

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 15 de julio de 1994 *

En los asuntos acumulados T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93,
T-581/93 y T-582/93,

Martine Browet, con domicilio en Bruselas,

Odette Hubert-Michiels, con domicilio en Hofstade (Bélgica),

Christiane Deriu-Fossoul, con domicilio en Auderghem (Bélgica),

Helen Hartmann, con domicilio en Bruselas (Bélgica),

Lucia Serra-Boschi, con domicilio en Watermael-Boitsfort (Bélgica),

Olivier Bordet, con domicilio en Bruselas,

* Lengua de procedimiento: francés.

Giovanni Lampitelli, con domicilio en Tervuren (Bélgica),

todos ellos funcionarios de la Comisión de las Comunidades Europeas, representados por M^e Lucas Vogel, Abogado de Bruselas,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Gianluigi Valsecia, Consejero Jurídico Principal, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tienen por objeto la anulación de las decisiones de la Comisión de 13 de agosto de 1993, por las que se desestiman las reclamaciones de los demandantes, dirigidas contra las decisiones de practicar retenciones en su sueldo respectivo, a raíz de su participación en las acciones de huelga que tuvieron lugar en los meses de junio y octubre de 1991,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera),

integrado por los Sres.: R. García-Valdecasas, Presidente; B. Vesterdorf y J. Biancarelli, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos y marco jurídico del recurso

- 1 Durante el año 1991, las organizaciones sindicales y profesionales (en lo sucesivo, «OSP») pidieron al personal de las Instituciones que se manifestara, mediante acciones de huelga, contra los retrasos que consideraban que se habían producido en la actuación del Consejo referente al tema de las modalidades de adaptación de las retribuciones comunitarias, que en aquel momento estaba siendo objeto de examen.

- 2 En Bruselas, se decidieron paros para los días 18, 19, 25 y 26 de junio, así como para los días 2 y 3 de octubre de 1991. Durante dichos paros, la Comisión tomó la decisión de cerrar, por motivos de seguridad, los restaurantes y guarderías infantiles y de interrumpir el funcionamiento de sistemas informáticos.

- 3 El 25 de octubre de 1991, la Comisión, a través de una comunicación al personal, informó de que, de conformidad con su precedente decisión de 16 de diciembre de 1970, se practicaría una retención en el sueldo, de acuerdo con unas normas adoptadas de consuno con las demás Instituciones.

- 4 Para poder hacer un cálculo de las jornadas de huelga y de los paros que se produjeron con tal motivo, fueron distribuidos al personal formularios, que se adjuntaron a la referida comunicación de 25 de octubre de 1991, dirigidos a los funcionarios y agentes que habían desempeñado sus funciones durante las jornadas de huelga, bien voluntariamente o por haber sido objeto de una determinación de servicios mínimos, o a aquellos que hubieren estado ausentes por causas ajenas al movimiento de huelga. En dicho formulario, se precisaba expresamente que la falta de respuesta dentro del plazo señalado se consideraría que «significa la participación en todos los paros correspondientes a su lugar de destino».

- 5 El 15 de noviembre de 1991, se mantuvo un primer intercambio de impresiones, en el transcurso de una reunión de concertación técnica entre las OSP y la Comisión, sobre las normas de reanudación del trabajo y, en particular, sobre la aplicación de una retención en las retribuciones a raíz de las jornadas de huelga.

- 6 Al término de una reunión de concertación política, celebrada el 25 de noviembre de 1991, el Miembro de la Comisión encargado de los asuntos de personal y administración, Sr. Cardoso E Cunha, señaló que «la discusión sobre este tema no está cerrada».

- 7 Durante la reunión de la junta de jefes de administración de 29 de noviembre de 1991, estos últimos acordaron recomendar a sus respectivas Autoridades Facultadas para Proceder a los Nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») que adoptarían unas normas sobre reanudación del trabajo según las cuales, el 75 % de las jornadas de huelga serían objeto:
- De retenciones en los sueldos, por lo que respecta a un 25 % de dichas jornadas.
 - De compensación en forma de horas extraordinarias no retribuidas o no compensadas, por lo que se refiere al 50 % restante.
- 8 Las normas a que se acaba de hacer referencia fueron discutidas una vez más en otra reunión de concertación política, celebrada el 22 de mayo de 1992, a cuya conclusión el Comisario, Sr. Cardoso E Cunha expresó su postura en los siguientes términos: «Subrayo que este asunto no puede seguir aplazándose. Declaro, sin hacer ningún juicio anticipado, que sería preciso esperar al final del procedimiento para cerrar dicho capítulo. Deseo mantener contactos con las OSP para el seguimiento de este tema.»
- 9 El 12 de noviembre de 1992 tuvo lugar una última reunión de concertación política, durante la cual el referido Comisario declaró, a pesar de las reticencias de las OSP, que «la Comisión se suma a la solución adoptada por el Consejo y por las demás Instituciones» y declaró «que el procedimiento ha llegado a su fin».
- 10 Las normas sobre reanudación del trabajo y, en particular, las relativas a las retenciones en las retribuciones, conforme con las recomendaciones formuladas por los jefes de administración durante su reunión de 29 de noviembre de 1991 (véase *supra*, apartado 7), fueron comunicadas al personal en las *Informations administratives* (en lo sucesivo, «IA») de 18 de noviembre de 1992. En dicha comunicación se señala que «en el transcurso de una última reunión de concertación política con las OSP, celebrada el 12 de noviembre de 1992, el Comisario encargado de los asuntos de personal y administración consideró cerrado el procedimiento de concertación

