

## Asuntos acumulados T-6/92 y T-52/92

### Andreas Hans Reinarz contra Comisión de las Comunidades Europeas

«Funcionarios — Acto lesivo — Reembolso de los gastos  
de asistencia sanitaria — Reducción de los reembolsos»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 26 de octubre de  
1993 ..... II- 1052

#### Sumario de la sentencia

1. *Funcionarios — Recurso — Acto lesivo — Concepto — Nota informativa que contiene datos administrativos — Exclusión*  
(Estatuto de los Funcionarios, art. 91)
2. *Funcionarios — Recurso — Recurso que tiene por objeto, a falta de un acto lesivo, que se aprecie la legalidad de una norma — Inadmisibilidad*  
(Estatuto de los Funcionarios, art. 91)
3. *Excepción de ilegalidad — Alcance — Actos cuya ilegalidad puede ser alegada — Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas*  
(Tratado CEE, art. 184)

4. *Funcionarios — Seguridad Social — Seguro de Enfermedad — Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas — Adopción de común acuerdo por las Instituciones — Procedencia — Requisitos (Estatuto de los Funcionarios, art. 72, ap. 1)*
  
5. *Funcionarios — Seguridad Social — Seguro de Enfermedad — Gastos de enfermedad — Gastos de asistencia sanitaria — Límites máximos de reembolso — Procedencia — Requisitos (Estatuto de los Funcionarios, art. 72, ap. 1; Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad, Anexo I, parte X)*
  
6. *Funcionarios — Seguridad Social — Seguro de Enfermedad — Gastos de enfermedad — Gastos de asistencia sanitaria — Modificación de la reglamentación por la que se reduce el reembolso — Violación de los principios de derechos adquiridos y de confianza legítima — Inexistencia (Estatuto de los Funcionarios, art. 72, ap. 1; Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad, Anexo I, parte X)*
  
7. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Alcance (Estatuto de los Funcionarios, art. 24)*
  
8. *Funcionarios — Recurso — Reclamación administrativa previa — Identidad de objeto y de causa — Motivos y alegaciones que tan sólo figuran en la reclamación en forma de remisión a otros escritos — Admisibilidad (Estatuto de los Funcionarios, arts. 90 y 91)*
  
9. *Funcionarios — Igualdad de trato — Funcionarios en activo y funcionarios jubilados — Reembolso idéntico de los gastos de enfermedad — Inexistencia de discriminación (Estatuto de los Funcionarios, art. 72, ap. 1; Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad, Anexo I, parte X)*
  
10. *Funcionarios — Seguridad Social — Seguro de Enfermedad — Gastos de enfermedad — Modalidades y porcentajes de reembolso — Control de los gastos y exigencias del principio de proporcionalidad (Estatuto de los Funcionarios, art. 72, ap. 1; Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad, Anexo I, parte X)*

1. Sólo resultan lesivos, a efectos del apartado 1 del artículo 91 del Estatuto, los actos que puedan influir directamente en la situación jurídica de un funcionario, lo cual no sucede en el caso de las meras cartas informativas, que contienen únicamente datos administrativos, como una nota en la que se limita a informar al interesado la entrada en vigor y del contenido de una nueva reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

Ahora bien, la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas, adoptada con arreglo al apartado 1 del artículo 72 del Estatuto, regula fundamentalmente el reembolso de los diferentes gastos de enfermedad y tiene un carácter general, dado que se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos respecto de categorías de personas previstas de forma general y abstracta. Por consiguiente, aunque no revista la forma de un Reglamento, dicha Reglamentación puede ser objeto de una excepción de ilegalidad.

2. En el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 91 del Estatuto, el Tribunal de Primera Instancia sólo es competente para controlar la legalidad de un acto lesivo para el demandante y, ante la inexistencia de una medida especial de aplicación, no puede pronunciarse de forma abstracta sobre la legalidad de una norma de carácter general, como la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

El alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse, no obstante, a lo que sea indispensable para la solución del litigio. De ahí que el acto general cuya ilegalidad se plantea debe ser aplicable, directa o indirectamente, al caso objeto del recurso, y debe existir un vínculo jurídico directo entre la decisión individual impugnada y el acto general de que se trate.

3. El artículo 184 del Tratado constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de una decisión que le afecte directa e individualmente, el derecho de impugnar la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la decisión recurrida. Por consiguiente, dicha excepción no puede limitarse a los actos que revistan la forma de Reglamentos, únicos a los que se refiere el artículo 184 del Tratado, sino que debe ser interpretada ampliamente, en el sentido de que incluye a todos los actos de carácter general.

4. Al no contener el Estatuto todas las normas aplicables en el ámbito de la Seguridad Social de los funcionarios, las Instituciones de las Comunidades están facultadas, con arreglo al apartado 1 del artículo 72 del Estatuto, para adoptar de común acuerdo disposiciones al margen del propio Estatuto. Dicha habilitación es conforme con los principios del Tratado. En efecto, no se trata de una transferencia de competencia legislativa propiamente dicha del Consejo a las demás Instituciones, dado que la adopción de la reglamentación presupone el común acuerdo de las Instituciones y, por ende, también el del Consejo, que ha concedido la habilitación.

El apartado 1 del artículo 72 del Estatuto deja a los autores de la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas la facultad de precisar el ámbito de aplicación de dicha cobertura, mediante la promulgación de normas suplementarias, respetando las disposiciones del Estatuto y los objetivos que éste persigue.

5. Al no contener el artículo 72 del Estatuto normas específicas respecto al reembolso de gastos de asistencia sanitaria, es evidente que la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas debe contener normas específicas a tal efecto.

El artículo 72 no confiere a los beneficiarios del Régimen común del Seguro de Enfermedad el derecho a obtener, en los diferentes supuestos que prevé, un reembolso de los gastos realizados del 80 %, 85 % o 100 %. Dichos porcentajes fijan el límite máximo de los reembolsos y no imponen a las Instituciones la obligación de reembolsar a los interesados, en todos los casos, en las proporciones indicadas.

La fijación de límites máximos de reembolso por parte de las disposiciones de ejecución con el fin de salvaguardar el equilibrio financiero del Régimen del Seguro de Enfermedad, no constituye una violación del artículo 72 del Estatuto, siempre y cuando, al establecer dichos límites, las Instituciones comunitarias respeten el principio de cobertura social, que constituye la base de dicho artículo.

6. Al no establecer el apartado 1 del artículo 72 del Estatuto ni la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas porcentajes de reembolso fijos, en materia de gastos de asistencia sanitaria, sino únicamente porcentajes máximos, el mero hecho de que, durante un determinado período, la aplicación que han hecho de dicho artículo las Instituciones comunitarias haya sido particularmente favorable para los interesados, no puede haber dado lugar al nacimiento de un derecho adquirido para los mismos. Por otra parte, dado que en el ámbito del reembolso de los gastos de enfermedad hay que efectuar una constante adaptación de las normas aplicables en función de los recursos disponibles y de la necesidad de mantener un equilibrio económico, la disminución en el futuro del reembolso de determinadas prestaciones no es contraria al principio de respeto de la confianza legítima.

7. La obligación de asistencia, recogida en el artículo 24 del Estatuto, tiene por objeto la defensa de los funcionarios, por parte de la Institución, contra las maniobras de terceros, y no contra actos procedentes de ella misma, cuyo control se rige por otras disposiciones del Estatuto.

8. La concordancia exigida entre los motivos formulados en la reclamación y los formulados en el recurso tiene por objeto permitir y favorecer un arreglo amistoso del litigio surgido entre el funcionario y la administración. Para satisfacer dicha exigencia, es preciso que esta última pueda conocer las imputaciones y pretensiones del interesado. Tal es el caso de motivos que no se recogen expresamente en la reclamación sino en reclamaciones anteriores, a las cuales se remite.

9. La discriminación consiste en tratar de manera idéntica situaciones que son diferentes, o de manera diferente situaciones que son idénticas.

Por lo que respecta al Seguro de Enfermedad, los funcionarios jubilados no pueden ser considerados una categoría diferente de asegurados que, por el mero hecho de estar constituida por antiguos funcionarios, esté más expuesta al riesgo de tener que hacer frente a gastos de asistencia sanitaria. Se trata más bien de un riesgo general de la vida que puede realizarse para cualquier funcionario, en activo o jubilado. Si bien es cierto que los funcionarios de edad más avanzada corren el riesgo de tener que hacer frente a gastos más elevados, causados por una enfermedad de larga duración, cabe legítimamente esperar que hayan tomado, a su debido tiempo, las oportunas precauciones económicas. En efecto, habida cuenta de la redacción del apartado 1 del artículo 72 del Estatuto, que prevé tan sólo unos porcentajes máximos de reembolso, era y sigue siendo conveniente la adopción de tales medidas preventivas, al ser posible en cualquier momento una reducción del porcentaje de reembolso. El hecho de no haber adoptado medidas de dicha naturaleza no puede imputarse, so pretexto de una discriminación, ni a los autores del Estatuto ni a los de la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de

enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

10. El principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones comunitarias no sobrepasen los límites de lo necesario y apropiado para la consecución del objetivo perseguido, entendiéndose que, cuando deba elegirse entre varias medidas apropiadas, debe recurrirse a la menos gravosa.

Aplicado a las disposiciones que fijan los porcentajes y normas de reembolso de los gastos de enfermedad en el marco de la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de enfermedad de los funcionarios de las Comunidades Europeas, sólo puede conducir —habida cuenta de la complejidad de los problemas planteados por la salvaguardia del necesario equilibrio económico del Régimen común, que lleva a reconocer una amplia facultad de apreciación a las Instituciones comunitarias— a la declaración de la ilegalidad de medidas de reducción de los reembolsos, si éstas resultaren ser manifiestamente inadecuadas, por su fundamento o resultados, teniendo en cuenta el objetivo de ahorro que las inspira.