



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de noviembre de 2013 *

«Recurso por omisión — Adaptación anual de las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea — Estatuto de los Funcionarios — Adaptación de los coeficientes correctores — Decisión del Consejo — Negativa a adoptar la propuesta de la Comisión — Abstención de actuar — Inadmisibilidad»

En el asunto C-196/12,

que tiene por objeto un recurso por omisión interpuesto, con arreglo al artículo 265 TFUE, el 26 de abril de 2012,

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

parte demandante,

apoyada por:

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

parte coadyuvante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bauer y J. Herrmann, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

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

Reino de España, representado por las Sras. N. Díaz Abad y S. Centeno Huerta, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels y M. Bulterman, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. E. Jenkinson y J. Beeko, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. R. Palmer, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. T. von Danwitz (Ponente), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y el Sr. C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al no adoptar la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se adaptan, a partir del 1 de julio de 2011, las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea así como los coeficientes correctores que afectan a dichas retribuciones y pensiones [COM(2011) 820 final; en lo sucesivo, «propuesta de reglamento»], el Consejo de la Unión Europea ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, adoptado mediante el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (DO L 56, p. 1; EE 01/01, p. 129), en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1080/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO L 311, p. 1), con la redacción resultante de la corrección de errores publicada el 5 de junio de 2012 (DO L 144, p. 48) (en lo sucesivo, «Estatuto»).

Marco jurídico

- 2 El artículo 65 del Estatuto establece:

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

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

2. En caso de variación importante del coste de vida, el Consejo adoptará, en un plazo máximo de dos meses, medidas de adaptación de los coeficientes correctores y, en su caso, sobre aplicación con carácter retroactivo.

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas que se requieran para la aplicación del presente artículo por mayoría cualificada prevista en el artículo 16 [TUE], apartados 4 y 5 [...]».

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

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

5 El artículo 1 del anexo XI del Estatuto, que forma parte de la sección 1 del capítulo 1 de dicho anexo, prevé que, a efectos del examen previsto en el artículo 65, apartado 1, del Estatuto, Eurostat elaborará cada año, antes de que finalice el mes de octubre, un informe sobre la evolución del coste de la vida en Bruselas (Bélgica) (índice internacional de Bruselas), sobre la evolución del coste de la vida fuera de Bruselas (paridades económicas e índices implícitos) y sobre la evolución del poder adquisitivo de las retribuciones de los funcionarios nacionales de las administraciones centrales de ocho Estados miembros (indicadores específicos).

6 A tenor del artículo 3 del anexo XI del Estatuto, que constituye la sección 2 del capítulo 1 de dicho anexo, titulada «Disposiciones para la adaptación anual de las retribuciones y las pensiones»:

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

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

[...]

5. No se aplicarán coeficientes correctores en Bélgica y Luxemburgo. Los coeficientes correctores aplicables:

a) a las retribuciones abonadas a los funcionarios de la Unión que presten sus servicios en los demás Estados miembros y en determinados otros lugares de destino,

b) [...] a las pensiones de la Unión abonadas en otros Estados miembros por la parte correspondiente a los derechos adquiridos antes del 1 de mayo de 2004,

vendrán determinados por la relación entre las paridades económicas mencionadas en el artículo 1 del presente anexo y los tipos de cambio a que se hace referencia en el artículo 63 del Estatuto para los distintos países.

[...]»

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

«En caso de deterioro grave y repentino de la situación económica y social de la Unión, evaluada a la luz de los datos objetivos facilitados a esos efectos por la Comisión, ésta [...] presentará las oportunas propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo, que decidirán conforme al artículo 336 [TFUE].»

- 8 Conforme al artículo 15, apartado 1, del anexo XI, las disposiciones que se establecen en el mismo anexo son aplicables desde el 1 de julio de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2012.

Antecedentes del litigio

- 9 Considerando que las recientes crisis financieras y económicas que se han producido en la Unión crean «un deterioro grave y repentino de la situación económica y social en la [Unión]» en el sentido del artículo 10 del anexo XI del Estatuto, el Consejo, en diciembre de 2010, pidió a la Comisión que presentara las propuestas pertinentes, sobre la base de dicho artículo 10, a tiempo para que el Parlamento Europeo y el Consejo pudieran estudiarlas y adoptarlas antes de finales de 2011
- 10 En respuesta a esta petición, la Comisión presentó al Consejo, el 13 de julio de 2011, el informe sobre la cláusula de excepción (artículo 10 del anexo XI del Estatuto) [COM(2011) 440 final], en el que, teniendo en cuenta quince indicadores y las previsiones económicas europeas publicadas por su Dirección General «Asuntos Económicos y Financieros» el 13 de mayo de 2011, llegaba a la conclusión de que no procedía presentar una propuesta sobre la base del artículo 10 del anexo XI del Estatuto.
- 11 El examen de este informe dio lugar a subsiguientes debates en el Consejo, a raíz de los cuales éste dirigió una nueva solicitud a la Comisión para que aplicara el mencionado artículo 10 y presentara una propuesta adecuada de ajuste de las retribuciones.
- 12 En respuesta a esta solicitud, la Comisión presentó la comunicación COM(2011) 829 final, de 24 de noviembre de 2011, por la que se ofrecía información adicional al informe COM(2011) 440 final, que se basaba, en particular, en las previsiones económicas europeas publicadas por su Dirección General «Asuntos Económicos y Financieros» el 10 de noviembre de 2011. La Comisión llegó nuevamente a la conclusión de que la Unión no se enfrentaba a una situación excepcional en el sentido del artículo 10 del anexo XI del Estatuto y de que, por tanto, no consideraba estar en situación de aplicar la cláusula de excepción.
- 13 El mismo día, la Comisión presentó su propuesta de reglamento, que incluía una exposición de motivos. La adaptación de las retribuciones propuesta sobre la base del método «normal» previsto en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto era del 1,7 %.
- 14 Mediante la Decisión 2011/866/UE del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, relativa a la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se adaptan, a partir del 1 de julio de 2011, las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea así como los coeficientes correctores que afectan a dichas retribuciones y pensiones (DO L 341, p. 54), el Consejo decidió «no adoptar la propuesta de [reglamento]», en particular, por los motivos siguientes:
- «(8) [...] El Consejo tiene la convicción de que la crisis financiera y económica por la que atraviesa actualmente la Unión, y que ha dado lugar a considerables ajustes presupuestarios, entre otros la reducción de los salarios de los funcionarios nacionales, en un elevado número de los Estados miembros, constituye un deterioro grave y repentino de la situación económica y social de la Unión.

[...]

- (13) A la luz de lo expuesto, el Consejo estima que la posición de la Comisión en lo relativo a la existencia de un deterioro grave y repentino de la situación económica y social y su negativa a presentar una propuesta con arreglo al artículo 10 del anexo XI del Estatuto de los funcionarios se basa en motivos manifiestamente insuficientes y erróneos.
- (14) Dado que el Tribunal de Justicia [...] dictaminó en el asunto [que dio lugar a la sentencia de 24 de noviembre de 2010, Comisión/Consejo (C-40/10, Rec. p. I-12043),] que, para el período de aplicación del anexo XI del Estatuto, el procedimiento establecido en su artículo 10 constituye el único medio para tener en cuenta la crisis económica en el ajuste de las retribuciones, el Consejo dependía de una propuesta de la Comisión para aplicar dicho artículo en una situación de crisis.
- (15) El Consejo tiene la convicción de que, a la vista de la formulación del artículo 10 del anexo XI del Estatuto de los funcionarios, y conforme a la obligación de cooperación leal entre las instituciones consagrada en el artículo 13 [TUE], apartado 2, segunda frase, [...], la Comisión estaba obligada a presentar al Consejo una propuesta adecuada. Las conclusiones [...] de la Comisión y su omisión de presentar tal propuesta, vulneran, pues, dicha obligación.
- (16) Dado que el Consejo solo puede actuar a propuesta de la Comisión, al sacar conclusiones erróneas de los datos y abstenerse de presentar una propuesta conforme al artículo 10 del anexo XI del Estatuto, la Comisión ha impedido al Consejo reaccionar de manera adecuada al grave y repentino deterioro de la situación económica y social mediante la adopción de un acto en virtud del artículo 10 del anexo XI del Estatuto».
- 15 Paralelamente a la interposición de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE contra la Decisión 2011/866 en el asunto que ha dado lugar a la sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo (C-63/12), la Comisión notificó a la Presidencia del Consejo un escrito fechado el 25 de enero de 2012 y registrado en la Secretaría del Consejo el 20 de febrero de 2012, en el que lo requería, en virtud del artículo 265 TFUE, a adoptar la propuesta de reglamento en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho escrito. El Consejo «tomó nota» del escrito.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 16 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Declare que, al no adoptar la propuesta de reglamento, el Consejo incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto.
 - Condene en costas al Consejo.
- 17 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión.
- 18 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2012, se admitió la intervención del Parlamento en apoyo de las pretensiones de la Comisión y de la República Federal de Alemania, el Reino de España, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

- 19 La Comisión afirma que ha interpuesto el presente recurso por omisión a título preventivo, para el caso de que se declare que la actitud del Consejo constituye una abstención de actuar, particularmente en lo que se refiere a la adaptación de los coeficientes correctores, y de que, en el marco del recurso de anulación interpuesto contra la Decisión 2011/866, el Tribunal de Justicia no considere que dicha Decisión sea un acto impugnabile.
- 20 La Comisión alega que, en el supuesto de que esta Decisión no constituya una «verdadera» negativa a adoptar la propuesta de reglamento, el Consejo ha vulnerado su obligación de actuar derivada del artículo 3, apartado 1, del anexo XI del Estatuto, es decir, la obligación de adoptar la propuesta presentada por la Comisión antes de finales del año en curso. Señala que, al no haberse presentado una propuesta con arreglo al artículo 10 de dicho anexo, no se cumplía un requisito formal para la aplicación de tal artículo, de modo que, en virtud de la sentencia de 24 de noviembre de 2010, Comisión/Consejo, antes citada, el Consejo estaba obligado a adoptar la propuesta de reglamento basada en el mencionado artículo 3.
- 21 Con arreglo al artículo 265 TFUE, apartado 1, una institución de la Unión puede recurrir al Tribunal de Justicia con objeto de que declare que, en violación de los Tratados, el Consejo se ha abstenido de pronunciarse.
- 22 Esta vía de recurso se basa en la idea de que la inacción ilegal de una institución permite, en particular, a las demás instituciones, recurrir ante el Tribunal de Justicia a fin de que éste declare que la abstención de actuar es contraria al Tratado FUE. Dicho artículo contempla la omisión como la abstención de pronunciarse o de definir una posición y no como la adopción de un acto distinto del que la parte recurrente hubiera deseado o considerado necesario (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Buckl y otros/Comisión, C-15/91 y C-108/91, Rec. p. I-6061, apartado 17, y de 16 de febrero de 1993, ENU/Comisión, C-107/91, Rec. p. I-599, apartado 10 y jurisprudencia citada).
- 23 Ahora bien, el Consejo definió su posición sobre la propuesta de reglamento al adoptar la Decisión 2011/866, que constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia en los apartados 29 a 33 de la sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo, antes citada.
- 24 En efecto, al objeto de manifestar su punto de vista sobre dicha propuesta, el Consejo adoptó formalmente una «decisión» que fue publicada en la serie L del *Diario Oficial de la Unión Europea*, la cual contiene la legislación de la Unión.
- 25 Asimismo, el Consejo destacó, en los considerandos de la Decisión 2011/866 que, habida cuenta de la crisis financiera y económica actual, la Comisión estaba obligada a presentar una propuesta adecuada en virtud de la cláusula de excepción prevista en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto.
- 26 De lo anterior se deriva que el Consejo no se abstuvo de pronunciarse sobre la propuesta de reglamento, que se basaba en el artículo 3 de dicho anexo, sino que la desestimó esencialmente.
- 27 Esta definición de posición se refiere a la totalidad de la propuesta de reglamento, incluida la adaptación de los coeficientes correctores, aun cuando el Consejo no haya explicado de manera separada los motivos por los que rechazó adaptar estos coeficientes correctores.
- 28 En efecto, por un lado, el título de la Decisión 2011/866 y su parte dispositiva mencionan el título completo de la propuesta de reglamento.

- 29 Por otro lado, la cláusula de excepción prevista en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto y la motivación de la Decisión 2011/866, que se basa en el motivo de que la Comisión debería haber presentado una propuesta fundada en dicho artículo 10 en lugar de presentarla sobre la base del artículo 3 del mismo anexo, se refieren a la adaptación anual de las retribuciones y pensiones en su conjunto, es decir, tanto a la adaptación del nivel general de las retribuciones y pensiones como a la de los coeficientes correctores, como ha declarado el Tribunal de Justicia en los apartados 90 a 95 y 100 a 103 de la sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo, antes citada.
- 30 Por consiguiente, no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 265 TFUE.
- 31 Procede declarar, por tanto, la inadmisibilidad del recurso por omisión.

Costas

- 32 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo la condena en costas de la Comisión y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por ésta, procede condenarla en costas. Conforme al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**
- 3) La República Federal de Alemania, el Reino de España, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Firmas