



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. NILS WAHL  
presentadas el 7 de abril de 2016\*

**Asunto C-455/14 P**

**H**  
**contra**  
**Consejo de la Unión Europea**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común — Experto nacional enviado en comisión de servicios a la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina — Decisión de cambio de destino — Artículo 24 TUE, apartado 1 — Artículo 275 TFUE — Competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea — Competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales — Categorías de actos en materia de PESC — Concepto de “medidas restrictivas”»

1. El Tratado de Lisboa eliminó la estructura en tres pilares de la Unión Europea e incluyó en el marco general de ésta las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC»). Sin embargo, ello no se ha traducido en una «comunitarización» completa de la PESC, ya que dicha política sigue estando «regi[da] por reglas y procedimientos específicos».\*\*
2. Una de las principales características del marco especial de la PESC articulado por los redactores de los Tratados consiste en las limitadas facultades atribuidas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TJUE»), como institución de la Unión, en esta materia. Puede afirmarse con certeza que, pese a la relativa ampliación de su competencia, son excepcionales los casos en los que dicho Tribunal ejerce su control jurisdiccional en asuntos relativos a la PESC. No obstante, los límites precisos de esta competencia no están claramente definidos.
3. El caso de autos brinda al Tribunal de Justicia una de las primeras oportunidades para determinar el alcance de su competencia en lo que respecta a la PESC. La cuestión fundamental en el presente procedimiento es, en efecto, dilucidar si el Tribunal General era competente para conocer de un recurso de anulación contra decisiones adoptadas por el jefe de una misión de la Unión Europea establecida con arreglo a la PESC. La complejidad y lo delicado de la cuestión de que se trata queda asimismo patente por el hecho de que las tres partes del presente procedimiento defienden posturas sustancialmente distintas. Resulta interesante precisar que todas estas partes consideran, si bien por distintas razones, que la motivación del auto recurrido es errónea.

\* Lengua original: inglés.

\*\* Véase el artículo 24 TUE, apartados 1 y 2.

## I. Marco jurídico

4. La Misión de Policía de la Unión Europea (en lo sucesivo, «MPUE») en Bosnia y Herzegovina fue establecida inicialmente por la Acción Común 2002/210/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002,<sup>\*\*\*</sup> para un período de un año, y posteriormente fue prorrogada en diversas ocasiones y, por última vez, mediante la Decisión 2009/906/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2009, relativa a la MPUE en Bosnia y Herzegovina.<sup>\*\*\*\*</sup> A continuación se exponen las disposiciones pertinentes de la Decisión 2009/906.

5. El artículo 5 («Comandante de la operación civil») establece:

«1. El Director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución será el Comandante de la operación civil de la MPUE.

2. El Comandante de la operación civil ejercerá, bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (en lo sucesivo «CPS») y la autoridad general del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), el mando y control estratégico de la MPUE.

3. El Comandante de la operación civil velará por la correcta y eficaz aplicación de las decisiones del Consejo así como del Comité Político y de Seguridad, en su caso impartiendo instrucciones en el plano estratégico, según corresponda, al Jefe de Misión y prestándole asesoramiento y apoyo técnico.

4. Todo el personal en MPUE de servicios seguirá estando plenamente bajo el mando de las autoridades nacionales del Estado acreditante o de la institución de la UE correspondiente. Las autoridades nacionales transferirán el control operativo de su personal, sus equipos y unidades al Comandante de la operación civil.»

6. Con arreglo al artículo 6 («Jefe de Misión»):

«1. El Jefe de Misión asumirá la responsabilidad y ejercerá el mando y control de la MPUE en la zona de operaciones.

2. El Jefe de Misión ejercerá el mando y control sobre el personal, equipos y unidades de los Estados contribuyentes según sean asignados por el Comandante de la operación civil, junto con la responsabilidad administrativa y logística, que abarcará, entre otras cosas, los activos, los recursos y la información puestos a disposición de la MPUE.

3. El Jefe de Misión impartirá instrucciones a todo el personal de la MPUE para la ejecución eficaz de la MPUE sobre el terreno, y asumirá su coordinación y gestión diaria, siguiendo las instrucciones en el plano estratégico del Comandante de la operación civil.

[...]

5. El Jefe de Misión será responsable del control disciplinario del personal. Para el personal en comisión de servicios, las medidas disciplinarias serán tomadas por las autoridades nacionales o de la UE pertinentes.

[...]»

<sup>\*\*\*</sup> DO 2002, L 70, p. 1.

<sup>\*\*\*\*</sup> DO 2009, L 322, p. 22.

7. El artículo 7, apartado 2, dispone, por cuanto aquí interesa, que «la MPUE estará compuesta principalmente por personal en comisión de servicios de los Estados miembros o de las instituciones de la UE».

8. A tenor del artículo 8 («Estatuto de la Misión y del personal de la MPUE»), apartado 2:

«El Estado miembro o institución de la UE que haya enviado en comisión de servicios a un miembro del personal deberá atender cualquier reclamación relacionada con dicha comisión de servicios presentada por dicho miembro del personal o relacionada con él. Incumbirá al Estado o a la institución de la UE de que se trate interponer cualquier acción contra el miembro del personal enviado en comisión de servicios.»

9. El artículo 9 («Cadena de mando») prevé:

«1. La MPUE en su calidad de operación de gestión de crisis, tendrá una cadena de mando unificada.

2. Bajo la responsabilidad del Consejo, el Comité Político y de Seguridad ejercerá el control político y la dirección estratégica de la MPUE.

3. El Comandante de la operación civil, bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad y la autoridad general AR, será el comandante de la Misión de Policía de la UE en el plano estratégico y, como tal, impartirá instrucciones al Jefe de Misión y le prestará asesoramiento y apoyo técnico.

4. El Comandante de la operación civil informará al Consejo por mediación del AR.

5. El Jefe de Misión ejercerá el mando y control de la MPUE en la zona de operaciones y será directamente responsable ante el Comandante de la operación civil.»

10. Por último, el artículo 10 («Control político y dirección estratégica») dispone:

«1. El Comité Político y de Seguridad ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de la [MPUE]. El Consejo autoriza al Comité Político y de Seguridad a adoptar las decisiones pertinentes con arreglo al artículo 38, párrafo tercero, del Tratado [UE]. [...] El Consejo mantendrá los poderes de decisión relativos a los objetivos y la finalización de la MPUE.

2. El Comité Político y de Seguridad informará al Consejo periódicamente.

3. El Comité Político y de Seguridad recibirá periódicamente y según corresponda informes del Comandante de la operación civil y del Jefe de Misión sobre cuestiones correspondientes a sus ámbitos de responsabilidad.»

## II. Antecedentes del litigio

11. La recurrente en el caso de autos es H, una magistrada italiana que fue enviada en comisión de servicios a la MPUE en Sarajevo por decisión del Ministerio de Justicia italiano de 16 de octubre de 2008, con el fin de desempeñar el cargo de «Criminal Justice Unit Adviser» a partir del 14 de noviembre de 2008. Su comisión de servicios fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2009, para ocupar el puesto de «Chief Legal Officer», y posteriormente dicha comisión de servicios fue prorrogada de nuevo hasta el 31 de diciembre de 2010.

12. En virtud de la decisión de 7 de abril de 2010, firmada por el jefe de personal de la MPUE, por razones operativas se cambió de destino a la recurrente, a partir del 19 de abril de 2010, asignándole el puesto de «Criminal Justice Adviser — Prosecutor» en la oficina regional de Banja Luka (Bosnia y Herzegovina).

13. Tras recibir la decisión de 7 de abril de 2010, la recurrente presentó una reclamación ante las autoridades italianas al considerar dicha decisión ilegal por varios motivos. A través de un correo electrónico de 15 de abril de 2010, un funcionario de la Representación Permanente de la República Italiana ante la Unión Europea informó a la recurrente de que la decisión de 7 de abril de 2010 había sido suspendida.

14. Mediante decisión de 30 de abril de 2010, el Jefe de Misión contestaba a la reclamación presentada por la recurrente ratificando la decisión de 7 de abril de 2010 y manifestando que él mismo la había adoptado por cuanto en la oficina de Banja Luka se requería asesoramiento en materia de procesos penales.

15. El 4 de junio de 2010, la recurrente interpuso un recurso contra la MPUE ante el Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la región del Lacio, Italia) solicitando la anulación de la decisión de 7 de abril de 2010 y una indemnización por los perjuicios sufridos.

### III. Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

16. Mediante escrito presentado el 16 de junio de 2010, la recurrente interpuso un recurso de anulación de la decisión de 7 de abril de 2010 y, en la medida en que resultara necesario, de la decisión de 30 de abril de 2010 (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»). Además, H solicitó al Tribunal General que condenara al Consejo, a la Comisión y a la MPUE a pagar una indemnización por daños y perjuicios.

17. Mediante escrito presentado el 17 de julio de 2010, la recurrente solicitó la suspensión de las decisiones impugnadas. Mediante auto de 22 de julio de 2010, el Presidente del Tribunal General desestimó esa solicitud (en lo sucesivo, «auto de medidas provisionales»).\*\*\*\*\*

18. Mediante auto dictado el 10 de julio de 2014 (en lo sucesivo, «auto recurrido»),\*\*\*\*\* el Tribunal General declaró inadmisibile el recurso y condenó a H a cargar con sus propias costas y con aquellas en que incurrieron el Consejo y la Comisión.

### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

19. Mediante un recurso de casación interpuesto el 19 de septiembre de 2014, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el auto recurrido.
- Devuelva el asunto al Tribunal General.
- Condene en costas a las demandadas en primera instancia.

\*\*\*\*\* Auto H/Consejo y otros (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

\*\*\*\*\* Auto H/Consejo y otros (T-271/10, EU:T:2014:702).

20. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Sustituya la argumentación jurídica del Tribunal General relativa a la delegación de competencias.
- Condene en costas a la recurrente.

21. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el auto recurrido.
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
- Con carácter subsidiario, declare inadmisibile el recurso en la medida en que se dirige contra la Comisión y devuelva el asunto al Tribunal General para que éste se pronuncie sobre el resto de las pretensiones.
- Condene en costas a la recurrente.

22. H, el Consejo y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 18 de enero de 2016.

## V. **Apreciación de los motivos del recurso de casación**

### A. *Primer motivo del recurso de casación*

#### 1. Alegaciones de las partes

23. Mediante su primer motivo de casación, la recurrente alega que, al declarar la inadmisibilidad de su recurso sin la celebración de una vista oral, el Tribunal General vulneró su derecho de defensa y el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (en lo sucesivo, «Reglamento de Procedimiento»).

24. El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Justicia que desestime este motivo de casación.

#### 2. Análisis

25. Yo también considero que el referido motivo de casación es infundado.

26. El artículo 114 del Reglamento de Procedimiento no obliga al Tribunal General a celebrar una vista cuando una de las partes solicita que se pronuncie sobre la admisión de un recurso sin entrar a examinar el fondo del asunto. De conformidad con el tercer apartado de dicho artículo, «*salvo decisión en contrario del Tribunal General*, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente».\*\*\*\*\* Por tanto, esa disposición establece expresamente que, en tales supuestos, el Tribunal General podrá pronunciarse sin la celebración de una vista oral.

\*\*\*\*\* El subrayado es mío.

27. El Tribunal de Justicia ha confirmado en numerosas ocasiones que el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento no garantiza a las partes el derecho a una vista oral ante el Tribunal General \*\*\*\*\* y que el derecho de defensa de las partes no se vulnera por el mero hecho de que el Tribunal General se pronuncie en un asunto sin la celebración de una vista oral. \*\*\*\*\* En el presente procedimiento, la recurrente no ha aportado prueba alguna que acredite la supuesta vulneración de su derecho de defensa.

28. En tales circunstancias, casi huelga decir que, en contra de lo que alega la recurrente, el auto de medidas provisionales no supone el reconocimiento de la competencia del Tribunal General para conocer del asunto. Efectivamente, en dicho auto, el Presidente del Tribunal General consideró innecesario pronunciarse sobre la cuestión de la admisibilidad del recurso. \*\*\*\*\*

29. Así pues, el Tribunal General podía considerar fundadamente que contaba con la información suficiente para pronunciarse en el asunto sin celebrar una vista oral. Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo de casación.

### *B.Segundo motivo del recurso de casación*

#### 1. Alegaciones de las partes

30. El segundo motivo de casación se dirige contra los apartados 29 a 48 del auto recurrido, en los que el Tribunal General consideró que, a la luz de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE, carecía de competencia para pronunciarse sobre el recurso. El Tribunal General estimó que la situación de la recurrente no estaba comprendida en ninguna de las excepciones de la regla general según la cual los órganos jurisdiccionales de la Unión carecen de competencia en materia de PESC. El Tribunal General consideró que las decisiones impugnadas habían sido adoptadas por el Jefe de Misión en el ejercicio de las facultades que le habían sido delegadas por las autoridades italianas. Por tanto, concluyó que correspondía a los órganos jurisdiccionales italianos examinar la legalidad de las decisiones impugnadas y pronunciarse sobre la demanda de indemnización por daños y perjuicios. Por último, ese Tribunal añadió que, en caso de que el órgano jurisdiccional italiano competente considerara ilegales las decisiones impugnadas, podría pronunciarse en este sentido y extraer las conclusiones pertinentes, incluso respecto de la propia existencia de dichas decisiones.

31. La recurrente critica esas conclusiones principalmente por dos motivos. En primer lugar, aduce que el TJUE sólo carece de competencia con respecto a los actos adoptados para los fines previstos en el artículo 25 TUE, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 31 TUE. Arguye que una decisión relativa al cambio de destino de un miembro del personal es una decisión meramente administrativa y no un acto en el ámbito de la PESC a los efectos de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE. En segundo lugar, la recurrente alega que el concepto de «medidas restrictivas» que figura en el artículo 275 TFUE comprende todos los actos de la Unión que afectan negativamente a los intereses de las personas, incluidas las decisiones impugnadas. En su opinión, dicha postura encuentra respaldo en la sentencia del Tribunal General dictada en el asunto Sogelma.

32. Según el Consejo, estas alegaciones son infundadas, pues considera que el Tribunal General actuó acertadamente al declinar su competencia. Sin embargo, el Consejo sostiene que la motivación del auto recurrido adolece de dos errores de Derecho. En primer lugar, al decidir trasladar a H, el Jefe de Misión no ejercitó las facultades que le había delegado el Estado miembro de origen, sino las que le

\*\*\*\*\* Véase, entre otros, el auto de 9 de julio de 2013, Regione Puglia/Comisión (C-586/11 P, EU:C:2013:459), apartado 19.

\*\*\*\*\* Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, EU:C:2006:282), apartados 35 y 37.

\*\*\*\*\* Auto de 22 de julio de 2010, H/Consejo y otros (T-271/10 R, EU:T:2010:315), apartado 26.

Sentencia de 8 de octubre de 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).

había atribuido la institución competente de la Unión (el propio Consejo). En segundo lugar, el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto no está facultado para anular el acto impugnado. No obstante, estos errores no invalidan, en opinión del Consejo, la conclusión alcanzada por el Tribunal General.

33. La Comisión, por su parte, coincide con la recurrente en algunas de las alegaciones formuladas contra el auto recurrido, si bien considera inadmisibles el recurso. En opinión de la Comisión, la competencia atribuida al TJUE para controlar la legalidad de actos en materia de PESC no es tan limitada como ha sostenido el Tribunal General. La Comisión considera que los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE deben interpretarse en el sentido de que excluyen la competencia del TJUE únicamente respecto de los actos comprendidos en el ámbito de la PESC que constituyen una expresión de la política exterior soberana («*actes de gouvernement*»), y no de los actos que se limitan a aplicar dicha política. Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE sólo excluyen el control por el TJUE de los supuestos incumplimientos de las disposiciones de la PESC, pero no el control de los supuestos incumplimientos de otras disposiciones del Derecho de la Unión. Así pues, el TJUE es competente para controlar la legalidad de actos adoptados en el ámbito de la PESC cuando la supuesta invalidez de los mismos deriva de una posible vulneración de disposiciones ajenas al ámbito de la PESC. Sin embargo, el presente recurso de casación, a juicio de la Comisión, es inadmisibles por los siguientes motivos: en primer lugar, no cabe considerar las decisiones impugnadas como meros actos de aplicación, ya que son de carácter operativo; en segundo lugar, los motivos de anulación formulados por la recurrente en primera instancia, o bien requieren que el Tribunal General interprete la Decisión 2009/906 (para lo cual dicho órgano jurisdiccional carece de competencia), o bien debían haberse invocado contra las autoridades italianas (y, por tanto, haberse formulado en el contexto de una demanda presentada ante los órganos jurisdiccionales italianos).

## 2. Apreciación

34. Con el fin de examinar la procedencia de las alegaciones formuladas por la recurrente, considero conveniente situarlas en primer lugar en su contexto jurídico real. Para ello, expondré brevemente algunos de los aspectos fundamentales del sistema de control judicial de los asuntos comprendidos en el ámbito de la PESC previsto en el Tratado de Lisboa. Posteriormente abordaré cada una de esas alegaciones, antes de extraer las oportunas conclusiones con respecto a los supuestos errores de que adolece el auto recurrido.

### a) Introducción: competencia del TJUE en el ámbito de la PESC

35. Según reiterada jurisprudencia, los Tratados han establecido un sistema completo de recursos y procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al TJUE. En consecuencia, las personas físicas o jurídicas que no pueden, por no cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, interponer directamente recurso contra actos de la Unión de alcance general, están protegidas frente a la aplicación a las mismas de dichos actos. Cuando compete a las instituciones de la Unión la aplicación de tales actos, estas personas están facultadas para interponer recurso directo ante el juez de la Unión contra las medidas de aplicación con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, e invocar, en virtud del artículo 277 TFUE, en apoyo de ese recurso, la ilegalidad del acto general controvertido. Cuando dicha aplicación sea, por el contrario, competencia de los Estados miembros, aquellas personas podrán alegar la invalidez del acto de la Unión controvertido ante los órganos jurisdiccionales nacionales e instar a éstos a remitir una

petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 267 TFUE.

36. Sin embargo, estos principios no son plenamente aplicables a los actos de la Unión adoptados en materia de PESC. En efecto, los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE disponen, en esencia, que el TJUE no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas, salvo en dos supuestos concretos. En primer lugar, el TJUE tiene competencia para controlar el respeto del artículo 40 TUE, que establece un principio de no intromisión entre la PESC y las otras competencias de la Unión. En segundo lugar, el TJUE es competente para pronunciarse sobre recursos de anulación interpuestos por personas físicas o jurídicas contra decisiones adoptadas por el Consejo en el ámbito de la PESC mediante las que se establecen «medidas restrictivas».

37. En mi opinión, es preciso reconocer que, en el ámbito de la PESC, la Unión está facultada para adoptar actos jurídicamente vinculantes no sólo respecto a sus instituciones, sino también respecto a los Estados miembros. La redacción de los artículos 24 TUE, apartado 3, y 31 TUE, apartado 1, resulta particularmente esclarecedora a este respecto. Por otro lado, no se prevé que la Unión adopte, en materia de PESC, actos por los que se establecen normas generales y abstractas de las que nacen derechos y obligaciones para las personas.

38. Ello explica, en lo esencial, por qué se concibió la PESC, desde su creación en el Tratado de Maastricht, como un conjunto de normas que yo definiría como *lex imperfecta*, desde un doble prisma.

39. En primer lugar, los Tratados no prevén expresamente ningún procedimiento judicial de ejecución ni sanciones en caso de incumplimiento. En consecuencia, es prácticamente imposible garantizar la observancia de dichas normas por los Estados miembros recalcitrantes o por las instituciones de la Unión que no acatan tales normas.

40. En segundo lugar, los recursos que pueden interponer las personas en caso de posible violación de sus derechos por actos adoptados en el marco de la PESC son limitados. En efecto, el acceso al TJUE —ya sea directamente a través de recursos directos o indirectamente mediante remisiones prejudiciales— es muy limitado.

Véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 92 y 93 y la jurisprudencia citada.

Dicha disposición, por cuanto aquí interesa, tiene el siguiente tenor: «Los Estados miembros apoyarán *activamente y sin reservas* la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y *respetarán* la acción de la Unión en este ámbito. [...] *Se abstendrán* de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. El Consejo y el Alto Representante *velarán por que se respeten* estos principios» (el subrayado es mío).

A tenor de dicha disposición, «en caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. *En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión.* En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate *se abstendrá* de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición» (el subrayado es mío).

Así entiendo yo la prohibición impuesta a la Unión de adoptar «actos legislativos» en el ámbito de la PESC, establecida en los artículos 24 TUE, apartado 1, y 31 TUE, apartado 1.

Se trata de un término antiguo que deriva del Derecho Romano, generalmente utilizado en referencia a una ley que impone una obligación o prohíbe un comportamiento, pero que no prevé sanción alguna en caso de infracción.

Encuentro razonable considerar que los procedimientos establecidos en el artículo 7 TUE para los supuestos de violación grave de los valores de la Unión han de ser aplicables con respecto a las acciones (u omisiones) de los Estados miembros también en el ámbito de la PESC. Por otro lado, los procedimientos por incumplimiento en virtud de los artículos 258 TFUE a 260 TFUE no parecen aplicables a los incumplimientos de carácter leve de las normas en materia de PESC. Sin embargo, se ha sugerido que cabría aplicar dichos procedimientos cuando una violación sistemática y continuada de las normas de la PESC (acompañada, posiblemente, de la infracción de otras normas de la Unión) suponga el incumplimiento de las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión o del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que resulta especialmente relevante en el ámbito de la PESC (véase, en particular, el artículo 24 TUE, apartado 3). Véase, por ejemplo, Hillion, C.: «A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy», *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 24 a 28. Sin embargo, no es preciso abordar dicha cuestión en el caso de autos.

Por ejemplo, parece que no existe procedimiento alguno para controlar si las acciones (u omisiones) de las instituciones en el ámbito de la PESC cumplen las disposiciones del capítulo 2 del título V del TUE.

41. En este sentido, es preciso señalar que las personas pueden gozar de determinada protección mediante procedimientos judiciales ante sus órganos jurisdiccionales nacionales. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión que ha sido confirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. No es baladí indicar que el artículo 19 TUE, apartado 1, preceptúa que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». A su vez, el artículo 274 TFUE dispone que, «sin perjuicio de las competencias que los Tratados atribuyen al [TJUE], los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales».

42. Tal y como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, el juez nacional desempeña, en colaboración con aquél, una función que se les atribuye en común con el objeto de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Por tanto, los Estados miembros han de prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva.

43. Ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. La regulación procesal de dichos recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

44. No obstante lo anterior, no me cabe duda de que las competencias atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando el TJUE carece de competencia con arreglo a los Tratados, son necesariamente limitadas. Explicaré este extremo detalladamente en los puntos 101 a 103 de las presentes conclusiones.

45. El carácter de *lex imperfecta* del cuerpo normativo de la PESC se debe claramente a la naturaleza *sui generis* del segundo pilar creado por el Tratado de Maastricht: un sistema híbrido que englobaba elementos del (entonces) Derecho comunitario y del Derecho internacional público. La falta de un mecanismo vinculante para la resolución de controversias de naturaleza judicial es obviamente un rasgo inherente al componente intergubernamental de la PESC. Por otra parte, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión (si no en todos), los órganos jurisdiccionales nacionales se han impuesto tradicionalmente ciertas limitaciones en lo que respecta a la posibilidad de enjuiciar los actos del Estado en materia de política exterior.

46. No obstante, actualmente la PESC forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión, aunque conserve determinadas características específicas. En consecuencia, no le son aplicables los habituales mecanismos de aplicación y sancionadores existentes en el marco del Derecho internacional público.

Véase la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 37 y la jurisprudencia citada.

De conformidad con los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2, las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales han de seguir siendo competentes cuando los autores de los Tratados no hayan atribuido competencia al TJUE. Véanse las conclusiones del Abogado General Mengozzi en el asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de febrero de 2007, Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2006:667), punto 104, y la opinión de la Abogada General Kokott en el procedimiento de dictamen de 18 de diciembre de 2014, 2/13 (EU:C:2014:2475), punto 96.

Dictamen de 8 de marzo de 2011, 1/09 (EU:C:2011:123), apartado 69 y la jurisprudencia citada.

Sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartado 49 y la jurisprudencia citada.

Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartados 39 y 43 y la jurisprudencia citada.

Véase la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Cadi y Al Baracuta International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 202.

Véase, en general, Crawford, J.: *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 88 y 103 y ss.

47. En primer lugar, a diferencia de los Estados que actúan con arreglo a las normas de Derecho internacional público, los Estados miembros de la Unión no pueden escoger libremente el mecanismo de resolución de controversias que se originan entre ellos. Los términos del artículo 344 TFUE son inequívocos a este respecto y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia confirma una interpretación de dicha disposición bastante rigurosa. Por consiguiente, a pesar de la competencia limitada atribuida al TJUE (y a los órganos jurisdiccionales nacionales) en materia de PESC, no cabe encomendar a ningún otro órgano judicial el cometido exclusivo, en este ámbito, de garantizar «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados».

48. En segundo lugar, en el sistema de la Unión, incluido el ámbito de la PESC, no cabe la aplicación de ninguna forma de represalia ni la imposición de cualesquiera otras sanciones por parte de un Estado. Tal y como ha declarado el Tribunal de Justicia, en ningún caso puede un Estado miembro sentirse autorizado para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa «para prevenirse contra un posible incumplimiento de las normas del Tratado por parte de otro Estado miembro», o «para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de una institución, de las normas del Derecho [de la Unión]».

49. Estas consideraciones ponen aún más de manifiesto las limitaciones inherentes al sistema de control jurisdiccional previsto en los Tratados en materia de PESC. En el presente asunto, carece de pertinencia el hecho de si este sistema es compatible con el principio de que la Unión se basa en el Estado de Derecho. En efecto, tal sistema es el resultado de una decisión consciente adoptada por los redactores de los Tratados, que optaron por no atribuir al TJUE una competencia general y absoluta sobre el conjunto de los Tratados de la Unión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia no puede interpretar las normas establecidas en los Tratados para ampliar su competencia más allá de lo que establece el tenor de dichas normas o para crear nuevas soluciones no previstas en éstas. Al igual que las restantes instituciones de la Unión, también el Tribunal de Justicia debe respetar el principio de atribución de competencias. En particular, con arreglo al artículo 13 TUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia «actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos». Por consiguiente, corresponde a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 48 TUE, reformar, en su caso, el sistema actualmente vigente.

50. Sentado lo anterior, no se debe pasar por alto la competencia, si bien limitada, atribuida al TJUE por los Tratados en esta materia. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones que excluyen su competencia para pronunciarse sobre la validez y la interpretación de actos de la Unión constituyen excepciones a la norma general y, como tales, deben interpretarse restrictivamente. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ha aceptado la competencia en relación con actos que, a pesar de haber sido adoptados en el ámbito de la PESC, su fundamento lo constituían bases jurídicas horizontales o no pertenecientes al ámbito de la PESC, ya fueran materiales o

En lo que se refiere al Derecho internacional público, véase la opinión consultiva sobre el estatuto de Carelia oriental, Tribunal Permanente de Justicia Internacional, 1923 TPJI. (serie B) n.º 5 (23 de julio), punto 27. Véase asimismo Shaw, M. N.: *International Law*, 6.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 1014.

Dicha disposición establece: «Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos.»

Véase, en particular, el Dictamen de 18 de diciembre de 2014, 2/13, EU:C:2014:2454, apartados 201 a 214.

Véase el artículo 19 TUE, apartado 1.

Véanse, a estos efectos, las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto que dio lugar a la sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193), punto 27.

Sentencia de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia (232/78, EU:C:1979:215), apartado 9.

Sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia (C-45/07, EU:C:2009:81), apartado 26.

Véase, a estos efectos, la sentencia de 25 de julio de 2012, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartado 44.

Sentencia de 25 de julio de 2012, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartado 45.

Véanse, a estos efectos, las sentencias de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartado 53, y de 27 de febrero de 2007, Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2007:115), apartado 53.

Sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartados 41 a 50.

formales. Además, el TJUE es competente para comprobar, por un lado, si un acto de la PESC debería haber sido adoptado en virtud de una disposición ajena a dicho ámbito y, por otro, si un acto de la PESC, pero sustraído a la competencia del TJUE, debería haber sido adoptado, dada su naturaleza, su alcance y sus efectos, en forma de acto de la PESC con respecto al cual sí tiene, de manera excepcional, competencia el TJUE.

51. En este contexto, examinaré a continuación las diversas alegaciones formuladas por la recurrente en el marco de su segundo motivo de casación en respaldo de su tesis de que el Tribunal General era competente para pronunciarse sobre su recurso.

b) Primera parte: disposiciones y actos excluidos de la competencia del TJUE.

52. La primera parte del segundo motivo de casación plantea una cuestión de carácter constitucional, relativa a los límites del ámbito del Derecho en el que se excluye la competencia del TJUE. La cuestión principal puede formularse del siguiente modo: ¿la exclusión de la competencia del TJUE comprende, en principio, todos los actos de la PESC o únicamente determinadas categorías de actos de la PESC?

53. En relación con dicha cuestión, coincido con el Consejo en que, salvo en casos excepcionales específicos expresamente establecidos en los Tratados, el TJUE no es competente para pronunciarse sobre recursos relativos a actos de la PESC.

54. Antes de nada, procede recalcar que el artículo 24 TUE, apartado 1, es una de las disposiciones fundamentales en materia de PESC. De hecho, es la disposición que sigue a la que abre la sección 1 («Disposiciones comunes») del capítulo 2 («Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común») del título V del TUE. Mientras que el artículo 23 TUE define los objetivos de la PESC, el artículo 24 TUE establece su ámbito de aplicación, su marco institucional básico y los principios rectores.

55. En particular, el artículo 24 TUE, apartado 1, comienza definiendo el alcance de la PESC, que comprende «todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión». A continuación, establece el marco institucional básico, dejando claro que la PESC «se regirá por reglas y procedimientos específicos» y describiendo las principales funciones que desempeñan en este ámbito el Consejo Europeo, el Consejo y el Alto Representante. Por último, el artículo 24 TUE, apartado 1, prescribe que, sin perjuicio de determinadas excepciones, el TJUE «no tendrá competencia respecto de estas disposiciones».

56. En consecuencia, interpretados en este contexto, los términos «estas disposiciones» no pueden sino referirse a todas las disposiciones establecidas en el TUE en materia de PESC, esto es, a todas las disposiciones del capítulo 2 del título V del TUE. Esta interpretación también se ve corroborada por el texto del artículo 275 TFUE, que excluye expresamente de la competencia del TJUE las disposiciones relativas a la PESC.

57. Por lo tanto, ni una interpretación literal ni una interpretación sistemática de las disposiciones pertinentes del Tratado respalda las alegaciones formuladas por la recurrente y por la Comisión, que proponen establecer una distinción entre distintas categorías de actos de la PESC, en función de su naturaleza y su contenido.

Sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartados 69 a 74.

Artículo 40 TUE.

Véanse, a estos efectos y por analogía, las sentencias de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), y de 27 de febrero de 2007, Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

58. Más concretamente, en lo que atañe a las alegaciones de la recurrente, procede observar que el capítulo 2 del título V del TUE no sólo incluye, por un lado, disposiciones como los artículos 25 TUE y 31 TUE relativos a la adopción de las principales decisiones políticas en esta materia por el Consejo Europeo y el Consejo, sino también, por otro lado, disposiciones que regulan la adopción de diversos actos a través de distintos procedimientos (de naturaleza ejecutiva, operativa o de aplicación) por otros órganos, en particular, el Alto Representante, los Estados miembros y el CPS. Además, deben asimismo entenderse excluidos de la competencia del TJUE los actos de la PESC adoptados por cualquier otro órgano de la Unión, establecido en virtud de las disposiciones de la PESC, al cual las instituciones y órganos a que se refiere el capítulo 2 del título V del TUE hayan delegado, en su caso, competencias normativas. De hecho, el artículo 275 TFUE añade que el TJUE no será competente con respecto a «los actos adoptados sobre la base de [las disposiciones relativas a la PESC]».

59. En cualquier caso, a mi parecer, la mayoría de los actos previstos en el capítulo 2 del título V del TUE pueden considerarse «administrativos» si por ello se entiende que regulan la conducta de las instituciones y órganos de la Unión o de las Administraciones nacionales. Tal como se ha expuesto anteriormente, la Unión carece de competencia para adoptar actos legislativos en esta materia y, por consiguiente, las disposiciones relativas a la PESC se refieren necesariamente a las tareas que pueden desempeñar y no desempeñar dichas Administraciones. Por su propia naturaleza, la PESC parece ser una política operativa, una política a través de la cual la Unión persigue sus objetivos (ampliamente definidos) mediante un conjunto de acciones (ampliamente definidas), principalmente de índole ejecutiva y política. La interpretación amplia del concepto de «acto administrativo» que defiende la recurrente limitaría, sin embargo, el alcance de las excepciones establecidas en los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE hasta tal punto que sería difícilmente conciliable con la formulación amplia de dichas disposiciones.

60. A continuación, en lo atinente a las alegaciones formuladas por la Comisión, debo decir que no me parece convincente la distinción propuesta entre actos soberanos en materia de política exterior (o *actes de gouvernement*) y actos de aplicación.

61. Para empezar, al no haber ninguna referencia en los Tratados o en la jurisprudencia pertinente del TJUE, y a falta de una explicación detallada de la Comisión, no me queda totalmente claro cómo deben entenderse esos dos conceptos. Efectivamente, aun cuando en la vista se le instó a ahondar en esta cuestión, la Comisión encontró serias dificultades para exponer criterios o principios que pudieran utilizarse para distinguir las dos categorías de actos mencionadas. La Comisión pareció también tener dificultades cuando se le solicitó que aportara ejemplos concretos de actos de aplicación, adoptados en circunstancias similares a las que concurren en el presente procedimiento, que no impliquen ningún elemento de verdadera política exterior.

62. Sea como fuere, procede señalar que existen varias disposiciones en el capítulo 2 del título V del TUE que constituyen la base jurídica para la adopción de actos de aplicación. Me da la impresión de que, dada la naturaleza y el funcionamiento de la PESC, dichos actos pueden resultar a menudo de gran importancia y muy sensibles desde el punto de vista político. En términos más generales, aun cuando abordan aspectos de carácter ejecutivo u organizativo, los actos de aplicación parecen ser parte integrante de la acción de la PESC en cuyo contexto se adoptan. Encuentro complicado determinar el componente administrativo del acto sin tener en cuenta el objetivo de política exterior subyacente que se persigue.

Véanse, en particular, los artículos 27 TUE y 34 TUE, apartado 4.

Véanse, en particular, los artículos 24 TUE, apartado 3, 28 TUE, apartados 2 a 5, 32 TUE, 34 TUE y 35 TUE.

Véase el artículo 38 TUE.

Véanse, en especial, las disposiciones mencionadas en las notas 40 a 42 *supra*.

Punto 59 *supra* de las presentes conclusiones.

63. Sin embargo, la Comisión alega que la exclusión de la competencia del TJUE solamente con respecto a los actos soberanos en materia de política exterior corresponde a la intención de los redactores de los Tratados. No obstante, tal y como señala el Consejo, la Comisión no aporta prueba alguna para respaldar su afirmación. En efecto, los trabajos preparatorios del Tratado de Lisboa no parecen apoyar la interpretación restrictiva que propone la Comisión de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE.

64. En mi opinión, si los redactores de los Tratados hubieran tenido la intención de introducir una excepción de alcance más restringido a la competencia del TJUE —esencialmente limitándola a los actos soberanos en materia de política exterior—, habrían redactado los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE de otra manera. En efecto, la amplia formulación de dichas disposiciones contrasta notablemente con la redacción más restringida del artículo 276 TFUE, que establece una excepción a la competencia del TJUE con respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia.

65. Llegados a este punto, considero que procede también abordar la interpretación alternativa de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE, propuesta por la Comisión. Ésta sugiere que cabe interpretar dichas disposiciones en el sentido de que no limitan la competencia del TJUE respecto de actos de determinada naturaleza y contenido, sino sólo respecto de determinados *motivos* invocados ante el TJUE. En otras palabras, esos artículos impedirían al TJUE interpretar disposiciones relativas a la PESC, pero es posible sostener que no le impedirían controlar la legalidad de un acto de la Unión (incluidos los actos adoptados en el contexto de la PESC) cuando los motivos de invalidez invocados se refieran a disposiciones no pertenecientes al ámbito de la PESC.

66. Tampoco me parece convincente esta interpretación alternativa de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE. También en esta ocasión parece que la Comisión pasa por alto la propia redacción de dichas disposiciones y su formulación en sentido amplio. Tal como se ha señalado anteriormente, el artículo 275 TFUE establece que el TJUE no será competente con respecto a «los actos adoptados sobre la base de [las disposiciones relativas a la PESC]». Por consiguiente, salvo cuando sea aplicable una de las excepciones expresamente mencionadas en dicho artículo, el TJUE no es competente para interpretar ni para controlar la validez de un acto adoptado sobre la base de disposiciones relativas a la PESC, con independencia de los motivos de invalidez invocados. En consecuencia, no encuentro ninguna base textual para establecer una distinción según la naturaleza de los motivos, como propone la Comisión.

67. Sin embargo, ello no significa que no se pueda controlar la validez de los actos de la PESC si éstos entran en conflicto con normas no relativas a la PESC. En efecto, el TJUE es competente para controlar el cumplimiento del principio de no intromisión mutua establecido en el artículo 40 TUE.

Véanse, en especial, los documentos de la Convención CONV 734/03, *Artículos sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia*, y CONV 689/1/03 REV1, *Informe complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común*. Dichos documentos se refieren a la redacción del artículo III-282 del borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que es, en esencia, equivalente al actual artículo 275 TFUE. En relación con esta cuestión, véase la opinión de la Abogado General Kokott en el procedimiento de dictamen de 18 de diciembre de 2014, 2/13 (EU:C:2014:2475), punto 90.

Esta última disposición establece: «En el ejercicio de sus atribuciones respecto de las disposiciones [...] relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el [TJUE] no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior» (el subrayado es mío).

Dicha disposición establece: «La ejecución de la [PESC] no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del [TFUE]. Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del [capítulo relativo a la PESC].»

68. Antes de que entrara en vigor el Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia declaró reiteradamente que el antiguo artículo 47 TUE atribuía al juez de la Unión competencia para garantizar que los actos adoptados en el marco de la PESC no invadieran las competencias atribuidas por el Tratado CE a la Comunidad. Con el Tratado de Lisboa, dicha disposición fue derogada y sustituida, en esencia, por el artículo 40 TUE. A pesar de las no desdeñables modificaciones introducidas en dicha disposición, a mi parecer, el núcleo esencial de esta jurisprudencia sigue siendo aplicable: el TJUE puede examinar si los actos de la PESC deberían haber sido adoptados sobre la base de disposiciones de los Tratados que se refieren a otras políticas. Por consiguiente, el TJUE ha de aplicar la prueba del «centro de gravedad» con el fin de determinar la base jurídica adecuada de un acto adoptado en el contexto de la PESC, pero que supuestamente debía haberse adoptado sobre la base de una disposición material ajena al ámbito de la PESC.

69. Además, a riesgo de reducir en gran medida el alcance y la importancia del artículo 40 TUE, considero que el TJUE también debe ser competente para controlar que un acto de la PESC no modifique subrepticamente un acto adoptado en virtud de disposiciones no relativas a la PESC. En tal caso, es evidente que se verían afectados la aplicación de los procedimientos y el alcance de las atribuciones de las instituciones que establecen los Tratados para el ejercicio de otras competencias de la Unión.

70. A este respecto, quisiera señalar que hasta la fecha el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado con carácter definitivo sobre la cuestión de si un acto de la Unión puede tener una base jurídica doble o múltiple resultante de la combinación de disposiciones relativas a la PESC y disposiciones no relativas a esta materia. En mi opinión, al menos en la mayoría de los casos, no existe compatibilidad entre una disposición relativa a la PESC y una disposición no relativa a la PESC, por cuanto los procedimientos establecidos para la adopción de una y otra difieren demasiado como para que puedan conciliarse. En tales circunstancias, un acto de la PESC que incluye elementos no relativos a la PESC que no son accesorios al componente principal de la PESC, o que son susceptibles de producir efectos en otros ámbitos del Derecho de la Unión que no son meramente incidentales, es probablemente ilegal, puesto que en su lugar debían haberse adoptado dos actos distintos.

71. Así, el artículo 40 TUE, correctamente interpretado, faculta al TJUE para controlar *determinados* motivos mediante los que se alega la invalidez de un acto de la PESC debido a un posible conflicto con actos o disposiciones no pertenecientes al ámbito de la PESC. Pero no debe pasarse por alto la norma general de que, salvo cuando exista autorización expresa para ello, el TJUE carece de competencia en el ámbito de la PESC. Considero que los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE no pueden interpretarse en el sentido de que permiten al TJUE conocer de toda supuesta infracción de una disposición no relativa a la PESC cometida a través de un acto de la PESC.

72. En conclusión, no encuentro base alguna en los Tratados para establecer una distinción entre diferentes categorías de actos de la PESC, dependiendo de si, en función de su naturaleza o contenido, se incluyen o no en el ámbito de competencia del TJUE. Tampoco percibo base alguna en la alegación de que el TJUE es competente para controlar los actos de la PESC siempre que pueda existir incumplimiento de una disposición no relativa a la PESC.

Véase la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («ECOWAS») (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 33 y la jurisprudencia citada.

Por el contrario, cabe discutir si sigue siendo válida la presunción con arreglo a la cual las disposiciones no relativas a la PESC deben generalmente prevalecer en caso de conflicto con disposiciones de la PESC. Sin embargo, dicha cuestión resulta irrelevante en el caso de autos.

Puede afirmarse que el Tribunal de Justicia tiene actualmente competencia para comprobar también la situación inversa: si un acto que se adoptó en el contexto de una política no perteneciente al ámbito de la PESC debería haberse adoptado sobre la base de una disposición relativa a la PESC.

Así ocurriría en concreto si la Unión adoptara, en violación de la prohibición establecida en los artículos 24 TUE, apartado 1, y 31 TUE, apartado 1, actos que, por sus efectos, son en esencia de naturaleza legislativa y susceptible de afectar a otras políticas de la Unión.

Dicha cuestión se planteó en el asunto que dio lugar a la sentencia de 14 de junio de 2016 (C-263/14), Parlamento/Consejo, pendiente ante el Tribunal de Justicia.

Sin embargo, tal como afirma la Comisión en sus observaciones escritas, el artículo 40 TUE no es aplicable en el caso de autos. De hecho, la recurrente tampoco ha invocado dicha disposición.

c) Segunda parte: concepto de «medidas restrictivas»

73. La segunda parte del segundo motivo de casación plantea otra cuestión importante, referente al concepto de «medidas restrictivas» en virtud del artículo 275 TFUE.

74. A mi juicio, no cabe considerar que el concepto de «medidas restrictivas», aun cuando no se encuentre expresamente definido en los Tratados, pueda, como sugiere la recurrente, comprender todos los actos de la Unión que afecten negativamente a los intereses de los justiciables. En efecto, una interpretación literal, sistemática e histórica del artículo 275 TFUE pone de manifiesto que ese concepto tiene un alcance más limitado.

75. La expresión «medidas restrictivas» figura asimismo en el artículo 215 TFUE, que, en su apartado 2, se refiere precisamente a la adopción de dichas medidas «contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales». Es importante señalar que, tanto el artículo 215 TFUE como el artículo 275 TFUE hacen referencia a las decisiones de la Unión adoptadas con arreglo a las disposiciones relativas a la PESC. Ambos preceptos se refieren obviamente a la misma clase de medidas.

76. A dichas medidas, evidentemente, se las denomina por lo general «sanciones». Se trata de instrumentos que forman parte de la esfera de la acción exterior de la Unión que se adoptan en respuesta a la conducta de un país, un organismo o una persona que la Unión considera ilegal. Pueden imponerse, por ejemplo, cuando se produce el incumplimiento de un convenio internacional del que la Unión es parte o el incumplimiento de normas consuetudinarias de Derecho internacional público. También cabe imponerlas cuando se produce una conducta que constituye una amenaza para la paz o la seguridad internacionales. En los últimos años se han impuesto sanciones, entre otros, a países que han violado reiteradamente los derechos fundamentales, o a entidades o personas vinculadas a organizaciones terroristas.

77. La naturaleza de dichas medidas es similar a la de la sanción consistente en restringir el ejercicio de determinados derechos de los que podría gozar aquel que es objeto de las mismas. Tienen por finalidad principal inducir o forzar al autor de la conducta reprochable a interrumpirla o modificarla.

78. En tal contexto, el concepto de «medidas restrictivas» es relativamente amplio. Incluye sanciones financieras y económicas (como la congelación de activos o las restricciones a la inversión), medidas relativas a la circulación (*inter alia*, prohibición de viajar o de entrada a un país), medidas comerciales (como embargos totales, restricciones sobre la importación o la exportación de mercancías o servicios determinados, la suspensión o la denuncia de acuerdos comerciales o de programas de ayuda), y medidas diplomáticas (por ejemplo, la ruptura de relaciones diplomáticas). No obstante, este concepto no puede ampliarse, como afirma la recurrente, para abarcar actos de la Unión que no tienen las características de una «sanción» ni la finalidad de inducir o forzar el cumplimiento de una norma o un principio que supuestamente se ha incumplido.

79. La génesis de las nuevas disposiciones de los Tratados confirma esta interpretación. Con la inclusión en el artículo 275 TFUE de las «medidas restrictivas» entre los actos que cabe controlar, los redactores del Tratado de Lisboa pretendieron subsanar una anomalía del régimen del antiguo Tratado, que permitía el control jurisdiccional de las sanciones de la Unión que, habiéndose decidido en el contexto de la PESC, se aplicaban posteriormente mediante medidas comunitarias, pero no permitía el

Véase, a tal efecto, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo* (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 82.

Para una descripción más detallada, véase Beaucillon, C.: *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2013, pp. 25 y 26.

Dichas medidas se basaban en el artículo 301 del Tratado CE (actual artículo 215 TFUE) y, cuando se dictaban contra personas, en el artículo 308 del Tratado CE (actual artículo 352 TFUE). Respecto a la competencia del TJUE sobre dichas medidas, véase la sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión* (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461).

control de las sanciones que se adoptaban y ejecutaban únicamente a través de actos de la PESC. En consecuencia, en virtud de los Tratados actualmente vigentes, el TJUE es competente para controlar la legalidad de todas las sanciones de la Unión adoptadas en el contexto de la PESC, dirigidas contra personas físicas o jurídicas, con independencia de su mecanismo de aplicación. La legalidad de las sanciones aplicadas a través de actos de la PESC sólo puede ser controlada con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 275 TFUE, mientras que las sanciones aplicadas mediante actos no relativos a la PESC están sujetas a un control de la legalidad normalizado sobre la base de las normas ordinarias relativas a la competencia del TJUE.

80. Por consiguiente, el artículo 275 TFUE no tiene por finalidad permitir el control jurisdiccional de todos los actos de la PESC que puedan tener efectos restrictivos sobre los derechos de las personas, sino sólo de las «sanciones» contra personas impuestas y aplicadas en el contexto de la PESC.

81. Tampoco se halla respaldo alguno para las alegaciones de la recurrente en la sentencia del Tribunal General de 8 de octubre de 2008, *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419). Tal y como sostuvo acertadamente el Tribunal General en los apartados 36 a 38 del auto recurrido, el acto cuya legalidad consideró dicho Tribunal que debía controlar en el asunto *Sogelma* era un acto adoptado por un organismo de la Unión que había sido instituido en el entonces primer pilar comunitario, y no en el contexto del que era entonces el segundo pilar. Por consiguiente, el Tribunal General interpretó —de manera extensiva, pero, en mi opinión, correctamente— el antiguo artículo 230 del Tratado CE, que atribuía al juez de la Unión competencia general para controlar la validez de los actos comunitarios destinados a producir efectos jurídicos. En el caso de autos, dado que la MPUE fue constituida y opera en el ámbito de la PESC, las alegaciones de la recurrente llevarían a una interpretación *contra legem* de los actuales artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE.

d) El asunto de que se trata

82. A la luz de las consideraciones anteriores, estimo que el segundo motivo de casación invocado por la recurrente también es infundado.

83. En primer lugar, no cabe duda de que las decisiones impugnadas están inequívocamente comprendidas en el concepto de actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, en el sentido de los artículos 24 TUE y 275 TFUE. Mediante dichas decisiones, el Jefe de Misión de la MPUE ejerció las facultades que se le habían conferido mediante la Decisión 2009/906, acto adoptado con arreglo al artículo 43 TUE, apartado 2.

84. Anteriormente he explicado por qué considero infundada la alegación de que la exclusión de la competencia del TJUE de actos de la PESC no comprende los actos de administración o los actos de aplicación, aun cuando se basen en disposiciones relativas a la PESC. En consecuencia, las decisiones impugnadas no constituyen actos que, dada su naturaleza o su contenido, estén incluidos en el ámbito de la competencia del TJUE.

85. En cualquier caso, aunque el Tribunal de Justicia respaldara las alegaciones formuladas por la recurrente y por la Comisión, no creo que las decisiones impugnadas puedan considerarse meros actos de administración o actos de aplicación. Tal y como señalan el Consejo y la Comisión, la decisión —adoptada por el Jefe de Misión de la MPUE— de cubrir el puesto de «prosecutor» en una oficina regional de la misión, en lugar de contar con un «legal officer» en su sede central, constituye una decisión de índole operativa y no de carácter meramente administrativo. En efecto, dicha decisión

Véanse los documentos de la Convención CONV 734/03 (pp. 27 y 28) y CONV 689/1/03 REV1 (pp. 3, 5 y 6) mencionados en la nota 45 *supra*. Dicho organismo era la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), instituida por el Reglamento (CE) n.º 2454/1999 del Consejo, de 15 de noviembre de 1999, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1628/96 relativo a la ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia, en particular mediante la creación de la AER (DO 1999, L 299, p. 1).

tiene importantes consecuencias sobre la manera en que la MPUE desempeña sus funciones y sobre la efectividad de su acción. El componente administrativo de las decisiones impugnadas (la asignación de recursos humanos) es, por tanto, meramente secundario con respecto al componente principal de política exterior, referente a la reorganización de las acciones de la MPUE en la zona de operaciones. En tal contexto, quizá no resulte inútil señalar que, en esencia, la situación jurídica o económica de la recurrente no se vio alterada por la decisión de trasladarla a la oficina regional de Banja Luka. En particular, ni el grado de su puesto ni su remuneración se vieron afectados por dicha decisión. Es más, la recurrente había aceptado expresamente ocupar en la MPUE un cargo distinto al postulado cuando formalizó su solicitud oficial de comisión de servicios.

86. En su recurso de casación, la recurrente alega, sin embargo, que los motivos reales subyacentes a su cambio de destino no eran de índole operativa, sino de carácter disciplinario. Evidentemente, si se considerara que las decisiones impugnadas resultan de una acción disciplinaria, podría cuestionarse su legalidad, por cuanto el Jefe de Misión carece de competencia para imponer medidas disciplinarias al personal adscrito. No obstante, la supuesta falta de competencia del Jefe de Misión para adoptar las decisiones impugnadas constituye tan sólo un motivo de anulación, que ha de invocarse ante el órgano jurisdiccional competente para controlar la legalidad de dichas decisiones. En otras palabras, el mero hecho de que la entidad que adoptó las decisiones impugnadas pudiera carecer de competencia para adoptarlas no puede justificar que se atribuya competencia al TJUE en contra de lo dispuesto en los Tratados.

87. En segundo lugar, ninguna de las dos excepciones concretas al principio de que los actos de la PESC están excluidos de la competencia del TJUE parece aplicable a las decisiones impugnadas. Para empezar, ninguna de las partes ha alegado —por utilizar la terminología del artículo 40 TUE— que dichas decisiones podrían afectar a la aplicación de los procedimientos y al alcance de las atribuciones de las instituciones establecidos en virtud de los ámbitos de competencia de la Unión no relativos a la PESC. Además, y lo que es más importante, no cabe considerar la decisión de reasignación de personal de una misión como una «medida restrictiva» en el sentido del artículo 275 TFUE.

88. Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo de casación.

## VI. Consecuencias de la apreciación

89. En atención a las consideraciones anteriores, el Tribunal General concluyó fundadamente que carecía de competencia para controlar la validez de las decisiones impugnadas y, por tanto, que correspondía a los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro que envió en comisión de servicios al miembro del personal (Italia) examinar la legalidad de las decisiones impugnadas y pronunciarse sobre la pretensión de indemnización correspondiente. En consecuencia, procede desestimar el recurso de casación.

90. Dicho esto, no cabe descartar que los órganos jurisdiccionales nacionales competentes puedan albergar dudas en cuanto al alcance de su competencia para controlar la legalidad de las decisiones impugnadas y en cuanto a las posibles consecuencias de dicho control.

Véase el formulario de inscripción «Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE)» firmado por H el 10 de noviembre de 2008. Véase asimismo el punto 2.6 («Cambios de destino») del capítulo VI («Gestión de Personal») de los Procedimientos Operativos Normalizados, el cual establece que «los miembros internacionales adscritos a la MPUE conservarán sus cargos durante su mandato normal de un año. No obstante, de existir razones operativas, personales o médicas concretas, podrán ser redestinados para ocupar otro cargo en la MPUE, previa decisión del [Jefe de Misión]».

Véase el artículo 6, apartado 5, de la Decisión 2009/906.

Véase el artículo 263 TFUE.

Dicha conclusión también es conforme con el principio subyacente en el artículo 8, apartado 2, de la Decisión 2009/906, el cual, en su parte pertinente, establece que «el Estado miembro o institución de la UE que haya enviado en comisión de servicios a un miembro del personal deberá atender cualquier reclamación relacionada con dicha comisión de servicios presentada por dicho miembro del personal o relacionada con él».

91. Si es así, recuerdo a esos órganos jurisdiccionales que son libres —y, en ocasiones, tienen la obligación— de presentar una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá incluso colaborar con dichos órganos jurisdiccionales para resolver el asunto de que conozcan, sin por ello rebasar los límites de su competencia impuestos por los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE. Considero que las peticiones de decisión prejudicial deben ser recibidas favorablemente, por cuanto ofrecen dos ventajas inmediatamente apreciables. En primer lugar, permiten al Tribunal de Justicia determinar si, en el contexto de un procedimiento prejudicial, es competente para interpretar el acto que ha sido impugnado ante el órgano jurisdiccional nacional o las disposiciones pertinentes relativas a la PESC invocadas por la parte recurrente. En efecto, es posible que el órgano jurisdiccional nacional no tenga claro si el acto o las disposiciones de la Unión en cuestión en el procedimiento principal se excluyen de la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo a la norma general establecida en los artículos 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE, o, por el contrario, pueden estar comprendidos en alguna de las excepciones a dicha norma (por ejemplo, en caso de que el artículo 40 TUE sea aplicable). En segundo lugar, y lo que es más importante, permiten que el Tribunal de Justicia interprete disposiciones de la Unión de carácter horizontal (de fondo o de forma) o principios generales del Derecho de la Unión (como el principio de cooperación leal o el deber de diligencia) que también pueden ser aplicables en el procedimiento principal. En particular, el Tribunal de Justicia puede aclarar los límites de la autonomía procesal nacional, exponiendo las consecuencias jurídicas que se desprenden de la obligación del órgano jurisdiccional nacional de establecer, de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva de las personas.

92. Sea como fuere, a efectos de abordar una de las críticas formuladas por el Consejo contra el auto recurrido, y para expresar mi punto de vista sobre determinadas cuestiones que fueron analizadas detenidamente en la vista, incidiré en tres aspectos adicionales del procedimiento nacional: a) las normas legales aplicables; b) la identidad de la parte recurrida, y c) las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales.

93. En primer lugar, con respecto a las normas aplicables en el procedimiento principal, cabe observar lo siguiente. En cuanto a las normas procesales, se ha expuesto anteriormente que es aplicable la normativa nacional, sin perjuicio del cumplimiento de los principios de equivalencia y de efectividad. En lo que atañe a las normas materiales, sin embargo, procede recalcar que la legalidad de un acto de la PESC únicamente puede ser examinada a la luz de las disposiciones y principios generales del Derecho de la Unión aplicables a la situación concreta. En tal contexto, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta asimismo el margen discrecional que es preciso conceder a las instituciones de la Unión en el ámbito de la PESC. Por el contrario, en ningún caso ha de examinarse la validez de un acto de la Unión a la luz de las disposiciones o principios del Derecho nacional.

94. En segundo lugar, me parece importante aclarar a quién corresponde asumir la defensa de las medidas de la PESC impugnadas ante un órgano jurisdiccional nacional. Considero que ello depende de la naturaleza de las facultades ejercidas con arreglo al acto impugnado. Si las facultades ejercidas mediante dicho acto son *directamente* delegadas por las autoridades del Estado miembro en cuestión,

Véanse, por analogía, las sentencias de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116) y de 27 de febrero de 2007, Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

Entre ellas destaca la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Véanse las conclusiones del Abogado General Jääskinen en el asunto que dio lugar a la sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341), punto 28.

Véase, por analogía, la sentencia de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

Véase, a estos efectos, por analogía, la sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft y otros (I) (C-465/93, EU:C:1995:369), apartado 37.

ante las que ha de rendir cuentas el organismo de que se trate y las cuales conservan respecto a éste ciertas facultades de control, la parte demandada debe ser ese Estado miembro. Por el contrario, si las facultades ejercidas por dicho organismo se desprenden de las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados, la parte demandada debe ser la Unión.

95. En el caso de autos, coincido con el Consejo en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 50 y 51 del auto recurrido, que el Jefe de Misión había actuado en ejercicio de las facultades que le había delegado el Estado miembro de origen de la recurrente.

96. La MPUE, una misión civil de gestión de crisis, constituye una acción operativa de la Unión establecida con arreglo al artículo 43 TUE, apartado 2. De conformidad con el artículo 38 TUE, es el CPS el que, bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante, ejerce el control político y la dirección estratégica de la misión. Además, el Consejo puede autorizar al CPS a adoptar las decisiones pertinentes en relación con el control político y la dirección estratégica de la misión.

97. No obstante, la manera de proceder y la gestión cotidiana de una misión como la MPUE dependen de la cadena de mando de la misión, encabezada por el Comandante de la operación civil en la esfera estratégica y por el Jefe de Misión en la zona de operaciones. Ambos son designados, y sus respectivas facultades son conferidas, por el Consejo o el CPS, o por ambos. Asimismo, dependen, directa o indirectamente, del Consejo y del CPS.

98. Ciertamente, fueron los Estados miembros los que atribuyeron la facultad de ejercer el control operativo sobre el personal que enviaron a la MPUE en comisión de servicios al Comandante de la operación civil, quien, a su vez, delegó tal facultad en el Jefe de Misión. Sin embargo, ello no constituye una delegación real o directa de facultades, al menos a los efectos mencionados en el apartado 51 del auto recurrido.

99. Mediante las decisiones impugnadas, el Jefe de Misión actuó como organismo de la Unión en virtud de competencias a él atribuidas por el Consejo o el CPS, sobre la base de disposiciones del Derecho de la Unión. Por consiguiente, no cabe atribuir dichas decisiones a las autoridades italianas, tal como declaró el Tribunal General en el apartado 50 del auto recurrido; esas decisiones no se habían adoptado en nombre o en representación del Estado miembro, sino en nombre de la Unión. En consecuencia, es contra la Unión contra la que la recurrente ha de interponer recurso ante el órgano jurisdiccional nacional competente, con la pretensión de que se declare la inaplicabilidad de las decisiones impugnadas y, en su caso, de que se le indemnice por el perjuicio sufrido.

100. La Unión estará representada ante los órganos jurisdiccionales nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 335 TFUE.

101. En tercer lugar, en lo que concierne a las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales, coincido asimismo con el Consejo en que —contrariamente a lo que sostuvo el Tribunal General en el apartado 53 del auto recurrido— dichos órganos jurisdiccionales no pueden anular un acto adoptado por una institución de la Unión, o por un organismo creado por la Unión, a no ser que el acto haya sido adoptado con arreglo a las facultades delegadas por el Estado miembro en cuestión.

Véanse, respectivamente, los artículos 5, apartado 2, y 6, apartado 1, de la Decisión 2009/906.

Véanse, en particular, los artículos 9 y 10 de la Decisión 2009/906.

Véanse los artículos 5, apartado 4, y 6, apartado 2, de la Decisión 2009/906.

102. Recientemente, en la sentencia Schrems, el Tribunal de Justicia ha reiterado el principio fundamental, dimanante de la sentencia Foto-Frost, en virtud del cual los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para examinar la validez de un acto de la Unión, pero no tienen competencia para declarar por sí mismos la invalidez de tal acto. Este principio, a mi parecer, es también aplicable en el ámbito de la PESC, pese a que ningún órgano jurisdiccional de la Unión dispone de esa competencia. Es posible que los procedimientos nacionales —con sus propias normas sobre legitimación, admisibilidad, representación legal, prescripción, pruebas o confidencialidad, entre otras— no resulten adecuados para decidir sobre la validez de actos de la Unión. Tales procedimientos están concebidos para otros fines y es posible que en ellos no se pueda garantizar a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros unos derechos procesales comparables a aquellos de que gozan ante el TJUE. La imposibilidad o dificultad para dichas partes de formular observaciones en el contexto de procedimientos de control de la validez de actos de la Unión, por su parte, menoscabaría la capacidad del órgano jurisdiccional nacional para pronunciarse con pleno conocimiento de todas las circunstancias de hecho y de Derecho pertinentes. Y ello sin mencionar las eventuales graves repercusiones que podría tener en la seguridad y la política exterior de la Unión y de los Estados miembros la anulación de un acto de la PESC por un órgano jurisdiccional nacional.

103. Por lo tanto, cuando un órgano jurisdiccional nacional ante el que se impugna un acto de la Unión llega a la conclusión de que dicho acto es, efectivamente, ilegal por vulnerar normas de la Unión de rango superior, podrá, a lo sumo, suspender la aplicación del acto en relación con el demandante y, en su caso, concederle una indemnización. En tal contexto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden adoptar medidas de suspensión con respecto a actos de la Unión cuando se cumplan los requisitos establecidos en la jurisprudencia Zuckerfabrik. Cuando el TJUE no sea competente para conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional, corresponderá a la institución de la Unión de la que haya emanado el acto deducir las oportunas conclusiones de la decisión del órgano jurisdiccional nacional, derogando o modificando el acto cuya aplicación ha sido suspendida en relación con el demandante. Es preciso afirmar, con toda claridad, que la decisión del órgano jurisdiccional nacional sobre la legalidad de un acto de la Unión no tiene, en cambio, efectos *erga omnes*.

104. En conclusión, los dos errores de Derecho de los que adolece la motivación del auto recurrido no afectan a la validez de las conclusiones alcanzadas en dicho auto por el Tribunal General: de conformidad con los artículos 19 TUE, apartado 1, 24 TUE, apartado 1, y 275 TFUE, el TJUE carece de competencia para conocer del recurso interpuesto por la recurrente, puesto que tal competencia corresponde a los órganos jurisdiccionales italianos.

Sentencia de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 62.

Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), apartados 15 a 20.

Véanse, en especial, los artículos 23, 40, 42 y 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia y los artículos 37, apartado 1, 38, apartado 4, 76, apartado 3, y 96 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Dichos requisitos son, en esencia, los siguientes: i) el órgano jurisdiccional nacional ha de albergar serias dudas sobre la validez de la medida de la Unión y, en el supuesto en que no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de la medida impugnada, la deberá plantear él mismo; ii) deberá ser urgente, en el sentido de que sea necesaria la protección provisional con el fin de evitar un perjuicio grave e irreparable a la parte que demanda dicha protección; iii) el órgano jurisdiccional nacional debe tener debidamente en cuenta el interés de la Unión, y iv) al examinar el cumplimiento de todos estos requisitos, el órgano jurisdiccional nacional debe atenerse a cualesquiera resoluciones de los órganos jurisdiccionales de la Unión sobre la legalidad de la medida de la Unión o sobre una demanda de medidas provisionales por la que se solicita una protección provisional similar en el ámbito de la Unión. Véanse las sentencias de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65), y de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

## VII. Costas

105. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

106. Si el Tribunal de Justicia coincide con mi apreciación del recurso de casación, de conformidad con los artículos 137, 138, y 184 del mismo Reglamento de Procedimiento, procederá condenar a H a cargar con las costas en que se haya incurrido tanto en el procedimiento de primera instancia como en el presente recurso de casación.

## VIII. Conclusión

107. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene a H a cargar con las costas en que se haya incurrido tanto en primera instancia como en casación.