sobre dicha cuestión y comunicó la decisión de la AFPN de la Comisión de aplicar las mismas disposiciones que había adoptado el Consejo, como se ha indicado anteriormente. Los servicios competentes de la DG IX procederán por consiguiente a practicar la retención prevista más arriba».

- 11 Al procederse al pago, a finales del mes de diciembre de 1992, de los atrasos del sueldo adeudados correspondientes al año 1992, la Administración practicó simultáneamente las retenciones por las ausencias con motivo de la huelga contabilizadas mediante las respuestas del personal al referido formulario de 25 de octubre de 1991. La justificación de dichas retenciones aparecía mencionada en las hojas de haberes.
- 12 Los días 17 de marzo de 1993 (asunto T-576/93), 19 de marzo de 1993 (asunto T-577/93), 23 de marzo de 1993 (asunto T-578/93), 22 de marzo de 1993 (asunto T-579/93), 2 de abril de 1993 (asunto T-580/93) y 18 de marzo de 1993 (asuntos T-581/93 y T-582/93), los demandantes presentaron una reclamación, cada uno en la parte que le afecta, con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto») dirigida contra la citada decisión de la Comisión de practicar una retención en su retribución. Todas estas reclamaciones están redactadas en idénticos términos.
- 13 Dichas reclamaciones fueron denegadas expresamente mediante decisiones de fecha 23 de julio de 1993, redactadas también en términos idénticos y notificadas a través de una nota de 13 de agosto de 1993, recibida por los interesados entre el 13 y el 27 de septiembre de 1993.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Ante dichas circunstancias, mediante escritos registrados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 15 de diciembre de 1993, los demandantes interpusieron los presentes recursos, redactados en términos idénticos; el 17 de febrero de 1994,

la Comisión presentó siete escritos de contestación, redactados también en términos prácticamente idénticos. A falta de escrito de réplica, el procedimiento escrito concluyó en dicha fecha.

- 15 Cada uno de los demandantes solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la decisión expresa de 13 de agosto de 1993, por la que se desestima la reclamación formulada ante la Comisión por el demandante, mediante la cual se impugnaba la decisión de practicar retenciones en los pagos de atrasos de su sueldo correspondiente a 1991 a raíz de las huelgas de junio y octubre de 1991.
 - Condene en costas a la parte demandada, con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, incluidos los gastos indispensables realizados a efectos del procedimiento y, en particular, los gastos de domiciliación, desplazamiento y estancia, así como los honorarios de los Abogados, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del artículo 73 de dicho Reglamento.
- 16 En cada uno de los recursos, excepto en el asunto T-577/93, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso interpuesto por el demandante.
 - Resuelva sobre las costas conforme a Derecho.

- 17 En el asunto T-577/93, Hubert-Michiels/Comisión, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso y, en cualquier caso, lo desestime.

— Resuelva sobre las costas conforme a Derecho.

- 18 Mediante auto de fecha 14 de junio de 1994, el Presidente de la Sala Tercera acordó la acumulación de los asuntos T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 y T-582/93.

- 19 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se oyeron los informes orales del Abogado y del Agente de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la audiencia pública de 30 de junio de 1994.

Sobre la admisibilidad

- 20 Por lo que respecta a la admisibilidad de los recursos, la Comisión no formula ninguna objeción, excepto en relación con el asunto T-577/93. En cuanto a éste se refiere, la Comisión señala que la demandante presentó su reclamación el 16 de abril de 1993, es decir, más de tres meses después de que se produjera el presunto hecho lesivo y que, en consecuencia, debe considerarse que su reclamación se presentó fuera de plazo. Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad de dicho recurso.

- 21 En la vista, el Abogado de los demandantes sostuvo que la Comisión no estaba en condiciones de determinar con precisión la fecha en que la demandante en el asunto T-577/93 recibió su hoja de haberes correspondiente al mes de diciembre de 1992.
- 22 El Tribunal de Primera Instancia considera que, en cualquier caso, procede antes que nada, en las circunstancias del presente caso, efectuar un examen a fondo de los asuntos.

Sobre el fondo

Los demandantes han invocado dos motivos en apoyo de su respectivo recurso:

- En primer lugar, una infracción de lo dispuesto en el Acuerdo de 20 de septiembre de 1974, relativo a las relaciones entre la Comisión y las OSP (en lo sucesivo, «Acuerdo»).
- En segundo lugar, una infracción de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 25 y en el artículo 62 del Estatuto.

Por lo que se refiere a la infracción del apartado 12 del Acuerdo, por una parte, y del apartado 10 del Anexo del Acuerdo, por otra

- 23 El apartado 12, que figura en el Capítulo II del Acuerdo, dispone: «La concertación se plasmará en un Proyecto de Acuerdo o en un acta en la que se detallarán las diferentes posturas, sobre las cuales se pronunciará la Comisión.» El apartado 10 del Anexo del Acuerdo, relativo a las «disposiciones relativas a los días de cesación

del trabajo», dispone: «Las normas de reanudación del trabajo serán objeto de concertación entre la Comisión y las organizaciones participantes en el conflicto.» (*traducción no oficial*).

— Alegaciones de las partes

- 24 Los demandantes afirman que el Acuerdo tiene un carácter jurídico vinculante y que, por consiguiente, la Comisión no podía legalmente, como lo ha hecho, decidir «de forma unilateral y autoritaria» la práctica de retenciones en las retribuciones, sin haber continuado hasta el final una concertación con las OSP.
- 25 Los demandantes afirman que dicha decisión se anunció al comienzo de la reunión de concertación de 12 de noviembre de 1992, mientras que, al concluir la reunión precedente de 22 de mayo de 1992, el representante de la Comisión había afirmado que el procedimiento aún no estaba cerrado y que posteriormente no se había celebrado ninguna reunión con las OSP. El cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo hubiera supuesto, según los demandantes, que concluidas las negociaciones se redactara un Proyecto de Acuerdo, o que, caso de persistir el desacuerdo, se elaborase un acta que sintetizara las diferentes posturas de las partes. Según los demandantes, la Comisión únicamente podría haber adoptado las decisiones impugnadas con posterioridad a la redacción de dicha acta.
- 26 Además, la Comisión ni siquiera respetó su propia decisión, anunciada en el transcurso de la reunión de 12 de noviembre de 1992, según la cual llegaría a un acuerdo con las demás Instituciones, para fijar las normas exactas de reanudación del trabajo. En efecto, si bien el Consejo también decidió practicar retenciones en las retribuciones, a raíz de las acciones de huelga, dicha decisión es fruto de una concertación en debida forma con las OSP y es totalmente específica del Consejo.

- 27 La Comisión, que señala que la concertación se desarrolló adecuadamente y que se concretó en numerosas reuniones, entre los meses de noviembre de 1991 y noviembre de 1992, afirma que la inexistencia de un acta que resuma las posturas defendidas por las partes en la reunión de concertación no constituye un vicio de procedimiento. Las actas de sesiones hubieran permitido dejar constancia de las diferentes posturas de cada una de las partes.
- 28 Según la Comisión, un procedimiento de concertación tiene por objeto permitir a las partes exponer sus opiniones y llegar a una valoración lo más completa posible del asunto. Aunque tenga por objeto aproximar las posiciones respectivas de las partes, la «dialéctica de concertación» no implica necesariamente que sólo aquella que conduzca a un acuerdo sea la que respete las normas establecidas por el Acuerdo.
- 29 La Comisión rechaza toda idea de contradicción entre las afirmaciones de su representante, al estimar el 22 de mayo de 1992 que el procedimiento aún no estaba cerrado y su decisión, de 12 de noviembre de 1992, de declarar concluida la fase de concertación, sin que se hubieran producido otras consultas entre estas dos fechas. Recuerda, en efecto, que la concertación ya había durado un año y que los contactos con las OSP han sido numerosos.
- 30 Según la Comisión, el hecho de que no se haya elaborado formalmente un acta que recoja las opiniones expuestas durante la concertación, no puede constituir, por sí solo, un motivo suficiente para invalidar un procedimiento cuyas actas de sesiones permitían ya comprender perfectamente las posturas expuestas por ambas partes.
- 31 Además, las normas de aplicación del principio de la retención en la retribución en caso de huelga, adoptado en 1970, han sido objeto de numerosas discusiones con

las demás Instituciones, como lo atestiguan las actas de las reuniones de la junta de jefes de administración y el hecho de que todas las Instituciones hayan adoptado los mismos principios.

