SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera) de 1 de octubre de 1992 *

En el asunto T-70/91,

Jacques Moretto, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, con domicilio en Aumetz (Francia), representado por Me Jean-Noël Louis, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Gianluigi Valsesia, Consejero Jurídico Principal, y la Sra. Ana Maria Alves Vieira, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la decisión de la Comisión, de 13 de diciembre de 1990, por la que se denegó al demandante la transferencia al régimen de pensiones comunitario de los derechos a pensión adquiridos en el régimen nacional luxemburgués,

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; A. Saggio y J. Biancarelli, Jueces;

Secretario: Sra. B. Pastor, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de mayo de 1992;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

Marco jurídico y hechos que originaron el litigio

1 El apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto») dispone que el funcionario que entre al servicio de las Comunidades tendrá «en el momento de su nombramiento definitivo» la facultad de hacer transferir a las Comunidades los derechos a pensión de jubilación que hubiere adquirido anteriormente con el fin de que los mismos sean tenidos en cuenta en el régimen de pensiones comunitario.

2 Las modalidades de ejercicio de esta facultad fueron objeto de disposiciones generales de aplicación (en lo sucesivo, «DGA») adoptadas por la Comisión de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Comisión») en 1969, y posteriormente modificadas en varias ocasiones. En el marco del presente asunto, la Comisión describió la evolución del tenor de estas disposiciones en los siguientes términos:

«En la versión que entró en vigor el 1 de julio de 1969, publicada en el *Correo del Personal* nº 77, de 29 de julio de 1969, en los apartados 2 y 3 del artículo 1 de dichas disposiciones se leía lo siguiente:

"So pena de caducidad, la solicitud deberá presentarse por escrito dentro del plazo de seis meses a contar desde la notificación del nombramiento definitivo del funcionario.

Para los funcionarios cuyo nombramiento definitivo se haya producido con anterioridad a la entrada en vigor de las presentes disposiciones, dicho plazo comenzará a correr a partir de esta última fecha."

[...]

La expresión "so pena de caducidad" que figura en la primera versión de las DGA fue, sin embargo, suprimida en el texto de la nueva versión adoptada el 4 de febrero de 1972. La finalidad de esta supresión fue permitir a los funcionarios que indicasen, en su beneficio, causas ajenas a su voluntad y que no les fueran imputables.

En 1977 se adoptó, finalmente (publicándose en el *Correo del Personal* de 19 de octubre de 1977), una nueva versión de las DGA del apartado 2 del artículo 11, que todavía hoy se encuentra en vigor. El artículo 1 de las mismas es del siguiente tenor:

"El funcionario que entre al servicio de las Comunidades, tras haber cesado en el servicio de una Administración, de una organización nacional o internacional o de una empresa, tendrá, en el momento de su nombramiento definitivo, la facultad de hacer transferir a las Comunidades:

— bien el equivalente actuarial de los derechos a pensión de jubilación que hubiere adquirido [...];

— bien el total de las cantidades que hubiere devengado, en concepto de rescate de sus derechos [...];

La solicitud deberá presentarse dentro de un plazo de seis meses a contar, según el caso, de la fecha:

— de la notificación del nombramiento definitivo del funcionario,

— en que sea posible la transferencia,

— de entrada en vigor de las disposiciones.

Se aplicará la última de estas fechas."

La introducción de un tercer *dies a quo,* a saber, el de la fecha en que resulte posible la transferencia, estaba justificada por el hecho de que las transferencias implican, para su ejecución, bien la conclusión de acuerdos celebrados con los organismos nacionales competentes o bien la adopción de medidas legislativas adecuadas a nivel nacional. Así pues, pareció equitativo prever que el funcionario interesado tuviese la posibilidad de ponderar su interés en presentar, si fuera necesario, la solicitud de transferencia previo conocimiento del tenor del acuerdo o del texto legislativo.»

3 El demandante, de nacionalidad francesa y cuya lengua materna es el francés, entró en funciones al servicio de la Comisión el 1 de octubre de 1986. Su nombramiento definitivo se produjo el 1 de julio de 1987, y el 1 de marzo de 1989 fue trasladado de Bruselas a Luxemburgo. Antes de entrar al servicio de la Comisión, había trabajado por cuenta ajena para distintas empresas establecidas en el Gran Ducado de Luxemburgo y había cotizado durante varios años al régimen de pensiones luxemburgués.

4 En virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 24 de la Ley luxemburguesa de 22 de diciembre de 1989, sobre coordinación de los regímenes de pensiones y modificación de diversas disposiciones en materia de Seguridad Social (*Mémorial,* 1989, p. 1704), en vigor desde el 1 de enero de 1990, se abrió un nuevo plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley a «todas aquellas personas que hayan sido objeto de un nombramiento definitivo en un organismo internacional» y que, en el pasado, hubieran cotizado a un régimen de pensiones luxemburgués, para que solicitasen la transferencia de sus cotizaciones al régimen de este organismo.

5 El 29 de marzo de 1990, la Comisión publicó una comunicación en lengua francesa, en un número especial interinstitucional de las *Informaciones Administrativas.* En dicha comunicación, la Comisión señaló la apertura del «nuevo plazo de un año, del 1 de enero de 1990 al 31 de diciembre de 1990» para solicitar, en el marco de la nueva Ley luxemburguesa, la transferencia al régimen comunitario de los derechos a pensión adquiridos en un régimen luxemburgués. Asimismo, en la comunicación se precisaba:

«(La presentación de la solicitud no implica, en modo alguno la obligación de transferir los derechos a pensión. Corresponde al interesado tomar la decisión final una vez se le haya comunicado la propuesta de bonificación de anualidades comunitarias.)

Con arreglo a las disposiciones generales de aplicación del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto, publicadas en el *Correo del Personal* — Especial

Interinstituciones, de fecha 19 de octubre de 1977, se señala a los funcionarios la existencia de un

PLAZO DE CADUCIDAD DE 6 MESES (DEL 1 DE ABRIL DE 1990 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1990)

[...]

Tras la recepción del cuestionario, la administración del Personal enviará las propuestas oportunas a los interesados, con el fin de que éstos, en su caso, den su conformidad con las mismas.»

6 Además, se indicaba que la traducción de la comunicación a las otras ocho lenguas comunitarias sería objeto de una publicación ulterior. Dicha publicación se efectuó el 29 de junio de 1990.

7 El 19 de noviembre de 1990, el demandante presentó una solicitud de transferencia de sus derechos a pensión. La solicitud se presentó por medio de un formulario en lengua italiana, extraído del número especial de las *Informaciones Administrativas* de 29 de junio de 1990. En una nota introductoria adjunta, con fecha 9 de octubre de 1990, el demandante precisaba, en especial, lo siguiente: «El carácter tardío de mi solicitud se ha debido, en parte, a problemas de correo como consecuencia de mi traslado de Bruselas a Luxemburgo con fecha 1 de marzo de 1990.» En el marco del presente recurso, el demandante explicó que la comunicación publicada en el número especial de las *Informaciones Administrativas,* de 29 de marzo de 1990, no había llegado a su conocimiento, y que sólo tuvo conocimiento de la existencia de un nuevo plazo para presentar una solicitud de transferencia de los derechos a pensión adquiridos en el régimen luxemburgués como consecuencia de la publicación realizada el 29 de junio de 1990.

8 Mediante carta de 13 de diciembre de 1990, recibida por el demandante el 4 de enero de 1991, la administración respondió a la solicitud en los términos siguientes:

«Con fecha 9 de octubre de 1990, manifestó usted su interés en la transferencia de sus derechos a pensión nacionales a las Comunidades Europeas.

No obstante, las disposiciones generales de aplicación del artículo mencionado en la rúbrica establecen que la solicitud debe ser presentada, por escrito, dentro del plazo de seis meses a contar, según el caso, de la fecha:

— de la notificación del nombramiento definitivo del funcionario,

— en que sea posible la transferencia,

— de entrada en vigor de dichas disposiciones generales.

Se aplicará la última de estas fechas, desde el punto de vista cronológico.

En su caso, la solicitud hubiera debido presentarse antes del 30 de septiembre de 1990, fecha de caducidad fijada en las *Informaciones Administrativas,* de 29 de marzo de 1990.

Por consiguiente, lamento tener que comunicarle que ya no puedo considerar su solicitud de aplicación del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto.»

9 El 4 de abril de 1991, el demandante presentó una reclamación contra la decisión denegatoria mencionada anteriormente. La Comisión no respondió a dicha reclamación dentro del plazo de cuatro meses previsto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 90 del Estatuto.

Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

10 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 3 de octubre de 1991, la parte demandante solicitó la anulación de la decisión de la Comisión, de 13 de diciembre de 1990.

11 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

12 La fase escrita siguió su curso reglamentario y concluyó el 17 de febrero de 1992.

13 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión de la Comisión por la que se denegó la solicitud de transferencia al régimen comunitario de los derechos a pensión adquiridos por el demandante en el régimen nacional luxemburgués.

— Condene en costas a la Comisión.

La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Resuelva sobre las costas como proceda en Derecho.

Fondo

14 En apoyo de su recurso, el demandante alega tres motivos. El primer motivo se basa en la infracción de los artículos 25 y 110 del Estatuto, así como en la violación de los principios que rigen las directrices internas; el segundo motivo se basa en una infracción del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto, así como de sus disposiciones generales de aplicación; el tercer motivo se basa en una violación de los principios de igualdad de trato y de buena administración, así como del deber de asistencia y protección.

15 Este Tribunal estima que procede, ante todo, examinar el motivo basado en la supuesta infracción del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto, así como de sus disposiciones generales de aplicación.

Alegaciones de las partes

16 El demandante no está de acuerdo en que la parte demandada tenga derecho a fijar, en la comunicación controvertida, un «plazo de caducidad». En este contexto, hace referencia al hecho de que la Comisión, en 1972, decidió suprimir la mención «so pena de caducidad» en las DGA. Asimismo, se remite a las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz, en el asunto Gritzmann-Martignoni/Comisión (sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de junio de 1988, 124/87, Rec. p. 3491; conclusiones, p. 3499, apartado 29).

17 Según el demandante, dado que el propio apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto no prevé ningún plazo de caducidad, el principio de la caducidad fue establecido sin fundamento legal por parte del Jefe de la Unidad «Pensiones y relaciones con los antiguos funcionarios». También en este punto el demandante hace referencia a las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz, en el asunto Gritzmann-Martignoni, antes citado.

18 A ello opone la Comisión que la supresión en 1972 de la expresión «plazo de caducidad» no impide el que las DGA fijen un plazo que deba ser observado por los funcionarios interesados para solicitar la transferencia de derechos a pensión

que hayan adquirido en los diferentes regímenes nacionales. La Comisión justifica la fijación de dicho plazo en los términos siguientes.

El apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII «reconoce, por consiguiente, la facultad del funcionario de hacer transferir a la Comunidad sus derechos a pensión nacionales en el momento de su nombramiento definitivo.

En una interpretación literal de la disposición antes citada, el funcionario estaría obligado, en consecuencia, a decidir acerca de la eventual transferencia en la misma fecha de su nombramiento definitivo, o incluso en la fecha de notificación de dicho nombramiento.

La rigidez de dicha prescripción condujo a la Comisión a introducir en las DGA un plazo (de seis meses) que permita ofrecer al funcionario una oportunidad real de reflexión sin, por ello, alejarse del espíritu de la disposición estatutaria de referencia.

[...]

Más allá de la justificación anteriormente expresada, procede añadir que la fijación de un plazo para la presentación de una solicitud de transferencia de derechos a pensión responde, asimismo, a otras consideraciones:

— La finalidad del apartado 2 del artículo 11 consiste en la posibilidad de garantizar una continuidad en el ámbito de las pensiones entre los regímenes de Seguridad Social nacional y comunitario, lo que únicamente podría concebirse con su carácter de transición inmediata.

— En segundo lugar, la fijación de un plazo responde a la preocupación por evitar posibles especulaciones, así como las discriminaciones que podrían derivarse de las mismas [...].

— Por último, por razones de buena gestión, es necesario un máximo de previsibilidad para la tramitación de los expedientes. Hasta el presente, los servicios comunitarios competentes han tramitado ya casi 7.000 solicitudes de transferencia de derechos a pensión nacionales. Resulta difícil concebir que la administración deba hacer frente en todo momento a la presentación de solicitudes tardías, que impedirían el normal desenvolvimiento de su actividad administrativa».

19 Según la Comisión, en el asunto antes citado, Gritzmann-Martignoni, el Tribunal de Justicia reconoció como fundado que se estableciera un plazo semejante.

20 A juicio de la Comisión, la fijación del plazo del 1 de abril al 30 de septiembre de 1990 respetó las DGA de que se trata. En su opinión, únicamente podrían admitirse excepciones a este plazo en casos de «fuerza mayor», debidos a causas no imputables al funcionario. Ahora bien, el demandante no invocó la existencia de tales circunstancias.

Apreciación jurídica

21 Este Tribunal estima, a título preliminar, que procede destacar que —como ha reconocido el demandante— la Comisión tenía derecho a adoptar disposiciones generales de aplicación en desarrollo del apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto. Al interpretar la expresión «en el momento de su nombramiento definitivo», que figura en dicho apartado 2 del artículo 11 del Anexo VIII, en el sentido de conceder a los interesados un cierto período de reflexión a contar desde su nombramiento definitivo para presentar en su caso una solicitud de transferencia, y al fijar dicho período en seis meses, la Comisión no se excedió, de ningún modo, de los límites de la competencia que le otorgan las disposiciones estatutarias para adoptar medidas de desarrollo. El plazo de tal modo fijado es, en efecto, razonable y permite un período de reflexión suficiente, excepto en los casos en que el interesado se enfrente a una situación excepcional derivada de causas que no le sean imputables.

22 Para colmar las lagunas en la aplicación del artículo 11 del Anexo VIII del Estatuto, debidas a la inexistencia de una disposición expresa para el caso de que la legislación de un Estado miembro no prevea una medida que permita la transferencia al régimen comunitario de derechos a pensión adquiridos en el régimen nacional, o para el caso de que la legislación de un Estado miembro, en el marco de una modificación de su régimen nacional, abra un nuevo plazo para la presentación de las solicitudes de transferencia, las DGA prevén que el plazo de seis meses fijado para la presentación de la solicitud ante la administración comunitaria debe calcularse a partir del momento «en que sea posible la transferencia». Tampoco puede este Tribunal criticar esta interpretación, que es conforme a las finalidades de la referida disposición estatutaria y no es, en absoluto, limitativa.

23 Este Tribunal observa, seguidamente, que en la comunicación antes citada, publicada en el número especial interinstitucional de las *Informaciones Administrativas* de 29 de marzo de 1990, la Comisión llamó la atención de los funcionarios acerca de la existencia de un «plazo de caducidad de seis meses».

24 Por lo que respecta a la propia naturaleza del plazo fijado por las DGA, este Tribunal destaca, en primer lugar, que en su sentencia Gritzmann-Martignoni, antes citada, en la cual tuvo que pronunciarse acerca de la aplicación de las DGA, en su versión de 1977, aún vigente, el Tribunal de Justicia eludió expresamente pronunciarse sobre la cuestión relativa a «si debe o no reconocerse el carácter de plazo de caducidad al plazo establecido por las disposiciones generales de aplicación [...]» (apartado 11). Ahora bien, en el presente caso la administración fijó un «plazo de caducidad» en la comunicación antes mencionada, a pesar de que, por una parte, las DGA en virtud de las cuales se adoptó dicha comunicación no lo preveían y, por otra, la propia Comisión había suprimido en 1972 cualquier referencia a un «plazo de caducidad» contenida hasta entonces en las DGA. A mayor abundamiento, procede asimismo destacar que tanto en sus escritos presentados ante este Tribunal como en la vista, la Comisión ha explicado que, a pesar del simple plazo previsto en las DGA, no se opone a tomar en consideración causas ajenas a la voluntad del interesado y no imputables a éste, lo cual no puede, a su juicio, ser el caso en presencia de un plazo de caducidad, de cuya observancia únicamente puede exonerarse al interesado en caso de fuerza mayor.

25 Sin que sea necesario pronunciarse acerca de la cuestión de si la Comisión podía establecer un «plazo de caducidad» en las DGA, procede destacar que, en todo

caso, para la aplicación de la normativa de que se trata, sus servicios no tenían derecho a imponer, como lo hicieron en la comunicación antes citada de 29 de marzo de 1990, requisitos más estrictos de lo permitido por la base jurídica que constituyen las DGA.

26 Ahora bien, en su decisión de 13 de diciembre de 1990, por la que denegó la solicitud del demandante, adoptada en virtud de la normativa mencionada anteriormente y como consecuencia de la comunicación controvertida, la Comisión se basó expresa y exclusivamente en la existencia de una «fecha de caducidad», que carece de base jurídica, como se ha hecho constar en el apartado 25 anterior. Por consiguiente, la Comisión se consideró vinculada por dicho plazo de caducidad, sin investigar si existían causas ajenas a la voluntad del demandante que pudieran justificar la inobservancia del plazo de seis meses. De ello resulta que esta decisión adolece de un error de Derecho.

27 Por otra parte, este Tribunal destaca que le incumbe plantear, si es necesario de oficio, un motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación consagrada en el artículo 25 del Estatuto (véase, recientemente, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1992, Speybrouck/Parlamento, T-45/90, Rec. p. II-33, apartado 89).

28 Este Tribunal aprecia, a este respecto, que si bien la carta de acompañamiento adjunta a la solicitud de 9 de octubre de 1990 explicaba que «el carácter tardío de la solicitud se ha debido, en parte, a problemas de correo como consecuencia del traslado del demandante de Bruselas a Luxemburgo con fecha 1 de marzo de 1990», la decisión de 13 de diciembre de 1990 no contempla más que la supuesta «fecha de caducidad», sin abordar, por otra parte, la cuestión sobre si en la persona del demandante concurrieron razones particulares que podían excusar, como lo pretendía este último, el retraso incurrido en la presentación de su solicitud.

29 En consecuencia, este Tribunal observa que, al rechazar, sin indicar otras razones distintas a las de la existencia de un plazo de caducidad, la excusa presentada por el demandante en la carta de acompañamiento de 9 de octubre de 1990 relativa al carácter tardío de su solicitud, la Comisión incumplió la obligación de motivar su decisión que le impone el párrafo segundo del artículo 25 del Estatuto y que, por esa razón, dicha decisión adolece de insuficiencia de motivación.

30 Dado que, por consiguiente, la decisión adolece tanto de un error de Derecho como de insuficiencia de motivación, la Comisión ha incurrido en vicios sustanciales de forma y ha infringido las referidas DGA, de manera tal que puede afectar la legalidad de su decisión de 13 de diciembre de 1990. En consecuencia, y sin que proceda pronunciarse sobre los restantes motivos del recurso, dicha decisión debe ser anulada.

Costas

31 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla al pago de la totalidad de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) Anular la decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1990.

2) La Comisión cargará con la totalidad de las costas.

Vesterdorf Saggio Biancarelli

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de octubre de 1992.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf