Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 12 de mayo de 2021 *

«Recurso de casación — Función pública — Antiguo agente contractual — Seguridad social — Régimen Común de Seguro de Enfermedad (RCSE) — Artículo 95 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (ROA) — Mantenimiento de la afiliación después de la jubilación — Requisito de haber prestado servicios durante más de tres años — Solicitud de afiliación al RCSE a raíz de la transferencia de los derechos a pensión — Asimilación de las anualidades de pensión bonificadas a años de servicio — Denegación de la solicitud — Recurso de anulación — Acto lesivo — Auto del Tribunal General por el que se declara la inadmisibilidad del recurso — Anulación»

En el asunto C-202/20 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 12 de mayo de 2020,

Claudio Necci, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado inicialmente por los Sres. S. Orlandi y T. Martin, avocats, y posteriormente por el Sr. S. Orlandi, avocat,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Mongin y T. S. Bohr, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. J. Van Pottelberge e I. Terwinghe, en calidad de agentes,

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

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. N. Wahl, Presidente de Sala, y el Sr. F. Biltgen (Ponente) y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: francés.

vista la decisión adoptada, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, el recurrente solicita la anulación del auto del Tribunal General de 25 de marzo de 2020, Necci/Comisión (T-129/19, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2020:131), por el que este declaró la inadmisibilidad de su recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 270 TFUE contra la decisión de la Comisión de 18 de abril de 2018, por la que se denegaba implícitamente su solicitud de afiliación al régimen del seguro de enfermedad común a las instituciones de las Comunidades Europeas (RCSE), presentada el 18 de diciembre de 2017 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

Marco jurídico

Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea

2 El artículo 72, apartado 1, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO 2010, L 311, p. 1), establece, en esencia, que el funcionario, su cónyuge, cuando este no pueda disfrutar de prestaciones de la misma naturaleza y del mismo nivel en aplicación de cualesquiera otras disposiciones legales o reglamentarias, sus hijos y las otras personas que estén a su cargo estarán cubiertos contra los riesgos de enfermedad por el RCSE. El artículo 72, apartado 2, párrafo primero, dispone lo siguiente:

«El funcionario que hubiere permanecido al servicio de la Unión hasta la edad de 63 años o que fuere beneficiario de una asignación por invalidez tendrá derecho a los beneficios establecidos en el apartado anterior después del cese en sus funciones. Su cuota será calculada sobre la base de la pensión o de la asignación.»

3 El artículo 90 del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1080/2010, figura en el título VII de este, titulado «Recursos», y está redactado en los siguientes términos:

«1. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos peticiones de que se adopte una determinada decisión con respecto a las mismas. La autoridad notificará su decisión motivada al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que se presente la petición. Al término de este plazo, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria, que podrá ser objeto de reclamación según lo establecido en el apartado siguiente.

2. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos reclamaciones dirigidas contra los actos que les sean lesivos, bien se hayan producido por resolución de la citada autoridad o por la falta de adopción por esta de medidas que hubieran debido tomarse según el Estatuto. Las reclamaciones deberán presentarse en un plazo de tres meses. […]

[…]»

4 El artículo 11 del anexo VIII del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004 (DO 2004, L 124, p. 1), disponía en su apartado 2:

«El funcionario que entre al servicio de las Comunidades tras haber:

– cesado en el servicio de una administración, o de una organización nacional o internacional, o

– ejercido una actividad por cuenta propia o ajena,

tendrá la facultad, entre el momento de su nombramiento definitivo y el momento en que cause derecho a pensión de jubilación, con arreglo al artículo 77 del Estatuto, de hacer transferir a las Comunidades el capital, actualizado en la fecha de transferencia efectiva, correspondiente a los derechos a pensión que haya adquirido por las actividades antes mencionadas.

En tal caso, la institución en que el funcionario preste servicios determinará, mediante disposiciones generales de aplicación y habida cuenta del sueldo base, de la edad y del tipo de cambio en la fecha de la solicitud de transferencia, el número de anualidades que tomará en cuenta a efectos del régimen de pensiones comunitario, en virtud del período de servicio anterior, basándose en el capital transferido, previa deducción de la cuantía correspondiente a la revalorización del capital entre la fecha de la solicitud de transferencia y la de transferencia efectiva.

