objetivo perseguido por el legislador de racionalización y reserva del pago de los gastos de viaje anual a quienes tienen más necesidad de obtenerlo.

82. Los recurrentes no han formulado otras alegaciones en cuanto a la proporcionalidad de la normativa litigiosa que puedan fundamentar la conclusión de que existe una diferenciación arbitraria o manifiestamente inadecuada, o una vulneración del contenido esencial del principio de igualdad ante la ley enunciado en el artículo 20 de la Carta.

83. En atención a todo lo expuesto, procede constatar que el Tribunal General apreció erróneamente el carácter comparable de las situaciones de que se trata, pero que este error no puede dar lugar a la anulación de las sentencias recurridas, dado que la diferencia de trato denunciada está objetivamente justificada.

84. Por consiguiente, deben desestimarse las imputaciones formuladas contra esta parte de las sentencias recurridas.

## **VII. Conclusión**

85. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y que condene en costas a los recurrentes.

<sup>37</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 39.