Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

de 12 de febrero de 2025 *

«Función pública — Personal del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) — Retribución — Asignaciones familiares — Asignación por escolaridad — Artículo 15 del anexo X del Estatuto — Solicitud de reembolso de gastos de guardería y escolaridad — Decisión denegatoria»

En el asunto T-17/24,

UL y las demás partes demandantes cuyos nombres figuran en anexo,[1] representadas por la Sra. A. Guillerme y los Sres. T. Bontinck y F. Patuelli, abogados,

partes demandantes,

contra

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), representado por el Sr. R. Coesme y las Sras. S. Falek y T. Payan, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima),

integrado por la Sra. O. Porchia, Presidenta, y los Sres. M. Jaeger y L. Madise (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 15 de octubre de 2024;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

[1] Solo la versión notificada a las partes y a los destinatarios a los que se refiere el artículo 55 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contiene en anexo la lista de las demás partes demandantes.

Sentencia [2]

1 Mediante su recurso basado en el artículo 270 TFUE, los demandantes, UL y otras seis personas físicas cuyos nombres figuran en el anexo, solicitan, por una parte, la anulación de las decisiones del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) contenidas en los correos electrónicos de 15 de febrero, 23 de marzo, 27 de abril y 2, 5 y 8 de mayo de 2023 (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas») que se les dirigieron en respuesta a sus solicitudes sobre la cuantía de la asignación prevista en el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») por los hijos a cargo de menos de cinco años (en lo sucesivo, «asignación A») y, por otra parte, el reconocimiento de su derecho a disfrutar, por sus hijos a cargo de menos de cinco años, de esta asignación en una cuantía calculada en las condiciones previstas en el artículo 15 del anexo X del Estatuto y teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales propias de su situación.

Antecedentes del litigio

2 Los demandantes son funcionarios y agentes del SEAE destinados en los Estados Unidos y el Reino Unido. Presentaron solicitudes relativas a la cuantía de la asignación A a la que podían tener derecho por sus hijos de menos de cinco años. Mediante las decisiones impugnadas, el SEAE respondió a estas solicitudes.

3 Los demandantes presentaron reclamaciones sobre la base del artículo 90, apartado 2, del Estatuto alegando, en esencia, que la cuantía de la asignación A debía calcularse en las condiciones establecidas en el artículo 15 del anexo X del Estatuto. Estas reclamaciones fueron desestimadas mediante decisiones de 29 de septiembre de 2023.

4 En las decisiones de desestimación de las reclamaciones, el SEAE explicó, en particular, que el artículo 15 del anexo X del Estatuto establece, en beneficio de los funcionarios y agentes destinados en un país tercero, un régimen especial que se refiere exclusivamente a la cuantía de la asignación por escolaridad prevista en el artículo 3, apartado 1, del anexo VII del Estatuto por los hijos a cargo de cinco años de edad como mínimo (en lo sucesivo, «asignación B»), y no al importe de la asignación A. Así, según el SEAE, en el caso de los funcionarios y agentes cuyos hijos tengan menos de cinco años, las instituciones solo están obligadas legalmente a abonar la asignación A en las condiciones establecidas en el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto.

5 Las decisiones de desestimación de las reclamaciones especifican que el SEAE, haciendo uso de su autonomía institucional, decidió sin embargo aplicar «por analogía» el artículo 15 del anexo X del Estatuto a los funcionarios y agentes destinados en un país tercero cuyos hijos tuvieran entre tres y cinco años. Así, según este enfoque, que se calificó de «muy generoso», los funcionarios y agentes de que se trata disfrutan, además de la asignación A, de un beneficio denominado por el SEAE «complemento institucional de reembolso» (en lo sucesivo, «complemento institucional»). De este modo, los funcionarios y agentes destinados en un país tercero pueden obtener el reembolso de los gastos soportados por la educación de sus hijos de entre tres y cinco años, dentro del límite máximo establecido «conforme al espíritu» del artículo 15 del anexo X del Estatuto, en las condiciones previstas por el SEAE en el documento interno titulado «EU Delegations' Guide — Education allowances» (en lo sucesivo, «guía de las delegaciones»).

[2] Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

6 El SEAE afirma, en las decisiones desestimatorias de las reclamaciones, que de esta forma autorizó a sus funcionarios y agentes a disfrutar de un beneficio que va más allá de lo estrictamente previsto en el Estatuto. Señala, sin embargo, que dispone de un amplio margen de apreciación para determinar la forma en que utiliza la dotación presupuestaria dedicada a gastos no obligatorios. El SEAE considera en consecuencia que, habida cuenta de este amplio margen de apreciación, tenía libertad, a la hora de definir el límite máximo del complemento institucional, para aplicar solo parcialmente el artículo 15 del anexo X del Estatuto.

Pretensiones de las partes

7 Los demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule las decisiones impugnadas.

– Reconozca su derecho a disfrutar, por sus hijos a cargo de menos de cinco años, de la asignación A en un importe calculado según las condiciones previstas en el artículo 15 del anexo X del Estatuto y teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales de su situación.

– Condene en costas al SEAE.

8 El SEAE solicita, en esencia, al Tribunal General que:

– Desestime el recurso;

– Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

Sobre las pretensiones de anulación

[*omissis*]

Sobre el primer motivo

10 Mediante su primer motivo, los demandantes rebaten la interpretación seguida por el SEAE, según la cual la asignación A está excluida de la aplicación del artículo 15 del anexo X del Estatuto.

[*omissis*]

15 El anexo VII del Estatuto establece las normas sobre retribución y reembolsos de gastos. En los artículos 1 a 3 de su sección 1, contiene disposiciones relativas a las asignaciones familiares.

16 El artículo 3 del anexo VII del Estatuto, en su versión aplicable al litigio, dispone lo siguiente:

«1. En las condiciones fijadas en las disposiciones generales de ejecución, los funcionarios recibirán una asignación por escolaridad destinada a cubrir, con sujeción a un límite mensual de 311,65 [euros], los gastos de escolaridad en que incurran por cada hijo a su cargo, con arreglo a lo

previsto en el apartado 2 del artículo 2 del presente anexo, que tenga, como mínimo, cinco años de edad y acuda con regularidad y a tiempo completo a un centro de enseñanza primaria o secundaria de pago o a un centro de enseñanza superior. […]

[…]

2. Por cada hijo a cargo, con arreglo a lo previsto en el apartado 2 del artículo 2 del presente anexo, que tenga menos de cinco años de edad o no acuda aún con regularidad y a tiempo completo a un centro de enseñanza primaria o secundaria, la cuantía de la asignación será de 112,21 [euros] al mes.»

[*omissis*]

19 A tenor del artículo 15 del anexo X del Estatuto:

«De acuerdo con las condiciones establecidas por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, el funcionario se beneficiará de una asignación por escolaridad, desembolsada previa presentación de los documentos justificativos y dirigida a cubrir los gastos efectivos de escolaridad. Esta asignación no podrá exceder, salvo en casos excepcionales decididos por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, de un límite máximo equivalente a 3 veces el doble límite de la asignación por escolaridad.»

[*omissis*]

21 Con carácter preliminar, procede recordar que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión requiere tomar en consideración no solamente su tenor, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte. La génesis de una disposición de Derecho de la Unión también puede revelar elementos pertinentes para su interpretación [véase la sentencia de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, apartado 37 y jurisprudencia citada].

22 Cabe recordar asimismo que las disposiciones del Derecho de la Unión que dan derecho a prestaciones económicas deben interpretarse de forma estricta (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/RN, T-695/16 P, no publicada, EU:T:2017:520, apartado 54 y jurisprudencia citada).

23 En lo que se refiere al tenor del artículo 15 del anexo X del Estatuto, esta disposición precisa que la asignación que contempla está destinada a cubrir los «gastos efectivos de escolaridad», que se desembolsa «previa presentación de los documentos justificativos» y que, salvo en casos excepcionales, no puede exceder de un determinado límite máximo. Así pues, se deduce del propio tenor del artículo 15 del anexo X del Estatuto que este precepto no puede aplicarse a la asignación A, que es una asignación a tanto alzado, cuya cuantía se fija para todos los beneficiarios y no depende de los gastos soportados por estos por la educación de sus hijos. Por consiguiente, cuando el artículo 15 del anexo X del Estatuto menciona un «límite máximo equivalente a 3 veces el doble límite de la asignación por escolaridad», se refiere necesariamente a la asignación B, que cubre los gastos de escolaridad soportados por los beneficiarios de esta asignación con un límite máximo mensual.

24 En apoyo de su interpretación, los demandantes alegan que la cuantía a tanto alzado prevista en el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto «constituye el "límite máximo" en el sentido del artículo 15 del anexo X del Estatuto». Sin embargo, esta interpretación no es compatible con el tenor de tales disposiciones. En efecto, a la luz del sentido habitual en el lenguaje corriente de estos conceptos, el término «cuantía», que hace referencia aquí a una suma de dinero que asciende a un nivel definido con precisión, no puede considerarse sinónimo o equivalente de la expresión «límite máximo», que se refiere a un límite superior, un tope máximo que no se puede rebasar.

25 Los demandantes aducen, además, que el concepto de «gastos de escolaridad» debe interpretarse en el sentido de que comprende también los gastos de guardería. Sin embargo, esta alegación, que versa exclusivamente sobre el concepto de «gastos de escolaridad», no puede, en cualquier caso, rebatir la conclusión según la cual el artículo 15 del anexo X del Estatuto, que se refiere a una asignación dirigida a reembolsar los gastos efectivos de escolaridad previa presentación de los documentos justificativos con un límite máximo que solo cabe superar en casos excepcionales, no es aplicable a la asignación A, que se abona sobre la base de un importe a tanto alzado.

26 De lo anterior se desprende que el análisis del tenor del artículo 15 del anexo X del Estatuto aboga a favor de una interpretación según la cual únicamente la asignación B está comprendida en el ámbito de aplicación de este precepto.

27 En lo que atañe a la interpretación contextual, los demandantes alegan que debe examinarse el artículo 15 del anexo X del Estatuto en relación con el artículo 3 del anexo VII del Estatuto. Señalan a este respecto que, en la sentencia de 14 de diciembre de 2017, Trautmann/SEAE (T-611/16, no publicada, EU:T:2017:917), apartado 53, el Tribunal General subrayó que el artículo 15 del anexo X del Estatuto contiene disposiciones particulares y que establecen excepciones al artículo 3 del anexo VII del Estatuto para los funcionarios destinados en un país tercero.

28 El Tribunal General precisa que, al analizar el contexto en el que se inscribe el artículo 15 del anexo X del Estatuto, ha de tenerse en cuenta el artículo 3 del anexo VII del Estatuto, ya que la primera disposición establece, para los funcionarios y agentes destinados en un país tercero, normas que introducen algunas excepciones a la segunda disposición. A este respecto, ha de recordarse que el artículo 15 del anexo X del Estatuto dispone que el funcionario se beneficiará de una «asignación por escolaridad […] dirigida a cubrir los gastos efectivos de escolaridad». El tenor de esta disposición retoma de este modo los términos del artículo 3, apartado 1, del anexo VII del Estatuto, con arreglo al cual «los funcionarios recibirán una asignación por escolaridad destinada a cubrir […] los gastos de escolaridad en que incurran». El hecho de que el legislador de la Unión utilice términos similares para designar la asignación contemplada en el artículo 3, apartado 1, del anexo VII del Estatuto y la mencionada en el artículo 15 del anexo X del Estatuto corrobora la interpretación según la cual esta última disposición se aplica únicamente a la asignación prevista en el artículo 3, apartado 1, del anexo VII del Estatuto, es decir, a la asignación B. Por el contrario, el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto, que se refiere a la asignación A, está redactado en términos que difieren tanto de los empleados en el apartado 1 del mismo artículo como de los utilizados en el artículo 15 del anexo X del Estatuto. El artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto menciona, en efecto, una «asignación», que, además, no se califica de «asignación por escolaridad», y dispone que dicha asignación se abonará sobre la base de un importe mensual a tanto alzado. El hecho de que esta asignación se abone sobre una base a tanto alzado significa que, al contrario de la asignación B, no está destinada a cubrir los gastos efectivamente soportados por el funcionario o agente de que se trate por la educación de su hijo.

29 En lo que respecta a la génesis del artículo 15 del anexo X del Estatuto, los demandantes afirman que dicho anexo fue establecido por el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 3019/87 del Consejo, de 5 de octubre de 1987, por el que se establecen disposiciones particulares y excepcionales aplicables a los funcionarios de las Comunidades Europeas destinados en un país tercero (DO 1987, L 286, p. 3). Los demandantes indican que, en esa fecha, el Estatuto preveía únicamente el pago de la asignación B. En efecto, las disposiciones relativas a la asignación A fueron introducidas en el Estatuto por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas (DO 2004, L 124, p. 1). Los demandantes subrayan que en ese texto no se mantuvo la expresión «asignación preescolar» que figuraba inicialmente en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los Funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas [COM(2002) 213 final]. De ello deducen que el legislador de la Unión decidió no establecer una distinción entre «asignación por escolaridad» y «asignación preescolar» y que la asignación A constituye, por tanto, una asignación por escolaridad, del mismo modo que la asignación B.

30 Sin embargo, esta alegación es insuficiente para concluir que el legislador de la Unión, al añadir las disposiciones que figuran en el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto, consideró que la asignación así creada entraba en el ámbito de aplicación del artículo 15 del anexo X del Estatuto. En efecto, en primer lugar, el hecho de que la asignación A no haya sido calificada como asignación preescolar en el texto finalmente aprobado no basta para considerar que el legislador de la Unión haya pretendido aplicar a esta asignación, para los funcionarios y agentes destinados en un país tercero, las normas excepcionales establecidas en el artículo 15 del anexo X del Estatuto. En segundo lugar, como señala el SEAE, la aprobación en 2004 de las disposiciones que figuran en el artículo 3, apartado 2, del anexo VII del Estatuto no ha venido acompañada de una modificación del artículo 15 del anexo X del Estatuto. Como recalca el SEAE, la falta de modificación del artículo 15 del anexo X del Estatuto puede interpretarse en el sentido de que, a diferencia de lo que sucede con la asignación B, el legislador de la Unión no tuvo intención de establecer condiciones particulares y excepcionales para la concesión de la asignación a tanto alzado de nueva creación a los funcionarios y agentes destinados en un país tercero.

31 Por último, en relación con los objetivos del artículo 15 del anexo X del Estatuto, los demandantes invocan la exposición de motivos del Reglamento n.º 723/2004 y, en particular, sus considerandos 26 y 27 que indican, respectivamente, que la asignación por escolaridad debe estar vinculada en mayor medida al nivel real de gastos y que es preciso llevar a cabo una reforma del sistema de complementos familiares para introducir mejoras en favor de las familias y, en particular, para abordar los problemas que experimentan los padres de niños de corta edad.

32 Debe recordarse, antes de nada, que el artículo 15 del anexo X del Estatuto no procede del Reglamento n.º 723/2004 ni ha sido modificado por dicho Reglamento. Por consiguiente, ese artículo no puede interpretarse a la luz de los considerandos del citado Reglamento.

33 Por lo demás, los objetivos recordados en el apartado 31 anterior no pueden respaldar la interpretación del artículo 15 del anexo X del Estatuto defendida por los demandantes. Por una parte, el objetivo de vincular en mayor medida la asignación por escolaridad al nivel de gastos solo se refiere a la asignación B, ya que, a diferencia de la asignación A, está destinada a cubrir los gastos de escolaridad soportados por los funcionarios y agentes, con un límite máximo. Por otra parte, si bien es cierto que el legislador de la Unión perseguía el objetivo de mejorar la situación de las familias y, más concretamente, de los padres de niños de corta edad, se desprende del

considerando 27 del Reglamento n.º 723/2004 que dicho objetivo se refiere al sistema de asignaciones familiares en su conjunto y no específicamente a las asignaciones A y B. En cualquier caso, este objetivo, expresado en términos generales, no puede bastar para concluir que el legislador de la Unión pretendiera prever que los funcionarios y agentes destinados en un país tercero puedan beneficiarse de la asignación A en condiciones distintas de las aplicables a los funcionarios y agentes destinados dentro de la Unión.

34 Los demandantes mencionan asimismo la exposición de motivos del Reglamento n.º 3019/87, según la cual «es importante prever disposiciones particulares para los funcionarios destinados en países terceros, debido a la existencia de condiciones de vida específicas». No obstante, si bien se desprende de esa exposición de motivos que el objetivo del legislador de la Unión era adaptar en ciertos aspectos las disposiciones del Estatuto aplicables a los funcionarios destinados en un país tercero, de la formulación de este objetivo general no cabe extraer ninguna conclusión en cuanto al ámbito de aplicación del artículo 15 del anexo X del Estatuto.

35 Los demandantes invocan también la sentencia de 25 de octubre de 2018, PO y otros/SEAE (T-729/16, EU:T:2018:721). Sin embargo, en dicho asunto, el Tribunal General interpretó la segunda frase del artículo 15 del anexo X del Estatuto y, en particular, el concepto de «casos excepcionales» que se emplea en este artículo. El Tribunal General no se pronunció, en cambio, sobre la cuestión de si la asignación A estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15 del anexo X del Estatuto. Procede observar a este respecto que el litigio planteado ante el Tribunal General en ese asunto versaba exclusivamente sobre el disfrute de la asignación B. Por tanto, dicha sentencia no permite extraer ninguna conclusión sobre la aplicación del artículo 15 del anexo X del Estatuto a los funcionarios y agentes destinados en un país tercero que perciben la asignación A.

36 Además, como sostienen los demandantes, el Tribunal General declaró que uno de los objetivos perseguidos por el artículo 15 del anexo X del Estatuto consiste en que los funcionarios destinados en países terceros sean tratados de forma no discriminatoria respecto a los funcionarios destinados en la sede en cuanto atañe a la gratuidad de la enseñanza de sus hijos (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2018, PO y otros/SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, apartados 68 y 97). No obstante, el objetivo consistente en evitar una discriminación de los funcionarios destinados fuera de la Unión no justifica, por sí solo, interpretar el artículo 15 del anexo X del Estatuto en el sentido de que esa disposición se aplica tanto a la asignación A como a la asignación B. Además, procede observar que el Tribunal General consideró que, para interpretar el artículo 15 del anexo X del Estatuto, ha de tenerse también en cuenta el objetivo del legislador de la Unión de impedir que el presupuesto del SEAE se vea gravado con gastos excesivos, de lo que el Tribunal General dedujo que, para la aplicación de la segunda frase de dicho artículo, el SEAE está facultado para tener en cuenta las restricciones presupuestarias (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2018, PO y otros/SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, apartados 70 y 72). Ahora bien, la consideración de tal objetivo no puede sustentar la interpretación propugnada por los demandantes, que lleva a reconocer un ámbito de aplicación amplio de la disposición de que se trata.

37 De lo anterior se desprende que el análisis del tenor, del contexto y de la génesis del artículo 15 del anexo X del Estatuto corrobora la interpretación defendida por el SEAE según la cual únicamente la asignación B está comprendida en el ámbito de aplicación de este precepto. Además, el examen de los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión no permite sustentar la interpretación contraria sostenida por los demandantes. Por último, debe observarse que esta última interpretación lleva a reconocer un ámbito de aplicación amplio de la disposición en cuestión, lo

cual contradice el principio mencionado en el apartado 22 anterior, según el cual las disposiciones del ordenamiento jurídico de la Unión que conceden derecho a prestaciones económicas han de interpretarse de forma estricta.

38 Habida cuenta de todos estos elementos, el artículo 15 del anexo X del Estatuto debe interpretarse en el sentido de que las normas específicas que establece a favor de los funcionarios y agentes destinados en un país tercero se aplican únicamente a la asignación B y no a la asignación A.

39 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostienen los demandantes, el SEAE no está obligado, en virtud de dicho artículo, a conceder a sus funcionarios y agentes el derecho a la asignación A aplicando las condiciones previstas en el artículo 15 del anexo X del Estatuto.

[*omissis*]

41 En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a UL y a las demás partes demandantes cuyos nombres figuran en anexo a cargar, además de con sus propias costas, con las del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Porchia Jaeger Madise

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de febrero de 2025.

Firmas