[…]»

Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea

5 El artículo 95 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (ROA), en su versión modificada por el Reglamento n.º 1080/2010, establece:

«[…] El apartado 2 y 2 *bis* del artículo 72 del Estatuto no se aplicará a los agentes contractuales que permanezcan al servicio de la Unión hasta los 63 años de edad, a no ser que hayan tenido dicha condición de agentes contractuales por un período superior a 3 años.»

Antecedentes del litigio

6 El Tribunal General resumió los antecedentes del litigio en los siguientes apartados del auto recurrido:

«1. El demandante, Sr. Claudio Necci, ejerció sus funciones en la Comisión Europea […] como agente contractual entre el 1 de julio de 2009 y el 30 de junio de 2011.

2. El 27 de octubre de 2010, el demandante solicitó la transferencia de los derechos a pensión […] que había adquirido durante el período de sus servicios en la administración italiana, al régimen de pensiones de las instituciones de la Unión Europea (RPUE), con arreglo al artículo 11, apartado 2, del anexo VIII del Estatuto[, en su versión modificada por el Reglamento n.º 723/2004].

3. El 1 de julio de 2011, el demandante abandonó la Comisión y se jubiló a la edad de 64 años.

4. Mediante decisión de 18 de julio de 2011, la Comisión fijó los derechos a pensión del demandante. Asimismo, le dio de baja en el [RCSE] basándose en el artículo 95 del [ROA], que supedita el mantenimiento del derecho al RCSE de un agente contractual que haya permanecido al servicio de la Unión hasta la edad de jubilación al requisito de haber estado empleado como agente contractual durante un período superior a tres años. La decisión de 18 de julio de 2011 no fue impugnada.

5. El 12 de febrero de 2014, la Caja de Pensiones italiana informó a la Comisión de que el importe del capital correspondiente a los derechos a pensión del demandante en la fecha de la solicitud [de transferencia de los derechos a pensión] era de 383 570,92 euros.

6. Mediante correo electrónico de 18 de marzo de 2014, los servicios de la Comisión remitieron al demandante una nota informativa relativa al cálculo provisional de sus anualidades, pidiéndole que adoptara una decisión sobre la transferencia de sus derechos a pensión. Dicho documento, que hacía referencia al artículo 95 del ROA, recordaba el requisito de que eran necesarios tres años de servicio efectivo en las instituciones de la Unión para poder disfrutar de la cobertura del riesgo de enfermedad prestada por dichas instituciones y llamaba la atención del demandante sobre las consecuencias que podría tener la [transferencia de sus derechos a pensión].

7. El 11 de abril de 2014, el demandante envió un correo electrónico a la Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales (PMO), en el que solicitaba una prórroga del plazo para adoptar su decisión sobre la [transferencia de sus derechos a pensión]. Añadía: "Sé que perderé el seguro de enfermedad de Italia y que no tengo cobertura del RCSE de la Comisión. Desearía solicitar más información sobre una cobertura privada". Se le concedió una prórroga del plazo hasta el 5 de mayo de 2014.

8. El 6 de mayo de 2014, el demandante aceptó la oferta provisional de [transferencia de sus derechos a pensión] que llevaba a reconocerle anualidades adicionales que debían computarse en el RPUE de 16 años, 9 meses y 17 días.

[…]

11. El 14 de agosto de 2017, la Caja de Pensiones italiana abonó la cantidad de 387 768,73 euros al RPUE en concepto de derechos a pensión nacionales del demandante.

12. El 19 de septiembre de 2017, la Comisión adoptó una primera decisión de bonificación de anualidades que daba lugar a que se reconociera al demandante un período adicional de cotización en el RPUE de 14 años y 9 días. A raíz de una reclamación presentada por el demandante el 18 de diciembre de 2017 y estimada el 14 de marzo de 2018, esta bonificación se elevó a 16 años, 9 meses y 17 días.

