CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA presentadas el 18 de marzo de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. **I.** El demandante, Francesco Schina, es funcionario de la Comisión afecto al Servicio de Publicaciones de Luxemburgo.

2. En el marco de un litigio entre el demandante y una empresa de construcción civil, el *juge de paix* de Luxemburgo, mediante resolución de 12 de agosto de 1982, decretó el embargo de sus retribuciones hasta el importe de 450 000 LFR.

3. Para ejecutar dicho embargo, la Comisión, de conformidad con la legislación luxemburguesa, fijó en 63 520 LFR por mes la cuantía embargable del sueldo del funcionario, y retuvo, entre septiembre de 1982 y abril de 1983, un importe total de 450 000 LFR sobre las retribuciones mensuales del demandante.

4. El 23 de noviembre de 1983, el demandante envió a la Comisión un escrito solicitando que se adoptasen medidas compensatorias destinadas a reparar de inmediato el perjuicio que se le había causado y que la cuantía embargada de sus retribuciones fuese depositada a plazo, por un año, eventualmente en una cuenta bancaria abierta por la Comisión.

5. Aunque la cantidad de 450 000 LFR era insuficiente para saldar la deuda, el Abogado de la empresa acreedora comunicó a la Administración de la Comisión, mediante carta de 14 de diciembre de 1983, su conformidad con lo solicitado, con tal que el Sr. Schina no dispusiera de los intereses que se fueran devengando, los cuales habrían de permanecer bloqueados, y que el depósito se efectuase por plazos mensuales y no de un año.

6. El 21 de noviembre de 1984, el Tribunal d'arrondissement de Luxemburgo, pronunciándose sobre el fondo del litigio entre el Sr. Schina y la empresa de construcción civil, condenó al primero al pago de 625 147 LFR, más los intereses y las costas. El Sr. Schina pagó las cantidades adeudadas en virtud de dicha sentencia.

7. Al solicitar por ello el demandante la devolución del importe de lo embargado, incluyendo los intereses, la Comisión puso a su disposición la cantidad de 450 000 LFR que había sido retenida sobre su sueldo, pero se negó a abonarle los intereses correspondientes mediante nota de 22 de marzo de 1985.

El 5 de diciembre de 1985 el Sr. Schina interpuso el presente recurso contra dicha decisión, ante la falta de respuesta a la reclamación que había presentado dentro de plazo (no fue sino el 9 de diciembre cuando la Comisión rechazó expresamente su reclamación).

8. **II.** El demandante basa su recurso en dos motivos:

9. — sostiene, en primer lugar, que las retribuciones de los funcionarios son inembargables y que, por consiguiente, la Comisión está obligada a reparar el perjuicio resultante de las retenciones ilegales sobre su sueldo;

* Traducido del portugués.

10. — en segundo lugar, el demandante alega que, en virtud del deber de asistencia, la Comisión tenía la obligación de velar por que las cantidades trabadas produjeran intereses, y que, por eso, debe indemnizar al demandante por las consecuencias del incumplimiento de dicho deber.

11. **III.** La Comisión comienza afirmando la inadmisibilidad del recurso del demandante, con independencia de los motivos en que se basa.

12. Analicemos su argumentación.

A. *La excepción de inadmisibilidad de la demanda en cuanto al primer motivo*

13. A nuestro juicio, la Comisión tiene razón al alegar en su escrito de contestación la excepción de inadmisibilidad de la demanda en cuanto al motivo basado en la inembargabilidad de las retribuciones de los funcionarios de las instituciones comunitarias.

14. Al alegar la ilegalidad de las retenciones practicadas por la Comisión, el demandante persigue reforzar la pretensión relativa al pago de los intereses que reclama.

15. Pero ocurre que, de este modo, el demandante impugna la legalidad del escrito de la Comisión de 18 de agosto de 1982, por el que se le notificó el embargo, así como las retenciones practicadas sobre sus retribuciones por primera vez en septiembre de 1982. Resulta así evidente que este motivo debe considerarse inadmisible por haberse formulado fuera de plazo.

16. Por otra parte, al haber desistido el demandante de un primer recurso (asunto 180/84), mediante el que impugnaba precisamente aquellos actos, y al ser inadmisible dicho recurso por haber sido presentado fuera de plazo, no puede ahora someter de nuevo al Tribunal estas cuestiones litigiosas basándose en los mismos argumentos.

