

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 9 de julio de 1997 *

«Funcionarios – Decisiones de la Comisión mediante las que se deniegan permisos especiales por elecciones y permisos por tiempo de viaje – Admisibilidad»

En el asunto T-156/95,

Diego Echauz Brigaldi, José Luis Buendía Sierra, César Montoliu García, María Jesús Ruiz Monroy, Carmen Ochoa de Michelena, Victoria Pagadigorria Wicke, Miguel Abellán López, Inmaculada Gil Tardón, Antonio García Velázquez, María Carmen Labrador Rubio, Carmen Casado Salinas, Diego González Marín, Eva María Rasines Martín, Julio Vizcarra Soriano y Leopoldo Fabra Utray, funcionarios de la Comisión de las Comunidades Europeas, representados por el Sr. Ramón García-Gallardo Gil-Fournier, Abogado del Ilustre Colegio de Burgos, que designan como domicilio el despacho de J. y B. Cremades y Asociados, avenue Louise 391, Bruselas, Bélgica,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. Ana Maria Alves Vieira y Blanca Vilá Costa, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto, por un lado, la anulación de las decisiones de la Comisión de 2 de mayo de 1995 mediante las que la Comisión denegó a los demandantes los permisos especiales por elecciones y los correspondientes permisos por tiempo de viaje para poder ejercer el derecho de voto en España, donde mantienen su residencia oficial y donde se desplazaron con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994, y, por otro lado, que se condene a la Comisión a compensar a cada funcionario los días de viaje empleados por cada uno de ellos para ir a votar a España o a pagarles el importe correspondiente a los días utilizados,

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

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente; la Sra. P. Lindh y el Sr. J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos y procedimiento

- 1 El artículo 57 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto»), establece que pueden otorgarse a los funcionarios a título excepcional y a petición del interesado permisos especiales. El Anexo V del Estatuto establece los criterios de concesión de dichos permisos. La conclusión 201/92 de la

Junta de Jefes de Administración (en lo sucesivo, «conclusión 201/92») aplicada mediante la circular interna de la Comisión de 24 de enero de 1992, relativa al permiso especial y al permiso por tiempo de viaje para participar en elecciones, dispone que el permiso especial y el permiso por tiempo de viaje no se concederán si fuere posible votar por correo o en la representación diplomática o consular sin perjuicio de la posibilidad de que los funcionarios y agentes ejerzan su derecho de voto en otras elecciones. El Reino de España prevé la posibilidad de que sus ciudadanos residentes en el extranjero se inscriban en el Consulado correspondiente y voten después por correo. El registro de inscripción existente a tal efecto en los Consulados se denomina Censo Electoral de Residentes Ausentes (en lo sucesivo, «CERA»).

- 2 Los demandantes, todos ellos funcionarios de la Comisión Europea de nacionalidad española, siempre han mantenido, desde su incorporación, su residencia oficial en España. Solicitaron un permiso especial y un permiso por tiempo de viaje para poder desplazarse a votar en España con motivo de las pasadas elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 12 de junio de 1994. Se habían venido beneficiando de esta posibilidad en anteriores elecciones en España desde que se incorporaron como funcionarios a la Comisión. A finales del mes de septiembre de 1994, los demandantes tuvieron conocimiento de que los días que se habían ausentado para ir a votar a España no habían sido considerados como permiso especial por elecciones ni como permiso por tiempo de viaje.

- 3 Los siguientes funcionarios (en lo sucesivo, «funcionarios de la lista A») presentaron las correspondientes reclamaciones con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto en las siguientes fechas:

– Diego Echaúz Brigaldi	15 de diciembre de 1994
– José Luis Buendía Sierra	19 de diciembre de 1994
– César Montoliu García	14 de diciembre de 1994
– María Jesús Ruiz Monroy	19 de diciembre de 1994
– Carmen Ochoa de Michelena	15 de diciembre de 1994
– Victoria Pagadigorria Wicke	19 de diciembre de 1994
– Miguel Abellán López	16 de diciembre de 1994
– Inmaculada Gil Tardón	19 de diciembre de 1994

- Antonio García Velázquez 16 de diciembre de 1994
- María Carmen Labrador Rubio 16 de diciembre de 1994
- Leopoldo Fabra Utray 15 de diciembre de 1994

4 Mediante escrito de 8 de mayo de 1995, notificado como muy pronto el 10 de mayo, la Comisión contestó negativamente a todos estos demandantes, comunicándoles la decisión adoptada por la Comisión el 2 de mayo respecto de cada demandante.

5 Los siguientes funcionarios (en lo sucesivo, «funcionarios de la lista B») presentaron sus reclamaciones con arreglo al apartado 2 del artículo 90 en las siguientes fechas:

- Carmen Casado Salinas 15 de diciembre de 1994
- Diego González Marín 14 de diciembre de 1994
- Eva María Rasines Martín 14 de diciembre de 1994
- Julio Vizcarra Soriano 15 de diciembre de 1994

6 Al no haber recibido respuesta alguna de la Comisión, estos demandantes alegaron en su recurso, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de agosto de 1995, que sus reclamaciones habían sido objeto de decisiones denegatorias presuntas.

7 Sin embargo, en su escrito de réplica los demandantes señalan que todos los funcionarios de la lista B habían recibido una decisión denegatoria expresa notificada fuera de plazo, con posterioridad a la interposición del presente recurso. Más concretamente indican que el Sr. González Marín, la Sra. Rasines Martín y el Sr. Vizcarra Soriano habían recibido el 5 de septiembre de 1995 la notificación de la contestación escrita de la Comisión, que llevaba fecha de 8 de mayo de 1995, y que la Sra. Casado Salinas había recibido también una contestación cuya fecha de recepción es incierta.

- 8 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia pidió a los demandantes que respondieran a una pregunta escrita, a la que estos contestaron oportunamente.
- 9 Se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 13 de marzo de 1997.

Pretensiones de las partes

- 10 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
 - Admita el presente recurso y lo declare fundado tanto para los funcionarios de la lista A como para los de la lista B.
 - Declare la nulidad de las decisiones adoptadas por la Comisión el 2 de mayo de 1995, en respuesta a las reclamaciones interpuestas por los funcionarios de la lista A, por las cuales deniega los permisos especiales por elecciones y los permisos por tiempo de viaje con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994.
 - Declare, de la misma manera, la nulidad de las decisiones implícitas de denegación adoptadas respecto a los funcionarios de la lista B.
 - Ordene a la Comisión que compense a cada demandante con los días de tiempo de viaje empleados para ir a votar a España o pagándoles los días utilizados.
 - Condene en costas a la Comisión.

- 11 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso en lo que respecta a los funcionarios de la lista B.
 - Desestime el recurso en su totalidad en lo que respecta a los demás demandantes.
 - Condene en costas a los demandantes.
- 12 En su réplica, los demandantes solicitan además al Tribunal de Primera Instancia que:
- Considere al Sr. Diego González Marín, a la Sra. Eva María Rasines Martín y al Sr. Julio Vizcarra Soriano incluidos entre los funcionarios de la lista A indicada en la demanda presentada, por haber recibido contestación expresa y tardía de la Comisión, con ulterioridad a la presentación de la demanda.
 - Tenga por ratificada, en virtud del artículo 65 y concordantes del Reglamento de Procedimiento, la petición de práctica de las pruebas que ya fueron solicitadas, en virtud del apartado 1 del artículo 44 del mismo Reglamento, en el escrito de demanda.
 - Habiendo por hecha la anterior petición, admita los medios de prueba por ellos propuestos, los declare pertinentes y se sirva acordar su práctica en el momento procesal que considere oportuno.
 - Tenga por hecha la propuesta efectuada con arreglo al artículo 48 del Reglamento de Procedimiento de que se acepten los documentos en Anexo al escrito de réplica como prueba documental.
 - Habiendo por hecha la anterior petición, admita la prueba documental adicional a que se hace referencia en ella.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 13 La Comisión invoca en primer lugar la inadmisibilidad del recurso de los funcionarios de la lista B. Con arreglo al apartado 2 del artículo 90 y al apartado 3 del artículo 91 del Estatuto todo recurso debe interponerse en un plazo de tres meses, que comienza a contar a partir de la fecha de expiración del plazo de contestación, cuando el recurso se refiera a una decisión denegatoria presunta de una reclamación. Si no se adoptara una decisión respecto a una reclamación en el plazo de cuatro meses a partir del día en que fue presentada, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria presunta. Los demandantes interpusieron su reclamación los días 14 y 15 de diciembre de 1994 y, al no haber recibido una respuesta expresa, deberían haber recurrido entre los días 16 y 21 de julio de 1995 (incluido el plazo por razón de la distancia). No obstante, el recurso se interpuso el 9 de agosto de 1995, fuera del plazo señalado.
- 14 Los demandantes consideran que, habida cuenta de que a los funcionarios de la lista B se les notificó la denegación expresa fuera de plazo, con posterioridad a la interposición del presente recurso (véase el apartado 7 *supra*), dichos funcionarios deberían formar parte de la lista A, con la salvedad de la Sra. Casado Salinas. Los demandantes consideran que esta última debería seguir en la lista B, porque no pueden demostrar de modo fehaciente la fecha en que se le notificó la denegación tardía de su reclamación. Los demandantes alegan que, dado que el contenido de las reclamaciones de los demandantes de las dos listas era idéntico, el recurso de los funcionarios de la lista B se interpuso, por razones de economía procesal, al mismo tiempo que el de los funcionarios de la lista A. Los demandantes invocan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual en circunstancias excepcionales un recurso interpuesto fuera de plazo puede ser admitido para garantizar el respeto de los principios de buena administración y de seguridad jurídica y de la necesidad de evitar toda discriminación (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1980, Grasselli/Comisión, 23/80, Rec. p. 3709). Alegan que en el presente caso existen tales circunstancias.

- 15 Aunque la Comisión reconozca la admisibilidad del recurso de los funcionarios de la lista A, expone algunas observaciones preliminares por lo que se refiere a la admisibilidad de determinadas pretensiones formuladas por estos demandantes.
- 16 En primer lugar, observa que la decisión denegatoria expresa de la reclamación, objeto del presente litigio, no constituye, según la jurisprudencia comunitaria, un acto autónomamente impugnabile.
- 17 En segundo lugar, la Comisión recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el Juez comunitario no puede, sin invadir las prerrogativas de la autoridad administrativa, dirigir órdenes conminatorias a una Institución comunitaria (sentencias de 20 de marzo de 1991, Pérez-Mínguez Casariego/Comisión, T-1/90, Rec. p. II-143, apartado 91, y de 27 de junio de 1991, Valverde Mordt/Tribunal de Justicia, T-156/89, Rec. p. II-407, apartado 150). La Comisión deduce de ello que el reconocimiento del derecho de los demandantes a determinadas pretensiones, a saber, que la Comisión les conceda los tiempos de viaje que emplearon o su equivalente económico, no entra en el ámbito de las competencias del Tribunal de Primera Instancia.
- 18 Los demandantes niegan haber solicitado al Tribunal de Primera Instancia que usurpe las prerrogativas de la Institución demandada. Reconocen que dicho Tribunal no puede ordenar a la Comisión que compense a los demandantes con determinado número de días de permiso. Sin embargo, señalan que, en virtud del artículo 176 del Tratado CE, la Comisión está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 19 Las partes están de acuerdo en que los funcionarios de la lista B presentaron su reclamación el 14 o el 15 de diciembre de 1994. Con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto, si no fuera adoptada una decisión respecto a la reclamación en un plazo de cuatro meses a partir del día en que fue presentada la reclamación,

se considerará que se ha producido una decisión denegatoria contra la que podrá interponerse recurso. De conformidad con el apartado 3 del artículo 91 del Estatuto, el recurso contra dicha decisión denegatoria presunta deberá interponerse en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que ésta se produjo. Sin embargo, el recurso no se interpuso hasta el 9 de agosto de 1995, es decir, fuera del plazo señalado por el Estatuto, incluido el plazo por razón de la distancia. Los demandantes invocan únicamente razones de economía procesal para justificar la presentación de la demanda fuera de plazo. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, los plazos fijados por los artículos 90 y 91 del Estatuto son de orden público y no constituyen un dato discrecional para las partes o para el Juez, sino que se establecen para garantizar la claridad y seguridad de las situaciones jurídicas (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1986, Barcella/Comisión, 191/84, Rec. p. 1541, apartado 12, y de 4 de febrero de 1987, Pressler-Hoeft/Tribunal de Cuentas, 302/85, Rec. p. 513, apartado 5; el auto del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1993, Knijff/Tribunal de Cuentas, T-55/92, Rec. p. II-823, apartado 27, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de septiembre de 1994, Carrer y otros/Tribunal de Justicia, T-495/93, RecFP p. II-651, apartado 20).

- 20 El Tribunal de Primera Instancia no puede declarar la admisibilidad del recurso en la medida en que ha sido interpuesto por los funcionarios de la lista B, dado que las partes coinciden en que, por lo que a dichos funcionarios se refiere, el recurso fue presentado fuera del plazo establecido. Este Tribunal señala, por otra parte, que en el asunto Grasselli/Comisión, citado por los demandantes, aunque el Tribunal de Justicia consideró que era lamentable que la Comisión, en contra del principio de buena administración, no hubiera estimado que debía responder a una reclamación, declaró, sin embargo, la inadmisibilidad del recurso. El Tribunal de Primera Instancia considera, por tanto, que no puede invocarse dicha sentencia en apoyo de la tesis de los demandantes, según la cual por consideraciones de buena administración podría justificarse una excepción a los plazos establecidos en los artículos 90 y 91 del Estatuto.

- 21 Procede añadir que el hecho de que los funcionarios de la lista B hayan recibido una decisión denegatoria expresa de su reclamación después de la interposición del recurso no justifica ninguna ampliación del plazo señalado para la interposición de su recurso. Del apartado 3 del artículo 91 del Estatuto se desprende claramente que una decisión denegatoria expresa de una reclamación que se produce después de una decisión denegatoria presunta únicamente hace que comience a computarse de nuevo el plazo de tres meses para la interposición del recurso si se hubiera producido dentro de este plazo. En el caso de autos, las decisiones denegatorias expresas llegaron a los funcionarios de la lista B después de que hubiese expirado el plazo para la interposición del recurso, por lo que no hacen que comience a computarse un nuevo plazo por lo que a ellos respecta.
- 22 De lo antedicho se desprende que procede declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que ha sido interpuesto por los funcionarios de la lista B.
- 23 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión según la cual la decisión denegatoria expresa de la reclamación no constituye un acto impugnabile autónomamente, el Tribunal de Primera Instancia no puede aceptarla. En efecto, de la jurisprudencia se desprende que dicha decisión muy bien puede constituir un acto impugnabile, dado que el recurso de un funcionario dirigido formalmente contra la denegación expresa o presunta de una reclamación administrativa previa presentada con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto, da lugar a que se someta al Tribunal el acto lesivo contra el que se ha presentado la reclamación (véanse la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de octubre de 1996, Capitano/Comisión, T-36/94, RecFP p. II-1279, apartado 33, y las sentencias que allí se citan).
- 24 Respecto a la pretensión de los demandantes que tiene por objeto que el Tribunal de Primera Instancia ordene a la Comisión que les conceda los días de tiempo de viaje empleados o su equivalente económico, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, debe declararse la inadmisibilidad de dicha pretensión, ya que el Tribunal de Primera Instancia no puede, sin invadir sus prerrogativas, dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones o sustituir a estas últimas (véanse las

sentencias Pérez-Mínguez Casariego/Comisión, antes citada, apartado 91, y Valverde Mordt/Tribunal de Justicia, antes citada, apartado 150).

- 25 De todas las consideraciones precedentes se deduce que únicamente procede declarar la admisibilidad de la pretensión que tiene por objeto la anulación de las decisiones de la Comisión de 2 de mayo de 1995, mediante las que ésta denegó a los funcionarios de la lista A los permisos especiales por elecciones y los correspondientes permisos por tiempo de viaje.

Sobre el fondo

- 26 Los demandantes invocan cuatro motivos en apoyo de sus pretensiones, basados en: un error manifiesto de apreciación sobre los elementos de hecho y de Derecho; una violación del principio de no discriminación; la inobservancia del procedimiento de «concertación» para la modificación del sistema de permisos especiales por elecciones, y la vulneración del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación sobre los elementos de hecho y de Derecho

Alegaciones de las partes

- 27 Los demandantes alegan que la decisión por la que la Comisión denegó a cada uno de ellos, en virtud de la conclusión 201/92, el permiso especial por elecciones y el permiso por tiempo de viaje necesario constituye un error manifiesto de apreciación de los elementos de hecho y de Derecho aplicables en España y en la Comunidad. Los demandantes invocan a este respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el Tribunal de Primera Instancia puede anular las decisiones que sean manifiestamente contrarias a los hechos pertinentes que hayan sido apreciados de modo erróneo por la Comisión (sentencia de 21 de enero de 1987, Powell/Comisión, 219/84, Rec. p. 339, apartado 12).

- 28 Los demandantes invocan tres argumentos al respecto. En primer lugar, invocan la letra b) del artículo 12 del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, en anexo al Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965 (en lo sucesivo, «Protocolo»), que establece que, en el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, ni los funcionarios y otros agentes de las Comunidades ni sus cónyuges ni los familiares que de ellos dependan estarán sujetos a las disposiciones que limitan la inmigración ni a las formalidades de registro de extranjeros. Dicha disposición permite a los funcionarios comunitarios conservar su residencia oficial en su país de origen. No debe obligarse, pues, a los demandantes a establecer su residencia en Bélgica con el fin de obtener el derecho a votar por correo.
- 29 La Comisión discrepa del alcance que los demandantes pretenden dar a la letra b) del artículo 12 del Protocolo. Su argumentación es contraria al propio tenor literal de dicha disposición, que se limita a prever la posibilidad de quedar exento de cualquier formalidad jurídica establecida por el Estado de acogida, como la inscripción en la Oficina de Empadronamiento. La letra b) del artículo 12 del Protocolo no puede interpretarse, por consiguiente, como un obstáculo legal al establecimiento de la residencia en Bélgica. La Comisión recuerda que el artículo 20 del Estatuto establece de forma estricta e imperativa que todo funcionario de las Comunidades está obligado a residir en la localidad de su destino.
- 30 En su escrito de réplica los demandantes alegan que una interpretación literal del artículo 20 del Estatuto supondría obligar a todos los funcionarios a establecer su residencia legal, y no sólo efectiva, en su país de destino. Añaden que el hecho de que los funcionarios tengan su residencia legal en su país de origen no impide que puedan ejercer sus funciones correctamente. Consideran que la propia Comisión reconoce a sus funcionarios la posibilidad de mantener su residencia legal en su país de origen, dado que tienen la posibilidad de obtener la «carte d'identité spéciale» (documento de identidad especial) si no quieren inscribirse en el municipio belga que les corresponda. Señalan que, hasta que se adoptó la conclusión 201/92, e incluso posteriormente, la Comisión ha concedido días de permiso especial por elecciones a aquellos funcionarios que, teniendo su residencia legal en su país de origen, deseaban ejercitar su derecho de voto en el mismo. Los demandantes

observan, a este respecto, que la conclusión 205/94, aprobada por los Jefes de Administración el 9 de marzo de 1994 y publicada el mismo año, por la que se autorizaba la concesión de un permiso especial a los funcionarios que quisieran participar en diversas elecciones, entre las que figuran las elecciones celebradas en las Comunidades Autónomas españolas, anuló la conclusión 201/92.

- 31 En respuesta a esta última argumentación de los demandantes, la Comisión alega que la conclusión 201/92 es la única aplicable al presente caso y que, de todas formas, los principios establecidos en la conclusión 205/94 no difieren en nada de los que inspiraron la conclusión 201/92. Añade que la circular interna de la Comisión que aplica la conclusión 205/94 no se publicó hasta el 5 de marzo de 1996.
- 32 En segundo lugar, los demandantes señalan que la inscripción en el CERA es facultativa y que provoca determinadas consecuencias negativas. Dicha inscripción supone la obligación de darse previamente de alta como residente en el Consulado y la baja en el Censo electoral central. Sólo subsiste la posibilidad de quedar inscrito en el padrón municipal, a efectos de las elecciones locales. La inscripción en el CERA también lleva aparejada la pérdida de la residencia oficial en España, lo que puede ocasionar a los demandantes perjuicios de orden fiscal y moral. El Protocolo, por su parte, no obliga a los demandantes a inscribirse en el CERA, puesto que la propia legislación electoral española no impone tal inscripción, y garantiza a los funcionarios un «estatuto» *sui generis* en materia de residencia. La postura de la Comisión de denegar el permiso especial a los demandantes supone sobrepasar con creces sus competencias.
- 33 La Comisión se remite a un escrito de 2 de febrero de 1995 del Cónsul General de España en Bruselas que explica que los funcionarios que residen en el extranjero pueden ejercer el derecho a voto después de haberse inscrito en el Consulado.

- 34 En tercer lugar, los demandantes exponen las dificultades prácticas existentes para que los nacionales españoles ejerzan su derecho de voto en Bruselas. El CERA no garantiza plenamente el derecho cívico a votar. El sistema es lento y complicado y consiste únicamente en una canalización del voto por correo. Por ejemplo, muchos españoles inscritos en el CERA desde hace años no pudieron votar en las últimas elecciones autonómicas españolas celebradas el 28 de mayo de 1995, ni siquiera por correo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 35 El Tribunal considera que la primera alegación de los demandantes se basa en una interpretación errónea de las disposiciones del Protocolo. Debido precisamente a que los funcionarios están obligados, con arreglo al artículo 20 del Estatuto, a residir en la localidad de su destino o a una distancia adecuada, la letra b) del artículo 12 del Protocolo establece que no están sujetos a las disposiciones que limitan la inmigración ni a las formalidades de registro de extranjeros, con el fin de facilitar su instalación en cualquiera de los Estados miembros. La letra b) del artículo 12 se refiere, pues, fundamentalmente a las relaciones entre los funcionarios y el Estado de destino. No se refiere, en cambio, a las relaciones entre los funcionarios y su Estado de origen. Los demandantes no han demostrado que la obligación de llevar a cabo las formalidades necesarias en el Consulado español competente para poder votar por correo tenga, respecto a las autoridades belgas, influencia alguna sobre la exención de las formalidades garantizadas por la letra b) del artículo 12. De ello se deduce que dicha alegación carece de pertinencia.
- 36 Por lo que se refiere a la segunda alegación de los demandantes, en la que señalan las consecuencias negativas derivadas de la inscripción en el CERA, el Tribunal de Primera Instancia precisa que los demandantes no han aportado elementos de prueba que fundamenten sus alegaciones relativas al perjuicio de índole fiscal y moral que les causó la inscripción en el CERA. En particular, como se reconoció en la vista, no está demostrado que la situación fiscal de los demandantes, que además está regulada en el artículo 14 del Protocolo, que establece normas claras con respecto al país del domicilio fiscal de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades, pueda resultar afectada en alguna medida por la inscripción en el CERA.

- 37 En relación con las dificultades prácticas invocadas por los demandantes en su tercera alegación, hay que señalar igualmente que, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia durante la vista, el representante de los demandantes reconoció que ninguno de ellos había experimentado tales dificultades, ya que habían elegido libremente no inscribirse en el CERA. Debe resaltarse que las dificultades que el representante de los demandantes menciona a título personal carecen de pertinencia por lo que al presente litigio se refiere. De lo antedicho se desprende que la citada alegación tampoco está suficientemente fundamentada.
- 38 Hay que añadir que el representante de los demandantes reconoció en la vista que la única razón por la que querían mantener su residencia oficial en España era la de poder mantener allí unos vínculos de residencia y conservar las relaciones culturales con su país de origen. Como se sabe, ni el Derecho español ni la conclusión 201/92 establecen la obligación de que los funcionarios españoles se inscriban en el CERA, por lo que el Tribunal de Primera Instancia estima que de ello se desprende que dichos funcionarios siguen teniendo la libertad de elegir entre inscribirse en el CERA o bien viajar a España para votar, utilizando a tal efecto, en su caso, días de permiso normales.
- 39 De todas las consideraciones anteriores se deduce que procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en una violación del principio de no discriminación

Alegaciones de las partes

- 40 Los demandantes alegan que han sido objeto de un trato discriminatorio por parte de la Comisión, al no haber existido una unidad de criterio entre las Instituciones de la Comunidad en la aplicación de las nuevas disposiciones que limitan la concesión del permiso especial por elecciones y del permiso por tiempo de viaje publicadas en las Informaciones Administrativas nºs 201/92 y 205/94.

- 41 Así, a los funcionarios de nacionalidad española de otras Instituciones comunitarias, en particular del Consejo y del Comité Económico y Social, se les habían concedido permisos especiales y permisos por tiempo de viaje para las elecciones de 12 de junio de 1994 al Parlamento Europeo y también para las elecciones autonómicas y locales celebradas en España el 28 de mayo de 1995.
- 42 La Comisión contesta remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia según la cual un funcionario no puede invocar en su beneficio una ilegalidad cometida en favor de otra persona (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 1991, Zoder/Parlamento, T-30/90, Rec. p. II-207, apartado 26, y de 3 de marzo de 1994, Cortés Jiménez y otros/Comisión, T-82/92, RecFP p. II-237, apartado 43).
- 43 Los demandantes refutan el análisis de la Comisión según el cual el comportamiento de las demás Instituciones adolece de ilegalidad. Observan que el Parlamento, el Consejo y el Comité Económico y Social consideran obviamente que no se dan las condiciones de la conclusión 201/92 en el caso de España, pues han concedido, hasta ahora, el permiso especial por elecciones a sus funcionarios españoles.
- 44 La Comisión observa que toda decisión de concesión o de denegación de un permiso especial está sujeta a la potestad reconocida a la Institución por el artículo 6 del Anexo V del Estatuto y a las reglas por las que las propias Instituciones se obligaron a aplicar la conclusión 201/92.
- 45 En su réplica, los demandantes afirman que la Comisión ha violado el principio que prohíbe cualquier discriminación por razón de la nacionalidad, pues ha concedido el citado permiso a funcionarios de otras nacionalidades (portuguesa, italiana y francesa), aun cuando sus legislaciones les permiten ejercer su derecho de voto en el extranjero. Añaden que, aunque la concesión del permiso sea facultativa, la Comisión debe concederlo sin ninguna discriminación.

- 46 La Comisión responde que, en lo que respecta a las elecciones presidenciales portuguesas, la situación jurídica y constitucional es distinta de la del presente asunto. La Comisión señala que con motivo de las elecciones celebradas en Francia y en Italia aplicó el mismo régimen que en el presente caso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 47 Según reiterada jurisprudencia, la discriminación consiste en tratar de manera diferente situaciones que son idénticas, a menos que esté justificada objetivamente una diferenciación (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1982, *Buyl/Comisión*, 817/79, Rec. p. 245, apartado 29; de 2 de diciembre de 1982, *Micheli/Comisión*, 202/81, Rec. p. 4145, apartado 6, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de octubre de 1993, *Reinarz/Comisión*, asuntos acumulados T-6/92 y T-52/92, Rec. p. II-1047, apartado 103).
- 48 Los demandantes invocan, en primer lugar, una supuesta discriminación entre los funcionarios de las diferentes Instituciones. No niegan, sin embargo, que la Comisión trató a todos sus funcionarios españoles de la misma manera con motivo de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994. Hay que recordar igualmente que se trata en este caso de permisos especiales concedidos con carácter facultativo por la Institución y no en virtud de una obligación jurídica derivada del Estatuto. De ello se deduce que, al menos en el caso de autos, la Comisión no tiene ninguna obligación de otorgar a sus funcionarios y agentes un trato idéntico al concedido a los funcionarios del Consejo y del Comité Económico y Social (véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia 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, apartados 26 y 27). El hecho de que funcionarios de otras Instituciones hayan podido disfrutar de los días de permiso de que se trata no constituye, pues, una violación del principio de no discriminación.

49 En segundo lugar, los demandantes alegan que la Comisión ha violado el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, en la medida en que ha concedido el citado permiso especial a funcionarios de otras nacionalidades (portuguesa, italiana y francesa) aun cuando las legislaciones nacionales respectivas permitían a dichos nacionales ejercer su derecho de voto en el extranjero. En la vista, el representante de los demandantes reconoció, sin embargo, que no podía demostrar que se hayan concedido permisos especiales y permisos por tiempo de viaje a funcionarios cuyo régimen nacional era comparable al régimen vigente en España con el fin de que pudieran desplazarse a su país para votar. La afirmación de la Comisión según la cual la situación jurídica en Portugal es distinta a la vigente en España y que las normas que se han aplicado a los funcionarios franceses e italianos eran idénticas a las que se han aplicado a los funcionarios españoles, tampoco ha sido desmentida por los demandantes. De ello se deduce que la Comisión no ha tratado de manera diferente situaciones que son idénticas, sin justificación objetiva. Los demandantes no han fundamentado su alegación de que la decisión de la Comisión constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, al no ser imputable la denegación de su petición a su nacionalidad, sino a la circunstancia de que no cumplían los requisitos establecidos en la conclusión 201/92 para disfrutar de permisos especiales por elecciones y de los correspondientes permisos por tiempo de viaje.

50 De lo antedicho resulta que procede desestimar también el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la inobservancia del procedimiento de «concertación» para la modificación del sistema de permisos especiales por elecciones

Alegaciones de las partes

51 Los demandantes alegan que la alteración de cualquier disposición del Estatuto y de sus normas de desarrollo requiere la discusión en el Comité del Estatuto, previsto en los artículos 10, 10 *bis* y 110 del propio Estatuto y que la conclusión 201/92 debería haberse discutido en dicho Comité antes de su adopción. Los demandantes afirman que la Junta de Jefes de Administración, órgano que aprobó la conclusión 201/92, es una mera instancia «oficiosa» encargada de homogeneizar la aplicación de los derechos y deberes una vez definidos oficialmente.

- 52 La Comisión alega que desde 1993 las conclusiones de los Jefes de Administración constituyen recomendaciones que son «introducidas» y desarrolladas en el marco de cada Institución, mediante decisiones o circulares internas a las que se da la debida publicidad. A este respecto, la Comisión invoca la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia según la cual una conclusión que la Junta de Jefes de Administración adopta en el marco de la consulta regular entre Administraciones de las Instituciones, sobre la aplicación de las disposiciones del Estatuto, establecida en el artículo 110 del Estatuto, a fin de seguir una práctica administrativa uniforme, no tiene por efecto vincular a la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos cuando adopta actos individuales aplicando esta última disposición (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 26 de septiembre de 1990, Beltrante y otros/Consejo, T-48/89, Rec. p. II-493, apartado 17; Mavrakos/Consejo, T-49/89, Rec. p. II-509, y Piemonte/Consejo, T-52/89, Rec. p. II-513).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 53 El Tribunal señala que, con arreglo a la jurisprudencia, la expresión «disposiciones generales de ejecución» que figura en el artículo 110 del Estatuto se refiere, en primer lugar, a las medidas de aplicación previstas expresamente por determinadas disposiciones especiales del Estatuto y que, a falta de disposición expresa, la obligación de adoptar medidas de ejecución sujetas a los requisitos formales del citado artículo sólo puede admitirse con carácter excepcional, a saber, cuando las disposiciones del Estatuto carezcan hasta tal punto de claridad y precisión que pueden ser objeto de aplicación arbitraria [véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1965, Willame/Comisión, 110/63, Rec. p. 803, apartado II 1 a)]. El Tribunal de Primera Instancia considera que el artículo 57 del Estatuto y el artículo 6 de su Anexo V no son tales disposiciones especiales. Debe recordarse que la conclusión 201/92 concede un permiso especial por elecciones y un permiso por tiempo viaje que se añaden a los días de vacaciones anuales y a los otros permisos especiales que puede conceder la Administración. Los referidos permiso especial y permiso por tiempo de viaje constituyen, por consiguiente, un beneficio adicional sujeto a una condición, a saber, que no pueda ejercerse el voto por correo o el voto en la representación diplomática o consular sin menoscabo de la posibilidad de que los funcionarios y agentes ejerzan su derecho de voto en otras elecciones. La conclusión 201/92 precisa la forma en que las autoridades tienen previsto conceder dicho beneficio. En cambio, no constituye una disposición necesaria a efectos de

clarificar cualquier disposición del Estatuto. De ello se deduce que la conclusión 201/92 no es tampoco una «disposición general de ejecución» a efectos del artículo 110 del Estatuto y que dicha alegación es infundada.

- 54 Procede, pues, desestimar dicho motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

- 55 Los demandantes consideran que, al modificar unilateralmente y sin fundamento jurídico los requisitos para la concesión de un permiso especial vigentes hasta el momento en que se les denegó dicho permiso, la Comisión violó el principio de protección de la confianza legítima. Los demandantes, que invocan la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia sobre los requisitos que deben cumplirse para establecer la existencia de una violación del principio de protección de la confianza legítima (sentencia de 27 de marzo de 1990, Chomel/Comisión, T-123/89, Rec. p. II-131, apartados 25 y 26), consideran que la concesión de un permiso especial con ocasión de las elecciones generales de 6 de junio de 1993 en España constituye una esperanza fundada creada por la Comisión. La concesión previa de dichos permisos efectuada por la Comisión a funcionarios en las diferentes ocasiones en las que se han celebrado elecciones en un Estado miembro había hecho concebir a los demandantes la seguridad y la certeza de que la Comisión iba a concederles un permiso especial para participar en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994.
- 56 La demandada considera que no ha violado el principio de protección de la confianza legítima en el presente caso. Invoca una comunicación administrativa de 4 de mayo de 1993, que retrasó la aplicación de la conclusión 201/92 hasta septiembre u octubre de 1993 en lo que respecta a los funcionarios españoles que desearan desplazarse a España para ejercer su derecho de voto en las elecciones generales de junio de 1993. Según se explicaba en la comunicación, dicho retraso resultaba necesario a causa de las normas del Derecho español, que imponían un

plazo de espera de al menos nueve meses para las personas inscritas para votar en un Consulado. La Comisión alega que desde el momento en que habían recibido dicha comunicación, los demandantes no podían ignorar que en el futuro no se concedería el permiso especial cuando fuera posible votar en el Consulado sin menoscabo de su derecho a sufragio activo. Por lo tanto, hubiera sido conveniente que los interesados adoptasen las medidas apropiadas dentro de los plazos señalados por la legislación española para poder ejercer su derecho de voto en su lugar de destino. La Comisión añade que el carácter facultativo de los permisos se opone a la supuesta vulneración de los derechos adquiridos de los demandantes.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 57 Conforme a reiterada jurisprudencia, un funcionario solamente puede invocar el principio de protección de la confianza legítima cuando la Administración le haya hecho concebir esperanzas fundadas (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 1992, Holtbecker/Comisión, T-20/91, Rec. p. II-2599, apartado 53, y de 18 de febrero de 1993, McAvoy/Parlamento, T-45/91, Rec. p. II-83, apartado 56). El Tribunal de Primera Instancia considera que el hecho de que hayan podido concederse en el pasado a los demandantes permisos especiales y permisos por tiempo de viaje no constituye un comportamiento de la Administración que haga concebir tales esperanzas.
- 58 En primer lugar, aun cuando los demandantes hayan disfrutado de permisos especiales y de permisos por tiempo de viaje con motivo de la celebración de anteriores elecciones en España, la conclusión 201/92 ha explicado de manera clara y precisa que dichos permisos no se concederían ya si fuera posible votar por correo o en la representación diplomática o consular sin menoscabo de la posibilidad de que los funcionarios y agentes ejerzan su derecho de voto en otras elecciones. Dado que en el caso de autos existía esa posibilidad, los demandantes no podían esperar que se les concedieran tales permisos para las elecciones al Parlamento Europeo de 1994, máxime cuando la comunicación administrativa de la Comisión de 4 de mayo de 1993, invocada por la demandada, les había recordado que no se concederían ya permisos especiales y permisos por tiempo de viaje. Los demandantes no han invocado ninguna garantía dada en sentido contrario por la parte demandada que demuestre que habían concebido esperanzas fundadas de que disfrutarían de un

permiso especial y de un permiso por tiempo de viaje para votar en las elecciones de referencia.

- 59 De lo antedicho resulta que procede desestimar también el cuarto motivo y, en consecuencia, que procede desestimar el recurso.

Costas

- 60 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Sin embargo, según el artículo 88 del mismo Reglamento, en los litigios entre las Comunidades y sus agentes, las Instituciones soportarán los gastos en que hubieren incurrido. Por haber sido desestimados los motivos formulados por los demandantes, cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Cada parte cargará con sus propias costas.**

Lenaerts

Lindh

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de julio de 1997.

El Secretario
H. Jung

El Presidente
K. Lenaerts