- 32 Por último, la Comisión estima que, al admitir incluso que un funcionario pueda invocar directamente un presunto incumplimiento del Acuerdo, lo cual no se ha producido, según manifestó en la fase oral, ha probado de modo suficiente en Derecho que no puede imputársele ninguna infracción del Acuerdo.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 33 El Tribunal de Primera Instancia considera que la argumentación de los demandantes plantea, antes de nada, la cuestión de si un funcionario, actuando a título individual, puede invocar adecuadamente, en apoyo de un recurso contencioso dirigido contra decisiones del tipo de las impugnadas, el incumplimiento de un acuerdo celebrado entre la Comisión y las OSP, como el Acuerdo.
- 34 La Comisión respondió negativamente a dicha cuestión, en sus respuestas a las siete reclamaciones de los demandantes. En sus escritos de contestación, sin alegar expresamente el carácter inoperante del motivo, se limitó a señalar que «sin necesidad de insistir sobre la duda expresada en la fase de la respuesta a la reclamación, respecto a los efectos directos que pueden obrar a favor de un reclamante, considerado individualmente, con respecto al instrumento específico por el que se rigen las relaciones entre la Comisión y las OSP reconocidas, la parte demandada considera que ha podido probar en todo caso de modo suficiente que no se ha cometido ninguna infracción del Acuerdo de 20 de septiembre [...]». Por último, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia durante la vista, la Comisión señaló que un funcionario, actuando a título individual, no está facultado para invocar el incumplimiento de un acuerdo celebrado entre la Comisión y las OSP.

- 35 El Tribunal de Primera Instancia estima que, al tratarse de un motivo fundado en el ámbito de aplicación de la Ley, le corresponde examinar de oficio dicho motivo de orden público.
- 36 El Tribunal de Primera Instancia señala a este respecto, en primer lugar, que en principio, los funcionarios comunitarios están sujetos a un régimen estatutario y reglamentario respecto al cual no pueden establecer excepciones unas estipulaciones contractuales celebradas entre las Instituciones comunitarias y las OSP.
- 37 En segundo lugar, hay que recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 18 de enero de 1990, *Maurissen y Union syndicale/Tribunal de Cuentas* (asuntos acumulados C-193/87 y C-194/87, Rec. p. I-95), con respecto al principio de igualdad de trato entre funcionarios, en relación con el trato dispensado a los responsables sindicales en materia de distribución de boletines sindicales, «si bien es cierto que algunas de las otras Instituciones y organismos comunitarios ofrecen en la materia, según modalidades diversas, facilidades a las organizaciones sindicales o profesionales y a sus representantes, se trata, a falta de cualquier obligación jurídica derivada del Estatuto, de ventajas concedidas a título gracioso con arreglo a las competencias de organización del servicio o en virtud de acuerdos particulares celebrados entre la Institución o el organismo y los representantes de su personal. Semejantes medidas debidas a la iniciativa propia de las Instituciones y organismos no pueden invocarse en apoyo del motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato» (apartados 26 y 27).
- 38 Por otra parte, en la misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, «en cuanto al deber de asistencia y protección, [...] éste se sitúa en el ámbito de las relaciones individuales entre la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos y los funcionarios y agentes que dependen de dicha Autoridad; no puede invocarse para resolver problemas relativos a las relaciones colectivas entre las Instituciones y organismos comunitarios y las organizaciones sindicales o profesionales» (apartado 23).

- 39 En tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia considera oportuno hacer referencia a una jurisprudencia reiterada, relativa a las directivas internas, a efectos de apreciar si, en las circunstancias del presente caso, un funcionario, actuando a título individual, puede invocar eficazmente un pretendido incumplimiento de las estipulaciones del Acuerdo. Según dicha jurisprudencia, la directiva «establece una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la Administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar las razones que le hayan inducido a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad de trato» (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1974, Louwage/Comisión, 148/73, Rec. p. 81; de 21 de abril de 1983, Ragusa/Comisión, 282/81, Rec. p. 1245, y de 10 de diciembre de 1987, Del Plato y otros/Comisión, asuntos acumulados 181/86 a 184/86, Rec. p. 4991). Según el Tribunal de Primera Instancia, dicha jurisprudencia sólo es aplicable cuando una directiva interna crea derechos a favor de funcionarios considerados individualmente, o constituye un factor de seguridad jurídica para los mismos.
- 40 Además, por lo que respecta a los reglamentos internos de las Instituciones y admitiendo incluso, *quod non*, que el Acuerdo se incorpore al reglamento interno de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia considera que hay que distinguir, dentro de las disposiciones del reglamento interno de una Institución, entre aquellas cuya infracción no puede ser invocada por las personas físicas y jurídicas, porque se refieren solamente a las normas de funcionamiento interno de la Institución, que no pueden afectar a su situación jurídica y aquellas cuya infracción, en cambio, puede ser invocada, ya que son creadoras de derechos o factor de seguridad jurídica para dichas personas.
- 41 A la luz de todas las consideraciones precedentes, el Tribunal de Primera Instancia estima que procede analizar las estipulaciones del Acuerdo y de su Anexo, a efectos de determinar si tienen por objeto regular las relaciones individuales o colectivas de trabajo.
- 42 A este respecto, el Capítulo I del Acuerdo, dedicado al reconocimiento de las OSP está redactado en términos muy genéricos. El Capítulo II expone, de forma más

detallada, el procedimiento de concertación, que consta de un nivel técnico y un nivel político. El artículo 10, que figura en dicho Capítulo, dispone lo siguiente: «La concertación a nivel técnico tendrá lugar con el Director General de Personal y Administración, asistido, en su caso, por otros Directores Generales interesados». El artículo 11 establece, por su parte: «La concertación a nivel político tendrá lugar con el Miembro o Miembros de la Comisión designados a tal efecto». Por último, como ya se ha dicho, a tenor del artículo 12: «La concertación se plasmará en un Proyecto de Acuerdo o en un acta en la que se detallarán las diferentes posturas, sobre las cuales se pronunciará la Comisión» (*traducción no oficial*). El Capítulo III del Acuerdo expone en los artículos 13 a 17, de forma muy general, las modalidades del ejercicio de los derechos sindicales y, en particular, los requisitos para la concesión de dispensas de servicio o de permisos sindicales, así como ciertas facilidades concedidas a las OSP representativas. Los artículos 18 y 19 del Capítulo IV del Acuerdo se dedican al reparto de competencias entre el Comité de personal y sus secciones locales y las OSP. Por último, los artículos 20 a 22 del Capítulo V se refieren a los medios puestos a disposición del Comité de personal y del Comité de enlace de las OSP.

- 43 Por otra parte, el Anexo del Acuerdo se dedica a las disposiciones relativas a los días de cesación del trabajo. Los artículos 1 a 5 precisan las formas de presentación de un preaviso, en caso de interrupción del trabajo concertada; el artículo 6 precisa que, desde la comunicación del preaviso, se iniciará una concertación entre la Comisión y las OSP, al objeto de elaborar la lista de los puestos de trabajo determinados como «servicios mínimos», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7; el artículo 8 dispone: «No se pondrá ningún obstáculo ni limitación al personal que decida secundar el movimiento iniciado»; el artículo 9 precisa, por su parte: «Durante el cese concertado del trabajo, el personal que decida no secundar el movimiento iniciado tendrá libertad de acceso a su lugar de trabajo, sin ningún obstáculo ni limitación»; por último, con arreglo al artículo 10 de dicho Anexo, cuya infracción se invoca: «Las normas de reanudación del trabajo serán objeto de concertación entre la Comisión y las organizaciones participantes en el conflicto» (*traducción no oficial*).

- 44 El Tribunal de Primera Instancia considera que resulta claro, de la lectura de todas estas estipulaciones, que el Acuerdo, así como su Anexo, sólo van destinados a regular las relaciones colectivas de trabajo entre la Comisión, por una parte, y las

OSP, por otra, y que no crean, respecto a cada funcionario considerado individualmente, ninguna obligación ni ningún derecho. En realidad, no se sitúan en la esfera de las relaciones individuales de trabajo entre el empleador y el funcionario, sino en el ámbito más amplio de las relaciones entre una Institución y las OSP. Por consiguiente, procede declarar que, en cualquier caso, un funcionario no puede invocar adecuadamente un presunto incumplimiento de las estipulaciones del Acuerdo o de su Anexo con el objeto de impugnar judicialmente una decisión individual de retención en la retribución, a raíz de las acciones de huelga (véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de junio de 1994, Rijnoudt y Hocken/Comisión, asuntos acumulados T-97/92 y T-111/92, RecFP p. II-511, apartados 82 y 86).

- 45 Además y en cualquier caso, admitiendo incluso, *quod non*, que un funcionario, actuando a título individual, pudiera invocar dicho incumplimiento de las estipulaciones del Acuerdo o de su Anexo, el Tribunal de Primera Instancia considera que en el presente caso no puede haber existido un vicio sustancial que afecte a la legalidad de las decisiones controvertidas. En efecto, desde el 25 de octubre de 1991, la Comisión distribuyó una comunicación al personal de la que resultaba, sin ambigüedades, que se practicaría una retención en los haberes, conforme a su precedente decisión de 16 de diciembre de 1970. Posteriormente, se celebraron varias reuniones de concertación técnica o política, los días 15 de noviembre de 1991, 25 de noviembre de 1991, 22 de mayo de 1992 y, por último, el 12 de noviembre de 1992, al cabo de las cuales, el Comisario de asuntos de personal y administración declaró, a pesar de las reticencias de las OSP, que «la Comisión se suma a la solución adoptada por el Consejo y las demás Instituciones» y declaró que «el procedimiento ha llegado a su fin».
- 46 Ante tal contexto, el Tribunal de Primera Instancia considera que, admitiendo que no se haya respetado el propio tenor literal del artículo 12 del Acuerdo, puesto que al existir un desacuerdo persistente hubiera debido redactarse un acta que dejara constancia de las diferentes posturas, está claro que, habiéndose celebrado tantas reuniones de concertación, según se desprende de las actas de las reuniones que se adjuntan a los expedientes, dicha circunstancia no puede constituir, por sí sola, un vicio sustancial que puedan invocar debidamente los funcionarios que impugnan a título individual una retención practicada en su retribución. Por otra parte, estos

