

desprenda que la Administración comunitaria le ha hecho concebir esperanzas fundadas.

3. Ningún funcionario puede invocar una violación del principio de la confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas. El silencio guardado por ésta tras la solicitud de confirmación de sus derechos que le haya dirigido un funcionario, por lamentable que sea, no puede interpretarse como una confirmación de tales derechos a favor del interesado, así como tampoco puede considerarse como una seguridad concreta dada por la Administración.

Incluso suponiendo que un funcionario obtuyese de la Administración la confirmación errónea de los derechos que reivindicaba, tal compromiso no podría crear una situación de confianza legítima, dado que ningún funcionario de una institución comunitaria puede comprometerse válidamente a no aplicar el Derecho comunitario y dado que la comunicación de una interpretación errónea de la norma comunitaria no puede, por otra parte, dar lugar a la responsabilidad de la Administración. Unas promesas que no tengan en cuenta las disposi-

ciones estatutarias no pueden crear una confianza legítima en la persona a quien se dirigen.

4. La observancia del principio de los derechos adquiridos permite a una Institución denegar la indemnización por expatriación a un funcionario que, durante el período contemplado en la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del anexo VII del Estatuto, haya ejercido su actividad profesional habitualmente en el territorio del Estado de destino en organizaciones que, debido a la adopción de nuevos criterios, ya no eran consideradas, en el momento de la selección del interesado, como organizaciones internacionales en el sentido de la disposición citada, manteniendo, por otra parte, el beneficio de dicha indemnización a los funcionarios empleados anteriormente en las mismas organizaciones, pero que habían sido seleccionados cuando estaban en vigor los antiguos criterios del concepto de organización internacional.
5. La derogación con efecto retroactivo de una disposición legal que haya conferido derechos subjetivos o ventajas similares es contraria a los principios generales de Derecho.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
27 de marzo de 1990*

En el asunto T-123/89,

Jean-Louis Chomel, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, con domicilio en Bruselas, representado por el Sr. Jean-Noël Louis, Abogado de

* Lengua de procedimiento: francés.

Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el de la SARL Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Sean van Raepenbusch, miembro del Servicio 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 la decisión de la Comisión por la que se niega al demandante la concesión de la indemnización por expatriación,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres. D. A. O. Edward, Presidente de Sala; R. Schintgen y R. García-Valdecasas, Jueces,

Secretario: Sr. H. Jung

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de febrero de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes de hecho

- 1 El demandante Sr. Jean-Louis Chomel, nacional francés, fue empleado en Bruselas por el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «COPA») desde el 1 de enero de 1980 hasta el 15 de septiembre de 1981, por el despacho de Abogados J. M. Didier & Associates desde el 16 de septiembre de 1981 hasta el 31 de octubre de 1983, así como por el Comité General de la Cooperación Agrícola de la CEE (en lo sucesivo, «Cogeca»), luego por el COPA durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 1983 y el 30 de septiembre de 1988.
- 2 El 1 de septiembre de 1988, la Comisión ofreció al demandante un puesto de administrador de grado A 7 en la Dirección General VI «Agricultura». Mediante carta dirigida a la Comisión el 4 de septiembre de 1988, el demandante aceptó dicha oferta de puesto de trabajo a la vez que precisaba, refiriéndose a lo dispuesto en el segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del anexo VII del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «el Estatuto»), que consideraba «que tenía derecho a la indemnización por expatriación», teniendo en cuenta el hecho de que las funciones que entonces desempeñaba entraban en el ámbito de los «servicios efectuados para organizaciones internacionales». El demandante pedía a la Comisión, en esa misma carta, que le confirmase por escrito que tenía derecho a la indemnización por expatriación. El demandante se incorporó al servicio el 3 de octubre de 1988 sin haber obtenido ninguna confirmación, escrita u oral, de sus derechos, por parte de los servicios de la Comisión. De hecho, la indemnización por expatriación no le fue pagada con su primera retribución, correspondiente al mes de octubre de 1988.
- 3 En el momento de la incorporación del demandante al servicio, los funcionarios de la Comisión que habían sido anteriormente empleados del COPA y del Cogeca disfrutaban de la indemnización por expatriación.
- 4 El 7 de diciembre de 1988, el demandante presentó una reclamación, con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto, contra la negativa de la Comisión, que se concretaba en la hoja de haberes del mes de octubre de 1988, a reconocerle el derecho a la indemnización por expatriación con arreglo al artículo 4 del anexo VII del Estatuto.

El procedimiento

- 5 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de julio de 1989, el Sr. Chomel interpuso un recurso, con arreglo al artículo 91 del Estatuto, que tiene por objeto la anulación de la decisión de la Comisión por la que se le deniega la concesión de la indemnización por expatriación, prevista en el artículo 4 del anexo VII del Estatuto, y de la decisión denegatoria presunta que la Comisión opuso a la reclamación presentada por el demandante el 7 de diciembre de 1988.

- 6 Mediante carta de 11 de julio de 1989, la Comisión denegó explícitamente la reclamación del demandante alegando que, habida cuenta de la interpretación restrictiva del concepto de organización internacional utilizada por la resolución de los Jefes de Administración de 28 de mayo de 1986, el COPA y el Cogeca no son organizaciones internacionales en el sentido del artículo 4 del anexo VII del Estatuto.

- 7 La parte demandante solicitó al Tribunal de Justicia que:
 - 1) Acordara la admisión del presente recurso y lo declarara fundado.

 - 2) Anulara
 - la decisión de la Comisión por la que se le deniega la concesión de la indemnización por expatriación con arreglo al artículo 4 del anexo VII del Estatuto de los funcionarios, decisión de la que sólo tuvo conocimiento al recibir su primera hoja de haberes en octubre de 1988;

 - en la medida en que fuere necesario, la decisión denegatoria presunta que la Comisión opuso a la reclamación presentada por el demandante el 7 de diciembre de 1988 con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto de los funcionarios.

 - 3) Condenara a la demandada a cargar con las costas del proceso, ya sea en virtud del apartado 2 del artículo 69, ya sea en virtud del párrafo 2 del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, así como con los gastos indispensables efectuados en relación con el procedimiento y, especialmente, los gastos de domiciliación, de desplazamiento, de estancia y los honorarios del Abogado, con arreglo a la letra b) del artículo 73 del mismo Reglamento.

- 8 La parte demandada solicitó al Tribunal de Justicia que:
- declarara infundada la demanda;
 - resolviera sobre las costas como proceda en Derecho.
- 9 La fase escrita se desarrolló en su totalidad ante el Tribunal de Justicia. Siguió su curso normal, aparte del hecho de que el demandante renunció a presentar un escrito de réplica.
- 10 En virtud del apartado 1 del artículo 3 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 Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), mediante auto de 15 de noviembre de 1989, remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia.
- 11 Visto el informe del Juez Ponente, este Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.
- 12 Los informes orales de los representantes de las partes y sus respuestas a las preguntas de este Tribunal de Primera Instancia fueron oídos en la vista del 7 de febrero de 1990.

En cuanto al fondo

- 13 A tenor de la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del anexo VII del Estatuto, la indemnización por expatriación se concede a los funcionarios:
- que no tengan ni hayan tenido nunca la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentre su lugar de destino;
 - que «en un período de cinco años cuyo término sea anterior en seis meses a su entrada al servicio de las Comunidades, no hubieren residido ni ejercido su

actividad profesional principal, de forma habitual, en el territorio europeo de tal Estado»; no obstante, «no se tendrán en consideración las situaciones derivadas de servicios prestados a otro Estado o a una organización internacional».

14 Procede recordar que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véanse sentencias de 2 de mayo de 1985, De Angelis contra Comisión, 246/83, Rec. 1985, p. 1253; de 13 de noviembre de 1986, Richter contra Comisión, 330/85, Rec. 1986, p. 3439; de 23 de marzo de 1988, Morabito contra Parlamento, 105/87, Rec. 1988, p. 1707) que la concesión de la indemnización por expatriación tiene por objeto compensar las cargas y desventajas particulares resultantes de la entrada al servicio de las Comunidades para los funcionarios que se ven por ello obligados a cambiar de residencia, del país de su domicilio al país de destino, y a integrarse en un medio nuevo.

15 En su reunión de 26 y 27 de junio de 1975, el Colegio de Jefes de Administración adoptó una resolución relativa a la indemnización por expatriación y propuso que se considerase organización internacional, en el sentido del segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del anexo VII del Estatuto, la organización que respondiera a los siguientes criterios:

- «a) ser internacional por su composición, es decir, tener miembros de diferentes países y estar abierta a los elementos semejantes de diversas naciones;
- b) ejercer una actividad internacional de interés general, especialmente en el ámbito político, económico, social, humanitario, científico o cultural;
- c) tener carácter permanente y una estructura organizada que dé derecho a los miembros periódicamente a designar a las personas que hayan de dirigir la organización (sede permanente, secretaría, etc.);
- d) no tener fin lucrativo».

Con arreglo a esta resolución, el COPA y el Cogeca deberían considerarse «organizaciones internacionales» en el sentido del mencionado artículo del Estatuto.

- 16 Más tarde, el Colegio de Jefes de Administración adoptó, el 28 de mayo de 1986, una nueva resolución y propuso que se considerase organización internacional, en lo que respecta a la aplicación del artículo 4 del anexo VII del Estatuto, la organización que respondiese únicamente al siguiente criterio:

«haber sido creada por Estados o por una organización creada a su vez por Estados».

Esta resolución era aplicable a partir del 1 de junio de 1986 y precisaba que los funcionarios a quienes se había concedido la indemnización por expatriación según la conclusión de 26 y 27 de junio de 1975 seguirían disfrutando de dicha indemnización a lo largo de toda su carrera, de conformidad con el principio de los derechos adquiridos.

Con arreglo a dicha resolución, el COPA y el Cogeca dejaban de considerarse organizaciones internacionales en el sentido del artículo 4 del anexo VII del Estatuto.

- 17 No fueron publicadas las resoluciones de 26 y 27 de junio de 1975 ni la de 28 de mayo de 1986.
- 18 El demandante, al trabajar para el COPA y el Cogeca, residió y ejerció su actividad profesional en Bruselas —es decir, en el territorio del Estado donde fue destinado como funcionario de la Comisión— durante los ocho años anteriores a su toma de posesión como funcionario.
- 19 La demandada denegó al demandante la indemnización por expatriación debido a que, según la resolución adoptada por el Colegio de Jefes de Administración el 28 de mayo de 1986, el COPA y el Cogeca debían considerarse como simples organizaciones profesionales agrarias reagrupadas a nivel de la Comunidad y no como organizaciones internacionales en el sentido del artículo 4 del anexo VII del Estatuto.
- 20 El demandante no ha impugnado la conformidad a Derecho de la nueva interpretación dada por el Colegio de Jefes de Administración al término «organización internacional» a efectos de la aplicación del artículo 4 del anexo VII del Estatuto.

- 21 Por consiguiente, basta con examinar la conformidad a Derecho de la decisión de la Comisión en el marco de las circunstancias en que fue adoptada.
- 22 A este respecto, el demandante alega un único motivo fundado en la violación de los principios de la confianza legítima y de la buena fe, así como del principio de buena administración y del deber de asistencia y protección.
- 23 El demandante afirma que, cuando aceptó su nombramiento, ignoraba la existencia de la resolución adoptada por el Colegio de Jefes de Administración el 28 de mayo de 1986 y que creía tener derecho a la indemnización por expatriación como lo habían tenido sus antiguos compañeros del COPA nombrados, mientras tanto, funcionarios. El demandante estima que la Comisión, al no contestar su carta de 4 de septiembre de 1988, dejó de informarle lealmente de las exactas condiciones de empleo que se le ofrecían, del alcance preciso de sus derechos y de la interpretación que debe darse a los textos estatutarios y reglamentarios aplicables. Según el demandante, la Comisión incurrió en culpa o, por lo menos, es responsable de reticencia culposa, con la consecuencia de colocar al demandante en una situación que no le permitía responder a la oferta de empleo con pleno conocimiento de causa.
- 24 Por su parte, la Comisión considera que este conjunto de circunstancias no puede presentarse como un caso de violación de los principios invocados por el demandante.
- 25 Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a cualquier particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria le ha hecho concebir esperanzas fundadas (sentencia de 19 de mayo de 1983, Mavridis contra Parlamento, 289/81, Rec. 1983, p. 1731).
- 26 En cambio, ningún funcionario puede invocar una violación del principio de la confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en la sentencia de 1 de octubre de 1981, Guglielmi contra Parlamento, 268/80, Rec. 1981, pp. 2295 y ss., espe-

cialmente p. 2307; conclusiones del Abogado General, Sr. Warner, en la sentencia de 28 de octubre de 1980, Dautzenberg contra Tribunal de Justicia, 2/80, Rec. 1980, pp. 3107 y ss., especialmente p. 3121).

- 27 En el presente asunto, el silencio que guardó la Comisión tras la solicitud de confirmación de sus derechos que le había dirigido el demandante, por lamentable que sea, no puede interpretarse como una confirmación de tales derechos a favor del demandante, así como tampoco puede considerarse como una seguridad concreta dada por la Administración.
- 28 Incluso suponiendo que el demandante hubiese obtenido de los Servicios de la Comisión la confirmación de los derechos que reivindicaba, tal compromiso no habría podido crear una situación de confianza legítima, dado que ningún funcionario de una institución comunitaria puede comprometerse válidamente a no aplicar el Derecho comunitario (sentencia de 16 de noviembre de 1983, Thyssen contra Comisión, 188/82, Rec. 1983, p. 3721).
- 29 Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la comunicación de una interpretación errónea de la norma comunitaria no habría podido, por otra parte, dar origen a la responsabilidad de la Administración (sentencias de 28 de mayo de 1970, Richez-Parise y otros contra Comisión, asuntos acumulados 19/69, 20/69, 25/69 y 30/69, Rec. 1970, p. 325; de 9 de julio de 1970, Fiehn contra Comisión, 23/69, Rec. 1970, p. 547; de 11 de julio de 1980, Kohll contra Comisión, 137/79, Rec. 1980, p. 2601).
- 30 Por último, como ya ha precisado el Tribunal de Justicia, unas promesas que no tengan en cuenta las disposiciones estatutarias no pueden crear una confianza legítima en la persona a quien se dirigen (sentencia de 6 de febrero de 1986, Vlachou contra Tribunal de Cuentas, 162/84, Rec. 1986, p. 481).
- 31 Por otra parte, el demandante tenía la libertad de suspender su decisión de aceptar o de declinar la oferta de empleo que se le había hecho mientras la Comisión no adoptase una decisión confirmatoria o denegatoria de sus pretensiones.

- 32 Por lo que respecta a la supuesta violación del principio de buena administración y del deber de asistencia y protección, debe recordarse que la protección de los derechos y de los intereses de los funcionarios debe siempre tener su límite en la observancia de las normas en vigor, pues el mero hecho de solicitar, en el momento de la aceptación de una oferta de empleo, el beneficio de un derecho no puede en ningún caso dar lugar a la atribución de ese derecho en infracción de las disposiciones estatutarias, por el simple motivo de que la Administración no respondió a dicha solicitud antes de que el interesado comenzase a prestar sus servicios. Por consiguiente, no puede acogerse el argumento de que la Comisión hizo caso omiso de todas las circunstancias del presente asunto y de que no tuvo en cuenta el interés del servicio ni el del funcionario afectado.
- 33 En la vista, el demandante amplió el motivo único afirmando que la Comisión había violado el principio de igualdad de trato, ya que, a pesar del brusco cambio efectuado en la interpretación del término «organización internacional», sigue concediendo a los antiguos empleados del COPA y del Cogeca la indemnización por expatriación, creando así una situación de discriminación innegable entre los funcionarios.
- 34 A este respecto, procede señalar que, al garantizar la observancia de los derechos adquiridos por los funcionarios empleados anteriormente en organizaciones que respondiesen a los criterios aplicados hasta el 31 de mayo de 1986 al concepto de organización internacional y que estaban a su servicio en esa fecha, la Comisión no hizo sino aplicar justamente el principio de los derechos adquiridos. En efecto, como ha resuelto ya el Tribunal de Justicia, la derogación con efecto retroactivo de una disposición legal que haya conferido derechos subjetivos o ventajas similares es contraria a los principios generales de Derecho (sentencia de 22 de septiembre de 1983, Verli-Wallace contra Comisión, 159/82, Rec. 1983, p. 2711).
- 35 Por lo tanto, no puede acogerse el motivo referente a la violación de los principios mencionados.
- 36 Según todas las consideraciones anteriores, debe desestimarse el recurso.

Costas

- 37 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable *mutatis mutandis* al Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 11 de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, ya citada, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. 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 Cuarta)

decide:

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

Edward

Schintgen

García-Valdecasas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de marzo de 1990.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

D. A. O. Edward