

Asunto C-238/24 [Tartisai] ⁱ**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:**

2 de abril de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

2 de abril de 2024

Parte recurrente:

NR

Partes recurridas:

Ministero della Difesa (Ministerio de Defensa)

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (Mando General del Cuerpo de Carabineros)

Comando Generale Carabinieri — Centro Nazionale Amministrativo (Mando General de Carabineros — Centro Administrativo Nacional) — Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afganistán (Centro Administrativo de Intendencia Conjunta del Contingente de las Fuerzas Armadas Italianas en Afganistán)

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri (Centro Administrativo Nacional del Cuerpo de Carabineros)

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna de las partes en el procedimiento.

Objeto del procedimiento principal

- 1 En su recurso de apelación, el recurrente solicita al Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) la revisión de una sentencia del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte; en lo sucesivo, «TAR») por la que se desestimó su recurso contra una decisión de recuperación, por la administración, de determinadas asignaciones percibidas por el recurrente en concepto de una misión en el extranjero.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010.

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Cómo debe interpretarse exactamente el artículo 7, [apartado] 3, de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010? es decir, ¿pretende esta disposición prever la acumulación de las asignaciones abonadas por el Estado miembro y las atribuidas por EUPOL?

2) En caso de que se interprete que es posible acumular dichas asignaciones, ¿se opone el artículo 7, [apartado] 3, de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010, a una normativa nacional, como la que se deriva de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, de la Ley n.º 108/2009, en la parte en que dispone que «al personal que participe en las misiones internacionales a que se refiere la presente Ley se le abonará, una vez deducidas las retenciones, por toda la duración del período, además del salario o remuneración y otros complementos de carácter fijo y continuo, la asignación por misión contemplada en el Real Decreto n.º 941 de 3 de junio de 1926, [...] detrayendo las eventuales asignaciones y complementos abonados por el mismo concepto a los interesados directamente por los organismos internacionales», así como en el artículo 1 del Real Decreto n.º 941 de 3 de junio de 1926, en los artículos 1, párrafo primero, letra b), y 3 de la Ley n.º 642 de 8 de julio de 1961, y en el artículo 4, párrafo primero, letra a), de la Ley n.º 838 de 27 de diciembre de 1973, según la interpretación jurisprudencial antes expuesta, que excluye la acumulación de las asignaciones?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Acción Común 2007/369/PESC del Consejo, de 30 de mayo de 2007, sobre el establecimiento de la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN).

Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN), por la que se prorrogó la misión del 31 de mayo de 2010 al 31 de mayo de 2013. El artículo 7, apartado 3, regula las condiciones económicas del personal:

Versión en lengua inglesa: «Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances».

Versión en lengua italiana: «Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili» («Cada Estado miembro o institución de la Unión sufragará los gastos del personal de la Misión que envíe en comisión de servicio, incluidos los gastos de viaje a la zona de la Misión y desde la misma, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones que no tengan la consideración de dietas y las atribuidas por condiciones de vida difíciles o de riesgo»).

Artículos 2 TUE, 19 TUE, 21 TUE, 23 TUE, 24 TUE, 28 TUE y 40 TUE.

Artículos 263 TFUE, 275 TFUE y 342 TFUE.

Reglamento n.º 1/1958.

Sentencias del Tribunal de Justicia C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 y jurisprudencia citada en ellas.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Regio decreto del 3 giugno 1926, n.º 941 (Real Decreto n.º 941, de 3 de junio de 1926), que regula, en particular, la asignación por las misiones en el extranjero.

Legge dell'8 luglio 1961, n.º 642 (Ley n.º 642 de 8 de julio de 1961).

Legge del 27 dicembre 1973, n.º 838 (Ley n.º 838 de 27 de diciembre de 1973), en particular, artículo 4, apartado 1, letra a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n.º 273 (Decreto-ley n.º 273 de 30 de diciembre de 2005), convalidado mediante la Ley n.º 51 de 23 de febrero de 2006, en particular el artículo 39-*vicies semel*, apartado 39, que establece que las normas antes enumeradas se interpretarán en el sentido de que las retribuciones económicas que prevén tienen carácter accesorio y se abonan para compensar las condiciones difíciles y de riesgo relacionadas con el trabajo, las obligaciones de

guardia y disponibilidad en horas intempestivas, así como en sustitución de las retribuciones por horas extraordinarias.

Legge del 3 agosto 2009, n.º 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (Ley n.º 108 de 3 de agosto de 2009, relativa a la prórroga de la participación italiana en misiones internacionales), en particular el artículo 3, apartado 1, que prevé que al personal que participa en las misiones internacionales a que se refiere dicha Ley se le abonará, una vez deducidas las retenciones, por toda la duración del período, además del salario o remuneración y otros complementos de carácter fijo y continuo, la asignación por misión contemplada en el Real Decreto n.º 941 de 3 de junio de 1926, detrayendo las eventuales asignaciones y complementos abonados por el mismo concepto a los interesados directamente por los organismos internacionales.

Legge del 21 luglio 2016, n.º 145 — Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (Ley n.º 145 de 21 de julio de 2016 — Disposiciones relativas a la participación de Italia en misiones internacionales)

Sentencias del Consiglio di Stato

Consiglio di Stato, Sala II, n.º 140/2022 y n.º 139/2022: 1) La asignación por misión en el extranjero presenta carácter global y compensa económicamente las condiciones difíciles, los riesgos y las limitaciones relacionados con el trabajo concreto, y 2) el legislador ha intervenido promulgando una normativa clara (la Ley n.º 108 de 3 de agosto de 2009) que prevé la deducción de las asignaciones pagadas por los organismos internacionales, precisamente con el fin de impedir un enriquecimiento del personal en cuestión, que en otro caso sería remunerado dos veces por el mismo tipo de condiciones difíciles.

Consiglio di Stato, Sala IV, n.º 6374/2018; Sala II, n.º 309/2023, n.º 4809/2022, n.º 4654/2022; Sala IV, n.º 2407/2020; Sala I, n.º 482/2022: La referencia amplia y global a las condiciones difíciles y de riesgo relacionadas con el trabajo impide considerar que la asignación por misión en el extranjero tiene una naturaleza distinta de la asignación denominada «per diem, hardship and risk allowance» («dietas, condiciones de vida difíciles y de riesgo»). De ello se deduce que la percepción de tales asignaciones «per diem, hardship and risk allowance» absorbe y excluye la asignación por misión en el extranjero.

Consiglio di Stato, Sala IV, n.º 2407/2020: Todas las disposiciones normativas publicadas desde 2008 hasta 2016 establecen que, del importe de la asignación en cuestión, deben deducirse las eventuales asignaciones y complementos abonados por el mismo concepto a los interesados directamente por los organismos internacionales. La expresión «por el mismo concepto» se refiere al hecho objetivo de la prestación laboral en el extranjero.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 2 El recurrente, que pertenece al Arma dei Carabinieri (Cuerpo de Carabineros), participó en junio de 2011 en la misión internacional denominada «EUPOL» (Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán). Percibió una remuneración, en el ámbito nacional, consistente en una asignación «per diem» (diaria) prevista en el artículo 3 de la Ley n.º 108/2009 y recibió asimismo de la organización europea de la misión tres tipos de «asignaciones» denominadas respectivamente «asignación por dietas», «asignación por condiciones de vida difíciles» y «asignación por riesgo». En marzo de 2012, la administración inició la recuperación contra el recurrente de las cantidades que este percibió en concepto de asignación por misión con arreglo al Real Decreto n.º 941/1926, en aplicación de la Ley n.º 108/2009 que prevé, en relación con los participantes en misiones internacionales, que dichas asignaciones se abonarán detrayendo las cantidades eventualmente abonadas por el mismo concepto directamente por los organismos internacionales.
- 3 La administración cuantificó el importe objeto de la recuperación en 25 131,80 euros, en virtud de una decisión de 3 de diciembre de 2020, impugnada en primera instancia ante el TAR.
- 4 En particular, el recurrente alegó que el documento de EUPOL de 11 de agosto de 2011, al describir las condiciones retributivas del personal empleado en la misión, había previsto que todo Estado miembro sufragará los gastos del personal que envíe en comisión de servicios, incluidos los gastos de viaje, de cobertura médica, las asignaciones por condiciones de vida difíciles y de riesgo, además de las asignaciones aplicables «per diem as well as hardship and risk allowances» («Each Member State or EU Institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances»).
- 5 La norma, que se deriva del Derecho de la Unión, es vinculante y prevalece sobre las eventuales disposiciones nacionales diferentes; en opinión del recurrente, de dicha norma se desprende la acumulación entre las asignaciones pagadas en el ámbito europeo y la prevista en la legislación italiana.
- 6 El TAR desestimó el recurso por considerar, en relación específicamente con la cuestión de la acumulación, que la tesis del recurrente se deriva de una traducción errónea de las normas que regulan la misión, en concreto de la expresión «other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances» que, según el recurrente, significa «además de las asignaciones aplicables por dietas y por condiciones de vida difíciles y de riesgo» y que, por el contrario, según el TAR, significa «distintas de las asignaciones aplicables por dietas y por condiciones de vida difíciles y de riesgo».

- 7 Dado que no apreció un conflicto entre la normativa nacional y las normas de la misión, el TAR aplicó los principios de la jurisprudencia nacional en materia de asignaciones por misión en el extranjero y, al considerar inadmisibles su acumulación con las asignaciones previstas paralelamente para las misiones correspondientes a la Unión Europea, por una parte, estimó el recurso únicamente en relación con el crédito reclamado por el recurrente por gastos de manutención, y, por otra parte, lo desestimó en todo lo demás.
- 8 El recurrente interpuso recurso ante el Consiglio di Stato contra la decisión de primera instancia.
- 9 En primer lugar, señala que el acto contractual jurídicamente pertinente a efectos de determinar las asignaciones que han de atribuirse al personal de EUPOL destinado en comisión de servicios a Afganistán es el documento publicado por la Unión y denominado «Annex 1 — European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) — Advertisement for EU seconded/contracted staff members», cuya traducción jurada de la parte relativa a las condiciones administrativas del personal en comisión de servicios ya se presentó en primera instancia.
- 10 El recurrente sostiene que la interpretación de la expresión en lengua inglesa «other than» realizada por el TAR es errónea, ya que, según la traducción jurada que él presentó, los términos «other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances» significan «además de las asignaciones aplicables por dietas y por condiciones de vida difíciles y de riesgo» y no «distintas de las asignaciones aplicables por dietas y por condiciones de vida difíciles y de riesgo», como consideró el TAR.
- 11 Además, aduce que, en un escrito de 11 de agosto de 2011, el asesor jurídico del jefe de la misión de EUPOL-A había indicado que la norma europea relativa a las asignaciones aplicables al personal en comisión de servicios de la misión EUPOL-A era el artículo 7 de la Acción Común 2007/369/PESC, cuyo texto fue reproducido íntegramente en el artículo 7 de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, vinculante para los Estados miembros.
- 12 Con arreglo a la citada norma, los Estados miembros deberán sufragar los distintos tipos de costes relacionados con la misión y abonar las asignaciones previstas por cada Estado por las misiones en el extranjero, además de las aplicables por la Unión, que correrán a cargo de la misión EUPOL-Afganistán.
- 13 En consecuencia, Italia, como Estado miembro, estaba obligada a pagar la asignación de la misión prevista en el Real Decreto n.º 941/1926, mientras que las asignaciones de la Unión se abonaban de manera independiente, por estar previstas en una Acción Común.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 14 Apartándose del texto oficial en lengua italiana, el recurrente, sobre la base de la versión inglesa de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010, traduce su artículo 7, apartado 3, del siguiente modo: «Cada Estado miembro o institución de la Unión sufragará los gastos del personal de la Misión que envíe en comisión de servicio, incluidos los gastos de viaje a la zona de la Misión y desde la misma, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones, además de las dietas y las atribuidas por condiciones de vida difíciles o de riesgo». De esta premisa concluye que los Estados miembros deben pagar sus asignaciones, además de las que abona el organismo internacional.
- 15 En apoyo de su tesis, el recurrente aporta la nota EUPOL de 8 de noviembre de 2011, en la que el asesor jurídico del jefe de la misión de EUPOL comunica a la administración militar italiana lo siguiente: «Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations». La segunda frase parece respaldar la traducción propuesta por el recurrente, pero se basa en la versión inglesa de la norma en cuestión, que no parece coincidir plenamente con las versiones lingüísticas italiana, francesa y española.
- 16 A una conclusión opuesta llegó el TAR que, partiendo de la versión italiana, de la que se desprende que los Estados miembros deben pagar las asignaciones previstas por la legislación nacional, distintas de las abonadas por el organismo internacional, concluyó que la legislación interna establece, fundadamente, la prohibición de la acumulación con las cantidades abonadas por el organismo internacional.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 17 Tanto con arreglo al Derecho interno como conforme a la reiterada jurisprudencia del Consiglio di Stato, la recuperación ordenada por la administración es legal.
- 18 Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, existe incertidumbre en cuanto al significado que ha de atribuirse a la expresión «other than» contenida en la versión inglesa del artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010.
- 19 En la versión francesa, se emplea la expresión «à l'exclusion des», que resulta plenamente equivalente a la versión italiana «distintas de». En el diccionario Larousse francés-inglés, los términos «à l'exclusion de» se traducen con las expresiones «apart from, with the exception of». En este sentido, esta expresión tiene la función de excluir todo lo que figura a continuación.

- 20 La expresión inglesa «other than» presenta, en cambio, varios significados, de los cuales al menos dos pueden utilizarse en la frase: 1) *other than = besides, in addition to* (además de, adicionalmente a); 2) *other than = except, excluding* (excepto/salvo que, con excepción de, excluyendo).
- 21 En el caso de autos, el recurrente —en lugar de utilizar la versión italiana de la Decisión en cuestión, que es inequívoca— ha empleado la versión inglesa, a partir de la cual propone una traducción que recalca solo uno de los posibles significados (además de/adicionalmente) de la expresión «other than».
- 22 Así pues, se suscita el problema de cuál es el significado exacto del artículo 7, apartado 3, de la Decisión de que se trata, es decir, si pretendía prever la acumulación de las asignaciones abonadas por el Estado miembro y las atribuidas por EUPOL. Mientras que la versión italiana no deja dudas en cuanto a la inadmisibilidad de tal acumulación, la versión inglesa parece ambigua a este respecto, ya que la expresión «other than» tiene varios significados.
- 23 El Reglamento n.º 1/1958 consagra el principio del multilingüismo y de la igualdad entre las lenguas oficiales de la Unión. Ello sobre la base del imperativo de la seguridad jurídica, que exige que toda normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone, algo que solo puede garantizarse mediante la debida publicación de dicha normativa en la lengua oficial de destinatario (sentencia C-161/06). Cuando una norma tenga el mismo significado en algunas lenguas oficiales y (por error gramatical o por diversidad terminológica inevitable) un sentido distinto en una o varias de las demás lenguas, no existe una lengua oficial de comparación que prevalezca. El Tribunal de Justicia ha excluido expresamente que una versión lingüística prevalezca sobre las demás (sentencia C-296/95).
- 24 Por tanto, en caso de divergencias de interpretación de un texto multilingüe, la disposición debe interpretarse a la luz de los textos redactados en las otras lenguas oficiales. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición comunitaria, debe darse prioridad a la que permite garantizar su efecto útil y que la norma de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (sentencia C-437/97).
- 25 Por tanto, es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie para aclarar el sentido exacto de la disposición en cuestión.
- 26 Por último, en lo que se refiere a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la presente petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente observa, antes de nada, que, con arreglo al artículo 24 TUE, el Tribunal de Justicia no tiene competencia respecto de las disposiciones en materia de política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC»), con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del citado Tratado y para controlar la legalidad de determinadas disposiciones

contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. El artículo 275 TFUE dispone que el Tribunal de Justicia no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC ni sobre los actos adoptados sobre la base de estas. No obstante, el Tribunal de Justicia es competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

- 27 Sobre la base de las excepciones contempladas en el artículo 275 TFUE, el Tribunal de Justicia definió, en la sentencia C-455/14, el ámbito de su competencia en relación con la PESC, declarando lo siguiente: «En el presente asunto, ha de constatarse ciertamente que las decisiones controvertidas se inscriben en el contexto de la PESC [...]. No obstante, tal circunstancia no puede llevar necesariamente a excluir la competencia del juez de la Unión [...]. Aunque las decisiones adoptadas por las autoridades competentes de dicha Misión relativas a la asignación de recursos humanos afectados a esta por los Estados miembros y las instituciones de la Unión para realizar las actividades llevadas a cabo en la zona de operaciones tienen un carácter operativo en el ámbito de la PESC, tales decisiones constituyen igualmente, por su propia esencia, actos de gestión del personal, como toda decisión similar adoptada por las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias. En estas circunstancias, no cabe considerar que el alcance de la limitación que representa la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, llegue hasta el extremo de excluir la competencia del juez de la Unión para controlar actos de gestión del personal relativos a agentes destinados en comisión de servicios por los Estados miembros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de dicha Misión en la zona de operaciones, siendo así que el juez de la Unión es, en cualquier caso, competente para controlar tales actos cuando se refieren a agentes destinados en comisión de servicios por las instituciones de la Unión [...]. En este caso, debe constatarse que las decisiones controvertidas [...] constituyen actos de gestión del personal que tienen por objeto el despliegue de los miembros de la Misión en la zona de operaciones [...]. Por tanto, tales decisiones, aunque fueran adoptadas en el contexto de la PESC [...] [están sujetas a la competencia del] juez de la Unión en virtud de las disposiciones generales del Tratado FUE mencionadas [...]».
- 28 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera que, con mayor motivo, no cabe excluir la competencia general del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la interpretación de los actos de la Unión que regulan los aspectos de la gestión económica del personal asignado a las misiones.