



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de julio de 2016*

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Decisión 2009/906/PESC — Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina — Agente nacional en comisión de servicios — Destino en una oficina regional de dicha Misión — Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase — Artículo 275 TFUE, párrafo primero — Recurso de anulación y de indemnización — Competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea — Artículos 263 TFUE, 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo»

En el asunto C-455/14 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 29 de septiembre de 2014,

H, con domicilio en Catania (Italia), representada por la Sra. M. Velardo, avvocato,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. A. Vitro y F. Naert, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. F. Erlbacher, G. Gattinara y J.-P. Keppenne, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, con sede en Sarajevo (Bosnia y Herzegovina),

partes demandadas en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits y J.-C. Bonichot, las Sras. M. Berger y K. Jürimäe y los Sres. M. Vilaras y E. Regan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de enero de 2016;

* Lengua de procedimiento: inglés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de abril de 2016;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, H solicita la anulación del auto del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de julio de 2014, H/Consejo y otros (T-271/10, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2014:702), mediante el que ese Tribunal declaró inadmisibile su recurso que tenía por objeto, de un lado, la anulación de la decisión de 7 de abril de 2010, firmada por el jefe de personal de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE), por la que la recurrente fue destinada al puesto de «Criminal Justice Adviser — Prosecutor» en la oficina regional de Banja Luka (Bosnia y Herzegovina) y, si fuera necesario, la anulación de la decisión de 30 de abril de 2010, firmada por el jefe de dicha Misión contemplado en el artículo 6 de la Decisión 2009/906/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2009, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (DO 2009, L 322, p. 22), mediante la que se confirma la decisión de 7 de abril de 2010, y, de otro lado, la condena del Consejo, de la Comisión Europea y de la MPUE al pago de una indemnización por daños y perjuicios.

Marco jurídico

- 2 En virtud del artículo 1, apartado 1, de la Acción Común 2002/210/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (DO 2002, L 70, p. 1), se estableció una MPUE a fin de hacerse cargo de la sucesión de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina.
- 3 Sobre la base del artículo 28 TUE y del artículo 43 TUE, apartado 2, la MPUE fue prorrogada en varias ocasiones, y por última vez mediante la Decisión 2009/906, hasta el 31 de diciembre de 2011.
- 4 El artículo 2 de esta Decisión, titulado «Relación de tareas», establece en su primer párrafo lo siguiente:
«Dentro de una perspectiva general de respeto del Estado de Derecho en Bosnia y Herzegovina y en la región, la MPUE, aun conservando algunas competencias en el ámbito de la reforma de la policía y de la responsabilidad, se dedicará principalmente a respaldar a las autoridades policiales competentes en materia de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción en Bosnia y Herzegovina, centrándose en particular en las autoridades policiales de nivel estatal, en el refuerzo de la interacción entre policía y ministerio fiscal y en la cooperación regional e internacional.»
- 5 El artículo 4 de la citada Decisión, titulado «Estructura de la Misión», dispone en su apartado 1 lo siguiente:
«La MPUE tendrá la siguiente estructura:
a) su cuartel general principal en Sarajevo, compuesto por el Jefe de la Misión y el personal especificado en el plan de operaciones (OPLAN);
b) cuatro oficinas regionales en Sarajevo, Banja Luka, Mostar y Tuzla;
[...].»

6 El artículo 5 de la misma Decisión, titulado «Comandante de la operación civil», preceptúa en sus apartados 2 a 4 lo siguiente:

«2. El Comandante de la operación civil ejercerá, bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad 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.»

7 El artículo 6 de la Decisión 2009/906, titulado «Jefe de Misión», prescribe en sus apartados 1 a 5 lo siguiente:

«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.

4. El Jefe de Misión será responsable de la ejecución del presupuesto de la MPUE. A tal efecto, firmará un contrato con la Comisión.

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.»

8 El artículo 7 de la referida Decisión, titulado «Personal de la Misión de Policía de la UE», establece lo siguiente:

«[...]

2. La MPUE estará compuesta principalmente por personal en comisión de servicios de los Estados miembros o de las instituciones de la UE. Cada Estado miembro o institución de la UE sufragará los gastos relacionados con el personal que envíe en comisión de servicios, incluidos los gastos de viaje de ida y vuelta a la zona de despliegue, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones que no tengan la consideración de dietas, así como [...] las asignaciones por condiciones de vida difíciles o de riesgo.

3. La MPUE podrá también emplear, si fuera necesario, a personal civil internacional y local en régimen contractual cuando el personal en comisión de servicios de los Estados miembros no cubra las funciones exigidas. [...]

4. Todo el personal se atenderá a las normas operativas mínimas de seguridad específicas de la Misión y al plan de seguridad de la Misión en apoyo de la política de seguridad sobre el terreno de la UE. En lo relativo a la protección de la información clasificada de la UE que se confíe al personal en cumplimiento de sus funciones, todo el personal respetará las normas mínimas y principios de seguridad estipulados en la Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo [DO 2001, L 101, p. 1]».
- 9 Titulado «Estatuto de la Misión y del personal de la MPUE», el artículo 8 de la Decisión 2009/906 contiene un apartado 2 con la siguiente redacción:
- «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.»
- 10 A tenor del artículo 9 de la misma Decisión, titulado «Cadena de mando»:
- «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 [del] 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.
- [...]
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.»
- 11 Titulado «Control político y dirección estratégica», el artículo 10 de la Decisión 2009/906 dispone en su apartado 1 lo siguiente:
- «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 [TUE]. Esta autorización incluirá las competencias para nombrar al Jefe de Misión, a propuesta del AR, y para modificar el concepto de las operaciones y el plan de operaciones. El Consejo mantendrá los poderes de decisión relativos a los objetivos y la finalización de la MPUE.»
- 12 El artículo 91 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el Régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (DO 1968, L 56, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO 2010, L 311, p. 1, y corrección de errores en DO 2012, L 144, p. 48) (en lo sucesivo, «Estatuto»), preceptúa en su apartado 1 que «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para resolver sobre los litigios que se susciten entre la Unión y alguna de las personas a quienes se aplica el presente Estatuto, que tengan por objeto la legalidad de un acto que les sea lesivo [...]».

Antecedentes del litigio y decisiones controvertidas

- 13 H es una magistrada italiana que fue enviada en comisión de servicios a la MPUE en Sarajevo (Bosnia y Herzegovina) por decreto del Ministro 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.
- 14 Mediante decreto del mismo Ministro de 7 de abril de 2009, se prorrogó la comisión de servicios de la recurrente hasta el 31 de diciembre de 2009, para que ocupara el puesto de «Chief Legal Officer». Mediante decreto de ese Ministro de 9 de diciembre de 2009, la comisión de servicios de la recurrente fue prorrogada de nuevo hasta el 31 de diciembre de 2010 a fin de que continuara ejerciendo estas mismas funciones.
- 15 Mediante 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.
- 16 Tras recibir la decisión de 7 de abril de 2010, la recurrente presentó una reclamación ante las autoridades italianas.
- 17 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 informó a la recurrente de que la decisión de 7 de abril de 2010 había sido suspendida.
- 18 Mediante decisión de 30 de abril de 2010, firmada por el Jefe de Misión a que se refiere el artículo 6 de la Decisión 2009/906, éste contestaba a la reclamación presentada por la recurrente ratificando la decisión de 7 de abril de 2010 (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones controvertidas»). En esta ocasión, el Jefe de Misión precisó que él mismo había adoptado la decisión de 7 de abril de 2010 y que la razón operativa del destino de la recurrente respondía a la necesidad de disponer de asesores en materia penal en la oficina de Banja Luka.
- 19 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 supuestamente sufridos. En la vista ante el Tribunal de Justicia, la recurrente indicó que ese procedimiento se encontraba aún pendiente de resolución. La recurrente presentó asimismo ante ese tribunal italiano una solicitud de suspensión de la ejecución de la referida decisión.

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

- 20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 16 de junio de 2010, la recurrente interpuso ante dicho Tribunal un recurso con objeto de que se anularan las decisiones controvertidas y se le concediera una indemnización por daños y perjuicios.
- 21 El Consejo y la Comisión formularon cada uno, mediante escritos separados, una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en su versión entonces aplicable, alegando esencialmente que las decisiones controvertidas son actos que corresponden a una acción operativa adoptada y llevada a cabo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), de modo que el Tribunal General no es competente para conocer del recurso interpuesto ante él, a la luz del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero.