B. *La excepción de inadmisibilidad de la demanda en cuanto al segundo motivo*

17. La Comisión alega también la excepción de inadmisibilidad del recurso en cuanto al ya mencionado segundo motivo.

18. Según ella, el recurso pretende en realidad la anulación de la decisión implícita por la que se rechaza la petición del demandante de que se constituya una imposición a plazo con las cantidades retenidas en ejecución del embargo. Ahora bien, como dicha petición se formuló por primera vez en el escrito enviado por el demandante el 23 de noviembre de 1983, los plazos de los artículos 90 y 91 del Estatuto de los funcionarios comenzaron a correr a partir de dicha fecha. Por consiguiente, según la Comisión, el recurso interpuesto el 5 de diciembre de 1985 debe considerarse inadmisible por haber sido presentado fuera de plazo, incluso si se considera como reclamación una carta enviada por el demandante a la Comisión el 30 de marzo de 1984 precisando el alcance de los perjuicios alegados.

19. No nos parece que la Comisión tenga razón en este punto.

20. Sea cual fuere la calificación jurídica que deba atribuirse al escrito del demandante de 23 de noviembre de 1983, opinamos que, en el ámbito de un recurso cuyo objeto es obtener el pago de los intereses relativos al importe de las retribuciones embargadas, la cuestión de si el recurso se ha presentado fuera o dentro de plazo sólo puede plantearse tomando como punto de referencia el momento en que, tras el alzamiento del embargo, las cantidades retenidas han de ser abonadas al embargado y se rechaza el pago de los intereses.

21. Ahora bien, el 21 de junio de 1985 el demandante presentó, con arreglo al apartado 2 del artículo 90, una reclamación contra la negativa de la Comisión a pagarle los intereses, datada el 22 de marzo anterior. Cuando el 25 de octubre de 1985 envió a la Comisión una carta comunicándole su intención de recurrir ante el Tribunal de Justi-

cia, acababa de expirar el plazo para la decisión denegatoria implícita. Al interponer su recurso el 5 de diciembre de 1985, el demandante se atuvo por tanto al plazo de tres meses establecido en el apartado 2 del artículo 90.

22. Por tanto, proponemos al Tribunal que considere admisible el segundo motivo del recurso.

23. **IV.** Analicemos ahora en cuanto al fondo el recurso presentado por el demandante, basado en los dos motivos mencionados.

A. *Sobre la inembargabilidad de las retribuciones de los funcionarios de las instituciones comunitarias*

24. El demandante alega que el Estatuto de los funcionarios, en su artículo 62 y en el apartado 1 del artículo 16 del anexo VII, consagra el principio de protección de las retribuciones, y que dicho Estatuto no contiene disposición alguna en materia de embargo de sueldos. De la consagración de aquel principio y del silencio del legislador comunitario a este respecto se deduce, a su juicio, el reconocimiento de la inembargabilidad de las retribuciones de los funcionarios en su totalidad.

25. Según el demandante, la protección de las retribuciones salariales es, además, un principio reconocido por la OIT y consagrado por la generalidad de las legislaciones de los Estados miembros, constituyendo su infracción un acto ilícito en materia social.

26. Por otra parte, el demandante sostiene que las relaciones entre el funcionario y su Administración son exclusivamente de naturaleza estatutaria, no siendo posible someterlas a las disposiciones legales nacionales sobre embargo de sueldos. La aplicación de una legislación nacional a la determinación de la cuantía embargable de las retribuciones conduciría, además, a una desigualdad de trato entre funcionarios según el lugar de su destino, debido precisamente a la disparidad de las disposiciones nacionales sobre dicha materia, lo que sería contrario al principio fundamental de no discriminación.

27. El demandante concluye así afirmando que la Comisión está obligada a pagar intereses moratorios por el mero hecho del retraso en el pago de los sueldos, a lo que debe añadirse el pago de intereses compensatorios por el perjuicio sufrido como consecuencia de la depreciación monetaria que tuvo lugar en el ínterin. El demandante insiste en el hecho de que, a causa del embargo, se vio obligado a obtener un crédito hipotecario a un interés anual del 13 %.

28. A nuestro juicio, carece de todo fundamento la invocación por el demandante del pretendido principio de inembargabilidad de los sueldos.

29. La Comisión tiene razón cuando sostiene que el principio de protección de las retribuciones salariales consagrado en el Estatuto se refiere a las relaciones entre el funcionario y su institución. En relación con los terceros, en efecto, el referido principio no invalida el principio general del Derecho según el cual el patrimonio del deudor constituye la garantía común de todos sus acreedores.

30. Además, el apartado 1 del artículo 23 del Estatuto afirma claramente que «los privilegios y las inmunidades de que gozan los funcionarios se confieren exclusivamente en interés de las Comunidades. Sin perjuicio de lo dispuesto en los protocolos sobre los privilegios y las inmunidades, los interesados no están dispensados de cumplir sus obligaciones privadas ni de observar las leyes y los reglamentos de policía en vigor».

31. Ahora bien, dado que en el presente procedimiento no se discute ningún obstáculo al funcionamiento de las Comunidades Europeas, que, por lo demás, la Comisión no ha alegado, no procede aplicar el ar-

tículo 1 del referido protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, y carecería de sentido que, por ello, la institución dejase de aplicar una medida judicial de embargo de sueldos, privando a los acreedores de sus funcionarios de una garantía del cobro de sus créditos.

32. Sin perjuicio de las disposiciones del Estatuto y del protocolo, en el ámbito de las relaciones de Derecho privado los funcionarios de las Comunidades Europeas continúan plenamente sujetos a las normas nacionales aplicables a las relaciones jurídicas de las que son parte, como cualesquiera otros ciudadanos.

33. Por lo que respecta al régimen de embargos, la aplicabilidad de los Derechos nacionales de los Estados miembros ha sido expresamente reconocida por el Tribunal de Justicia en resoluciones de 1963 y de 1971.[1]

34. Por lo demás, si los sistemas jurídicos nacionales son pertinentes para justificar la invocación del principio de protección de las retribuciones salariales, también han de serlo a los efectos de comprobar que casi todos ellos reconocen la legitimidad del embargo de sueldos por decisión judicial, sin perjuicio del respeto que deben a dicho principio.

35. En el Derecho luxemburgués, el embargo de las retribuciones de los trabajadores por cuenta ajena está expresamente previsto por el artículo 1 de la Ley de 11 de noviembre de 1970.

36. A tenor del Reglamento Gran Ducal de 27 de noviembre de 1970, aplicable al procedimiento de embargo, le está prohibido al tercero depositario pagar la cantidad embargada al deudor objeto del embargo, desde que recibe la correspondiente notificación hasta el alzamiento del embargo. Durante este período, el crédito objeto del embargo queda sujeto a una indisponibilidad parcial y relativa, en la medida en que sólo es embargable una parte de las retribuciones, dentro de los límites de los derechos del acreedor.

37. Es cierto que, como señala el demandante, las legislaciones nacionales sobre el embargo difieren unas de otras en cuanto a los presupuestos para la aplicación de la medida, en cuanto a las modalidades de cálculo de la cuantía embargable, etc. Por eso, el régimen por el que se rijan los funcionarios será, a este respecto, diferente según el lugar de su destino.

38. Este hecho no tiene, en sí, nada de extraño.

39. El 31 de mayo de 1979, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de modificación del Estatuto con objeto de establecer reglas uniformes para la determinación de la cuantía embargable de las retribuciones de los funcionarios.

40. La propuesta no fue aprobada por lo que, en el estado actual del Derecho comunitario, no es uniforme el régimen de embargabilidad al que están sujetos los funcionarios. Es decir, no es más uniforme que, por ejemplo, el régimen nacional de tipos del IVA a que están sujetos como consumidores.

41. Por consiguiente, procede considerar que, al haber ejecutado correctamente la decisión del Juez luxemburgués, en aplicación del respectivo Derecho nacional, la Comisión no ha cometido ninguna falta o ilegalidad que pueda obligarla a indemnizar al demandante, al contrario de lo que eventualmente sucedería si hubiese retrasado la devolución de la suma después de alzado el embargo.

42. Así pues, en el caso de que el Tribunal no considere este motivo inadmisible, tal

1 — Autos del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 1963 (85/63, Rec. 1963, p. 397), y de 11 de mayo de 1971 (1/71, Rec. 1971, p. 363).

como hemos propuesto, opinamos que, subsidiariamente, la alegación de dicho motivo por el demandante debe considerarse improcedente.

B. *Sobre la obligación de la Comisión de procurar, en virtud de su deber de asistencia, que las cantidades inmovilizadas produjeran intereses*

43. El demandante alega que, incluso en el supuesto de que las retenciones sobre las retribuciones se consideren legales, la Comisión, en virtud de su deber de cuidado o de asistencia, debería haber velado por los intereses del funcionario, aplicando en la gestión de los fondos de éste la misma diligencia que aplica en la gestión de sus propios bienes. El hecho de que la institución no haya adoptado medida alguna para que los fondos produjeran intereses constituye una negligencia tanto más grave cuanto que el demandante había propuesto una imposición a plazo y el Abogado del acreedor había aceptado, el 14 de diciembre de 1983, una imposición mensual.

44. Con respecto a este motivo, es preciso distinguir entre los aspectos que atañen al Derecho nacional aplicable y los que atañen al Estatuto de los funcionarios.

45. En el ámbito del Derecho luxemburgués y teniendo en cuenta la resolución del Juez nacional que decretó el embargo de los sueldos, el tercero depositario tiene la obligación de conservar las cantidades embargadas, manteniéndolas disponibles en todo momento.

46. Ni de las normas imperativas del Derecho luxemburgués ni de la resolución del Juez se deriva para la Comisión obligación alguna de colocar a interés las cantidades embargadas.

47. En contrapartida, y al contrario de lo que sucede en las legislaciones de otros Estados miembros, no existe disposición legal que lo excluya o prohíba expresamente, ya sea a iniciativa del tercero depositario y bajo su responsabilidad, ya sea mediante mandamiento del propio Juez (aunque ésta no parece ser práctica corriente).

48. A pesar de que con arreglo a la legislación nacional aplicable y a la decisión del Juez luxemburgués no se derive de la petición del demandante una obligación jurídica para la Comisión, se plantea, sin embargo, la cuestión de si, en el marco del Estatuto y, más concretamente, en virtud de su deber de asistencia, la Comisión no estaba obligada a adoptar un comportamiento diferente.

49. El Tribunal de Justicia ha puesto ya de relieve esa figura del Derecho administrativo alemán que, a su juicio, refleja «el equilibrio de derechos y obligaciones recíprocos que genera el Estatuto en las relaciones entre la autoridad pública y los agentes del servicio público» [2] *(traducción provisional).*

50. Según el Tribunal de Justicia,[2] «este equilibrio implica en particular que, cuando decida sobre la situación de un funcionario [...], la autoridad tome en consideración la totalidad de los elementos que pueden determinar su decisión, y que, al hacer esto, tenga en cuenta no sólo el interés del servicio sino también el del funcionario afectado» *(traducción provisional).*

51. Sin embargo, en ninguno de los casos en que este deber fue invocado consideró el Tribunal de Justicia que se diesen las condiciones que le permitieran declarar su violación.[3]

2 — Sentencia de 28 de mayo de 1980 (Kuhner/Comisión, asuntos acumulados 33 y 75/79, Rec. 1980, pp. 1677 y ss., especialmente p. 1697).

3 — Véanse, además de la sentencia citada anteriormente, las sentencias de 29 de octubre de 1981 (Arning/Comisión, 125/80, Rec. 1981, pp. 2539 y ss., especialmente p. 2555); de 9 de diciembre de 1982 (Plug/Comisión, 191/81, Rec. 1982, pp. 4229 y ss., especialmente p. 4247), y de 23 de octubre de 1986 (Schwiering/Tribunal de Cuentas, 142/85, Rec. 1986, p. 3177).

52. Además, tratándose de un concepto general, no siempre resulta fácil definir sus límites, sobre todo cuando, como sucede en el presente caso, lo que está en juego no es el comportamiento de la institución en el ámbito del núcleo esencial de derechos y obligaciones que constituyen la relación de trabajo (retribuciones, clasificación, posición, promoción, etc.), sino su actitud con respecto a intereses del funcionario vinculados a su esfera jurídica privada.

53. Por lo demás, el concepto de asistencia aparece a veces asociado con otros muy similares, lo que permitió al Abogado General Sr. Mayras afirmar que «en realidad, nos parece que los conceptos de correcta administración, de justicia y equidad y de deber de asistencia son tan sólo expresiones diferentes, emanadas de tradiciones jurídicas diversas, de una única y misma preocupación, sin la cual no pueden existir relaciones armoniosas en el seno de una Administración» [4] *(traducción provisional).*

54. En cualquier caso, lo que al fin y al cabo parece decisivo es averiguar si las características del comportamiento de la institución permiten que se le impute lo que el Tribunal de Justicia ha designado como una «falta de servicio», que pueda implicar responsabilidad por los perjuicios eventualmente irrogados a uno de sus funcionarios.

55. En este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia (aunque sin llegar a considerar probada la existencia de perjuicios) en el asunto Elz contra Comisión, [5] considerando que la Comisión no había cumplido con diligencia su obligación de hacer llegar una notificación judicial a un funcionario en situación de ausencia irregular o de, cuando menos, devolverla a tiempo a las autoridades judiciales para que éstas utilizasen otro conducto.

56. En sus conclusiones en el mismo asunto, el Abogado General Sr. Reischl mantuvo igualmente la opinión de que la Comisión había incumplido sus deberes de *diligencia* y de *asistencia*, [6] concepto éste que, sin embargo, el Tribunal no recogió formalmente en su sentencia.

57. En el caso ahora examinado, creemos que la Comisión tuvo efectivamente un comportamiento incorrecto en relación con su funcionario, contrario a la exigencia de velar adecuadamente por sus intereses.

58. En efecto, el demandante solicitó expresamente a la Comisión que colocase a plazo por un año las cantidades embargadas, tras haber obtenido el consentimiento parcial de su acreedor, que fue comunicado a la demandada.

59. Ahora bien, la Comisión se abstuvo de cualquier actitud que pudiese dar satisfacción, por mínima que fuese, a lo que se solicitaba.

60. Como hemos visto, no es posible considerar que incumbiese a la Comisión pura y simplemente la obligación de realizar lo que solicitaba el demandante, colocando a plazo las cantidades embargadas. Máxime cuando, como resulta del procedimiento, tal práctica acarrearía dificultades y eventuales trastornos a la organización y eficacia de los servicios, por las que también deben velar las instituciones.

61. Sin embargo, con independencia de lo anterior, lo cierto es que la Comisión se abstuvo de dar respuesta alguna al deman-

4 — Conclusiones en el asunto Kuhner, *loc. cit.*, Rec. 1980, p. 1708.

5 — Sentencia de 24 de junio de 1976 (56/75, Rec. 1976, p. 1111).

6 — Rec. 1976, pp. 1117 y 1118. Véanse también las conclusiones en el asunto Woehrling/Comisión, 164/78, Rec. 1979, p. 1961, 1974.

dante o de facilitarle alguna indicación que le permitiese tomar medidas en función de sus intereses.

62. Una elemental consideración por los intereses del demandante exigía que la Comisión contestase a su escrito de 23 de noviembre de 1983, especialmente para comunicarle que no era posible acceder a su petición y que una medida de ese tipo había de solicitarse al Juez, tal como, más tarde, decidió la comisión interinstitucional que se hiciese.

63. Sin embargo, no creemos que en este caso se den las condiciones necesarias para que las omisiones de la Comisión la obliguen a indemnizar al demandante, tal como éste pretende.

64. Al hacer este juicio, tenemos presente que no existe una relación de causalidad cierta entre la conducta de la Comisión y la pérdida de los intereses que, según el demandante, podrían haber producido las cantidades embargadas.

65. En efecto, dista mucho de ser evidente el que, incluso si la Comisión se lo hubiese aconsejado, el demandante hubiese conseguido obtener una resolución judicial autorizando expresamente la colocación a interés de las cantidades embargadas. No es posible, por consiguiente, afirmar con seguridad que, en el caso de que la Comisión hubiese cumplido su deber de asistencia informando al demandante de las gestiones que debía realizar, éste hubiera obtenido satisfacción, de manera que se pueda imputar a la Comisión un perjuicio por su omisión.

66. Por otro lado, no nos parece que pueda considerarse que se den en el presente caso todos los requisitos de que depende, en la generalidad de los Derechos de los Estados miembros, la aplicación de la figura del enriquecimiento sin causa, debatida en la vista pero que no había sido invocada por el demandante en la fase escrita del procedimiento (véase el apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento).

67. En efecto, si por un lado no es seguro que la omisión de la Comisión haya provocado un «empobrecimiento» del demandante, tampoco creemos, dada la falta de claridad de las prácticas contables aplicadas en este caso, que haya sido probado que la Comisión se haya beneficiado de un enriquecimiento como consecuencia de una demora en el pago de los sueldos, demora cuya causa radica, por lo demás, en la resolución del Juez.

68. Sin embargo, estimamos que existe una evidente relación de causalidad entre la omisión por la Comisión de las exigencias de su deber de asistencia con respecto al demandante y la necesidad en que éste se vio de interponer el recurso.

69. En efecto, si la Comisión le hubiese respondido e informado debidamente, la situación podría haberse esclarecido en términos tales que la interposición del recurso se revelase inútil.

70. **V.** Creemos por ello que, en aplicación del párrafo 2 del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento,[7] procede que se reembolse íntegramente al demandante los gastos que se le han causado como consecuencia del procedimiento.

7 — En circunstancias semejantes a las que llevaron al Tribunal de Justicia a pronunciarse de idéntico modo en la sentencia Arning, *loc. cit.*, Rec. 1981, pp. 2555 y 2556.

71. En consecuencia, proponemos al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso, por haber sido presentado fuera de plazo su primer motivo y por ser improcedente su segundo motivo, y que condene a la Comisión a abonar la totalidad de las costas, incluidas las del demandante.