últimos, al estar perfectamente informados de la marcha y el desenlace de las negociaciones, no pueden afirmar que vieron traicionada su confianza legítima o que su seguridad jurídica resultó afectada, en unas circunstancias con las que no contaban.

- 47 Por último, admitiendo incluso el carácter operativo de dicho argumento, resulta de los documentos obrantes en autos que, contrariamente a lo que afirman los demandantes, la Comisión llegó a un acuerdo con las demás Instituciones antes de definir su postura respecto a las circunstancias de la reanudación del trabajo.
- 48 De cuanto antecede resulta que debe desestimarse, por inoperante, el primer motivo invocado por los demandantes y, en todo caso, por infundado.

Por lo que se refiere a la infracción del párrafo segundo del artículo 25 y del artículo 62 del Estatuto

— Argumentación de las partes

- 49 Los demandantes, que admiten que, en caso de interrupción voluntaria del trabajo, por causa de huelga, se suspende el derecho a percibir una retribución, consideran que, para practicar una retención en el sueldo del funcionario, la Comisión debe probar que la interrupción del trabajo del funcionario responde exclusivamente a la iniciativa de este último, y supone que el funcionario ha participado voluntariamente en un movimiento de huelga. La carga de la prueba incumbe, a este respecto, a la Comisión, que debe controlar el movimiento de huelga y motivar de forma individual toda decisión de retención en la retribución. Ahora bien, la Comisión no ha aportado pruebas al respecto y, por consiguiente, ha infringido el derecho del funcionario a percibir la retribución correspondiente a su grado. Es más, debido a

dicha falta de prueba, la Comisión no ha motivado su decisión de practicar una retención en el sueldo de los demandantes.

- 50 En el presente caso, los demandantes señalan que se encuentran ante un caso de fuerza mayor, en el sentido de que fue la propia Comisión quien decidió interrumpir el trabajo de sus funcionarios y «les impidió radicalmente ejercer sus funciones con normalidad». En efecto, con motivo de las huelgas de que se trata, la Comisión decidió interrumpir el funcionamiento de todas sus infraestructuras, cerrar los accesos a sus edificios, paralizar el funcionamiento de todas las infraestructuras sociales y desconectar los sistemas informáticos. Con ello, impidió a sus funcionarios acceder a sus despachos. No se trata, pues, de un movimiento de protesta frente al empleador, sino de una actuación conforme a una decisión de éste, que excluye toda retención en la retribución.
- 51 La Comisión recuerda con carácter previo que «según un principio reconocido en el Derecho del trabajo de los Estados miembros, los salarios y sueldos correspondientes a los días de huelga no se adeudan a quienes han participado en la misma. Este principio puede aplicarse a las relaciones entre las Instituciones de las Comunidades y sus funcionarios [...]» (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1975, Acton y otros/Comisión, asuntos acumulados 44/74, 46/74 y 49/74, Rec. p. 383).
- 52 La Comisión recuerda, además, que según los términos empleados por el Director General de Personal y Administración, «no ha adoptado ninguna postura en materia de huelga, habiendo respetado simplemente el derecho de huelga de su personal». De ahí que no se prohibiera en modo alguno el acceso a los edificios, de forma que tanto el personal de servicios mínimos como aquellas personas que no secundaban el movimiento de huelga estaban en condiciones de haber ejercido normalmente sus actividades de conformidad con el punto 9 del Anexo del Acuerdo.

La Comisión estima que los demandantes no aportan ninguna prueba que pueda poner en tela de juicio dicha afirmación. Si bien decidió, efectivamente, por obvias razones de seguridad, cerrar los accesos a los aparcamientos, la guardería de niños mayores y pequeños y los restaurantes, o desconectar incluso algunos sistemas informáticos, dichas medidas de prudencia en modo alguno impidieron el acceso a los edificios y la posibilidad de que todo funcionario o agente accediera a su despacho y ejerciera en él sus funciones.

- 53 La falta de respuesta de los demandantes al cuestionario para el cálculo de los días de cesación del trabajo, efectuado el 25 de octubre de 1991, prueba su adhesión a los movimientos de huelga, puesto que, en caso de no haber participado en los paros, los demandantes hubieran debido efectuar la oportuna declaración, lo cual no ha ocurrido en el presente caso. La Comisión practicó justificadamente una retención en el sueldo de los demandantes, como «consecuencia legítima del hecho de que no se había prestado un servicio»; este principio se había establecido claramente en su precedente decisión de 16 de diciembre de 1970.
- 54 La Comisión alega que es jurisprudencia reiterada que la motivación de un acto no debe apreciarse solamente con respecto al «documento mediante el cual se comunicó la decisión, sino también en función de las circunstancias en que fue adoptada y comunicada al interesado, así como (de las) notas de servicio y otras comunicaciones en que se funda aquélla y que han informado claramente a la demandante de los motivos y fundamentos de la decisión» (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de mayo de 1980, Kuhner/Comisión, asuntos acumulados 33/79 y 75/79, Rec. p. 1677, y de 7 de marzo de 1990, Hecq/Comisión, asuntos acumulados C-116/88 y C-149/88, Rec. p. I-599).
- 55 La Comisión señala, por último, que su postura, consistente en aplicar una retención en las retribuciones, por la participación en los paros, era bien conocida del personal, desde la citada comunicación de 25 de octubre de 1991. Además, las IA de 18 de noviembre de 1992 eran perfectamente claras a este respecto. Considera, por tanto, que no puede imputársele el no haber motivado suficientemente las decisiones impugnadas.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 56 A tenor del párrafo segundo del artículo 25 del Estatuto, «las decisiones individuales adoptadas en aplicación del presente Estatuto deberán ser comunicadas inmediatamente por escrito al funcionario interesado. Las decisiones que impliquen una acusación serán motivadas». Además, a tenor del artículo 62 del Estatuto, «los funcionarios tendrán derecho a la retribución correspondiente a su grado y escalón por el solo hecho de su nombramiento [...] Este derecho es irrenunciable. La retribución consistirá en un sueldo base, complementos familiares e indemnizaciones».
- 57 El Tribunal de Primera Instancia señala, con carácter preliminar, que los demandantes no discuten en modo alguno la aplicabilidad, en el presente caso, de la citada sentencia del Tribunal de Justicia, Acton y otros/Comisión, donde se declaró que «según un principio reconocido en el Derecho del Trabajo de los Estados miembros, los salarios y sueldos correspondientes a los días de huelga no se adeudan a quienes han participado en la misma. Este principio puede aplicarse a las relaciones entre las Instituciones de las Comunidades y sus funcionarios, como ya puso de manifiesto la Comisión en una ocasión anterior, mediante una decisión de 16 de diciembre de 1970, según la cual, el impago de los días de huelga es un principio evidente».
- 58 El Tribunal de Primera Instancia estima que el motivo del recurso de los demandantes se descompone en dos partes: en primer lugar, la Comisión, al no haber aportado la prueba de la participación individual de los demandantes en las acciones de huelga, infringió el citado artículo 62 del Estatuto; en segundo lugar, al no motivar suficientemente sus decisiones de practicar retenciones en las retribuciones de los demandantes, la Comisión infringió el citado artículo 25 del Estatuto. Procede que el Tribunal de Primera Instancia examine sucesivamente cada una de las partes de este motivo.
- 59 Por lo que respecta a la primera parte del motivo, en la medida en que, mediante su argumentación, los demandantes pretenden defender que la Comisión no ha aportado la prueba de su participación individual en las acciones de huelga, ya que se

encontraron ante un caso de fuerza mayor, en el sentido de que fue la propia Comisión quien decidió interrumpir el trabajo de sus funcionarios y les impidió ejercer sus funciones con normalidad, en particular, acceder a sus despachos durante los días de huelga, el Tribunal de Primera Instancia estima que corresponde, en principio, a quien pretende invocar un caso de fuerza mayor, fundamentar suficientemente sus alegaciones para que el Juez pueda apreciar la procedencia de las mismas.

60 El Tribunal de Primera Instancia señala a este respecto, en primer lugar, que resulta de la propia argumentación de los demandantes que estos últimos no se encontraban en su lugar de trabajo durante las jornadas de huelga de que se trata y que, por consiguiente, no resulta oportuno interrogarse acerca del valor jurídico del formulario remitido a cada funcionario de la Comisión, como anexo de la citada comunicación de 25 de octubre de 1991.

61 El Tribunal de Primera Instancia hace constar, en segundo lugar, que si bien los demandantes afirman que la Comisión «les había impedido radicalmente ejercer sus funciones con normalidad», al interrumpir el funcionamiento de todas sus infraestructuras, cerrar los accesos a los inmuebles y aparcamientos y desconectar los sistemas informáticos, los demandantes se han limitado en este sentido, en sus escritos de interposición de recurso, a realizar afirmaciones muy generales, en cuyo apoyo no han aportado estrictamente ningún indicio de prueba, ni siquiera ninguna proposición de prueba. Además, ante el desmentido categórico opuesto por la Comisión a dicha exposición de los hechos, los demandantes se abstuvieron de presentar un escrito de réplica.

62 Por último, en la vista, el Abogado de los demandantes declaró que no estaba en condiciones de precisar ni en qué edificios de la Comisión, situados en Bruselas, los demandantes ejercían sus funciones, ni si el acceso a dichos edificios estaba efectivamente cerrado durante los días de huelga. Se limitó, en realidad, a afirmar que «la infraestructura general» de la Comisión estuvo paralizada, lo cual impidió

trabajar a los demandantes, sin que pudiera aportar ningún tipo de prueba al respecto, ni siquiera probar que los demandantes intentaron efectivamente trabajar durante los días de huelga. Por otra parte, el Abogado de los demandantes no negó las afirmaciones del Agente de la Comisión, según las cuales, de los aproximadamente 15.000 funcionarios de la Comisión, un 73 % hicieron huelga, un 10 % ejercieron sus funciones, y los restantes se encontraban ausentes por motivos debidamente justificados. Finalmente, no ha podido precisar los motivos por los cuales estos últimos no devolvieron el formulario adjunto a la citada comunicación de 25 de octubre de 1991, sin negar, no obstante, que los demandantes habían recibido dicho formulario.

- 63 Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del motivo de recurso.
- 64 Por lo que respecta a la segunda parte del motivo, en la medida en que los demandantes pretenden defender, mediante su argumentación, que, de forma general, las decisiones individuales de retenciones en la retribución adoptadas respecto a ellos no están suficientemente motivadas, el Tribunal de Primera Instancia considera que procede recordar que según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar las decisiones lesivas, prevista en el artículo 25 del Estatuto, tiene por objeto permitir al Juez comunitario que ejerza su control sobre la legalidad de la decisión y proporcionar al interesado indicios suficientes para saber si la decisión está bien fundada o si adolece de un vicio que permita impugnar su legalidad. Se cumple dicha exigencia cuando el acto objeto de recurso se haya producido en un contexto conocido por el funcionario afectado y que le permite comprender el alcance de una medida que le afecta personalmente (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, *Prelle/Comisión*, C-169/88, Rec. p. I-4335, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de diciembre de 1993, *Turner/Comisión*, T-80/92, Rec. p. II-1465).
- 65 En el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia estima que está claro que se cumplen dichos requisitos, habida cuenta de la precedente decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 1970, de la citada comunicación, distribuida por dicha Institución a su personal el 25 de octubre de 1991, de la comunicación efectuada al personal a través de las IA de 18 de noviembre de 1992, respecto a las cuales en

modo alguno ha alegado ninguno de los siete demandantes que no las haya recibido y, por último, por la justificación de las retenciones en la retribución que se recogía claramente en las hojas de haberes de los demandantes.

- 66 Por consiguiente, también debe desestimarse la segunda parte del motivo.
- 67 De lo que acaba de decirse resulta, en primer lugar, que los demandantes admiten que no trabajaron durante los referidos días de huelga, sin alegar, no obstante, que su ausencia se debiera a un motivo distinto de la acción de huelga; en segundo lugar, que su argumentación, basada en un supuesto caso de fuerza mayor, carece de todo fundamento; por último, en tercer lugar, que con razón la Comisión, mediante decisiones suficientemente motivadas, practicó una retención en sus retribuciones, a raíz de su participación en dichas acciones de huelga.
- 68 De todo lo antedicho resulta que procede desestimar los recursos, sin que sea necesario pronunciarse sobre la causa de inadmisión propuesta por la Comisión en el asunto T-577/93.

Costas

- 69 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Con arreglo al artículo 88 del mismo Reglamento, en los litigios entre las Comunidades y sus agentes, las Instituciones soportarán los gastos en que hubieren incurrido. Sin embargo, según el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 87 del mismo Reglamento, «el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a una parte, incluso a la vencedora, a reembolsar a la otra los gastos que le hubiere causado y que dicho Tribunal considere como abusivos o temerarios».

70 En las circunstancias del presente caso, habida cuenta del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones invocados por los demandantes, el Tribunal de Primera Instancia estima que estos últimos han causado a la Comisión gastos abusivos y temerarios, a efectos de las citadas disposiciones del Reglamento de Procedimiento. En consecuencia, procede resolver que los demandantes soportarán la totalidad de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) Los demandantes cargarán con la totalidad de las costas.

García-Valdecasas

Vesterdorf

Biancarelli

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de julio de 1994.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas