

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de diciembre de 2011 *

En el asunto C-482/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italia), mediante resolución de 20 de septiembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 2010, en el procedimiento entre

Teresa Cicala

y

Regione Siciliana,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Regione Siciliana, por los Sres. V. Farina y D. Bologna, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Varone, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze, J. Möller y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno griego, por las Sras. E.-M. Mamouna y K. Paraskevopoulou y el Sr. I. Bakopoulos, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y el Sr. H. Kraemer, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del principio de motivación de los actos de la Administración pública, contemplado en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Cicala y la Regione Siciliana a propósito de una resolución por la que se reducía el importe de la pensión de la Sra. Cicala y se ordenaba la recuperación de importes abonados por períodos anteriores.

Marco jurídico Normativa nacional

- 3 La Ley n° 241, de 7 de agosto de 1990, por la que se establecen nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos (GURI n° 192, de 18 de agosto de 1990, p. 7), en su versión modificada por la Ley n° 15, de 11 de febrero de 2005 (GURI n° 42, de 21 de febrero de 2005, p. 4) (en lo sucesivo, «Ley n° 241/1990»), dispone en su artículo 1, apartado 1:

«La actividad administrativa persigue objetivos definidos por la ley y se rige por los criterios de economía, eficacia, imparcialidad, publicidad y transparencia, con arreglo a los trámites establecidos en la presente Ley y en las demás disposiciones reguladoras de procedimientos diferentes, así como por los principios del ordenamiento jurídico comunitario.»

- 4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la Ley n° 241/1990 dispone, en relación con la obligación de motivación:

«1. Toda resolución administrativa [...] deberá estar motivada, salvo en los casos previstos en el apartado 2. La motivación deberá indicar las circunstancias de hecho y los fundamentos de Derecho que llevaron a la Administración a adoptar dicha resolución, habida cuenta de las conclusiones de la instrucción previa del expediente.

2. No se exigirá motivación para los actos normativos y los actos de alcance general.»

- 5 El artículo 21 *octies*, apartado 2, párrafo primero, de la Ley n° 241/1990 tiene la siguiente redacción:

«Las resoluciones adoptadas contraviniendo las normas relativas al procedimiento o a la forma de los actos no serán anulables cuando, por pertenecer al ámbito de las competencias regladas de la Administración, resulte evidente que su contenido dispositivo no habría podido ser diferente al efectivamente adoptado.»

- 6 El artículo 3 de la Ley regional de Sicilia n° 10, de 30 de abril de 1991, por la que se establecen disposiciones relativas a las resoluciones administrativas, al derecho de acceso a los documentos administrativos y a la mejora del funcionamiento de la actividad administrativa (en lo sucesivo, «Ley regional de Sicilia n° 10/1991»), reproduce literalmente el artículo 3 de la Ley n° 241/1990.

7 El artículo 37 de la Ley regional de Sicilia n° 10/1991 dispone:

«Para todo lo no previsto en la presente Ley, serán de aplicación, en la medida en que sean compatibles, las disposiciones de la Ley n° 241/1990, incluidas sus modificaciones y adiciones sucesivas, así como sus normas de desarrollo.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 La Sra. Cicala, antigua empleada de la Regione Siciliana, es titular de una pensión que ésta le paga. Mediante una nota que data de 1997, la Regione Siciliana indicó a la interesada que el importe de su pensión, fijado por un decreto regional anterior, era superior al que realmente le correspondía y que dicho importe sería reducido, debiendo recuperarse correlativamente las cantidades indebidamente pagadas. La Sra. Cicala interpuso un recurso de anulación contra dicha nota ante la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, alegando la absoluta falta de motivación del acto, que no permitía, en particular, determinar los argumentos de hecho y de Derecho que justificaban la reducción de su pensión y la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas.
- 9 La Regione Siciliana alegó, a este respecto, que la nota impugnada pertenecía al ámbito de las competencias regladas de la Administración y que su contenido dispositivo no habría podido ser distinto al adoptado. Durante el procedimiento judicial, aportó indicaciones sobre los motivos que justificaban dicha nota y concluyó que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 *octies* de la Ley n° 241/1990, era imposible anularla.

- 10 En la resolución de remisión, la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, expone consideraciones relativas a la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas. En primer lugar, señala que, en el contexto del procedimiento principal, ella ejerce funciones jurisdiccionales. Afirma, en efecto, que en materia de pensiones ostenta una competencia exclusiva en cuanto al fondo y es competente para anular actos administrativos. Así pues, contrariamente a los asuntos que dieron lugar a los autos de 26 de noviembre de 1999 ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583), y RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597), en los que el Tribunal de Justicia se declaró incompetente para pronunciarse sobre cuestiones planteadas por la Corte dei conti, en el marco del presente recurso no debe ser considerada un órgano administrativo sino un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.
- 11 La Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, pone de manifiesto, asimismo, que las cuestiones planteadas son admisibles. Según ella, el artículo 1, apartado 1, de la Ley n° 241/1990 contiene una remisión directa e incondicional a los principios del ordenamiento jurídico de la Unión. Señala que el Consiglio di Stato declaró, en una sentencia reciente (Sez. V 4035/2009), que los principios del Derecho de la Unión son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno y deben regir el comportamiento de la Administración. Por lo tanto, la obligación de motivación contemplada en los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 41, apartado 2, letra c), de la Carta debe considerarse aplicable al conjunto de las actividades de la Administración italiana, tanto a las ejercidas en ejecución del Derecho de la Unión como a las ejercidas en el marco de las competencias propias de dicha Administración.
- 12 En tales circunstancias –concluye– aun cuando en este caso el litigio principal se refiere a una situación estrictamente interna, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la presente remisión prejudicial debe considerarse admisible. Por estimar que la solución de dicho litigio depende de la interpretación de las citadas disposiciones del Derecho de la Unión, la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale

per la Regione Siciliana, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) De conformidad con el artículo 3 de la Ley 241/1990 y el artículo 3 de la Ley regional de Sicilia 10/1991, en relación con el artículo 1 de la Ley 241/1990, que obliga a la Administración italiana a aplicar los principios del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, en congruencia con la obligación de motivación de los actos de la Administración pública prevista en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta [...], ¿es compatible con el Derecho de la Unión Europea la interpretación y la aplicación de las citadas normas nacionales, según las cuales los actos singulares, es decir, que atañen a derechos subjetivos, y en cualquier caso reglados, en materia de pensiones, pueden sustraerse a la obligación de motivación? ¿Constituye tal caso un vicio sustancial de forma de la resolución administrativa?»
- 2) El artículo 21 *octies*, apartado 2, párrafo primero, de la Ley 241/1990, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, en relación con la obligación de motivación de los actos administrativos consagrada en el artículo 3 de la citada Ley 241/1990 y en la Ley regional de Sicilia 10/1991, concordante con la obligación de motivación de los actos de la Administración pública prevista en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta [...], ¿es compatible con el artículo 1 de la Ley 241/1990, en el que se establece la obligación de la Administración de aplicar los principios del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, por consiguiente, son compatibles y admisibles la interpretación y la aplicación de la posibilidad de que la Administración complete la motivación de la resolución administrativa en sede jurisdiccional?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 13 Habida cuenta de la motivación de la resolución de remisión, se suscitan las cuestiones de si el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las preguntas que se le formulan atendiendo, por una parte, a la calificación de la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, como «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE y, por otra parte, al objeto de dichas preguntas.
- 14 En relación con este último extremo, la Regione Siciliana, los Gobiernos italiano, danés, alemán y griego, y la Comisión Europea alegan, fundamentalmente, que el Tribunal de Justicia es incompetente para responder a las cuestiones planteadas, ya que el litigio principal se refiere a una situación puramente interna. Los Gobiernos italiano y griego y la Comisión estiman, en particular, que la remisión que hace el artículo 1 de la Ley n° 241/1990 al Derecho de la Unión no reúne los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que se reconozca su competencia.
- 15 Con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. En el marco de la cooperación ente el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, instituida por dicho artículo, corresponde exclusivamente al juez nacional apreciar, en función de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder pronunciarse como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2011, *Agafitei* y otros, C-310/10, Rec. p. I-5989, apartados 24 y 25 y jurisprudencia citada).
- 16 Por consiguiente, siempre que las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieran a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe, en principio, pronunciarse (véanse las sentencias de 16 de marzo de 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, Rec. p. I-2505, apartado 15; de 28 de octubre de 2010, *Volvo Car Germany*, C-203/09, Rec. p. I-10721, apartado 24, y *Agafitei* y otros, antes citada, apartado 26).

- 17 En aplicación de esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha declarado en repetidas ocasiones competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales relativas a disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones en las que los hechos del procedimiento principal se situaban fuera del ámbito de aplicación de ese Derecho, pero en las que dichas disposiciones del Derecho de la Unión habían sido declaradas aplicables por el Derecho nacional en virtud de una remisión al contenido de aquéllas. En esas sentencias, resultaba evidente que las disposiciones nacionales que reproducían las disposiciones del Derecho de la Unión no habían limitado la aplicación de estas últimas (sentencias de 17 de julio de 1997, *Giloy*, C-130/95, Rec. p. I-4291, apartado 23, y *Leur-Bloem*, C-28/95, Rec. p. I-4161, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 18 En efecto, el Tribunal de Justicia ha señalado a este respecto que, cuando una normativa nacional se atiene, para resolver una situación interna, a las soluciones aplicadas por el Derecho de la Unión con objeto, por ejemplo, de evitar que se produzcan discriminaciones en contra de los propios nacionales o eventuales distorsiones de la competencia, o de asegurar un procedimiento único en situaciones comparables, existe un interés manifiesto de la Unión en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (sentencia *Agafiței* y otros, antes citada, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 19 Así pues, la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones puramente internas se justifica porque el Derecho nacional las ha hecho directa e incondicionalmente aplicables (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, Rec. p. I-615, apartado 16, y de 11 de diciembre de 2007, *ETI* y otros, C-280/06, Rec. p. I-10893, apartado 25), con el fin de garantizar un tratamiento idéntico de las situaciones internas y las que se rigen por el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias *Poseidon Chartering*, antes citada, apartado 17, y de 14 de diciembre de 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, Rec. p. I-11987, apartado 22).

- 20 En el caso de autos, consta que el litigio principal se refiere a disposiciones del Derecho nacional que se aplican en un contexto estrictamente nacional, y que entre ellas, son objeto del procedimiento principal las relativas a la motivación de los actos administrativos.
- 21 En tales circunstancias, procede examinar si la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones a que se refieren las cuestiones planteadas se justifica, como sostiene el órgano jurisdiccional remitente, porque el Derecho nacional las haya hecho directa e incondicionalmente aplicables, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 19 de la presente sentencia, mediante la remisión efectuada por el artículo 1 de la Ley n° 241/1990 a los principios del ordenamiento jurídico de la Unión.
- 22 A este respecto, el Gobierno italiano sostiene que la obligación de motivación se rige íntegramente por el Derecho interno regulador del procedimiento administrativo y, por lo tanto, no puede ser objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia.
- 23 Pues bien, la Ley n° 241/1990 y la Ley regional de Sicilia n° 10/1991 contienen normas específicas relativas a la obligación de motivación de los actos administrativos. Además, en lo que respecta a las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación, la Ley n° 241/1990 enuncia normas específicas que son aplicables al procedimiento principal en virtud del artículo 37 de la citada Ley regional de Sicilia.
- 24 Así pues, como han señalado el propio órgano jurisdiccional remitente, la Regione Siciliana y el Gobierno italiano, el artículo 3 de la Ley n° 241/1990 y el artículo 3 de la Ley regional de Sicilia n° 10/1991 sientan el principio de la obligación de motivación de las resoluciones administrativas regulando, entre otros extremos, el contenido obligatorio de esa motivación. Además, en cuanto a las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación, el artículo 21 *octies*, apartado 2, de la Ley n° 241/1990 dispone que no puede anularse una resolución cuando pertenece al ámbito de las competencias regladas de la Administración y resulta obvio que su contenido dispositivo no

habría podido ser diferente del adoptado. Por último, según el órgano jurisdiccional remitente, esta última disposición admite, con determinados requisitos, la posibilidad de completar la motivación de un acto administrativo durante la sustanciación de un procedimiento.

- 25 En cambio, la Ley n° 241/1990, en su artículo 1, se remite de forma general a los «principios del ordenamiento jurídico comunitario», y no específicamente a los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 41, apartado 2, letra c), de la Carta, a los que se refieren las cuestiones prejudiciales, ni a otras normas del Derecho de la Unión relativas a la obligación de motivación de los actos.
- 26 En tales circunstancias, no puede considerarse que el Derecho italiano haya hecho directamente aplicables, en sí mismas, las disposiciones a que se refieren las cuestiones planteadas.
- 27 Del mismo modo, tampoco puede considerarse, en tales circunstancias, que la remisión al Derecho de la Unión para regular situaciones estrictamente internas sea, en el caso de autos, incondicional, de suerte que las disposiciones a que se refieren dichas cuestiones sean aplicables sin limitaciones a la situación que es objeto del procedimiento principal.
- 28 A este respecto, ha de señalarse que la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, no menciona en absoluto que la referida remisión tenga como consecuencia excluir las normas nacionales relativas a la obligación de motivación en favor de los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 41, apartado 2, letra c), de la Carta, que, por otra parte, van dirigidos, según su tenor literal, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones y órganos de la Unión, o incluso de otras normas del Derecho de la Unión relativas a la obligación de motivación, aun cuando se trate una situación estrictamente interna, con el fin de tratar de forma idéntica las situaciones estrictamente internas y las que se rigen por el Derecho de la Unión.

- 29 Así pues, ni la resolución de remisión ni la Ley n° 241/1990 contienen indicaciones suficientemente precisas de las que pueda deducirse que al referirse, en el artículo 1 de la Ley n° 241/1990, a los principios del Derecho de la Unión, el legislador nacional haya pretendido efectuar una remisión al contenido de los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 41, apartado 2, letra c), de la Carta, ni a otras normas del Derecho de la Unión relativas a la obligación de motivación de los actos, con el fin de tratar de forma idéntica las situaciones internas y las situaciones pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión. Por lo tanto, no puede concluirse que exista en el caso de autos un interés manifiesto de la Unión en preservar una interpretación uniforme de dichas disposiciones.
- 30 Resulta del conjunto de las consideraciones anteriores que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las cuestiones planteadas por la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, habida cuenta del objeto de tales cuestiones.
- 31 En tales circunstancias, no procede examinar si la Corte dei conti es, en el contexto del procedimiento principal, un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

Costas

- 32 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para responder a las cuestiones planteadas por la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italia), mediante resolución de 20 de septiembre de 2010.

Firmas