- 22 La recurrente ha solicitado que se desestime cada una de las excepciones formuladas, dado que las decisiones controvertidas no son actos políticos o estratégicos relativos a la PESC y la incompetencia del Tribunal General le privaría del derecho a un recurso efectivo, al no poder el juez nacional ni anular tales decisiones ni ordenar a las instituciones de la Unión el resarcimiento del perjuicio que han ocasionado.
- 23 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General declaró el recurso inadmisibile por considerar que no era competente para conocer del mismo.

Pretensiones de las partes

- 24 Mediante su recurso de casación, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido, por cuanto el Tribunal General declaró inadmisibile su recurso.
 - Devuelva el asunto al Tribunal General para que éste resuelva.
 - Condene en costas a las partes demandadas en primera instancia.
- 25 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Proceda a una sustitución de los fundamentos de Derecho en lo que atañe a la delegación de poderes.
 - Condene en costas a la recurrente.
- 26 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido.
 - Declare la inadmisibilidat del recurso.
 - Con carácter subsidiario, declare el recurso inadmisibile en la medida en que se interpone contra la Comisión y devuelva el asunto al Tribunal General para que éste resuelva.
 - Condene en costas a la recurrente.

Sobre el recurso de casación

- 27 Para fundamentar su recurso de casación, la recurrente invoca dos motivos. El primero de ellos se basa en la infracción del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en su versión aplicable en la fecha en que se dictó el auto recurrido, y del derecho de defensa. El segundo motivo se basa en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declararse incompetente para resolver el recurso.

Alegaciones de las partes

- 28 Mediante su segundo motivo, que debe examinarse en primer lugar, la recurrente reprocha al Tribunal General, en una primera parte, el haber considerado que las decisiones controvertidas no eran de su competencia de acuerdo con el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y con el artículo 275 TFUE, párrafo primero, y, en una segunda parte, el haber imputado tales decisiones a las autoridades nacionales.
- 29 Por lo que se refiere a la primera parte de este motivo, la recurrente alega que las decisiones controvertidas son meros actos administrativos sobre el destino de recursos humanos y, por tanto, se incardinan en la gestión diaria de las operaciones de la MPUE en Bosnia y Herzegovina. Sólo los actos del Consejo Europeo y del Consejo contemplados en el artículo 25 TUE y adoptados conforme al procedimiento previsto en el artículo 31 TUE constituyen, a su juicio, actos relativos a la PESC.
- 30 Además, según la recurrente, la competencia del juez de la Unión para examinar la legalidad de las decisiones controvertidas resulta de los términos del artículo 215 TFUE y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, así como de los objetivos perseguidos por estas disposiciones, que confieren al Tribunal de Justicia competencia para controlar la legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Arguye la recurrente que, como las decisiones controvertidas produjeron, en este caso, efectos jurídicos frente a ella, pueden ser objeto de control judicial, conforme a la sentencia del Tribunal General de 8 de octubre de 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 La Comisión, remitiéndose a las sentencias de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartados 51 a 54, y de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 70, sostiene que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, no significan que todo acto adoptado en el contexto de la PESC quede fuera automáticamente de la competencia del juez de la Unión. A su entender, al ser la limitación de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC una excepción de la regla de competencia general prevista en el artículo 19 TUE, debe interpretarse de manera restrictiva. Añade que la interpretación del Tribunal General según la cual éste no es competente por el mero hecho de que las decisiones controvertidas fueron adoptadas por un órgano creado mediante un acto adoptado en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE es contraria al tenor literal, al sistema general y a los objetivos de dichas disposiciones de los Tratados.
- 32 En efecto, según la Comisión, las instituciones de la Unión pueden verse abocadas a adoptar actos o a estar en el origen de acciones u omisiones que, aunque tengan lugar en el contexto de la PESC, no guarden relación, como actos de gobierno, con el ejercicio de la PESC. Pues bien, en su opinión, los redactores de los Tratados se propusieron excluir del ámbito de competencia del Tribunal de Justicia únicamente estos actos. Afirma dicha institución que el sistema, tal como se instaura en los Tratados, establece así una distinción entre los actos de gobierno y los actos de ejecución que se adoptan sobre la base de los primeros. Incluso si estos últimos actos son adoptados sobre la base del capítulo 2 del título V del Tratado UE, la competencia del Tribunal de Justicia con respecto a los mismos resultaría de las reglas generales previstas en el artículo 263 TFUE, sin que deba establecerse expresamente.
- 33 Por otro lado, la Comisión alega que una interpretación teleológica de los Tratados, los cuales se caracterizan por la exigencia del respeto de los derechos fundamentales, requiere que los términos «determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 [TFUE]», empleados en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, sean interpretados en el sentido de que designan todo acto adoptado por una institución de la Unión contra una persona que produce frente a ella efectos jurídicos que pueden menoscabar sus derechos fundamentales.

- 34 La Comisión propone, por tanto, dos interpretaciones alternativas del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, que conducen, en parte, a resultados diferentes en términos de competencia del juez de la Unión, la primera consistente en examinar el contenido del acto, de la acción o de la omisión en cuestión y la segunda basada en los motivos invocados ante el juez de la Unión. Según la primera interpretación, el Tribunal de Justicia debería concluir que el juez de la Unión no es competente para conocer del presente asunto, en la medida en que las decisiones controvertidas constituyen actos operativos en el ámbito de la PESC que no producen efectos jurídicos frente a la recurrente de un modo que pudiera ser incompatible con sus derechos fundamentales. Por lo que se refiere a la aplicación de la segunda interpretación, ésta debería llevar a examinar los motivos formulados en la demanda en primera instancia. Si el Tribunal de Justicia se decantara por esta interpretación, debería declarar la inadmisibilidad parcial del recurso por falta de competencia y, en cuanto al resto, devolver el asunto al Tribunal General o pronunciarse sobre la admisibilidad y el fondo.
- 35 El Consejo solicita que se desestime la primera parte del segundo motivo. Considera, antes de nada, que la exclusión de los actos de la PESC de la competencia del juez de la Unión se extiende, a tenor del artículo 275 TFUE, párrafo primero, a todas las disposiciones del Tratado relativas a la PESC y a todos los actos «adoptados sobre la base de éstas». A su juicio, esta exclusión alcanza también a las acciones de una «misión PESC». Arguye que, en efecto, el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, cubren no sólo el papel del Consejo Europeo y del Consejo, sino también el papel del AR y de los Estados miembros en la ejecución de la PESC.
- 36 A continuación, el Consejo sostiene que no puede atribuirse un alcance amplio al concepto de «medidas restrictivas», en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo. Alega que, en efecto, este concepto se refiere exclusivamente a la política de sanciones de la Unión. Añade que los términos empleados en dicha disposición corresponden a una acepción más restringida que la de actos «destinados a producir efectos jurídicos», contemplados en el artículo 263 TFUE. Pues bien, a este respecto, no puede establecerse, en su opinión, ninguna analogía con la sentencia del Tribunal General de 8 de octubre de 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419), apartados 33 a 57, dado que, por una parte, el asunto que dio lugar a esa sentencia versaba sobre un recurso contra un órgano de la «Comunidad», en el marco del antiguo primer pilar, y no contra una decisión relativa a la PESC, y, por otra parte, a diferencia del órgano de que se trataba en ese asunto, la MPUE no tiene personalidad jurídica.
- 37 Por último, en lo referente a la naturaleza de las decisiones controvertidas, el Consejo considera que se inscriben en el marco de una decisión operativa de la política de seguridad y defensa, que queda fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Aduce que, en efecto, el destino de un fiscal en el marco de una misión de gestión de crisis que opera en un contexto sensible no puede considerarse una decisión puramente administrativa. A este respecto, el hecho de que tal decisión pueda calificarse de acto de «gestión diaria» no significa que sea puramente administrativa, puesto que las decisiones en materia de gestión diaria cubren la mayor parte de las decisiones operativas, como aquellas en concreto que tienen por objeto determinar el lugar y las modalidades de una intervención.
- 38 Con carácter subsidiario, el Consejo alega que, en la medida en que las decisiones controvertidas contienen elementos de naturaleza administrativa, éstos no pueden ser separados de los elementos operativos. A su parecer, en efecto, nada permite interpretar de manera restrictiva la expresión «cualquier reclamación relacionada con [la] comisión de servicios», que figura en el artículo 8 de la Decisión 2009/906, diferenciando la decisión relativa a la comisión de servicios y su ejecución mediante un contrato. Afirma que, por el contrario, del artículo 6, apartado 5, de dicha Decisión —el cual prevé que, para el personal en comisión de servicios, las medidas disciplinarias las adoptará la autoridad administrativa de origen— se desprende que las decisiones relativas a las condiciones de aplicación de la comisión de servicios son competencia de los Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Procede recordar que, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas (sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 69, y de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartado 41).
- 40 No obstante, las citadas disposiciones introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente (sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70, y de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartado 42).
- 41 A este respecto, debe subrayarse que, tal como resulta tanto del artículo 2 TUE, que figura entre las disposiciones comunes del Tratado UE, como del artículo 21 TUE, relativo a la acción exterior de la Unión, al que remite el artículo 23 TUE, relativo a la PESC, la Unión se basa, en particular, en los principios de igualdad y del Estado de Derecho (véanse, en este sentido, en concreto, la sentencia de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo, C-355/04 P, EU:C:2007:116, apartado 51, y el dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartados 168 y 169). Pues bien, la existencia misma de un control jurisdiccional efectivo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia del Estado de Derecho (véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, apartado 95 y jurisprudencia citada).
- 42 En el presente asunto, ha de constatarse ciertamente que las decisiones controvertidas se inscriben en el contexto de la PESC. En efecto, tales decisiones, adoptadas por el jefe de la MPUE en Bosnia y Herzegovina establecida sobre la base del artículo 28 TUE y del artículo 43 TUE, apartado 2, para cubrir, mediante un cambio de destino, un puesto en una oficina regional de esa Misión, guardan relación con una acción operativa de la Unión adoptada y llevada a cabo en el marco de la PESC que tiene por objeto esencialmente asistir, tal como se desprende del artículo 2, párrafo primero, de la Decisión 2009/906, a las autoridades policiales de Bosnia y Herzegovina en su lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.
- 43 No obstante, tal circunstancia no puede llevar necesariamente a excluir la competencia del juez de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 69 a 74, y de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartados 43 a 50).
- 44 Así, en este caso, procede señalar que, tal como indicó el propio Consejo en la vista ante el Tribunal de Justicia, los órganos jurisdiccionales de la Unión son competentes, con arreglo al artículo 270 TFUE, para pronunciarse sobre cualquier recurso interpuesto por agentes de la Unión que hayan sido destinados en comisión de servicios en la MPUE. En efecto, estos últimos siguen estando sujetos, durante el período de su comisión de servicios en la MPUE, al Estatuto y, por tanto, están comprendidos en el ámbito de competencia del juez de la Unión, conforme al artículo 91 de dicho Estatuto.
- 45 Ciertamente, de la Decisión 2009/906 se desprende que los agentes en comisión de servicios en la MPUE en Bosnia y Herzegovina destinados por los Estados miembros y los destinados por las instituciones de la Unión no se hallan, en varios aspectos, en una situación idéntica, y ni siquiera similar.

- 46 En particular, los agentes destinados en comisión de servicios por los Estados miembros siguen, en virtud del artículo 5, apartado 4, primera frase, de la citada Decisión, estando plenamente bajo el mando de sus autoridades nacionales, mientras que los agentes destinados en comisión de servicios por las instituciones de la Unión permanecen, según dicha disposición, bajo el mando de éstas.
- 47 De igual modo, del artículo 6, apartado 5, de la referida Decisión se desprende que las medidas disciplinarias contra los agentes destinados en comisión de servicios por los Estados miembros son competencia de las autoridades nacionales, mientras que las mismas medidas, cuando van dirigidas contra los agentes destinados en comisión de servicios por las instituciones de la Unión, son competencia de éstas.
- 48 Por otra parte, según el artículo 7, apartado 2, de la misma Decisión, los Estados miembros deben hacerse cargo de los gastos correspondientes a sus agentes destinados en comisión de servicios, como pueden ser concretamente los gastos de viaje de ida y vuelta a la zona de despliegue, las retribuciones, la cobertura médica y determinadas asignaciones, estando obligadas por su parte las instituciones de la Unión a hacerse cargo de estos mismos gastos cuando correspondan a sus propios agentes destinados en comisión de servicios.
- 49 Además, en virtud del artículo 8, apartado 2, de la Decisión 2009/906, las autoridades de los Estados miembros son competentes para atender cualquier reclamación relacionada con la comisión de servicios presentada por un agente enviado por éstos o relacionada con él, mientras que las instituciones de la Unión son competentes para atender una reclamación de este tipo cuando sea presentada por un agente enviado en comisión de servicios por éstas o relacionada con él.
- 50 Sentado lo anterior, es preciso constatar que de las disposiciones de la mencionada Decisión se deduce igualmente que los agentes en comisión de servicios destinados por los Estados miembros y los destinados por las instituciones de la Unión están sujetos a las mismas normas en lo atinente al ejercicio de sus funciones en la «zona de operaciones».
- 51 En efecto, en virtud del artículo 5, apartado 4, segunda frase, de la citada Decisión, las autoridades nacionales han transferido el control operativo de su personal y de sus equipos y unidades al Comandante de la operación civil, el cual ejerce, a tenor del apartado 2 de dicho artículo, el mando y control estratégico de la MPUE en Bosnia y Herzegovina e imparte instrucciones, como tal, al Jefe de Misión, conforme al apartado 3 del referido artículo y al artículo 9, apartado 3, de la propia Decisión.
- 52 Además, este último, tal como resulta del artículo 6, apartados 1 a 3, y del artículo 9, apartado 5, de la Decisión 2009/906, ejerce, como responsable de dicha MPUE «en la zona de operaciones», el mando y control de esa Misión, en particular sobre el personal, equipos y unidades «de los Estados contribuyentes» que han sido asignados por el Comandante de la operación civil, estando ese Jefe de Misión, por otro lado, encargado de la coordinación y gestión diaria de la MPUE en Bosnia y Herzegovina, impartiendo las instrucciones necesarias a «todo» el personal, a fin de que tal Misión se lleve a cabo de manera eficaz en esa zona.
- 53 Asimismo, del artículo 7, apartado 4, de la citada Decisión resulta que todo el personal de dicha Misión debe atender a las normas operativas mínimas de seguridad específicas de esa Misión y al plan de seguridad de ésta en apoyo de la política de seguridad «sobre el terreno» de la Unión.
- 54 Ahora bien, aunque las decisiones adoptadas por las autoridades competentes de dicha Misión relativas a la asignación de recursos humanos afectados a ésta por los Estados miembros y las instituciones de la Unión para realizar las actividades llevadas a cabo en la zona de operaciones tienen un carácter operativo en el ámbito de la PESC, tales decisiones constituyen igualmente, por su propia esencia, actos de gestión del personal, como toda decisión similar adoptada por las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias.

- 55 En estas circunstancias, no cabe considerar que el alcance de la limitación que representa la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, llegue hasta el extremo de excluir la competencia del juez de la Unión para controlar actos de gestión del personal relativos a agentes destinados en comisión de servicios por los Estados miembros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de dicha Misión en la zona de operaciones, siendo así que el juez de la Unión es, en cualquier caso, competente para controlar tales actos cuando se refieren a agentes destinados en comisión de servicios por las instituciones de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 73, y de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartado 49).
- 56 Esta interpretación se ve corroborada por la competencia conferida al Tribunal de Justicia para resolver, por una parte, en virtud del artículo 11, apartados 3, letra b), y 6, de la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (DO 2015, L 266, p. 55), recursos interpuestos por expertos nacionales destinados en comisión de servicios en esa Agencia y, por otra parte, en virtud del artículo 42, apartado 1, de la Decisión 2012/C 12/04 de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 23 de marzo de 2011, por la que se fija el régimen aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio en el Servicio Europeo de Acción Exterior (DO 2012, C 12, p. 8), recursos interpuestos por expertos nacionales destinados en comisión de servicios en dicho Servicio.
- 57 Cualquier otra interpretación tendría como consecuencia, en particular, que, cuando un mismo acto de gestión del personal relativo a las operaciones «sobre el terreno» afecte al mismo tiempo a agentes en comisión de servicios destinados por los Estados miembros y por las instituciones de la Unión, la decisión adoptada respecto a los primeros podría ser inconciliable con la adoptada por el juez de la Unión en relación con estos últimos.
- 58 Por consiguiente, el Tribunal General y, en el caso del recurso de casación, el Tribunal de Justicia son competentes para controlar tales actos. Esta competencia se deriva, respectivamente, en lo tocante al control de legalidad de esos actos, del artículo 263 TFUE y, en lo concerniente a los litigios en materia de responsabilidad extracontractual, del artículo 268 TFUE, en relación con el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, tomando en consideración el artículo 19 TUE, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 59 En este caso, debe constatar que las decisiones controvertidas, por cuanto procedieron al destino de la recurrente en el seno de la MPUE en Bosnia y Herzegovina, constituyen actos de gestión del personal que tienen por objeto el despliegue de los miembros de la Misión en la zona de operaciones y no, en contra de lo considerado por el Tribunal General esencialmente en los apartados 45 y 46 del auto recurrido, actos sobre cuestiones relativas a la comisión de servicios, en el sentido del artículo 8, apartado 2, de la Decisión 2009/906. Por tanto, tales decisiones, aunque fueran adoptadas en el contexto de la PESC, no constituyen actos contemplados en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero. En consecuencia, el juez de la Unión es competente respecto a esas decisiones en virtud de las disposiciones generales del Tratado FUE mencionadas en el anterior apartado de la presente sentencia.
- 60 De ello se infiere que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 58 del auto recurrido, que no era competente para conocer del recurso mediante el que la recurrente había solicitado, en primera instancia, la anulación de dichas decisiones y la concesión de una indemnización por daños y perjuicios.
- 61 Así pues, procede estimar la primera parte del segundo motivo del recurso de casación.

62 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe anularse, por esta única razón, el auto recurrido, sin que sea necesario examinar ni el primer motivo ni la segunda parte del segundo motivo.

Sobre la devolución del asunto al Tribunal General

63 Conforme al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

64 Por las razones expuestas en los apartados 39 a 60 de la presente sentencia, las excepciones de inadmisibilidad formuladas por el Consejo y la Comisión ante el Tribunal General, en la medida en que se basan en la incompetencia de éste para resolver el recurso, deben desestimarse por infundadas.

65 De otro lado, como la Comisión cuestiona, mediante la excepción formulada ante el Tribunal General, la admisibilidad del recurso en la medida en que éste se dirige contra ella, procede constatar que, al no estar implicada aquella institución en la cadena de mando de la MPUE en Bosnia y Herzegovina y dado que las decisiones controvertidas no son relativas a la ejecución del presupuesto de la MPUE, que requiere, a tenor del artículo 6, apartado 4, de la Decisión 2009/906, la celebración de un contrato entre el Jefe de Misión y la Comisión, tales decisiones no pueden imputarse a esta última. En consecuencia, procede declarar inadmisibles el recurso por cuanto se dirige contra la Comisión.

66 En cambio, del artículo 10, apartado 1, de la Decisión 2009/906 resulta que el jefe de la MPUE en Bosnia y Herzegovina, que adoptó las decisiones controvertidas, es nombrado por el Comité Político y de Seguridad contemplado en el artículo 38 TUE. Además, en virtud del artículo 5, apartado 3, y del artículo 9, apartados 3 y 5, de dicha Decisión, está sometido a la autoridad del Comandante de la operación civil, el cual, según el artículo 5, apartado 2, y el artículo 9, apartado 3, de esa Decisión, se encuentra él mismo bajo el control del Comité Político y de Seguridad y la autoridad general del AR.

67 Pues bien, por una parte, tal como se desprende del artículo 5, apartado 2, del artículo 9, apartado 2, y del artículo 10, apartado 1, de la Decisión 2009/906, el Comité Político y de Seguridad ejerce el control político y la dirección estratégica de la MPUE bajo la responsabilidad del Consejo. Por otra parte, conforme al artículo 5, apartado 3, de dicha Decisión, el Comandante de la operación civil debe velar por la correcta y eficaz aplicación tanto de las decisiones del Comité Político y de Seguridad como de las decisiones del Consejo.

68 Cabe colegir de lo anterior que las decisiones controvertidas son imputables al Consejo y que, por tanto, el recurso es admisible únicamente por cuanto va dirigido contra éste.

69 Con respecto a la cuestión de si las decisiones controvertidas adolecen de ilegalidad o pueden dar lugar a un resarcimiento por parte de la Unión, la misma implica el examen, en un contexto en el que las instituciones de la Unión gozan de una amplia facultad de apreciación, de cuestiones de hecho complejas, sobre la base de elementos que no han sido examinados por el Tribunal General y que no han sido debatidos ante el Tribunal de Justicia.

70 En tales circunstancias, resulta que el estado del presente asunto no permite su resolución.

71 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que éste resuelva sobre el fondo del recurso en la medida en que va dirigido contra el Consejo y reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de julio de 2014, H/Consejo y otros (T-271/10, no publicado, EU:T:2014:702).**
- 2) **Declarar inadmisibile el recurso de H por cuanto se dirige contra la Comisión Europea y la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina.**
- 3) **Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea para que éste resuelva sobre el fondo del recurso en la medida en que va dirigido contra el Consejo de la Unión Europea.**
- 4) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas