

Asunto C-431/22**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

28 de junio de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de junio de 2022

Parte recurrente:

Scuola europea di Varese (Escuela Europea de Varese)

Partes recurridas:

PD y LC, en calidad de personas que ejercen la responsabilidad parental sobre el menor NG

Objeto del procedimiento principal

Recurso dirigido a que se dirima una cuestión previa de competencia en relación con un procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo relativo a la impugnación de la decisión de repetición de curso adoptada por el Consejo de clase de la Escuela Europea de Varese.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero, relativa a la interpretación del artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, de 21 de junio de 1994.

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1994, en el sentido de que la Sala de Recursos que dicho Estatuto contempla tiene competencia exclusiva en primera y en última instancia para pronunciarse, una vez agotada la vía administrativa prevista por el Reglamento General, sobre los litigios relativos a la decisión de repetición de curso adoptada por el Consejo de clase en relación con un estudiante de enseñanza secundaria?

Disposiciones del Derecho internacional y de la Unión invocadas

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, ratificada por Italia mediante Ley n.º 112, de 12 de febrero de 1974, (en lo sucesivo, «Convención de Viena»), en particular los artículos 3 (ámbito de aplicación) y 31 (interpretación de buena fe).

Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1994 por los Estados miembros de las Comunidades Europeas y por las propias Comunidades Europeas, que entró en vigor el 1 de octubre de 1992, ratificado por Italia mediante Ley n.º 151, de 6 de marzo de 1996 (en lo sucesivo, «Convenio»), considerandos 3 y 4, artículos 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27 y 31.

Como establece el considerando 3 del Convenio, el sistema de las Escuelas Europeas es un sistema *sui generis* que constituye una forma de cooperación entre los Estados miembros y entre estos y la Unión, respetando totalmente la responsabilidad de los Estados miembros en lo que se refiere al contenido de la enseñanza y a la organización de su sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística. Según el considerando 4, conviene modificar el proceso de toma de decisiones en los órganos de las Escuelas, tener en cuenta la experiencia adquirida en el funcionamiento de las Escuelas, garantizar una protección jurisdiccional adecuada del personal docente y de las demás personas a que se refiere el Estatuto frente a los actos del Consejo Superior o de los Consejos de Administración, y crear para ello una Sala de Recursos y asignar a esta unas competencias definidas de forma rigurosa, que se entenderán sin perjuicio de la jurisdicción de los tribunales nacionales en materia de responsabilidad civil o penal.

El objeto de las Escuelas es la educación en común de los hijos del personal de la Unión (artículo 1 del Convenio). Los órganos comunes para el conjunto de las Escuelas serán: 1) el Consejo Superior; 2) el Secretario General; 3) los Consejos de inspección; 4) la Sala de Recursos. Cada Escuela estará administrada por un Consejo de Administración y gestionada por un Director (artículo 7). El Consejo Superior elaborará el Reglamento general de las Escuelas (artículo 10), definirá el contenido de los estudios y determinará su organización (artículo 11), establecerá

los Estatutos del Secretario General, designará al Secretario General y al Secretario General adjunto (artículo 12). El Secretario General representará al Consejo Superior. Ostentará la representación de las Escuelas en los procedimientos judiciales y será responsable ante el Consejo Superior (artículo 14).

El artículo 26 establece la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre los litigios entre las Partes contratantes relativos a la interpretación y a la aplicación del Convenio que no hayan podido ser resueltos en el seno del Consejo Superior.

El artículo 27 del Convenio crea una Sala de Recursos que «tendrá competencia exclusiva en primera y última instancia para pronunciarse, una vez agotada la vía administrativa, sobre cualquier litigio relativo a la aplicación del presente Convenio a aquellas personas contempladas en el mismo, con exclusión del personal administrativo y de servicios, que se refiera a la legalidad de un acto basado en el Convenio o de normas establecidas con arreglo al mismo, lesivo para dichas personas y decidido por el Consejo Superior o el Consejo de Administración de una Escuela en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente Convenio. Cuando un litigio de este tipo presente carácter pecuniario, la Sala de Recursos tendrá competencia jurisdiccional plena. Las condiciones y procedimientos de los recursos citados se determinarán en el estatuto del personal docente, en el régimen aplicable a los encargados de curso o en el Reglamento general de las Escuelas Europeas, para cada caso. 3. La Sala de Recursos estará constituida por personas que ofrezcan plena garantía de independencia y posean una notoria competencia jurídica. Solo podrán ser nombrados miembros de la Sala de Recursos aquellas personas que figuren en una lista establecida a tal fin por el Tribunal de Justicia [...] 6. Los fallos emitidos por la Sala de Recursos serán de obligado cumplimiento para las partes y, en caso de que estas no los acatasen, las autoridades competentes de los Estados miembros les otorgarán fuerza ejecutiva, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales. 7. En los demás litigios en que fueren parte las Escuelas serán competentes las jurisdicciones nacionales. En particular, su competencia en materia de responsabilidad civil y penal no se verá afectada por el presente artículo.»

Reglamento General de las Escuelas Europeas:

Reglamento General de septiembre de 1996 (en lo sucesivo, «Reglamento de 1996»), artículo 68.

Reglamento General de febrero de 2005 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2005»), artículos 62, 66 y 67.

Reglamento General de febrero de 2014 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2014»), artículos 61, 62, 66 y 67.

El Reglamento General de las Escuelas Europeas ha sido modificado a lo largo del tiempo. En la versión de 1996, el artículo 68 establecía que las decisiones relativas

a la superación del curso debían ser adoptadas al finalizar el año escolar por los Consejos de clase de acuerdo con los resultados obtenidos por los alumnos y que los padres o tutores únicamente podían recurrir dichas decisiones por defectos de forma o por la concurrencia de nuevos hechos. Cuando estos supuestos concudiesen como resultado de una investigación del representante del Consejo Superior, el Comité debía volver a examinar el asunto. El plazo se fijó en diez días desde la finalización del año escolar.

El Reglamento de 2005 establecía en su artículo 62 que las decisiones relativas a la superación del curso debían ser adoptadas al finalizar el año escolar por los Consejos de clase competentes y que los padres únicamente podían recurrir tales decisiones en el plazo de siete días desde la finalización del año escolar, por vicios de forma o por la concurrencia de nuevos hechos, reconocidos como tales por el Secretario General tras una investigación. El Secretario General debía pronunciarse sobre el recurso antes del 31 de agosto. En caso de que el recurso fuera admitido, el Consejo de clase debía volver a pronunciarse sobre el asunto. El artículo 66 establecía que dichas decisiones podían ser objeto de recurso administrativo y, conforme a lo previsto en el artículo 67, los padres de los alumnos o los alumnos mayores de edad podían presentar un recurso contencioso ante la Sala de Recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 27 del Convenio contra las decisiones administrativas, tanto explícitas como implícitas. Dichos recursos se instruían y juzgaban según las condiciones contempladas en el Reglamento de Procedimiento de la Sala de Recursos.

Los artículos 61 y 62 del Reglamento de 2014, aplicable al presente asunto, reproducen sustancialmente el contenido del artículo 62 del Reglamento de 2005, especialmente por lo que se refiere al procedimiento de recurso contra las decisiones de repetición de curso de los Consejos de clase. El artículo 66 establece que es posible presentar un recurso administrativo contra las decisiones antes citadas en las condiciones que prevé el artículo 62 y que se debe notificar a los recurrentes la decisión del Secretario General que resuelva un recurso administrativo. El artículo 67 regula los recursos contenciosos que pueden presentar los representantes legales de los alumnos y es sustancialmente idéntico al artículo 67 del Reglamento de 2005.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante recurso de 20 de julio de 2020 los cónyuges P.D. y L.C. impugnaron ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia; en lo sucesivo, «TAR») la decisión de repetición de curso del año escolar siguiente 2020/2021, adoptada por el Consejo de clase, en relación con su hijo, estudiante de quinto año de secundaria en la Escuela Europea de Varese (en lo sucesivo, la «Escuela»).
- 2 Los demandantes, considerando que eran competentes los órganos jurisdiccionales italianos, impugnaron ante el TAR la decisión del Consejo de clase, alegando la

ilegalidad de la misma y solicitando su anulación, así como la adopción de medidas cautelares adecuadas para impedir que el estudiante perdiese el año escolar.

- 3 La Escuela solicitó que se declarara la inadmisibilidad de la petición de medidas cautelares o que fuera desestimada y, por lo que se refiere al fondo del asunto, que se declarase que el TAR carecía de competencia.
- 4 Mediante auto de 9 de septiembre de 2020 el TAR, habiendo considerado que era competente, admitió la petición de medidas cautelares, declarando que el estudiante debía ser admitido, con reservas, en el curso siguiente.
- 5 Mediante recurso de 13 de octubre de 2021 la Escuela planteó ante la Sezione Unite della Corte di cassazione (Sala Unificada del Tribunal de Casación) una cuestión previa de competencia, solicitando que se declarase la falta de competencia del órgano jurisdiccional italiano, y que con carácter subsidiario se presentase ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial interpretativa con arreglo al artículo 26 del Convenio y al artículo 267 TFUE.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 La Escuela alega la falta absoluta de competencia del órgano jurisdiccional italiano, dado que los recurrentes deberían haber presentado su recurso ante la Sala de Recursos, creada por el artículo 27 del Convenio, como único órgano jurisdiccional competente frente a las disposiciones de desestimación de los matriculados en la Escuela por el Secretario General de las Escuelas Europeas, a quien se le presentó la solicitud de anulación de una decisión de repetición de curso del Consejo de clase.
- 7 Los recurrentes y la fiscalía, que presentó conclusiones escritas ante el órgano jurisdiccional remitente, comparten la opinión de que el órgano jurisdiccional italiano es competente, indicando que el acto lesivo contra el estudiante fue adoptado por el Consejo de clase, mientras que la competencia jurisdiccional de la Sala de Recursos se contempla únicamente para actos lesivos adoptados por el Consejo Superior y por el Consejo de Administración. En apoyo de tal postura se invoca la sentencia de la Corte di cassazione, Sezione Unite (Tribunal de Casación, Sala Unificada), n.º 138, de 15 de marzo de 1999 (IT:CASS:1999:138CIV) sobre un litigio análogo. Se invoca asimismo que los artículos 62, apartado 1, 66, apartado 1, y 67, apartado 1, del Reglamento General, establecen únicamente la facultad de impugnar las decisiones de repetición de curso en un primer momento en vía administrativa y posteriormente en vía contenciosa ante la Sala de Recursos, pero no establecen una ampliación de la jurisdicción exclusiva de la Sala en esta materia. Dicha ampliación constituiría una excepción al Convenio que no estaría permitida por ser un acto de «rango primario», que solo podrían adoptar las Altas Partes contratantes.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 El órgano jurisdiccional remitente invoca en primer lugar las disposiciones legales relevantes en el litigio, en particular el artículo 31 de la Convención de Viena.
- 9 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente explica el sistema de las Escuelas Europeas, recordando que fue instituido por dos tratados internacionales firmados en Luxemburgo el 12 de abril de 1957 y el 13 de abril de 1960, posteriormente derogados y sustituidos por el Convenio, mencionando, en particular, el contenido de las normas arriba citadas en el apartado «Disposiciones del Derecho internacional y de la Unión invocadas».
- 10 Las Escuelas Europeas «constituyen una organización internacional que, pese a los vínculos funcionales que mantiene con la Unión, sigue siendo formalmente distinta de esta y de sus Estados miembros» (véase, en este sentido, sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2011, Miles y otros, C-196/09, EU:C:2011:388, apartados 39 y 42).
- 11 En este sentido, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la cuestión prejudicial sobre la interpretación del Convenio, que constituye un acuerdo internacional cuyas disposiciones «forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión» (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2015, Europäische Schule München, C-464/13 y C-465/13, EU:C: 2015:163, apartados 29 a 31).
- 12 La cuestión prejudicial es relevante puesto que la Corte di cassazione a Sezioni Unite debe pronunciarse con carácter firme y sin que su resolución esté sujeta a recurso judicial, sobre si en el asunto de autos el órgano jurisdiccional italiano es competente o solo es competente la Sala de Recursos, como establece el Reglamento de 2014.
- 13 Habida cuenta de las condiciones contempladas por la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véanse en este sentido sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, C-283/81, EU:C:1982:335 y sentencia de 6 de octubre de 2021, Consorzio Italian Management y otros, C-561/19, EU:C:2021:799), el órgano jurisdiccional remitente, en tanto que órgano jurisdiccional de última instancia, afirma que no puede considerarse dispensada de la obligación de plantear una cuestión prejudicial conforme al artículo 267 TFUE.
- 14 En este sentido, dicho órgano jurisdiccional invoca la citada sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2015, C-464/13 y C-465/13, en la que el Tribunal ya interpretó el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Convenio, en el sentido de que un acto adoptado por el director de una Escuela Europea en ejercicio de sus atribuciones puede estar comprendido en el ámbito de dicha disposición. Los puntos 1.3, 3.2 y 3.4 del Estatuto de los profesores adjuntos deben interpretarse en el sentido de que la Sala de Recursos de las Escuelas Europeas tiene competencia exclusiva para conocer de un litigio que se refiera a la legalidad de un acuerdo sobre la limitación temporal de la relación laboral que

figura en el contrato de trabajo celebrado entre un profesor adjunto y dicho director (apartado 76). Sin embargo, aunque de dicha sentencia se deducen argumentos que sirven para resolver el presente procedimiento, esta se refiere a un asunto diferente y la interpretación que contiene del artículo 27, apartado 2, del Convenio no puede aplicarse por analogía al presente asunto.

- 15 El órgano jurisdiccional remitente invoca asimismo su citada sentencia 138/99, en la que confirmó la competencia de la jurisdicción italiana sobre la base de una interpretación del artículo 6, apartado 2, del Convenio en relación con su artículo 27, apartados 1, 2 y 7, en caso de recurso ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de una decisión de repetición de curso adoptada por el Consejo de clase, considerando que este no era de competencia exclusiva de la Sala de Recursos, según el artículo 27 del Convenio, puesto que no se trataba de un acto adoptado por el Consejo Superior o por el Consejo de Administración de la Escuela, sino que la jurisdicción italiana era competente puesto que constituía uno de los «demás litigios», para los que, por lo tanto, únicamente son «competentes las jurisdicciones nacionales», conforme a lo previsto en el apartado 7 del citado artículo 27.
- 16 No obstante, cabe indicar que el contexto normativo de dicho litigio era distinto del controvertido en el procedimiento principal, en el que el reglamento aplicable *ratione temporis* es el Reglamento de 2014. Efectivamente, el Reglamento de 1996, que era el aplicable en aquel momento, únicamente contemplaba la posibilidad de presentar, en casos limitados, un recurso administrativo contra las decisiones de repetición de curso de los Consejos de clase, pero no preveía la posibilidad de actuar por vía contenciosa ante la Sala de Recursos.
- 17 Habida cuenta de todo lo expuesto, la citada sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2015, C-464/13 y C-465/13, sirve a los efectos de interpretar el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Convenio. En dicha sentencia se consideró que si bien el acto lesivo (acuerdo contractual sobre la limitación temporal de la relación laboral) en relación con un docente con horario reducido no fue adoptado por el Consejo Superior o por el Consejo de Administración, sino por el director de la Escuela (como se contempla en los puntos 1 y 3 del Estatuto de docentes con horario reducido, que se remite al artículo 80 del Estatuto del personal destinado, el cual reserva a la Sala de Recursos la competencia exclusiva para pronunciarse «sobre todo litigio entre los órganos de dirección de las Escuelas y los miembros del personal que se refiera a la legalidad de un acto lesivo para ellos»), la interpretación según el Derecho internacional de dichas disposiciones permite afirmar, no obstante, que la competencia para decidir con carácter exclusivo sobre el acto lesivo de que se trata corresponde a la Sala de Recursos, puesto que la práctica jurisprudencial se ha formado en tal sentido sobre el «litigio entre los órganos de dirección de las Escuelas Europeas y los miembros del personal».

- 18 La sentencia llega a tal conclusión poniendo de manifiesto, precisamente, que los «términos» del citado artículo 80 son «distintos» de lo previsto en el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Convenio.
- 19 Cabe calificar la mencionada práctica jurisprudencial «acredita el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del artículo 27, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del [Convenio]. En consecuencia, la referida práctica puede primar sobre el tenor de esta última disposición, que debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los actos de los órganos de dirección de las Escuelas Europeas se consideren, en principio, comprendidos su ámbito de aplicación.»
- 20 De la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2015, C-464/13 y C-465/13, se deriva que tal interpretación no afecta al derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto la Sala de Recursos reúne el conjunto de elementos que permiten calificar a un organismo de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE («en particular el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte de dicho organismo de normas jurídicas, así como su independencia, salvo el elemento de pertenecer a uno de los Estados miembros»; apartado 72, en el que se menciona la sentencia Miles y otros) y, en virtud del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «el principio de tutela judicial efectiva no exige que exista una doble instancia judicial, sino que es suficiente con garantizar el acceso a un único tribunal» (apartado 73).
- 21 A la luz de la citada sentencia y del Reglamento de 2014 el órgano jurisdiccional remitente, después de haber recordado que en el procedimiento principal la decisión sobre la repetición del curso corresponde al Consejo de clase y que se puede recurrir ante el Secretario General, cuya decisión se puede impugnar por vía contenciosa ante la Sala de Recursos, órgano jurisdiccional de primera y última instancia, indica que la posibilidad de recurso por vía contenciosa que contempla el artículo 67 del Reglamento de 2014 [cuyo tenor en francés es el siguiente: [*«Les décisions administratives [...] peuvent faire l'objet d'un recours contentieux [...]»* (las decisiones administrativas [...] serán susceptibles de recurso contencioso)] no debe interpretarse como una facultad que deja elegir a las partes interesadas, como alternativa, el recurso judicial ante el órgano jurisdiccional nacional. En efecto, el Reglamento General de las Escuelas Europeas lo establece el Consejo Superior y determina las condiciones y los procedimientos de los recursos contenciosos ante la Sala de Recursos, a la que se le reserva la competencia en la materia del asunto de autos.
- 22 También es relevante la documentación presentada por la Escuela, a saber, las diversas decisiones de la Sala de Recursos sobre las impugnaciones de ciertas decisiones de repetición de curso, y el informe sobre la actividad de la Sala de Recursos del año 2007, del que resulta que en el Reglamento de 2005 se introdujeron nuevas formas de recurso contencioso contra las decisiones de repetición de curso y que hubo una ampliación gradual de la competencia en

materia contenciosa de la Sala de Recursos, mientras que anteriormente dicha competencia se limitaba a los recursos del personal docente.

- 23 La práctica de la presentación de recursos contenciosos ante la Sala de Recursos contra las decisiones de repetición de curso queda confirmada en el auto del Tribunal General de 18 de junio de 2020, JT/Sala de Recursos de las Escuelas Europeas, T-42/20 (EU:T:2020:278], relativa a un asunto de impugnación por una estudiante de la Escuela Europea «RheinMain GmbH» de la decisión del Tribunal de exámenes del Bachillerato Europeo de 2019 por la que no obtuvo el título de bachillerato. En dicho auto, el Tribunal General, aun declarándose incompetente para pronunciarse sobre la citada impugnación, indicó que una vez agotado el procedimiento administrativo, podía presentarse exclusivamente ante la Sala de Recursos, siendo esta un órgano jurisdiccional de primera y segunda instancia en un asunto como el citado.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente solicita que, de conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la cuestión prejudicial se resuelva por el procedimiento acelerado debido a la importancia que tiene la escolarización a los efectos del crecimiento personal del estudiante y a la relevancia internacional del litigio.

DOCUMENTO DE TRABAJO