

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

En el asunto T-7/91,

**Sibylle Schavoir**, funcionaria del Consejo de las Comunidades Europeas, con domicilio en Ottignies-Louvain-la-Neuve (Bélgica), representada por M<sup>c</sup> Jacques Buekenhoudt, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>c</sup> Patrick Birden, 5, rue de la Reine,

parte demandante,

contra

**Consejo de las Comunidades Europeas**, representado por el Sr. Rüdiger Bandilla, Director en su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Xavier Herlin, Director adjunto de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la decisión del Consejo, de 5 de noviembre de 1990, por la que se denegó a la demandante la concesión de la indemnización por expatriación,

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, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de julio de 1992;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: francés.

## Sentencia

### Hechos

- 1 La demandante, funcionaria de categoría C, entró al servicio del Consejo el 16 de abril de 1982. Tiene las nacionalidades alemana y belga, habiendo obtenido esta última mediante su matrimonio con un nacional belga.
  
- 2 En el momento de su entrada en funciones, no se le concedió la indemnización por expatriación prevista en el artículo 4 del Anexo VII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto»), tal y como se desprende de una nota emitida el 20 de abril de 1982 por el Servicio de Personal, destinada al Servicio de «sueldos e indemnizaciones».
  
- 3 El 9 de octubre de 1989, la demandante dirigió una nota al Director de la Dirección de Personal y Administración del Consejo, solicitándole que examinara su caso, alegando que los funcionarios encargados de su expediente en el nivel jerárquico inferior no habían aceptado su punto de vista, según el cual cumplía los requisitos exigidos para la concesión de la citada indemnización.
  
- 4 Mediante carta de 5 de febrero de 1990, el Director de la Dirección de Personal y Administración comunicó a la demandante que, «a pesar de un criterio previo inicialmente favorable a su solicitud de indemnización por expatriación, consultas ulteriores dentro de la Dirección de Personal, así como entre otras Instituciones, me han conducido a estimar que, en esta fase, no puedo resolver ni sobre su solicitud ni sobre otros casos pendientes de examen». El Director, tras indicar que había decidido someter el expediente al Servicio Jurídico del Consejo para dictamen, concluía su carta en los siguientes términos: «Espero poder disponer del dictamen del Servicio Jurídico dentro de algunas semanas y, por tanto, le ruego tenga la amabilidad de esperar un poco más antes de recibir una respuesta definitiva.»

- 5 El 6 de febrero de 1990, la demandante envió la nota siguiente al Servicio Jurídico: «Mediante carta de 5 de febrero de 1990, el Sr. H. (Director de la Dirección de Personal y Administración) me informa, en respuesta a mi carta de 9 de octubre de 1989, que ha decidido someter el asunto al Servicio Jurídico para dictamen. En realidad, hace ya muchos años que les fue remitido a ustedes mi expediente y no he obtenido ninguna respuesta desde entonces (véase también mi carta de 9 de octubre de 1989 dirigida al Sr. H., último párrafo). A título informativo, adjunto algunos documentos igualmente referentes a mi caso [...]»
- 6 El 27 de abril de 1990, el Consejo denegó la solicitud de la demandante, motivando su decisión con consideraciones basadas en el examen a fondo de las cuestiones suscitadas. El 8 de junio de 1990, la demandante presentó, con arreglo al artículo 90 del Estatuto, una reclamación contra dicha nota. Esta reclamación fue denegada por la parte demandada, mediante carta de 5 de noviembre de 1990, en los siguientes términos: «He procedido a un examen exhaustivo de su nota y, dado que, en la fecha de su entrada en funciones, tenía usted, además de la nacionalidad alemana, la nacionalidad belga, el derecho a la indemnización por expatriación —en lo que a usted se refiere— está sometido a los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Anexo VII del Estatuto. Conforme a estas disposiciones, se concederá una indemnización por expatriación [...] Ahora bien, considerando, por una parte, su inscripción desde el 15 de mayo de 1970 en los padrones municipales de Ganshoren y de Bruselas y, por otra, su actividad profesional en Bruselas desde el 1 de julio de 1980, observo que ha vivido fuera de Bélgica durante un período inferior a diez años, que concluyó el 16 de abril de 1982, fecha de su entrada en servicio (véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de febrero de 1976, 42/75, Delvaux, Rec. p. 167). Por este motivo, no puedo sino confirmar que la decisión —adoptada con ocasión de su entrada en funciones en 1982— por la que se le denegó la indemnización por expatriación fue correcta.»

### Fase escrita del procedimiento

- 7 En estas circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso el 1 de febrero de 1991.
- 8 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de marzo de 1991, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad, basada en la inobservancia de los plazos establecidos en el artículo 90 del

Estatuto para el agotamiento del procedimiento administrativo previo. Mediante auto de 22 de julio de 1991, el Tribunal de Primera Instancia acordó unir el examen de la excepción al del fondo del asunto.

- 9 La parte demandada no presentó su escrito de contestación en el plazo señalado. A petición del Consejo, tras haber instado a la parte demandante para que presentara observaciones, el Tribunal de Primera Instancia decidió, mediante auto de 7 de octubre de 1991, reiniciar la fase escrita.
- 10 A continuación, la fase escrita siguió su curso reglamentario y concluyó el 19 de marzo de 1992.
- 11 Mediante carta de 9 de abril de 1992, el Tribunal de Primera Instancia instó al Consejo para que presentara todos los documentos relativos a la posible concesión de la indemnización por expatriación contenidos en el expediente individual de la demandante. En respuesta, el Consejo presentó el expediente individual de la demandante.
- 12 Mediante carta de 22 de mayo de 1992, el Tribunal de Primera Instancia solicitó a la parte demandada que indicase si existían documentos que acreditasen la adopción, en 1982, de una decisión sobre el derecho de la demandante a la indemnización por expatriación y, en su caso, que los aportase. En respuesta a esta carta, el Consejo presentó la nota que se menciona en el apartado 2 de la presente sentencia.
- 13 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral, limitada al examen de la admisibilidad del asunto, sin previo recibimiento a prueba.
- 14 En la vista celebrada el 1 de julio de 1992 se oyeron los informes de las partes.

### Pretensiones de las partes

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

- Acuerde la admisión del recurso y lo declare fundado.
- Anule la decisión del Consejo, de 5 de noviembre de 1990, notificada el 6 de noviembre de 1990, por la que se denegó a la demandante la concesión de la indemnización por expatriación.
- Declare que la demandante cumple los requisitos exigidos para la concesión de la indemnización por expatriación, con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Anexo VII del Estatuto de los Funcionarios y, con carácter subsidiario, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del mismo Estatuto.
- Reserve la decisión sobre los intereses de demora.
- Condene en costas al Consejo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 91 del Proyecto de Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y, subsidiariamente, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 69 y 73 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

En el marco de su oposición a la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Haga constar que la demandante se reserva el derecho a exigir la responsabilidad extracontractual de la parte demandada, debido al sistema de defensa negligente y culposo adoptado por ésta durante la instrucción de la causa.

16 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del presente recurso.

- Con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.
- Condene en costas a la demandante en la medida en que éstas no sean a cargo de la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

## Admisibilidad

### *Motivos y alegaciones de las partes*

- 17 En apoyo de la excepción de inadmisibilidad que propone, el Consejo invoca la inobservancia por la parte demandante de los plazos previstos en el artículo 90 del Estatuto. En opinión del Consejo, el acto lesivo para la demandante lo constituye la decisión adoptada por la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN»), con ocasión de la entrada en funciones de la demandante en 1982, por la que se le denegó la concesión de la indemnización por expatriación.
- 18 A este respecto, el Consejo hace referencia, en primer lugar, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial a la sentencia de 21 de febrero de 1974, Schots-Kortner y otros/Consejo, Comisión y Parlamento (asuntos acumulados 15/73 a 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 a 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 y 135/73 a 137/73, Rec. p. 177) de la que se deduce que una hoja de haberes debe considerarse como una decisión con respecto al funcionario a quien se comunica. A juicio del Consejo, de las hojas de haberes de la demandante, en cuya casilla «indemnización por expatriación» constaba un «0» desde el mes de abril de 1982, se desprendía claramente que la Administración había decidido denegarle esta indemnización, y la demandante no pudo pasar por alto esta indicación.
- 19 El Consejo se refiere, a continuación, a las distintas notas dirigidas, a partir de 1988, por la demandante a la Administración y de las que se deduce que la demandante era consciente, desde el principio, de la decisión negativa adoptada con respecto a su caso. La nota de 9 de octubre de 1989 prueba, según el Consejo, que la demandante consideraba esta denegación como una decisión adoptada, en su caso,

en función de la información aportada por ella en el momento de su contratación. Ahora bien, el Consejo considera que dicha información ya contenía todos los elementos esenciales para la adopción de una decisión acerca de la concesión o denegación de dicha indemnización y que, desde entonces, no han cambiado, a saber, la doble nacionalidad de la demandante y sus sucesivos lugares de residencia desde 1970.