13. El 18 de diciembre de 2017, a raíz de la transferencia de sus derechos a pensión, el demandante presentó una solicitud de afiliación al RCSE ante la PMO.

14. Esta solicitud fue objeto de denegación implícita el 18 de abril de 2018, [dicha denegación implícita constituye la decisión controvertida], de conformidad con el artículo 90, apartado 1, del Estatuto[, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1080/2010].

15. El 18 de julio de 2018, el demandante presentó una reclamación contra [la decisión controvertida] con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto[, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1080/2010].

16. Su reclamación fue desestimada mediante decisión de 19 de noviembre de 2018. Esta decisión se basó en que la reclamación era inadmisible, ya que debería haberse presentado contra la decisión de 18 de julio de 2011 por la que se fijaban los derechos a pensión del demandante, en la que se indicaba que no estaba afiliado al RCSE.»

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

7 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 25 de febrero de 2019, el recurrente interpuso recurso de anulación de la decisión controvertida. Este recurso se fundamentaba en dos motivos basados, el primero, en la infracción del artículo 95 del ROA y, el segundo, invocado con carácter subsidiario, en la ilegalidad de dicha disposición a la luz del artículo 45 TFUE.

8 En su escrito de contestación, la Comisión alegó que el recurso era inadmisible por haber ido precedido de una reclamación que también lo era. A su juicio, la reclamación era inadmisible porque debería haberse presentado contra la decisión de 18 de julio de 2011 por la que se determinaban los derechos a pensión del recurrente y en la que se indicaba que no estaría afiliado al RCSE (en lo sucesivo, «decisión de 18 de julio de 2011»). Con carácter subsidiario, dicha institución solicitó que se desestimaran los motivos formulados por el recurrente.

9 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso. Consideró, de entrada, que la decisión de 18 de julio de 2011 era un acto lesivo que había adquirido firmeza a falta de reclamación por parte del recurrente. Al tiempo que recordó que un agente que no haya interpuesto un recurso contra un acto que le sea lesivo no puede, mediante una demanda posterior, subsanar esa omisión a menos que un hecho nuevo y sustancial pueda motivar la revisión de su situación, el Tribunal General estimó que la transferencia de los derechos a pensión del recurrente no constituía tal hecho, en particular, porque dicha transferencia no modificaba la situación del recurrente en relación con su afiliación al RCSE. El Tribunal General dedujo de ello que, mediante su solicitud de afiliación al RCSE de 17 de diciembre de 2017, el recurrente no podía hacer que volviera a nacer a su favor un derecho de recurso contra la decisión de 18 de julio de 2011.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

10 En su recurso de casación, el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el auto recurrido.

– Devuelva el asunto al Tribunal General.

– Reserve la decisión sobre las costas.

11 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas al recurrente.

Sobre el recurso de casación

12 En apoyo de su recurso de casación, el recurrente invoca tres motivos basados, el primero, en la desnaturalización del objeto del litigio; el segundo, en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y, el tercero, en la vulneración del principio de unicidad de legislación aplicable.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

13 Mediante su primer motivo de casación, el recurrente invoca la desnaturalización del objeto del litigio, en la medida en que el Tribunal General consideró, en el apartado 45 del auto recurrido, que el acto lesivo era la decisión de 18 de julio de 2011. El recurrente alega que no impugna esta decisión y que no tiene interés en recurrirla en tanto en cuanto la Comisión consideró acertadamente en ella que, con arreglo al artículo 95 del ROA, no podía seguir afiliado al RCSE desde el momento de su jubilación, puesto que había desempeñado sus funciones como agente contractual durante menos de tres años. En cambio, su recurso de anulación tenía por objeto la decisión controvertida, mediante la cual la Comisión se negó a afiliarle al RCSE a partir del 19 de septiembre de 2017 debido a que los derechos a pensión italianos transferidos al RPUE no podían asimilarse a años de servicio, en el sentido de dicha disposición.

14 Según el recurrente, la decisión de 18 de julio de 2011 y la decisión controvertida difieren en sus fundamentos y, por tanto, no tienen el mismo objeto, ya que la primera se basa en la constatación de que el recurrente no prestó servicios durante más de tres años en la Unión y la segunda materializa la negativa de la administración a considerar las anualidades de pensión bonificadas como años de servicio, en el sentido del artículo 95 del ROA.

15 El recurrente indica que, efectivamente, se le advirtió el 18 de julio de 2011 de que la Comisión interpretaría el artículo 95 del ROA en el sentido de que excluía las anualidades de pensión bonificadas en el marco de una posible transferencia de derechos a pensión. No obstante, esta advertencia pone de manifiesto únicamente la intención futura de la administración de no revisar la afiliación del recurrente al RCSE en caso de transferencia de sus derechos a pensión. No puede considerarse que la citada advertencia sea lesiva para el recurrente, dado que no afecta directa e inmediatamente a sus intereses en el momento de su jubilación modificando de forma caracterizada su situación jurídica.

16 El recurrente añade que las consideraciones expuestas por el Tribunal General en los apartados 46 y 52 del auto recurrido en relación con el hecho de que aceptó con pleno conocimiento de causa la transferencia de sus derechos a pensión no afectan a la admisibilidad del recurso de anulación contra la decisión controvertida. Considera, en efecto, que no podía impugnar la negativa de la Comisión a tener en cuenta las anualidades de pensión bonificadas en tanto no se había realizado dicha transferencia.

17 La Comisión niega la existencia de la desnaturalización alegada y solicita que se desestime este motivo. Remitiéndose al apartado 51 del auto recurrido, esta institución sostiene que la transferencia efectiva de los derechos a pensión italianos no podía afectar a los requisitos de aplicación del artículo 95 del ROA, ya que dicha transferencia no modificó el número de años durante los cuales el recurrente estuvo al servicio de la Unión como agente contractual en el sentido de dicha disposición. En efecto, no existe ningún vínculo entre esta última y el artículo 11 del anexo VIII del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento n.º 723/2004, que permita aumentar el número de anualidades de pensión mediante la transferencia de cotizaciones abonadas en virtud del régimen nacional. Por lo tanto, a su juicio, el recurrente realiza una amalgama errónea entre los años de trabajo efectivo al servicio de la Unión y el número de anualidades de pensión atribuidas como consecuencia de la citada transferencia.

18 Según la Comisión, la decisión de 18 de julio de 2011 y la decisión controvertida tenían un objeto diferente, como reconoce el propio recurrente. Dado que esta última decisión se refiere al número de anualidades de pensión transferidas, no puede constituir un hecho nuevo a efectos de computar el número de años de prestación de servicios, en el sentido del artículo 95 del ROA, determinado

definitivamente por la decisión de 18 de julio de 2011. Toda vez que las anualidades de pensión transferidas no pueden modificar el número de años de servicio en la Unión, tampoco pueden modificar sustancialmente la situación del recurrente en relación con la que dio lugar a dicha decisión.

19 La decisión de 18 de julio de 2011 no constituye una «advertencia», como sostiene el recurrente, ni indica que la decisión sobre la supresión de la cobertura del seguro de enfermedad del RCSE fuera meramente provisional. Por el contrario, declaró que el recurrente no disfrutaría de esa cobertura durante su jubilación y se aplicó inmediatamente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

20 Mediante su primer motivo de casación, el recurrente alega, en esencia, que el Tribunal General desnaturalizó el objeto del litigio al considerar, en el auto recurrido, que la decisión controvertida era meramente confirmatoria del acto que le era lesivo, a saber, la decisión de 18 de julio de 2011, sin que se hubiera producido ningún hecho nuevo y sustancial que justificara una revisión de esta, cuando dichas decisiones se basaban en fundamentos diferentes y, por tanto, no tenían el mismo objeto.

21 A este respecto, procede recordar que un acto es meramente confirmatorio de un acto anterior cuando no contiene ningún elemento nuevo con respecto a este. En lo que atañe a una solicitud de revisión de una decisión anterior que ha adquirido firmeza, según reiterada jurisprudencia, solo la existencia de hechos nuevos sustanciales puede justificar la presentación de tal solicitud (sentencia de 15 de noviembre de 2018, Estonia/Comisión, C-334/17 P, no publicada, EU:C:2018:914, apartado 46 y jurisprudencia citada).

22 Pues bien, en el caso de autos, es preciso señalar que, como admite la propia Comisión, la decisión de 18 de julio de 2011 y la decisión controvertida tienen objetos diferentes. Por consiguiente, la segunda no puede considerarse meramente confirmatoria de la primera.

23 En efecto, por una parte, mediante la decisión de 18 de julio de 2011, se puso fin a la afiliación del recurrente al RCSE con efectos desde el 1 de julio de 2011, fecha en la que accedió a la jubilación, en virtud del artículo 95 del ROA, a tenor del cual tal afiliación de un agente contractual tras el cese en el servicio está supeditada a haber trabajado más de tres años al servicio de la Unión. Por otra parte, mediante la decisión controvertida se desestimó la solicitud del recurrente de afiliarse al RCSE a partir del 19 de septiembre de 2017, a raíz de la transferencia de sus derechos a pensión italianos, ya que las anualidades de pensión bonificadas no podían asimilarse a años de servicio, en el sentido de la citada disposición.

24 De ello se deduce que la solicitud de afiliación al RCSE basada en la transferencia de los referidos derechos a pensión constituye un elemento nuevo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 21 de la presente sentencia, en relación con la decisión de 18 de julio de 2011.

25 A este respecto, no puede considerarse que dicha decisión tuviera por objeto denegar la asimilación de las anualidades de pensión bonificadas del recurrente a años de servicio a efectos de la aplicación del artículo 95 del ROA. En efecto, el recurrente no solo no había presentado una solicitud en este sentido antes de la adopción de la citada decisión, sino que tampoco habría podido hacerlo, ya que, pese a haber solicitado la transferencia de los derechos de pensión italianos durante el año 2010, esa transferencia no se efectuó hasta el año 2017.

26 En consecuencia, tal denegación se habría referido a una situación futura e hipotética, por lo que el recurrente no habría podido interponer un recurso contra esa denegación, a falta de interés para ejercitar la acción, ya que tal interés debe ser existente y real en el momento de la interposición del

recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión, C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886, apartados 83 y 84 y jurisprudencia citada).

27 Además, la constatación del Tribunal General que figura en el apartado 51 del auto recurrido, según la cual la transferencia de los derechos a pensión italianos del recurrente al RPUE no modificaba la situación jurídica de este en relación con su afiliación al RCSE, al igual que la afirmación de la Comisión de que el recurrente hace, erróneamente, una amalgama entre los años de empleo efectivo al servicio de la Unión y el número de anualidades de pensión atribuidas como consecuencia de dicha transferencia no pueden poner en cuestión el objeto de la decisión controvertida, sino que conciernen al fundamento de la misma.

28 De lo anterior resulta que, al considerar que el acto lesivo para el recurrente era la decisión de 18 de julio de 2011 y que, por ello, procedía declarar la inadmisibilidad de su recurso de anulación contra la decisión controvertida, el Tribunal General, en el auto recurrido, desnaturalizó el objeto de dicho recurso.

29 En estas circunstancias, procede estimar el primer motivo de casación y, por tanto, anular el auto recurrido, sin que sea necesario examinar los motivos de casación segundo y tercero.

Sobre las consecuencias de la anulación del auto recurrido

30 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, o bien devolver el asunto a este para que resuelva, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

31 En el caso de autos, dado que el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso del recurrente y, por consiguiente, no examinó los motivos invocados por este en apoyo de su recurso, el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no permite resolverlo. Por lo tanto, procede devolver el asunto al Tribunal General.

Costas

32 Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas.

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

1) **Anular el auto del Tribunal General de 25 de marzo de 2020, Necci/Comisión (T-129/19, no publicado, EU:T:2020:131).**

2) **Devolver el asunto al Tribunal General.**

3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas