SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Tercera)
3 de abril de 1990 *

En el asunto T-135/89,

Fred Pfloeschner, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, con domicilio en Bruselas, representado por el Sr. G. Vandersanden, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Schmitt, Abogado, 62, avenue Guillaume,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de una nota del Jefe del Servicio Especializado «Pensiones» por la que se comunicaba al demandante el «desglose provisional de los derechos a pensión» que se le pagarían a partir del 1 de septiembre de 1990, en la medida en que el coeficiente corrector aplicable a la pensión del demandante se fijaría en 100 si el interesado se jubilase estableciendo su residencia en Suiza,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera),

integrado por los Sres. A. Saggio, Presidente de Sala; C. Yeraris y K. Lenaerts, Jueces,

Secretario: Sr. H. Jung

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de febrero de 1990,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

Hechos y procedimiento

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de septiembre de 1989, el Sr. Pfloeschner interpuso un recurso que tiene por objeto la anulación de la nota de 16 de enero de 1989 del Jefe del Servicio Especializado «Pensiones» por la que se le comunicaba el desglose provisional de los derechos a pensión que se le pagarían a partir del 1 de septiembre de 1990, en la medida en que el coeficiente corrector aplicable a la pensión del demandante se fijaría en 100 si el interesado se jubilase estableciendo su residencia en Suiza.

2 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de octubre de 1989, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, conforme al apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable *mutatis mutandis* al procedimiento pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia, y solicitó que se resolviese sobre dicha excepción sin entrar en el fondo del asunto. Solicitó también que se condenase en costas al demandante.

3 Los antecedentes del litigio son los siguientes. En 1958, el demandante, de nacionalidad suiza, fue nombrado funcionario de la Comisión no obstante lo dispuesto en la cláusula de nacionalidad [letra a) del artículo 28 del Estatuto de los funcionarios]. El 11 de febrero de 1988, el Jefe del Servicio Especializado «Pensiones» de la Comisión, Sr. Caston, envió al Sr. Pfloeschner —a petición verbal de éste— el desglose provisional de sus derechos a pensión a partir del 1 de septiembre de 1990, a la edad de 62 años y un mes, calculado sobre la base del tipo máximo. Dicho desglose indicaba una pensión neta de alrededor de 263 000 BFR, calculada con arreglo al coeficiente corrector de 145,4 entonces vigente tanto para las pensiones cuyos titulares tuviesen su residencia en Suiza como para las retribuciones de los funcionarios destinados en ese país. Ahora bien, el 18 de julio de 1988, dicho coeficiente corrector fue considerablemente reducido en lo que respecta a las pensiones por el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) nº 2175/88 del Consejo, por el que se fijan los coeficientes correctores aplicables en terceros países (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2175/88»), que prevé en su artículo 3 que «el coeficiente corrector aplicable a la pensión cuyo titular fije su residencia en un tercer país será igual a 100» (DO L 191, p. 1).

4 A raíz de ello, el 13 de septiembre de 1988, el demandante presentó una reclamación, con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto de los funcionarios, contra el mencionado Reglamento —concretamente contra «la disminución de la

pensión neta futura resultante de la supresión del coeficiente corrector para los titulares de una pensión que fijen su residencia en un tercer país»— alegando que dicho Reglamento no es conforme a Derecho porque infringe, según él, los principios de confianza legítima y de igualdad de los funcionarios (reclamación 190/88). El 22 de marzo de 1988, la Comisión desestimó dicha reclamación basándose, por un lado, en el hecho de que en el momento de la selección del demandante el coeficiente corrector aplicable a las pensiones pagadas a los antiguos funcionarios establecidos en un tercer país era igual a 100; por otro lado, en la naturaleza estatutaria del vínculo jurídico entre el funcionario y la Administración, y, finalmente, en el hecho de que el Reglamento impugnado aplica el criterio del lugar de residencia y no el de la nacionalidad. Dicha decisión señalaba también al demandante la inadmisibilidad de cualquier recurso judicial formulado por un funcionario contra un Reglamento en el ámbito estatutario.

5 Por otra parte, el demandante solicitó un cálculo rectificado de sus derechos a pensión, liquidados a 1 de septiembre de 1990, tras la entrada en vigor de la nueva normativa. En contestación, el Sr. Caston le envió, mediante carta de 16 de enero de 1989, el «desglose provisional de sus derechos a pensión [...] sin perjuicio de la determinación definitiva de [sus] derechos en el momento en que se le conceda la pensión». Este nuevo desglose fue efectuado por la Administración sobre la base del Reglamento nº 2175/88, es decir, aplicando un coeficiente corrector reducido a 100. Indicaba una pensión neta del orden de 182 000 BFR, acusando así una diferencia de más de 81 000 BFR mensuales en perjuicio del demandante. A consecuencia de ello, éste presentó, el 24 de febrero de 1989, una nueva reclamación dirigida contra «la liquidación de su futura pensión que resulta de la carta [...] [mencionada]» (reclamación 91/89): el demandante alegaba que este nuevo desglose habría sido adoptado con base en el mencionado Reglamento cuya conformidad a Derecho impugnaba él por los motivos ya invocados en la reclamación 190/88.

6 Tras la decisión presunta desestimatoria de esta segunda reclamación, que se desprendía del hecho de que la Comisión no dio una respuesta dentro del plazo fijado en el apartado 2 del artículo 90 del Estatuto, el Sr. Pfloeschner interpuso ante el Tribunal de Justicia, el 18 de septiembre de 1989, el presente recurso con el fin de obtener la anulación de «la decisión de la Comisión de 16 de enero de 1989, por la que se establece el desglose de los derechos del demandante, en la medida en que el coeficiente corrector aplicable a la pensión del demandante si establece su residencia en Suiza se fija en 100». El demandante alega, además de los motivos mencionados en su reclamación (violación del principio de confianza legítima y violación del principio de igualdad de trato), la incompetencia del Consejo para adoptar el mencionado Reglamento nº 2175/88, la violación del principio de que nadie puede ir contra sus propios actos («estoppel») y la del principio de buena gestión y de sana administración.

7 En tales circunstancias, la Comisión opuso una causa de inadmisión respecto a la totalidad del recurso. Por otra parte, la institución demandada alegó la inadmisibilidad de los tres nuevos motivos mencionados en el apartado anterior basándose en que no correspondían a ninguno de los motivos de impugnación expuestos en la reclamación.

8 Mediante auto de 15 de noviembre de 1989, el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 14 de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. El demandante presentó observaciones para que no fuesen acogidas las excepciones de inadmisibilidad. El Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera), previo informe del Juez Ponente, decidió —de conformidad con el apartado 3 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento— iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

Sobre la admisibilidad

9 La Comisión propone una excepción de inadmisibilidad del recurso en su totalidad basándose en la naturaleza del acto de que se trata. Invoca especialmente, a este respecto, la sentencia de 10 de diciembre de 1969, en la que el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de un recurso de anulación formulado contra un «cuadro explicativo» de los eventuales derechos a pensión del demandante (Graselli contra Comisión, 32/68, Rec. 1969, p. 505) y alega que la carta controvertida se limita a proporcionar datos administrativos referentes a las intenciones de la Administración de liquidar, llegado el momento, según determinadas modalidades, los derechos pecuniarios del demandante, en caso de que pasase a la situación de jubilación. Por lo tanto, añade la Comisión, dicha carta no es una «decisión» destinada a producir efectos jurídicos. Así pues, dado que no constituye —según la institución demandada— un acto lesivo, la nota del Jefe de Servicio no puede ser objeto de recurso. La Comisión señala, en especial, que el demandante no puede invocar la sentencia de 1 de febrero de 1979, en la que el Tribunal de Justicia reconoció que un funcionario en servicio activo tiene un «interés legítimo, preexistente y actual» para impugnar judicialmente las bases de la liquidación futura de su pensión (Deshormes contra Comisión, 17/78, Rec. 1979, p. 189, apartados 9 a 13). A este respecto, la institución demandada explica que, a diferencia de lo que sucedía en el asunto Deshormes, el acto de que se trata en el presente recurso no tiene carácter de decisión, ya que no constituye ni una decisión adoptada de oficio ni una decisión explícita desestimatoria de una petición en el sentido del apartado 1 del artículo 90, sino que fue comunicado al demandante como respuesta a una mera solicitud de información. En apoyo de este punto de vista, la Comisión señala que, de cualquier forma, el artículo 40 del anexo VIII del Estatuto impide que se

adopte una decisión que establezca la liquidación anticipada de los derechos a pensión de un funcionario que aún no haya pasado a la situación de jubilación.

10 El demandante alega, por el contrario, que la carta firmada por el Jefe del Servicio Especializado, Sr. Caston, es lesiva para él; al proceder de una «autoridad instruida y competente», añade, no constituye una «mera "información"», como ocurre en la sentencia de 10 de diciembre de 1969 (Grasselli, ya citada), sino que tiene «carácter decisorio individual» en lo que respecta al demandante, precisamente en la medida en que indica que el coeficiente corrector aplicable a la pensión que cobrará, si se jubila el 1 de septiembre de 1990, se reducirá a 100 debido a la aplicación del Reglamento nº 2175/88. En efecto, razonando por analogía con las hojas de haberes —consideradas como actos lesivos dado que muestran una variación impugnable—, el Sr. Pfloeschner estima que al privarle así de un reajuste al que tenía derecho anteriormente, según un primer desglose provisional efectuado un año antes por el mismo Jefe de Servicio, la carta controvertida «contiene los elementos de una decisión individual lesiva», a diferencia de lo que ocurre con el acto impugnado en el asunto Grasselli, en el que el funcionario disponía, además, de una opción en cuanto al régimen de la liquidación de sus derechos a pensión. Se basa, además, en el supuesto carácter de decisión de la carta de referencia para afirmar que la mencionada jurisprudencia «Deshormes» le es aplicable, independientemente de la presentación de una petición previa en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Estatuto. Por consiguiente, no es necesario, según el demandante, que la Administración haya denegado dicha petición para que un funcionario pueda impugnar judicialmente el importe de los derechos a pensión que serán liquidados en un futuro próximo. No obstante, el Sr. Pfloeschner alega que, en el presente asunto, la petición verbal de un «cálculo rectificado de sus derechos a pensión, liquidados a 1 de septiembre de 1990, tras la entrada en vigor de la nueva normativa», que dirigió al Sr. Caston, debe considerarse como una petición en el sentido de la disposición mencionada.

11 A título preliminar, debe recordarse que, según el tenor del apartado 1 del artículo 91 del Estatuto de los funcionarios, pueden someterse al Tribunal de Justicia los litigios que se susciten entre las Comunidades y alguna de las personas a quienes se aplica dicho Estatuto que tengan por objeto la legalidad de un acto que les sea lesivo. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el concepto de acto lesivo se refiere a todo acto que pueda afectar directamente a una situación jurídica determinada (sentencias de 1 de julio de 1964, Pistoj contra Comisión, 26/63, Rec. 1964, p. 673; de 1 de julio de 1964, Huber contra Comisión, 78/63, Rec. 1964, p. 721; de 6 de febrero de 1973, Goeth-Van der Schueren contra Comisión, 56/72, Rec. 1973, p. 181, apartados 8 a 10; y de 11 de julio de 1974, Reinarz contra Comisión, asuntos acumulados 177/73 y 5/74, Rec. 1974, p. 819). Por consiguiente, procede examinar las características esenciales del acto impugnado, con el fin de determinar su naturaleza jurídica.

12 La carta de 16 de enero de 1989, dirigida al demandante por el Jefe del Servicio Especializado «Pensiones» de la Dirección General de Personal y Administración de la Comisión, contiene muchos elementos que inducen a considerarla como un acto que no tiene carácter de decisión. El primer apartado de dicha carta especifica claramente que su finalidad es proporcionar al funcionario un «desglose provisional de los derechos a pensión [que le] serían concedidos a partir del 1 de septiembre de 1990». Habida cuenta de que se utiliza la palabra «provisional», que se refiere al desglose, es decir, al propio contenido de toda la carta, parece evidente que la Administración quiso, desde el principio de la carta, dejar claro que no se trataba de una definición de postura definitiva, sino de la simple comunicación de unos datos sobre el importe futuro de la pensión. Este análisis es confirmado por el contenido del segundo apartado de la carta, en el que se especifica que el desglose que se comunicó «fue efectuado basándose en las disposiciones estatutarias actualmente en vigor y sin perjuicio de la determinación definitiva [de los derechos del demandante] en el momento en que pase a disfrutar de la pensión». Por tanto, resulta totalmente evidente que los Servicios en cuestión deseaban destacar, sin posibilidad de equívocos, que los datos que acababan de comunicar al demandante no podían interpretarse, en ningún caso, como una definición de postura de la Administración, es decir, como un acto que implica una decisión y que, como tal, es susceptible de recurso administrativo y judicial.

13 Hay que recalcar también que la carta controvertida parece manifiestamente formulada según un esquema tipo establecido, de modo que no suscite en el destinatario la idea de que podría tratarse de una verdadera definición de postura. Aún es más acertado hablar de esquema tipo si se tiene en cuenta que la carta de 16 de enero de 1989 (que figura en el anexo 6 del recurso) está formulada exactamente en los mismos términos que la carta dirigida al demandante el 11 de noviembre de 1988 (que figura en el anexo 3 del recurso): las dos cartas tienen la misma estructura y utilizan exactamente la misma terminología.

14 Por consiguiente, del análisis de la carta controvertida resulta que ésta contiene solamente informaciones administrativas. Ahora bien, procede recordar a este respecto que el Tribunal de Justicia ha resuelto reiteradamente que los actos meramente explicativos o los desgloses dados a título de información no pueden determinar derechos que los demandantes obtendrían de una situación jurídica determinada (sentencias de 10 de diciembre de 1969, Grasselli, ya citada, apartado 5; de 28 de mayo de 1970, Richez-Parise contra Comisión, asuntos acumulados 19/69, 20/69, 25/69 y 30/69, Rec. 1970, p. 325, apartado 19; de 9 de julio de 1970, Fiehn contra Comisión, 23/69, Rec. 1970, p. 547, apartado 11, y de 1 de febrero de 1979, Deshormes, ya citada, apartados 23 y 24).

15 En consecuencia, con arreglo a estos principios, debe considerarse que la carta de 16 de enero de 1989 no constituye un acto lesivo y que, por tanto, no es impugnable mediante un recurso.

16 En apoyo de su solicitud, el demandante afirma, además, que dicha carta debería considerarse, en cualquier caso, como una decisión adoptada por la Comisión como consecuencia de su petición para obtener el «cálculo rectificado de sus derechos a pensión, liquidados a 1 de septiembre de 1990, tras la entrada en vigor de la nueva normativa». El demandante precisa que presentó dicha petición por teléfono al Jefe de la División «Pensiones». Esta alegación no puede acogerse. En efecto, resulta problemático calificar una petición hecha por teléfono y cuyo objeto es, claramente, obtener una mera información —además, en un ámbito en el que las peticiones de información son muy frecuentes—, de petición formal para obtener una decisión de la Comisión en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Estatuto: tanto la forma utilizada (el teléfono) como el tema sobre el que se pidió la información podían llevar a la Comisión a considerar que el funcionario deseaba obtener información y no una decisión.

17 A este respecto, procede señalar que el mencionado apartado 1 del artículo 90 prevé el procedimiento administrativo previo tendente a obtener una definición de postura que implique una decisión por parte de la Administración. Dicho procedimiento se ha previsto no sólo en interés de la Administración —que indudablemente debe estar en situación de poder identificar el contenido de la petición del funcionario y, dado el caso, de satisfacerla, evitando así la continuación del procedimiento administrativo previo y el procedimiento judicial—, sino también en interés del funcionario. Efectivamente, éste debe poder deducir del contenido del acto de la Administración si se trata de una decisión o de una simple información.

18 De todo lo expuesto se desprende que el acto impugnado no puede considerarse como un acto lesivo.

19 Por consiguiente, no procede examinar las demás alegaciones expuestas por la Comisión en apoyo de su excepción de inadmisibilidad del recurso.

20 De ello se deduce que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

Costas

21 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Sin embargo, según el artículo 70 de dicho Reglamento, las instituciones soportarán los gastos en que hubieren incurrido las mismas en los recursos de los agentes de las Comunidades.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de abril de 1990.

Saggio Yeraris Lenaerts

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Saggio