- 20 El hecho de que la AFPN, como consecuencia de la nota de la demandante, de 8 de junio de 1990, reexaminase el expediente en todos sus aspectos y respondiese mediante nota de 5 de noviembre de 1990, no puede conducir, según el demandado, a una conclusión diferente, ya que dicha nota de 5 de noviembre de 1990 no hizo sino confirmar expresamente la decisión ya adoptada en 1982. En efecto, el Consejo señala, invocando la sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de junio de 1976, Wack/Comisión (1/76, Rec. p. 1017), que los hechos que originaron el litigio, tal y como motivaron la denegación opuesta por sus servicios en 1982, no sufrieron ninguna modificación desde entonces y que la demandante no alegó ningún hecho nuevo que pudiera considerarse pertinente.
- 21 En contra de estos argumentos, la demandante alega que cualquier analogía con las sentencias Kortner y Wack, antes citadas, carece de pertinencia en el presente caso. En estos dos asuntos, en efecto, en el momento de la entrega de las hojas de haberes a los interesados, la concesión de la indemnización por expatriación constituía ya el centro de una controversia entre las partes. En el asunto Kortner, en particular, la Administración, si bien, en un primer momento, había concedido a los demandantes la indemnización, se la retiró posteriormente; en tales circunstancias, la hoja de haberes constituía la materialización clara de esa decisión de retirada de la indemnización. A juicio de la demandante, en el presente caso, por el contrario, con anterioridad a 1989 la demandante no había presentado ninguna solicitud, ni tampoco había iniciado ningún contacto con la parte demandada, a efectos del artículo 90 del Estatuto, para determinar si esta última conocía suficientemente la situación de la demandante en el momento de su contratación.
- 22 Según la demandante, la entrega de una hoja de haberes no puede producir el efecto de hacer correr los plazos para recurrir contra una decisión administrativa, salvo si de la hoja se desprende claramente la existencia de una decisión. Invocando la sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de julio de 1981, Garganese/Comisión (185/80, Rec. p. 1785), la demandante sostiene que el «silencio de su hoja» de haberes con respecto a la indemnización litigiosa no puede asimilarse a

una decisión a efectos del Estatuto. A su juicio, la actitud adoptada por la parte demandada implica necesariamente que no pudo adoptarse ninguna decisión con anterioridad a 1989 respecto a la concesión de dicha indemnización. La decisión adoptada por el Consejo el 5 de noviembre de 1990 constituye, por tanto, un acto jurídico suficiente en sí mismo.

- 23 Asimismo, la demandante alega que, en la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Canters/Comisión (159/86, Rec. p. 4859), el Tribunal de Justicia estimó que el hecho de omitir una indemnización litigiosa en una hoja de haberes no puede asimilarse a una decisión denegatoria si la Administración no pudo comprobar que el interesado cumplía los requisitos para la concesión de esta indemnización hasta que este último la solicitó. La demandante señala que, en el caso de autos, adjuntó a su solicitud, en 1989, un expediente integrado por elementos de hecho que, hasta ese momento, ignoraba el Consejo y que acreditaban, en especial, que había vivido en Alemania entre 1972 y 1980, no obstante las anotaciones practicadas de oficio en los documentos belgas relativos al estado civil.
- 24 A juicio de la demandante, los documentos procedentes del Consejo en el presente asunto muestran claramente que los propios servicios del Consejo no estimaban que se hubiera adoptado una decisión en 1982.
- 25 La demandante destaca, asimismo, que ninguna disposición estatutaria obliga a un funcionario a presentar una solicitud para obtener el derecho a la indemnización por expatriación, del mismo modo que tampoco existe ninguna disposición estatutaria en la que se establezca un plazo de prescripción para reclamar el pago efectivo de dicha indemnización. La demandante opina que se encuentra, a este respecto, en una situación comparable a la de la Sra. Jeanne Airola, que entró al servicio de la Comisión en 1965, sin que se le otorgara la indemnización por expatriación, y que la solicitó, con éxito, en 1972, es decir, tras siete años de servicio (sentencia de 20 de febrero de 1975, Airola/Comisión, 21/74, Rec. p. 221). Según la demandante, podría igualmente establecerse una analogía entre su situación y la del Sr. Michele Canters, que entró al servicio de la Comisión en 1975 y que solicitó, con éxito, la indemnización por expatriación en 1985, es decir, después de diez años de servicio.
- 26 Con carácter subsidiario, la demandante alega que, a partir del 9 de octubre de 1989, los servicios del Consejo procedieron, a petición suya, si no a un examen, sí



al menos a un reexamen exhaustivo de su situación. Una vez concluido este procedimiento y por primera vez, el Consejo manifestó su postura, dotándola de una motivación formal a efectos del artículo 25 del Estatuto. Por consiguiente, la decisión adoptada el 5 de noviembre de 1990 debe considerarse, en todo caso, sustitutoria de cualquier otra decisión que hubiera podido adoptarse con anterioridad, y no puede considerarse meramente confirmatoria de dicha decisión anterior (sentencias del Tribunal de Justicia, de 11 de marzo de 1986, Sorani y otros/Comisión, 293/84, Rec. p. 967, y de 16 de diciembre de 1987, Beiten/Comisión, 206/85, Rec. p. 5301).

- 27 La demandante opina, asimismo, que la actitud del Consejo en el presente asunto revela una negligencia culposa, que perjudica sus intereses como funcionaria del Consejo. En su opinión, la parte demandada adoptó en la instrucción de este asunto un «comportamiento abusivo, innecesariamente vejatorio y, en consecuencia, constitutivo de falta, que puede hacer exigible su responsabilidad extracontractual». En opinión de la demandante, es evidente que los gastos no recuperables necesarios para combatir tal sistema de defensa forman parte del perjuicio sufrido por la interesada, que debe ser reparado. A su juicio, procede sancionar mediante la atribución de una indemnización por daños y perjuicios semejantes actitudes que, «a la vez que carecen de cualquier justificación, imponen a la parte contraria esfuerzos importantes y vanos».

#### *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 28 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia observa, en primer lugar, que de la nota emitida por el Servicio de Personal del Consejo, de 20 de abril de 1982, antes citada, titulada «Nota al Servicio de sueldos e indemnizaciones», que reproduce de forma esquemática diversos datos personales relativos a la demandante y contiene un «no» a continuación de la indicación «Idepex», se deduce que la Administración adoptó, en el momento de la entrada en funciones de la demandante, la decisión denegatoria de la indemnización por expatriación. Entonces, la interesada no negó haber recibido una copia de dicha nota.
- 29 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia observa que, en las copias de las hojas de haberes emitidas a nombre de la demandante correspondientes a los meses de abril y mayo de 1982, que el demandado aportó al Tribunal de Primera Instancia, figura un «0» en la casilla «IND. DEP./EXP».

- 30 En tercer lugar, ha quedado acreditado que, en la nota que dirigió al Director de la Dirección de Personal y Administración, la demandante se manifestó en los siguientes términos: «Siempre consideré injusta la decisión de la Sra. V. Por este motivo me dirigí en varias ocasiones, tanto durante el primero como durante el segundo año de mi destino, a la Sra. V., al Sr. L., así como al Servicio Jurídico, al Sr. S. [...]»
- 31 Habiendo considerado estos elementos de hecho, este Tribunal de Primera Instancia estima que, aun cuando debiera admitirse que la indicación «Idepex», que figura en la nota de 20 de abril de 1982, puede resultar difícilmente comprensible, en todo su alcance y sus implicaciones, por un funcionario recientemente contratado, ha quedado acreditado que, en 1982, la demandante sabía, por una parte, que podía tener derecho, bajo ciertos requisitos, a la indemnización por expatriación y, por otra, que la Administración había adoptado la decisión de denegarle dicha indemnización.
- 32 El Tribunal de Primera Instancia debe apreciar a la luz de estas observaciones la situación de la demandante respecto a la obligación de atenerse a los plazos, que le imponen los artículos 90 y 91 del Estatuto, tal y como han sido interpretados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.
- 33 El apartado 2 del artículo 90 del Estatuto dispone que la reclamación dirigida contra un acto lesivo para un funcionario deberá presentarse en un plazo de tres meses a contar, en lo que se refiere al presente asunto, a partir del día en que la demandante tuvo conocimiento del acto.
- 34 A ese respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, recientemente, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Canters, 159/86, Rec. p. 4859, apartado 6), «la entrega de la hoja mensual de haberes tiene por efecto hacer correr los plazos del recurso contra una decisión administrativa cuando de dicha hoja se desprende claramente la existencia de dicha decisión».

- 35 Puesto que dicho requisito se cumplió en el presente caso, habida cuenta de las circunstancias de hecho indicadas anteriormente, este Tribunal de Primera Instancia no puede sino señalar que la entrega a la demandante de la primera hoja de haberes, en abril de 1982, tuvo por efecto hacer correr el plazo para recurrir previsto en el artículo 90 del Estatuto. De ello resulta que las diferentes gestiones realizadas en 1989-1990 y como consecuencia de las cuales se interpuso el presente recurso deben considerarse tardías.
- 36 Procede añadir que la situación de la demandante no puede compararse a la de los funcionarios demandantes en los asuntos Garganese o Canters, antes citados. En efecto, se deduce claramente de dichas sentencias que la falta de referencia, en las hojas de haberes de los interesados, a la indemnización por expatriación, o la falta de indicación de la cifra 0 en la casilla correspondiente, no era sino manifestación del hecho de que la Institución competente aún no había adoptado ninguna decisión respecto a su caso en el momento de la entrega de tales hojas de remuneración. Esto no sucede en el presente caso, en el que la Administración ya había adoptado una decisión denegatoria del pago de la indemnización por expatriación, antes de la entrega a la demandante de su primera hoja de remuneración.
- 37 Por lo que respecta a la alegación de la demandante basada en que, a continuación de su nota de 9 de octubre de 1989, la parte demandada llevó a cabo un examen o un reexamen de su situación, procede, por una parte, subrayar que, entre 1982 y 1989, no sobrevino ningún hecho nuevo que pudiera modificar la apreciación de la situación de la demandante respecto a los requisitos para la concesión de la indemnización por expatriación.

Por otra parte, procede observar que las notas dirigidas, en 1990, por la parte demandada a la demandante, que se refieren expresamente a la decisión adoptada en 1982 y que no formulan, con respecto a esta última, ninguna salvedad que pudiera modificar el alcance de la misma, no pueden considerarse manifestación de una nueva decisión que hubiera sustituido a la adoptada en el momento de la entrada en funciones de la demandante, como sostuvo ésta equivocadamente. De ello resulta que esta alegación debe ser desestimada.

- 38 En las circunstancias del presente caso, procede subrayar que el hecho de que una Institución comunitaria no suscite, en la fase del procedimiento administrativo previo, posibles problemas relativos a la admisibilidad y proceda al examen del fondo del asunto no puede tener por efecto —cuando se trata, como en el presente asunto, de una decisión meramente confirmatoria— abrir de nuevo, en beneficio del agente interesado, un plazo de reclamación y de recurso ya expirado.
- 39 De todo lo que precede resulta que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

### Costas

- 40 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. Sin embargo, según el artículo 88 del mismo Reglamento, las Instituciones soportarán los gastos en que hubieren incurrido en los recursos de los agentes de las Comunidades.
- 41 Teniendo en cuenta, principalmente, la incertidumbre mantenida por la parte demandada en la persona de la demandante, debido a las diversas notas que le fueron dirigidas, y que la Institución demandada, aun no estando obligada a hacerlo, no señaló, en la fase del procedimiento previo administrativo, a la demandante los problemas de admisibilidad que suscitaría su recurso, dada la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, procede, en virtud del apartado 3 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, condenar a la parte demandada a reembolsar a la parte demandante la mitad de los gastos en que haya incurrido.
- 42 De ello resulta que el Consejo cargará con sus propias costas y con la mitad de las costas de la parte demandante. Esta última cargará con la otra mitad de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) **El Consejo cargará con sus propias costas y con la mitad de las de la parte demandante. La parte demandante cargará con la otra mitad de sus propias costas.**

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

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

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf