



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 19 de marzo de 2020¹

Asunto C-14/19 P

**Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)
contra**

KF

«Competencia de los tribunales de la Unión — Política exterior y de seguridad común — Artículos 19 TUE y 24 TUE — Artículos 263 TFUE, 268 TFUE, 270 TFUE y 275 TFUE — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Decisiones 2009/747/PESC y 2014/401/PESC del Consejo — Estatuto del personal del CSUE — Agentes en plantilla — Principio de igualdad — Tutela judicial efectiva — Comisión de Recursos del CSUE — Excepción de ilegalidad — Suspensión — Procedimiento disciplinario — Separación del servicio — Derecho a ser oído — Acceso al expediente»

I. Introducción

1. A mi parecer, este litigio presenta dos aspectos de relevancia jurídica general que trascienden los límites del presente recurso de casación. Primero: ¿cuál es el alcance de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo, «PESC») en relación con lo que podrían llamarse actos comunes de gestión del personal? ¿Están excluidos dichos actos del control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE?

2. Segundo: suponiendo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conserva una cierta competencia en relación con dichos actos, ¿qué implica la existencia de esta competencia para el mecanismo especial y específico de resolución extrajudicial de controversias de personal establecido en diversos organismos y agencias de la Unión, como la Comisión de Recursos del Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)?

II. Antecedentes de hecho y de Derecho

3. Los antecedentes de hecho y de Derecho del presente litigio, como se indican en la sentencia recurrida,² pueden resumirse como se expone a continuación.

¹ Lengua original: inglés.

² Sentencia de 25 de octubre de 2018, KF/CSUE (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Centro de Satélites de la Unión Europea

4. El CSUE, la parte recurrente, tiene sus raíces en la decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (en lo sucesivo, «UEO») de 27 de junio de 1991 por la que se crea un centro para la explotación de los datos de satélite, que fue adoptada sobre la base de la decisión de dicho Consejo de 10 de diciembre de 1990 relativa a la cooperación espacial en la UEO.³

5. Mediante la Acción Común 2001/555/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001,⁴ se constituyó el CSUE con forma de agencia de la Unión Europea que incorporase las estructuras del centro para la explotación de los datos de satélite establecido en la UEO. El CSUE entró en funcionamiento el 1 de enero de 2002.

6. Posteriormente, el Consejo adoptó la Decisión 2014/401/PESC, de 26 de junio de 2014, relativa al Centro de Satélites de la Unión Europea y por la que se deroga la Acción Común 2001/555/PESC relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea,⁵ que pasó a constituir el marco jurídico aplicable al CSUE. Del considerando 2 y del artículo 5 de la referida Decisión se desprende que el CSUE funciona como «capacidad autónoma europea» y goza de la personalidad jurídica necesaria para desempeñar sus funciones y alcanzar sus objetivos. Con arreglo al artículo 2, apartados 1 y 3, de dicha Decisión, el CSUE tiene como principales cometidos secundar la toma de decisiones y las acciones de la Unión en el ámbito de la PESC y, en particular, de la política común de seguridad y defensa, suministrando, a petición del Consejo o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante»), productos y servicios derivados de la explotación de los recursos espaciales y datos colaterales pertinentes, incluidas las imágenes por satélite y aéreas, y los servicios relacionados.

7. En virtud de lo dispuesto en el artículo 7, apartados 3, 4 y 6, letra e), de la Decisión 2014/401, el director del CSUE es el representante legal del organismo y i) es responsable de la contratación del personal restante del CSUE y ii) es competente para todas las cuestiones de personal.

8. En lo relativo al personal del CSUE, a tenor del artículo 8, apartados 1 y 3, de la Decisión 2014/401, este está constituido por agentes contractuales, nombrados por el director del CSUE, y por expertos en comisión de servicios. Sobre la base del artículo 8, apartado 5, de dicha Decisión, el Consejo adoptó, en el marco de la Acción Común 2001/555, la Decisión 2009/747/PESC, de 14 de septiembre de 2009, relativa al Estatuto del personal del CSUE (en lo sucesivo, «Estatuto del personal del CSUE»)⁶.

9. En lo que respecta a las controversias entre el CSUE y sus agentes relativas a cuestiones comprendidas en el Estatuto del personal del CSUE, el artículo 28, apartado 5, del mismo preceptúa lo siguiente:

«Una vez agotada la primera vía de recurso (recurso de reposición), el agente podrá interponer recurso contencioso ante la Comisión de Recursos del [CSUE].»

La composición, el funcionamiento y el procedimiento de esta instancia se describen en el anexo X.»

3 El 30 de marzo de 2010, los Estados miembros de la UEO disolvieron esta organización, mediante declaración conjunta, con efectos desde el 30 de junio de 2011, en particular habida cuenta de que «la entrada en vigor del Tratado de Lisboa marca[ba] el inicio de una nueva etapa para la seguridad y la defensa europeas».

4 DO 2001, L 200, p. 5.

5 DO 2014, L 188, p. 73.

6 DO 2009, L 276, p. 1. Este Estatuto, que es aplicable al presente asunto *ratione temporis*, fue posteriormente sustituido, con efectos a partir del 1 de junio de 2017, por la Decisión (PESC) 2017/824 del Consejo, de 15 de mayo de 2017, relativa al Estatuto del personal del Centro de Satélites de la Unión Europea (DO 2017, L 123, p. 7).

10. El artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE dispone lo siguiente:

«Las resoluciones de la Comisión de Recursos serán inapelables y tendrán carácter ejecutivo para ambas partes. La Comisión de Recursos podrá:

- a) anular o confirmar la decisión impugnada;
- b) con carácter accesorio, condenar al [CSUE] a reparar los perjuicios materiales ocasionados al agente desde el día en que comenzó a surtir efectos la decisión anulada;
- c) decidir que el [CSUE] reembolse —hasta un límite que decidirá la propia Comisión de Recursos— los gastos justificados en que haya incurrido el demandante [...].».

11. El punto 1 del anexo X del Estatuto del personal del CSUE dispone lo siguiente:

«[...] La Comisión de Recursos será competente para resolver los litigios que pudieran motivar la infracción del presente [Estatuto] o los contratos a que se refiere el artículo 7 del Estatuto. A tal efecto conocerá de los recursos presentados por los agentes o antiguos agentes, o por sus derechohabientes o sus representantes, contra una decisión del Director.»

B. Hechos que originaron el litigio y decisiones impugnadas

12. El CSUE contrató a la recurrida en el presente recurso de casación en calidad de agente contractual por un período de tres años desde el 1 de agosto de 2009 para que desempeñase las funciones de jefa de la unidad administrativa. Concluido el período de prueba, el 31 de enero de 2010, el director del CSUE confirmó a la recurrida en sus funciones, señalando al respecto que esta «trabaj[aba] con tacto y diplomacia, sin por ello dejar de emplear la firmeza para comunicar sus decisiones».

13. En el contexto de la evaluación anual correspondiente al año 2010, el director adjunto del CSUE redactó un informe de evaluación de la recurrida, fechado el 28 de marzo de 2011, en el que se calificaba de insuficiente su rendimiento global y se le asignaba la calificación más baja posible. La recurrida se opuso a estas conclusiones y a la forma en que se había desarrollado la evaluación.

14. El 27 de marzo de 2012, en el contexto de la evaluación anual correspondiente al año 2011, el director adjunto del CSUE dejó constancia de una evolución positiva de la recurrida con respecto al año precedente y consideró que su rendimiento global había sido bueno, teniendo en cuenta los esfuerzos que había acometido. El 24 de mayo de 2012, el contrato de la recurrida se prorrogó por cuatro años, esto es, hasta el 31 de julio de 2016.

15. En el contexto de la evaluación anual correspondiente al año 2012, el director del CSUE ordenó al director adjunto, mediante nota interna de 17 de octubre de 2012, que recabase información del personal en relación con la corrección y las relaciones personales en el CSUE, en particular, con respecto a los agentes con responsabilidades de gestión, especialmente los jefes de unidad, identificando, en su caso, posibles situaciones de presión psicológica o de acoso que pudieran provocar a los subordinados ansiedad, pérdida de autoestima o de motivación e incluso llanto.

16. El 14 de noviembre de 2012, doce agentes del CSUE suscribieron una denuncia que remitieron al director y al director adjunto, en la que protestaban por «la difícil situación que llev[aban] viviendo desde hac[ía] tres años para el desempeño de su actividad profesional con normalidad», precisando que tal situación «[era] resultado del comportamiento y la conducta de la jefa de la unidad administrativa, [la recurrida]».

17. A principios de 2013, el director adjunto del CSUE dio cumplimiento a lo ordenado en la referida nota interna, para lo cual envió a 40 agentes pertenecientes a diversas unidades un cuestionario de opción múltiple con objeto de evaluar la relación personal que mantenían con sus respectivos jefes de unidad. Mediante nota interna de 7 de marzo de 2013, el director adjunto informó al director de que, a la vista de las respuestas al cuestionario, «result[aba] evidente que exist[ía] un verdadero problema de relaciones personales con la jefa de la unidad administrativa, [la recurrida], habida cuenta de las respuestas negativas generalizadas del personal de esa unidad».

18. Mediante nota interna de 8 de marzo de 2013, el director del CSUE solicitó al director adjunto que, con arreglo al artículo 27 del Estatuto del personal del CSUE, abriese una investigación administrativa a la recurrida.

19. La investigación administrativa consistió en el envío, el 12 de junio de 2013, de un cuestionario de opción múltiple a veinticuatro agentes del CSUE, con el objeto de determinar si habían sufrido determinados tipos de comportamientos por parte de la recurrida y si habían presenciado algún efecto sobre ellos mismos u otros agentes como resultado de tales comportamientos. Los cuestionarios también ofrecían a los agentes la posibilidad de aportar cualquier testimonio o prueba para corroborar sus respuestas. Seis de los veinticuatro agentes a los que se entregó el cuestionario no lo cumplimentaron.

20. Entretanto, en respuesta a su evaluación anual correspondiente al año 2012, en la que su rendimiento global había vuelto a considerarse insuficiente, la recurrida, mediante escrito de 20 de marzo de 2013, por un lado, se opuso a dicha evaluación y, por otro, solicitó al director del CSUE que adoptara las medidas necesarias para que cesara la situación de acoso de que era víctima.

21. El 2 de julio de 2013, el director adjunto del CSUE concluyó su investigación. Según el informe de investigación, la recurrida se comportó de modo «doloso, repetitivo, duradero o sistemático [...] con el objetivo de desprestigiar o menospreciar a las personas afectadas», «comportamientos atribuidos a [la recurrida] [que estaban] confirmados y, considerando su naturaleza, frecuencia y efecto en algunos miembros del personal, [eran] característicos de acoso laboral». El 3 de julio de 2013, el director del CSUE informó a la recurrida de las conclusiones del informe de investigación y la convocó a una entrevista el 5 de julio de 2013.

22. El 5 de julio de 2013, el director del CSUE tomó nota de que, al término de su investigación, el director adjunto había llegado a la conclusión de que el comportamiento imputado a la recurrida estaba confirmado y era constitutivo de acoso laboral. Basándose en ello y tras oír a la recurrida ese mismo día, acordó, por un lado, incoar contra la recurrida un procedimiento disciplinario ante el Consejo de Disciplina (en lo sucesivo, «decisión de apertura del procedimiento disciplinario») y, por otro lado, suspenderla del ejercicio de sus funciones con mantenimiento de su remuneración (en lo sucesivo, «decisión de suspensión»).

23. El 28 de agosto de 2013, la recurrida presentó una reclamación administrativa ante el director del CSUE, en particular, contra la decisión de apertura del procedimiento disciplinario, contra la decisión de suspensión y contra la decisión mediante la que el director del CSUE había denegado de manera implícita su solicitud de asistencia por un presunto acoso laboral.

24. Mediante escrito de 4 de octubre de 2013, el director del CSUE desestimó la reclamación administrativa presentada por la recurrida el 28 de agosto de 2013.

25. El 25 de octubre de 2013, el director del CSUE presentó al Consejo de Disciplina un informe, que también remitió a la recurrida, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 del anexo IX del Estatuto del personal del CSUE.

26. El 1 de noviembre de 2013, la recurrida remitió un escrito al presidente del Consejo de Disciplina en el que pedía que se le concediera un plazo de al menos 45 días para preparar su defensa. También solicitó copia de todos los documentos utilizados durante la investigación administrativa, la convocatoria ante el Consejo de Disciplina de los 12 agentes que habían suscrito la denuncia contra ella el 14 de noviembre de 2012 y de los 18 agentes que habían cumplimentado el cuestionario de opción múltiple en el contexto de la investigación administrativa y, por último, la identidad de los 6 agentes que se habían negado a hacerlo.

27. Mediante escrito de 21 de noviembre de 2013, el jefe de la administración del CSUE denegó a la recurrida el acceso a sus correos electrónicos y a otros documentos de su ordenador, así como a su teléfono móvil de trabajo.

28. Mediante escrito de 28 de noviembre de 2013, el presidente del Consejo de Disciplina informó a la recurrida de que el 13 o 14 de enero de 2014 se celebraría una audiencia ante él. En este mismo escrito, le solicitó que hiciera llegar sus observaciones escritas al Consejo de Disciplina con al menos una semana de antelación respecto a la celebración de la audiencia. La recurrida presentó sus observaciones escritas el 21 de diciembre de 2013.

29. El 2 de diciembre de 2013, la recurrida interpuso recurso ante la Comisión de Recursos, por un lado, contra la decisión del director del CSUE de 4 de octubre de 2013 por la que se desestimaba su reclamación contra las decisiones de suspensión, de apertura del procedimiento disciplinario y de denegación de la solicitud de asistencia y, por otro lado, contra la decisión de 21 de noviembre de 2013 mencionada en el anterior punto 27.

30. Mediante escrito de 9 de diciembre de 2013, la recurrida solicitó al presidente del Consejo de Disciplina que aplazase la audiencia. También indicó el nombre de los trece testigos cuya convocatoria solicitaba. Mediante escrito de 16 de diciembre de 2013, el presidente del Consejo de Disciplina mantuvo la fecha de la audiencia (13 o 14 de enero de 2014) e informó a la recurrida de su decisión de oír a dos de los testigos propuestos por ella.

31. El 17 de diciembre de 2013, la recurrida presentó ante el director del CSUE una reclamación contra la decisión del Consejo de Disciplina de 16 de diciembre de 2013.

32. Tras la celebración de la audiencia el 13 de enero de 2014, el Consejo de Disciplina emitió un dictamen motivado el 4 de febrero de 2014, a tenor del cual, por una parte, se consideraba por unanimidad que la recurrida no había cumplido sus obligaciones profesionales y, por otra parte, se recomendaba que se la degradara en el escalafón en al menos dos grados, de modo que dejara de desempeñar cargos con responsabilidades directivas.

33. Una vez oída la recurrida el 25 de febrero de 2014, el director del CSUE la separó del servicio por causa disciplinaria el 28 de febrero de 2014, decisión que comenzó a surtir efectos una vez transcurrido un mes desde dicha fecha (en lo sucesivo, «decisión de separación del servicio»), considerando lo siguiente:

«Habida cuenta de la gravedad de su falta, como se desprende del informe del director elevado al Consejo de Disciplina, confirmado por el dictamen motivado de este Consejo, de la imposibilidad de asignarle el nivel y las responsabilidades propuestas en el referido dictamen, así como de su negativa a reconocer que su conducta fue inapropiada, resuelvo, al amparo del artículo 7 del anexo IX [del Estatuto del personal del CSUE], imponerle la siguiente sanción:

– separación del servicio, lo que implica la extinción de su contrato con el CSUE.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, letra a), inciso vii), del [Estatuto del personal del CSUE], [su] contrato se extinguirá en el plazo de un mes desde la notificación de la presente decisión.»

34. La recurrida presentó el 17 de abril de 2014 una reclamación administrativa contra la decisión de separación del servicio, que fue desestimada por decisión del director del CSUE de 4 de junio de 2014. El 12 de junio de 2014, la recurrida impugnó la decisión de separación del servicio ante la Comisión de Recursos.

35. Mediante decisión de 26 de enero de 2015 (en lo sucesivo, «decisión de la Comisión de Recursos»), notificada a la recurrida el 23 de marzo de 2015, la Comisión de Recursos desestimó sus pretensiones de que se anulasen la decisión de apertura del procedimiento disciplinario y la decisión de suspensión. Por otra parte, tras desestimar la totalidad de los motivos de recurso invocados por la recurrida contra la decisión de separación del servicio, la Comisión de Recursos anuló dicha decisión parcialmente, únicamente en la medida en que se había fijado la fecha en que esta debía surtir efectos el 31 de marzo de 2014, en lugar del 4 de abril de 2014.

III. Sentencia recurrida y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

36. El 28 de mayo de 2015, la recurrida interpuso una acción ante el Tribunal General consistente en un recurso de anulación y un recurso de indemnización. Con arreglo al artículo 263 TFUE, la recurrida solicitó: i) la anulación de la decisión de apertura del procedimiento disciplinario, la decisión de suspensión, la decisión de separación del servicio, la decisión mediante la que el director del CSUE había denegado de manera implícita su solicitud de asistencia por un presunto acoso laboral y la decisión de la Comisión de Recursos (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones impugnadas»); ii) en su caso, la anulación de la decisión del director de CSUE de 4 de octubre de 2013 por la que se desestimaba su reclamación contra la decisión de denegación de su solicitud de asistencia, la decisión de apertura del procedimiento disciplinario y la decisión de suspensión, así como, por otro lado, la decisión del director del CSUE de 4 de junio de 2014 por la que se desestimaba su reclamación contra la decisión de separación del servicio. Con arreglo al artículo 268 TFUE, la recurrida solicitó una indemnización por los perjuicios presuntamente sufridos. Asimismo, pidió que se condenase al CSUE al pago de las costas más los intereses.

37. En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, en primer lugar, que tenía competencia para conocer del procedimiento. Esta competencia se derivaba, respectivamente, en lo tocante al control de legalidad de las decisiones impugnadas, del artículo 263 TFUE y, en lo concerniente a las pretensiones dirigidas a que se estableciera la responsabilidad extracontractual de la Unión, 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 (en lo sucesivo, «Carta»).⁷ A continuación, el Tribunal General desestimó las excepciones de inadmisibilidad del CSUE basadas en la existencia de una relación laboral de carácter contractual entre la recurrida y el CSUE.⁸ Pero el Tribunal General sí estimó las excepciones de inadmisibilidad formuladas por el CSUE en relación con la pretensión de anulación de la decisión de denegación de asistencia (al no haber respetado la recurrida el procedimiento administrativo previo) y de la decisión de apertura del procedimiento disciplinario (por tratarse de un acto de trámite).⁹ Por último, el Tribunal General declaró que eran admisibles las alegaciones basadas en la ilegalidad del procedimiento seguido ante el Consejo de Disciplina.¹⁰

38. En cuanto al fondo del asunto, en primer lugar el Tribunal General estimó la excepción de ilegalidad formulada por la recurrida contra el artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE, declarando dicha disposición inaplicable al caso de autos. En consecuencia, el Tribunal General resolvió que «la decisión de la Comisión de Recursos, adoptada al amparo de las potestades que le

⁷ Sentencia recurrida, apartados 80 a 114.

⁸ Sentencia recurrida, apartados 118 a 132.

⁹ Sentencia recurrida, apartados 133 a 138 y 139 a 143, respectivamente.

¹⁰ Sentencia recurrida, apartados 144 a 150.

confería esta disposición, se encuentra privada de base jurídica, por lo que procede anularla, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos invocados por la demandante contra la decisión de la Comisión de Recursos». ¹¹ El Tribunal General anuló asimismo la decisión de separación del servicio ¹² y la decisión de suspensión, ¹³ al considerar que, al instruir la investigación administrativa referida a la recurrida, el CSUE: i) había incumplido su obligación de instruirla minuciosa e imparcialmente, y ii), había violado el derecho de la recurrida a ser oída y su derecho de acceso al expediente.

39. El Tribunal General pasó entonces a ocuparse de las pretensiones indemnizatorias de la recurrida. En primer lugar, declaró que no podía conceder una indemnización por el perjuicio material presuntamente sufrido por la recurrida, pues sería prematuro hacerlo «sin antes conocer las medidas adoptadas por el CSUE para ejecutar la [sentencia del Tribunal General]». En segundo lugar, el Tribunal General decidió conceder, *ex æquo et bono*, una indemnización de 10 000 euros por el perjuicio moral ocasionado a la recurrida por el estado de incertidumbre acerca de los hechos que se le imputaban y por un daño a su honorabilidad y reputación profesional. ¹⁴

40. En consecuencia, la sentencia recurrida: i) anuló la decisión de la Comisión de Recursos; ii) anuló la decisión de suspensión; iii) anuló la decisión de separación del servicio; iv) condenó al CSUE a pagar a la recurrida la suma de 10 000 euros como indemnización por el perjuicio moral sufrido por esta; v) desestimó el recurso en lo demás; vi) condenó al CSUE a cargar con sus propias costas y con las de la recurrida, y vii) condenó al Consejo a cargar con sus propias costas.

41. En su recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, presentado el 10 de enero de 2019, el CSUE solicita la anulación de la sentencia recurrida, la desestimación de las pretensiones de la recurrida y que esta sea condenada a cargar con las costas del procedimiento. El Consejo intervino en apoyo de las pretensiones del CSUE.

42. Por su parte, la recurrida solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas al CSUE.

43. Las partes expusieron sus tesis en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 4 de diciembre de 2019.

IV. Apreciación

44. El CSUE fundamenta su recurso de casación en cuatro motivos. Los dos primeros se dirigen directamente contra las apreciaciones del Tribunal General en cuanto a su competencia para conocer del asunto y a la admisibilidad de las pretensiones de la recurrida. Los motivos tercero y cuarto se refieren a las apreciaciones del Tribunal General sobre el fondo del asunto.

45. Voy a comenzar mi análisis con los dos primeros motivos de casación del CSUE, que, en mi opinión, conviene tratar conjuntamente, pues están interconectados. Con ambos se pretende demostrar —recurriendo a argumentos que se solapan en gran medida— que en los Tratados de la Unión no existe un fundamento para las conclusiones del Tribunal General en relación con su competencia para conocer de las pretensiones formuladas por la recurrida.

¹¹ Sentencia recurrida, especialmente apartados 160 y 161.

¹² Sentencia recurrida, apartados 168 a 231.

¹³ Sentencia recurrida, especialmente apartados 232 a 241.

¹⁴ Sentencia recurrida, apartados 242 a 261.

A. Motivos de casación primero y segundo

1. Alegaciones de las partes

46. En primer lugar, el CSUE reprocha a la sentencia recurrida el hecho de concluir, en sus apartados 80 a 114, que el Tribunal General es competente para conocer de todas las pretensiones formuladas por la recurrida. Por un lado, el CSUE alega que, conforme al principio de atribución de competencias, para que sea competente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe haber una disposición expresa al efecto, disposición que no existe en el presente caso. Por otro lado, tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia *Elitaliana*,¹⁵ el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente cuando la decisión impugnada afecta al presupuesto de la Unión. Sin embargo, el presupuesto del CSUE está constituido exclusivamente por aportaciones de los Estados miembros. Asimismo, el CSUE aduce que el Tribunal General no puede fundar su competencia únicamente en virtud del principio de igualdad de trato, equiparando a los agentes con otras categorías de trabajadores.

47. En segundo lugar, el CSUE alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al concluir, en los apartados 118 a 123 de la sentencia recurrida, que el recurso de anulación de la recurrida está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 263 TFUE y que su reclamación de responsabilidad extracontractual está comprendida en el artículo 268 TFUE. En particular, el CSUE alega que la recurrida, como miembro de la plantilla del CSUE, no puede ser considerada un «tercero» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero. Además, en opinión del CSUE, la sentencia *H/Consejo y otros*¹⁶ no se puede aplicar por analogía, pues el presente asunto se refiere a un agente contractual, y no a un agente destinado en comisión de servicios por un Estado miembro o una institución de la Unión.

48. En tercer lugar, el CSUE arguye que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en los apartados 124 a 132 de la sentencia recurrida, al desestimar su excepción de inadmisibilidad basada en la naturaleza contractual del litigio. Dada la naturaleza contractual de la relación entre la recurrida y el CSUE, y en la medida en que el artículo 270 TFUE no es aplicable al presente asunto, en opinión del CSUE la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea solo podría derivarse de una cláusula compromisoria contenida en el contrato, de conformidad con el artículo 272 TFUE. Sin embargo, en el contrato de la recurrida con el CSUE no se había incluido tal cláusula compromisoria.

49. El Consejo respalda la argumentación del CSUE.

50. En cambio, la recurrida considera que estos argumentos son infundados. En su opinión, el Tribunal General acertó al declararse competente para conocer de todas las pretensiones formuladas por ella y al resolver que eran admisibles.

2. Competencia (1): alcance de la excepción de la PESC

51. Para examinar los argumentos del CSUE, estimo conveniente comenzar haciendo unas observaciones generales sobre el alcance de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la PESC, a la luz del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE.

15 Sentencia de 12 de noviembre de 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (en lo sucesivo, «sentencia *Elitaliana*»).

16 Sentencia de 19 de julio de 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (en lo sucesivo, «sentencia *H/Consejo y otros*»).

a) Relato de lo acontecido hasta la fecha

52. El artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE excluyen la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto a las disposiciones relativas a la PESC y a los actos adoptados sobre la base de dichas disposiciones, con dos excepciones. Ambas disposiciones han sido objeto de diversas sentencias del Tribunal de Justicia, de las cuales las siguientes son especialmente relevantes en el contexto del presente procedimiento.

53. En las sentencias *Mauritius*¹⁷ y *Tanzania*,¹⁸ el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que estaba facultado para comprobar si un acuerdo internacional relativo a la PESC había sido negociado y celebrado conforme al procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE. En efecto, dado que dicho procedimiento está previsto en una disposición ajena a la PESC, el Tribunal de Justicia está facultado para conocer de los presuntos vicios de procedimiento que den lugar a una infracción de aquel.

54. En la sentencia *Elitaliana*, el Tribunal de Justicia se declaró competente para conocer de un recurso de anulación dirigido contra una decisión adoptada por una misión civil de la PESC sobre la adjudicación de un contrato público que generó un gasto a cargo del presupuesto de la Unión, por una presunta infracción de las normas de contratación pública de la Unión. El contrato se regía por el Reglamento financiero,¹⁹ un instrumento jurídico que no pertenece a la PESC.

55. En la sentencia *Rosneft*,²⁰ el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 19 TUE, 24 TUE y 40 TUE, el artículo 275 TFUE y el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, sobre la validez de actos que hayan sido adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC sobre medidas restrictivas, siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen bien sobre el control de la conformidad de dichas decisiones con el artículo 40 TUE, bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas.

56. Por último, en la sentencia *H/Consejo y otros*, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tenía competencia para conocer de los recursos de anulación contra las decisiones adoptadas por el jefe de una misión de la PESC en relación con el traslado de un agente en comisión de servicios de un Estado miembro de una oficina a otra de la misión. Es importante a este respecto la aclaración realizada por el Tribunal de Justicia en el sentido de que la competencia también existe respecto de los actos que tienen contenido relativo a la PESC y ajeno a la PESC (en lo sucesivo, «decisiones de contenido dual»²¹).

57. Los principios fundamentales que se derivan de estas sentencias son los siguientes.

58. En primer lugar, dado que el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE introducen una excepción (en lo sucesivo, «excepción de la PESC») a la regla de la competencia general conforme a la cual el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea competencia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, estas disposiciones deben interpretarse restrictivamente.

17 Sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo* (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Sentencia de 14 de junio de 2016, *Parlamento/Consejo* (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1).

20 Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236) (en lo sucesivo, «sentencia *Rosneft*»).

21 Véase la sentencia *H/Consejo y otros*, apartados 54 y 55.

59. En segundo lugar, aunque un acto de la Unión pueda guardar relación con la PESC, o incluso pueda ser adoptado en un «contexto de la PESC», en la medida en que se base en un fundamento jurídico (sustantivo o procesal) distinto de la PESC, los tribunales de la Unión son competentes para controlar el respeto de las disposiciones relevantes ajenas a la PESC.

60. En tercer lugar, los actos adoptados por las instituciones y órganos de la Unión, tales como los actos de gestión del personal, no quedan excluidos de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea solamente por haber sido adoptados sobre la base de disposiciones relativas a la PESC.

61. Por lo tanto, considerados en su conjunto, dichos principios dan a entender que, para poder quedar comprendidos en la excepción de la PESC, los actos de la Unión deben reunir dos requisitos: por un lado, deben basarse *formalmente* en disposiciones de la PESC; por otro, el acto también debe constituir, por su *contenido* o *sustancia*, una medida de PESC.

62. El primero de estos requisitos se deriva del tenor literal del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE. En cuanto al segundo, es cierto que no se menciona expresamente en estas disposiciones. Y también es cierto que la introducción gradual de este requisito adicional por la labor jurisprudencial ha significado que se reduzca el ámbito de aplicación de la excepción de la PESC, quedando sujetos a control actos que aparentemente estarían incluidos en la excepción, al menos desde una lectura más formal de los Tratados.

63. Sin embargo, a mi entender, esta evolución es totalmente correcta. Antes de describir los criterios de interpretación de este segundo requisito, voy a explicar por qué la interpretación sistemática, histórica y teleológica del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE respalda la dirección adoptada por el Tribunal de Justicia.

b) Elementos relevantes para la correcta interpretación del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE

64. Examinados a la luz del panorama constitucional de la Unión Europea, no resulta extraño en modo alguno que el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE sean objeto de una interpretación restrictiva.

65. En primer lugar, no se puede obviar que, aunque la PESC es un ámbito que se rige por «reglas y procedimientos específicos»,²² también forma parte del Derecho de la Unión. La incompetencia en materia de la PESC no significa la ausencia de todo criterio sustantivo. Para empezar, la acción exterior de la Unión, ya sea en el ámbito de la PESC o de otras políticas, se rige por los mismos principios y objetivos.²³ La Unión debe velar «por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas».²⁴

66. Y, lo que es más importante, cabe argumentar que los actos adoptados dentro de la PESC deben ser conformes con los principios generales del Derecho de la Unión, incluidos los derechos fundamentales consagrados en la Carta. En efecto, el artículo 51, apartado 1, de la Carta establece una *definición institucional* del ámbito de aplicación de este instrumento en relación con la acción de la Unión: la Carta se aplica cada vez que actúe una institución, órgano, organismo o agencia de la Unión. El artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE no ponen en entredicho esta afirmación, sino que introducen una exclusión del control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin excluir la aplicabilidad de la Carta ni de otras disposiciones del Derecho primario en este

²² Artículo 24 TUE, apartado 1.

²³ Véase el artículo 21 TUE, apartados 1 y 2. Con carácter más general, véase el artículo 7 TFUE.

²⁴ Artículo 21 TUE, apartado 3 (el subrayado es mío).

ámbito. Por lo tanto, pese a las significativas limitaciones respecto al control judicial de las medidas en materia de la PESC (que llevaron al Abogado General Wahl a calificar la PESC como *lex imperfecta*²⁵), no por ello estos actos dejan de estar sometidos a reglas. *Lex imperfecta* no es lo mismo que *absentia legis*.

67. En segundo lugar, partiendo de la sentencia de referencia *Les Verts I*,²⁶ el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la (actual) Unión Europea es una comunidad de Derecho y que el Tratado ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de legalidad de los actos de las instituciones. Hoy en día, el Estado de Derecho no solo figura entre los valores fundamentales de la Unión enunciados en el artículo 2 TUE, sino que, conforme a los artículos 21 TUE y 23 TUE, también se considera como uno de los principios rectores de la acción exterior de la Unión, incluido el ámbito específico de la PESC.

68. Tal como ha recalcado insistentemente el Tribunal de Justicia, la propia existencia de una tutela judicial efectiva para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia de un Estado de Derecho.²⁷ En particular, el sistema de los Tratados consiste en abrir un recurso directo contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos.²⁸

69. Dicho esto, es totalmente cierto que, como alega el CSUE, a la luz del artículo 13 TUE, apartado 2, y del artículo 51, apartado 2, de la Carta, el artículo 47 de esta no puede conferir competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando los Tratados las excluyen.²⁹ No obstante, tal como acertadamente señaló el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, el principio de tutela judicial efectiva conlleva que la exclusión de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión respecto a actos que afecten a las personas debe interpretarse restrictivamente.³⁰ Dicho con otras palabras, el artículo 47 de la Carta no permite al Tribunal de Justicia reescribir los Tratados, pero sí le exige que interprete las disposiciones existentes de manera que puedan alcanzar su máximo potencial de protección para todo aquel que se vea afectado por los actos de las instituciones y órganos de la Unión.

70. En tercer lugar, la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma claramente que, con independencia del régimen jurídico en que actúen, en principio las instituciones de la Unión están sujetas al control judicial. De conformidad con el artículo 19 TUE, con carácter general, corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea llevar a cabo esta tarea, a fin de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

71. Por ejemplo, en la sentencia *Florescu*³¹ el Tribunal de Justicia declaró que un Memorando de Acuerdo celebrado en 2009 por la Comisión Europea (en nombre de la entonces Comunidad Europea) y Rumanía debía considerarse como un acto de las instituciones a efectos del artículo 267 TFUE, a pesar de su naturaleza *sui generis*. En la sentencia *James Elliott Construction*,³² el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que era competente para interpretar a título prejudicial una norma técnica armonizada, a pesar de que estas normas no son actos vinculantes, sino documentos de uso voluntario y de que son formalmente adoptadas por organismos privados. El

25 Véanse las conclusiones en el asunto H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:212), punto 45.

26 Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166) (en lo sucesivo, «sentencia *Les Verts I*»). Más recientemente, véase la sentencia de 5 de noviembre de 2019, *BCE y otros/Trasta Komerbanka y otros* (C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923), apartado 54 y jurisprudencia citada.

27 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 95 y jurisprudencia citada.

28 Véanse, en particular, las sentencias *Les Verts I*, apartado 24, y *Elitaliana*, apartado 67.

29 Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartado 44. Véase, más recientemente, la sentencia *Rosneft*, apartado 74.

30 En este sentido, véase también la sentencia *Rosneft*, apartado 74.

31 Sentencia de 13 de junio de 2017, *Florescu y otros* (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Sentencia de 27 de octubre de 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821).

Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que las normas técnicas armonizadas producen efectos jurídicos y de que la Comisión intervenía en su proceso de adopción y aplicación. Por otro lado, en la sentencia Ledra,³³ el Tribunal de Justicia declaró que el comportamiento ilícito de las instituciones de la Unión cuando actúan fuera del marco jurídico de la Unión puede dar lugar a un recurso de indemnización por responsabilidad extracontractual con arreglo a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE.

72. En cuarto lugar, un análisis histórico del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE no respalda una interpretación de estas disposiciones que vaya más allá de lo estrictamente necesario para preservar las peculiaridades de la PESC. La excepción de la PESC está concebida principalmente para salvaguardar el característico «*equilibrio institucional*» buscado por los redactores de los Tratados en esta materia.³⁴ Dada su naturaleza eminentemente política, se decidió que debía corresponder básicamente al Consejo Europeo y al Consejo definir y aplicar la PESC, y al Alto Representante y a los Estados miembros ponerla en práctica.³⁵ Además, se consideró que las nuevas disposiciones de la PESC, pese a estar formalmente integradas en los Tratados de la Unión, debían entenderse «sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior».³⁶

73. A la luz de estas consideraciones, el estricto alcance otorgado a la excepción de la PESC es coherente con numerosos principios constitucionales claves de la Unión Europea. A continuación voy a analizar lo que significan estos principios en la práctica.

c) Contenido propio de la PESC

74. El artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE son expresiones de una «excepcionalidad por el contenido»: los redactores de los Tratados entendían que los asuntos de la PESC eran esencialmente políticos y, por lo tanto, no eran susceptibles de control judicial. No debe pasarse por alto, a este respecto, que, por su propia naturaleza, la PESC es una política operativa: una política con la cual la Unión persigue sus objetivos (que se definen de manera amplia) por medio de una serie de acciones (que se definen de manera amplia), principalmente de carácter ejecutivo y político.³⁷

75. Tal y como se desprende claramente de las disposiciones del título V, capítulo 2, del Tratado de la Unión Europea (especialmente, del artículo 25 TUE), las normas y actos de la PESC tienen como objeto principal regular la acción de las instituciones y órganos de la Unión, por un lado, y de los Estados miembros, por otro. Una medida «típica» de la PESC no pretende crear derechos y obligaciones para los particulares.³⁸

76. Partiendo de estas premisas, los redactores de los Tratados decidieron que toda controversia relativa a la aplicación de estas disposiciones debía resolverse en el plano político, sin la intervención de los tribunales. Visto así, el hecho de que los particulares no puedan impugnar la legalidad de las medidas de la PESC ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendría por qué generar un vacío significativo en el ordenamiento jurídico de la Unión.

33 Sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Véase, por ejemplo, *European Convention, Discussion Circle on the Court of Justice*, «Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy» (CONV689/1/03REV1), punto 5. Con carácter más general, sobre el origen de estas disposiciones y con referencias a los respectivos actos preparatorios, véase Deinza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 311 a 322, o bien Heliskoski, J., «Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy», *Europe and the World: A law review*, vol. 2(1):3, UCL Press, 2018, pp. 2 a 5.

35 Artículos 24 TUE, apartado 1, y 26 TUE.

36 Véase la Declaración n.º 13 («Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común»), anexa al Tratado de Lisboa.

37 Sobre esta expresión, véanse las conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:212), punto 59.

38 Véase, por ejemplo, el artículo 24 TFUE, apartado 1: «Queda excluida la adopción de actos legislativos».

77. Por lo tanto, la determinación de si el Tribunal de Justicia es competente o no para conocer de un asunto debe seguir fielmente la misma lógica en que los redactores de los Tratados basaron las referidas decisiones. De acuerdo con este punto de vista, no puede interpretarse que la excepción de la PESC comprenda los actos que, pese a estar relacionados con la PESC o incluso haber sido formalmente adoptados en el marco de la misma, no tratan directamente de la definición, aplicación o ejecución de dicha política. En otras palabras, cuando el vínculo entre un acto de la Unión y una acción o actuación relativa a la política exterior de la Unión o a la seguridad de la Unión es meramente indirecto, difícilmente se puede justificar excluir la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En esos casos, ninguna intervención de los tribunales de la Unión podría restringir (o, al menos, sería muy poco probable que pudiera restringir) el margen de maniobra que se atribuye a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de la PESC.

78. Además, cabe añadir que las facultades —limitadas— del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para controlar la legalidad de determinados actos formalmente adoptados en el marco de la PESC no implican en modo alguno que los tribunales de la Unión puedan revisar (o que estén dispuestos a revisar) decisiones en materia de política exterior o de seguridad que son eminentemente políticas. Con independencia de si el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE codifican o no una suerte de «doctrina de la cuestión política», el Tribunal de Justicia ha demostrado ser muy respetuoso con los límites que los Tratados y, en particular, el principio de separación de poderes, imponen a su función constitucional.^{39 40} El Tribunal de Justicia ha declarado también reiteradamente que, cuando las instituciones de la Unión dispongan de una amplia facultad de apreciación y, en particular, cuando hayan de tomar decisiones de naturaleza esencialmente política y realizar apreciaciones complejas, las apreciaciones que subyacen tras el ejercicio de esa facultad se someten a un control judicial limitado.⁴¹

79. Por todo ello queda claro que el hecho de que un acto se base *formalmente* en disposiciones de la PESC o se adopte en este ámbito no basta para que entre en juego la excepción de la PESC. El acto debe tener además un *contenido* propio de la PESC.

80. Esto suscita irremediablemente la cuestión de cuál es el contenido propio de la PESC. Reconozco que es imposible formular un criterio de validez universal que sirva para trazar un límite preciso entre el contenido de la PESC y el contenido ajeno a la PESC. Tal delimitación implicaría necesariamente una valoración caso por caso, que dependería en gran medida del contexto.

81. No obstante, de la actual jurisprudencia⁴² parece deducirse que los *actos administrativos ordinarios* (es decir, los actos de la administración de la Unión que no están intrínsecamente asociados a la aplicación de la PESC) no presentan (suficiente) contenido de PESC para quedar excluidos del control judicial. Entre dichos actos se incluyen generalmente, por ejemplo (y en particular), las decisiones de gestión del personal, las relativas al presupuesto y los gastos y las adoptadas en los procedimientos normales y ordinarios de contratación.

39 Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo* (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 77 y jurisprudencia citada. Respecto al autocontrol del Tribunal de Justicia, véanse, en la doctrina jurídica, con más referencias: Koutrakos, P.: «Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, Cambridge University Press, 2017, p. 13.

40 Tal y como ha declarado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, «la exclusión de una cuestión política del control judicial es básicamente una expresión de la separación de poderes» [véase la sentencia *Baker/Carr*, 369 U. S. 186 (1962)]. Véanse también las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381), punto 52.

41 Véase, más recientemente, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), apartados 95 y 96 y jurisprudencia citada.

42 Véase la jurisprudencia citada en los puntos 54 y 56 de las presentes conclusiones.

82. Quisiera subrayar los términos «generalmente» y «normal» u «ordinario»: la clave es que el contenido de la decisión sea común, en contraposición al contenido específico de la PESC. En sentido abstracto, la idea se capta mejor, quizá, mediante un ejercicio mental de paralelismo del contenido: ¿podría adoptarse en otro contexto, ajeno a la PESC, el acto impugnado que se basa formalmente en una disposición de la PESC? Si es así, ¿serían su contenido y las consideraciones que llevan a su adopción similares, o incluso las mismas, si se adoptasen en un contexto ajeno a la PESC? Si la respuesta a ambas preguntas es afirmativa, es probable que el acto no presente un contenido propio de la PESC.

83. En efecto, los actos administrativos ordinarios normalmente carecen de connotaciones políticas o estratégicas. Pese a haberse adoptado en el contexto de la PESC, se refieren a la gestión ordinaria de la administración de la Unión. Además, pueden afectar perfectamente a la situación de personas físicas o jurídicas concretas. En tales circunstancias no queda otra opción que aplicar en toda su dimensión el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta. Se trata de actos susceptibles de control judicial, con independencia de su designación formal.

84. Por último, como ya he mencionado,⁴³ el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente que las anteriores consideraciones también son válidas respecto de las decisiones de contenido dual. No obstante, yo no interpretaría esta afirmación en el sentido de que los tribunales de la Unión deban controlar toda infracción o error alegado en relación con dichas decisiones. Ciertamente, puede ser difícil discernir el contenido dual de tales actos. Si una decisión de contenido dual puede ser objeto de control merced a su contenido ajeno a la PESC, podría llegar a producirse también alguna intrusión colateral en el contenido de PESC.

85. Precisamente por estas razones, propongo interpretar la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en este ámbito como una escala o zona de transición gradual, y no como una cuestión extrema de todo o nada, en la que la mera existencia de contenido dual lleve automáticamente a someter todo al control judicial. En un extremo de dicha escala están las decisiones que, pese a basarse formalmente en una disposición de la PESC, por su contenido tienen poco que ver con esta política. En el otro extremo están las decisiones que claramente entran de lleno en la excepción de la PESC. En el medio se situaría la zona gris donde se moverían las decisiones de contenido dual o múltiple y respecto a las cuales sería conveniente actuar con cautela y autocontrol.⁴⁴ Si el contenido ajeno a la PESC de un acto es meramente secundario respecto a su contenido propio de la PESC, este ha de prevalecer, limitando o incluso excluyendo del todo el control judicial.

d) El presente asunto

86. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, soy del parecer de que el Tribunal General no incurrió en error al declararse competente para conocer del asunto.

87. Las decisiones impugnadas son actos de gestión ordinaria del personal y no incluyen, al menos por lo que respecta a los hechos expuestos y debatidos ante el Tribunal de Justicia, ningún contenido específico de la PESC. En efecto, las decisiones impugnadas no se pueden diferenciar de otras decisiones que pudieran haberse adoptado en una situación similar con relación a trabajadores contratados por cualquier agencia u organismo constituidos en el ámbito de otras políticas de la Unión.

⁴³ Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

⁴⁴ Véase también el punto 78 de las presentes conclusiones. Si, en tales situaciones, se llega a admitir con reticencias la competencia del Tribunal de Justicia respecto a algunos elementos de la decisión, la intensidad del control no puede ser sino harto limitada.

88. Además, en contra de los argumentos formulados por el CSUE, en mi opinión es irrelevante que las normas de la Unión supuestamente infringidas por las decisiones impugnadas no afecten al presupuesto de la Unión. De la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Elitaliana* no se deduce que los actos de la Unión adoptados en el ámbito de la PESC solo sean susceptibles de control cuando vulneren normas relativas al presupuesto de la Unión. El elemento de dicho asunto en virtud del cual el acto quedó sometido al control de los tribunales de la Unión era el hecho de que, pese a proceder de una entidad creada dentro de la PESC (y, por tanto, posiblemente con arreglo a disposiciones relativas a la PESC), i) la decisión impugnada había sido adoptada sobre la base de disposiciones ajenas a la PESC, y ii) el recurrente alegaba infracciones de disposiciones ajenas a la PESC.

89. Por lo tanto, el elemento presupuestario en el asunto *Elitaliana* es, en mi opinión, un ejemplo concreto de la regla general que he tratado de esbozar en la sección anterior de las presentes conclusiones: las decisiones sobre contratación de que se trataba en dicho asunto eran ejemplos de actos ordinarios de administración, que no estaban inherentemente asociados a la ejecución de la PESC y, por tanto, no quedaban excluidos del control judicial.

3. Competencia (2): el carácter contractual de la relación laboral y la ausencia de una cláusula compromisoria

90. A continuación voy a explicar por qué considero que el Tribunal General tampoco incurrió en error de Derecho al declararse competente a pesar de otros dos argumentos formulados por el CSUE: el hecho de que la relación laboral se fundara en un contrato entre la recurrida y el CSUE y la ausencia de una cláusula compromisoria específica en dicho contrato de trabajo a favor del Tribunal de Justicia de Justicia de la Unión Europea.

a) Observaciones preliminares sobre los asuntos de personal

91. La relación entre la Unión Europea y su personal se rige principalmente por el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en lo sucesivo, «Estatuto de los funcionarios»).⁴⁵ Con arreglo al artículo 270 TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene el «monopolio» para conocer de los litigios entre la Unión y sus agentes, «dentro de los límites y en las condiciones que establezca el [Estatuto de los funcionarios]».

92. Sin embargo, las agencias y otros organismos de la Unión Europea con frecuencia disponen de su propio reglamento de personal, que puede ser similar o no al Estatuto de los funcionarios.⁴⁶ Tal y como he mencionado en el punto 8 de las presentes conclusiones, el CSUE cuenta con su propio reglamento de personal. Por lo que atañe al presente procedimiento, el Estatuto del personal del CSUE fue adoptado por Decisión del Consejo de 14 de septiembre de 2009.⁴⁷

93. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Estatuto del personal del CSUE, sus disposiciones serán aplicables al «personal contratado por el [CSUE]», salvo ciertas excepciones.

45 Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEA) (DO 1962, 45, p. 1385; EE 01/01, p. 19), en su versión modificada.

46 Existen asimismo agencias, misiones y otros organismos de la Unión Europea que no disponen de su propio reglamento de personal y que celebran contratos de diversa naturaleza con sus agentes. En función de la normativa aplicable a dichos contratos, las consideraciones que se desarrollan en las presentes conclusiones respecto a la situación de la recurrida pueden ser válidas o no para los agentes de dichas agencias, misiones y demás organismos de la Unión Europea. Véase, a este respecto, el asunto C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, aún pendiente.

47 Esta Decisión derogó el anterior Estatuto del personal del CSUE, adoptado por el Consejo el 21 de diciembre de 2001 (DO 2002, L 39, p. 44) y posteriormente modificado.

94. Por su parte, el artículo 1, apartado 2, del Estatuto del personal del CSUE define el término «trabajador» en el sentido de que comprende dos categorías de empleados:

- «a) los agentes, que tienen contrato con el [CSUE] y ocupan plazas presupuestarias enumeradas en la plantilla que se aneja cada año al presupuesto del [CSUE];
- b) los agentes locales que tienen contrato con el Centro en virtud de la legislación nacional local.»

95. Por lo tanto, el Estatuto del personal del CSUE básicamente establece un sistema dual de contratación del personal.⁴⁸ Por un lado, el CSUE puede contratar a sus trabajadores como «agentes», y en ese caso la relación contractual entre el trabajador y la agencia se regirá esencialmente por las disposiciones del Estatuto del personal del CSUE. Y, por otro lado, el CSUE puede contratar a su personal como «agentes locales», con contratos sujetos a la legislación nacional.

96. Desde el punto de vista contractual, por tanto, las dos categorías de trabajadores presentan diferencias, las cuales han de tener inevitablemente efectos en cuanto al tribunal competente para conocer de los litigios laborales entre trabajador y empleador.

97. Con respecto a los *agentes locales*, tanto el CSUE como la persona contratada gozan de amplia libertad para negociar los diversos aspectos de su futura relación profesional. Las características esenciales de dicha relación se establecen en el propio contrato y se complementan, en su caso, con la legislación nacional aplicable. A diferencia de los agentes, la relevancia del Estatuto del personal del CSUE (o de cualquier otro acto similar de las instituciones de la Unión) es mucho más limitada a este respecto. Por lo tanto, la relación profesional entre el empleador y sus trabajadores se puede calificar en propiedad como contractual.

98. En consecuencia, con respecto a los agentes locales, la responsabilidad contractual de la agencia se rige, en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo primero, «por la ley aplicable al contrato de que se trate». Así pues, el contrato puede incluir una cláusula compromisoria o disposiciones especiales que otorguen la competencia, por ejemplo, a los tribunales locales o a otros órganos jurisdiccionales nacionales. Tampoco se excluyen otras opciones de resolución de controversias. Además, con arreglo al artículo 272 TFUE, también se puede otorgar la competencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En efecto, en estos casos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se puede considerar competente con carácter exclusivo, pues ello iría en contra de lo dispuesto en los artículos 272 TFUE y 274 TFUE.⁴⁹

99. En cambio, cuando contrata *agentes*, el CSUE dispone de un margen de actuación menor. Es cierto que la relación profesional entre el agente y la agencia de la Unión se establece por contrato. Sin embargo, no sería apropiado considerar tal relación como estrictamente contractual. El contrato de trabajo es, en esencia, la forma de acceder a un cargo cuyos elementos sustanciales no son determinados libremente por las partes de dicho contrato. De hecho, la relación profesional entre el agente y la agencia se rige en gran medida por un acto de Derecho público de la Unión: el Estatuto del personal del CSUE. Por lo tanto, el procedimiento que se sigue para la contratación, la redacción del contrato correspondiente y la elección del marco legal aplicable implica el ejercicio de prerrogativas que se atribuyen a la agencia en virtud de un acto de la Unión de validez general.⁵⁰

⁴⁸ En lo sucesivo, me voy a centrar en el personal contratado directamente por el CSUE, dejando aparte a los trabajadores que pueden ser destinados en comisión de servicios por los Estados miembros y las instituciones de la Unión.

⁴⁹ El artículo 274 TFUE dispone que, «sin perjuicio de las competencias que los Tratados atribuyen al [Tribunal de Justicia de la Unión Europea], los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales». A este respecto, véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), apartado 19.

⁵⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Pflugradt/BCE (C-409/02 P, EU:C:2004:625), apartados 33 y siguientes, en relación con el apartado 129 de la sentencia recurrida. En sentido similar, conclusiones del Abogado General Léger en el asunto Pflugradt/BCE (EU:C:2004:416), puntos 32 a 36.

100. En otras palabras, el contrato es básicamente un medio para adherirse al régimen obligatorio establecido en el Estatuto del personal del CSUE. Y lo mismo sucede con la elección (o, mejor dicho, la ausencia de elección) del fuero competente para la resolución de las controversias laborales. Estos elementos están determinados con carácter vinculante en el Estatuto del personal del CSUE. En este sentido, la agencia en cuestión no actúa como cualquier otro empleador (privado).

101. En estas circunstancias, cualquier decisión sobre la responsabilidad contractual de la agencia derivada de una infracción del contrato de trabajo implicará inevitablemente la interpretación de disposiciones que están contenidas en un acto de Derecho público, adoptado por las instituciones de la Unión con arreglo al procedimiento establecido en los Tratados y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (serie «L»). A este respecto, ha de recordarse que, conforme al artículo 19 TUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea «garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados».⁵¹

102. De esta forma, llegamos a la situación concreta de la parte recurrida y a la forma en que se valoró dicha situación en la sentencia recurrida.

b) El presente asunto

103. Es indudable que el CSUE contrató a la recurrida como agente a efectos del artículo 1, apartado 2, letra a), del Estatuto del personal del CSUE. Así queda patente tanto en la oferta formulada por el CSUE a la recurrida como en el contrato celebrado entre las partes. Los escritos de 7 y 8 de julio de 2009 del director del CSUE dirigidos a la recurrida hacen referencia incluso al «nombramiento» de la recurrida para el puesto ofrecido.

104. No se discute que el Estatuto de los funcionarios no es de aplicación en el presente caso y, en consecuencia, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene competencia (exclusiva) para revisar las decisiones impugnadas ni el recurso de indemnización con arreglo al artículo 270 TFUE.⁵²

105. No obstante, en los apartados 99, 120 y 123 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para conocer del asunto en virtud de los artículos 263 TFUE y 268 TFUE.

106. A la luz del marco jurídico antes expuesto, estoy de acuerdo con este análisis. Los argumentos formulados por el CSUE y el Consejo en contra de esta conclusión se basan, a mi parecer, en una interpretación errónea de la sentencia recurrida o, en cualquier caso, son jurídicamente incorrectos.

107. En primer lugar, no es acertado afirmar que el Tribunal General basó su competencia en el presente asunto únicamente en el principio de igualdad. El Tribunal General declaró claramente que su competencia se basaba en los artículos 263 TFUE y 268 TFUE. A este respecto, explicó por qué las pretensiones de la recurrida no estaban comprendidas en la excepción establecida por el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE, que se debe interpretar restrictivamente.⁵³ Una de las razones es, precisamente, que cualquier otra interpretación sería contraria al principio de igualdad, ya que los agentes en situaciones similares serían tratados de forma diferente respecto al examen judicial de las controversias laborales.⁵⁴

⁵¹ Véase asimismo el apartado 107 de la sentencia recurrida.

⁵² Véase asimismo el apartado 122 de la sentencia recurrida.

⁵³ Véanse, en particular, los apartados 80 a 84 de la sentencia recurrida.

⁵⁴ Apartados 94 a 97 de la sentencia recurrida.

108. Las consideraciones que preceden también dejan claro que no pueden prosperar las afirmaciones del CSUE respecto a la infracción del principio de atribución por el Tribunal General, al declararse competente sin el respaldo de disposición alguna del Tratado.

109. En segundo lugar, el CSUE alega que las decisiones impugnadas no producen efectos frente a terceros en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero, por lo que no pueden ser recurridas en virtud de esta disposición. Según el CSUE, dado que la recurrida es una empleada del CSUE, no puede ser considerada un «tercero» con respecto a su empleador. Por lo tanto, puesto que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, permite a los particulares interponer recurso contra los actos «en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo», el CSUE entiende que dichas decisiones no pueden ser revisadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

110. A mi parecer, el argumento del CSUE no se sostiene. Los párrafos primero y segundo del artículo 263 TFUE se refieren a la admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos por los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión contra cualquier acto de la Unión destinado a producir efectos jurídicos. Sin embargo, para que un acto sea recurrible dichos efectos deben producirse «frente a terceros». Con este requisito se pretende excluir la posibilidad de recurrir actos denominados *interna corporis*, es decir, actos relativos a la organización interna de una institución y que no producen efectos jurídicos fuera de ese ámbito.⁵⁵ Existen dos razones principalmente que explican esta exclusión. La primera, que, por su estatuto constitucional, las instituciones de la Unión han de poder organizar su funcionamiento interno de la manera que estimen conveniente. La segunda, que ninguna institución o Estado miembro tiene interés jurídico en impugnar disposiciones cuyos efectos son estrictamente internos de otra institución.

111. Ahora bien, este no es obviamente el caso en nuestro asunto. Las decisiones impugnadas estaban destinadas a producir efectos en la situación jurídica de la recurrida, que (al menos a este respecto) goza de una personalidad jurídica independiente de la de la agencia. Además, dichas decisiones son manifiestamente actos destinados a la recurrida a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En este contexto procede tener en cuenta que, según reiterada jurisprudencia, constituyen actos que pueden ser objeto de un recurso de anulación las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica.⁵⁶

112. Además, siguiendo estrictamente la lógica de su planteamiento, los argumentos formulados por el CSUE dejarían sin acceso a tribunal alguno a toda una categoría de su personal, incluso a la principal categoría de su personal. Una categoría claramente definida por un acto de Derecho derivado, el Estatuto del personal del CSUE, que desde cualquier interpretación razonable constituye un régimen jurídico de la Unión,⁵⁷ quedaría excluida tanto del artículo 270 TFUE como del artículo 263 TFUE. Por lo tanto, se vería atrapada en una especie de «tierra de nadie» judicial.

113. En tercer y último lugar, no me convence el argumento del CSUE según el cual, dado que su relación con la recurrida es de carácter contractual, el Tribunal General solo sería competente si el contrato hubiese incluido una cláusula compromisoria a favor del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En los puntos 99 a 101 de las presentes conclusiones he explicado por qué considero que, en una situación como la del presente procedimiento, el litigio suscita cuestiones que van más allá del

55 Véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de febrero de 1988, *Les Verts/Parlamento* (190/84, EU:C:1988:94, apartado 8; en lo sucesivo, *Les Verts II*); de 23 de marzo de 1993, *Weber/Parlamento* (C 314/91, EU:C:1993:109), apartado 9, y de 6 de abril de 2000, *España/Comisión* (C 443/97, EU:C:2000:190), apartado 28.

56 Véanse, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, *IBM/Comisión* (60/81, EU:C:1981:264), apartado 9, y de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), apartado 13.

57 Por consiguiente, es diferente del personal local cuyos contratos se rigen probablemente por la legislación local, con una cláusula compromisoria a favor de los tribunales locales (del Estado miembro) (véanse los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones).

simple cumplimiento por el empleador (el CSUE) del contrato celebrado con uno de sus trabajadores (la recurrida). Para agentes como la recurrida, las controversias laborales normalmente giran en torno a la cuestión de si la agencia de la Unión ha actuado conforme a las normas generales establecidas por una decisión del Consejo: el Estatuto del personal del CSUE.

114. En consecuencia, carece de relevancia en el presente asunto si la recurrente se encuentra o no en una situación similar a la del recurrente en el asunto que dio lugar a la sentencia H/Consejo y otros del Tribunal de Justicia (extremo que ha sido objeto de amplio debate entre las partes). Conviene añadir, a título incidental, que (tal como reconoció el Consejo en la vista), si los trabajadores destinados por los Estados miembros en comisión de servicios han de tener acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las mismas condiciones que los destinados por las instituciones de la Unión (tal y como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia H/Consejo y otros), con mayor motivo ha de ser así también para los agentes como la recurrida. En efecto, mientras que los primeros podrían obtener con mayor facilidad una tutela judicial adecuada por parte de los tribunales de los Estados miembros desde donde fueron destinados,⁵⁸ esto no sucede necesariamente con los segundos. En efecto, los agentes son contratados directamente por una institución u organismo de la Unión y no tienen, ni pueden tener, relación profesional alguna con las autoridades nacionales.

115. Por último, quisiera observar que, en los apartados 124 a 132 de la sentencia recurrida, el Tribunal General explicó adecuadamente por qué la recurrida, en su opinión, se encontraba en una situación comparable a la de otros empleados de las instituciones y organismos de la Unión. Yo no aprecio ningún error de Derecho manifiesto ni desnaturalización de los hechos o de las pruebas en esos pasajes.

116. Por lo tanto, procede desestimar los dos primeros motivos de casación del CSUE.

4. Alcance y consecuencias de la competencia del Tribunal de Justicia: excepción de ilegalidad del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE

117. Estoy de acuerdo con la apreciación del Tribunal General según la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente en el presente asunto.

118. Sin embargo, no comparto las consecuencias que el Tribunal General asocia a tal apreciación. En mi opinión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar la excepción de ilegalidad de la recurrida respecto al artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal de CSUE.

119. Para empezar, debo señalar que, en sus observaciones, el CSUE no ha hecho alusión a este aspecto como motivo específico de casación. Sin embargo, el error del Tribunal General a este respecto es consecuencia lógica de los argumentos que formuló en sus motivos primero y segundo. Si prosperasen los argumentos del CSUE en dichos motivos, inevitablemente se desvirtuarían también las apreciaciones del Tribunal General sobre la ilegalidad del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE.

120. Además, la posible invalidez del artículo 28, apartado 6, de Estatuto del personal del CSUE tiene también mayor relevancia práctica, dado que, tal como confirmó el CSUE en la vista oral, tras pronunciarse la sentencia recurrida el CSUE ha suspendido las funciones de la Comisión de Recursos. Por lo tanto, las conclusiones del Tribunal de Justicia sobre este aspecto concreto determinarían no solo el futuro de ese órgano, sino también, indirectamente, el de otros órganos similares establecidos en el seno de otras agencias u organismos para dirimir las controversias en asuntos de personal.

⁵⁸ Cabe señalar que dichos tribunales tienen la facultad, o la obligación, de remitir al Tribunal de Justicia una cuestión sobre la interpretación o la validez del acto de la Unión con arreglo al artículo 267 TFUE.

121. En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, al declarar inapelables las decisiones de la Comisión de Recursos, el artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE entra en conflicto con el artículo 19 TUE y el artículo 256 TFUE. En consecuencia, el Tribunal General llegó a la conclusión de que, al crear una Comisión de Recursos con competencia exclusiva y alternativa a la del Tribunal y al mantener dicha Comisión de Recursos incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Decisión 2009/747 infringió los Tratados. Por lo tanto, declaró inaplicable el artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE en el caso de autos.⁵⁹

122. A mi parecer, esta conclusión es excesivamente amplia e innecesaria. Me atrevo a sugerir que, contemplada en su entorno legislativo y en su contexto más amplio, cabe otra interpretación del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal de CSUE, una interpretación que sea conforme con el artículo 19 TUE, apartado 1, y con el artículo 47 de la Carta, respetando al mismo tiempo las opciones institucionales específicas del legislador de la Unión, en este caso el Consejo.

a) Artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE: ¿recurso administrativo o judicial?

123. El artículo 28, apartado 1, del Estatuto del personal del CSUE, en su parte correspondiente, permite a las personas a las que se aplique dicho Estatuto «dirigirse al Director para solicitarle que adopte una decisión con respecto a ellas en lo relativo a los asuntos que contempla el [Estatuto del personal del CSUE]». Con arreglo al artículo 28, apartados 2 a 4, del Estatuto del personal del CSUE, cualquier decisión (explícita o implícita) de este tipo del director puede ser objeto de un procedimiento de reclamación administrativa o de arbitraje (este último, solamente opcional). Por su parte, el artículo 28, apartado 5, del Estatuto del personal de CSUE dispone que, «una vez agotada la primera vía de recurso (*recurso de reposición*), el agente podrá interponer *recurso contencioso* ante la Comisión de recursos del [CSUE]». ⁶⁰

124. Por lo tanto, considerado en su conjunto, el artículo 28 del Estatuto del personal del CSUE parece ocuparse solamente de los recursos *administrativos*, incluidos los que se sustancian ante la Comisión de Recursos. Las referencias a este último procedimiento hablan de *recurso contencioso*, tanto en el artículo 28, apartado 5, del Estatuto del personal del CSUE como en el anexo X (Comisión de Recursos) de dicho Estatuto.⁶¹ No hay ninguna referencia en el artículo 28 del Estatuto del personal del CSUE ni, por lo demás, en ninguna otra disposición del mismo, al control *judicial* de las decisiones del CSUE en materias reguladas dicho Estatuto.

125. El controvertido apartado 6 del artículo 28 aparece en este contexto. Es clave la frase inicial de dicha disposición, según la cual «las resoluciones de la Comisión de Recursos serán inapelables y tendrán carácter ejecutivo para ambas partes. La Comisión de recursos podrá: [...]».

126. Considerada en su contexto interno, la cláusula «serán inapelables» podría interpretarse, por un lado, como la voluntad del legislador de la Unión de excluir todo *recurso de carácter judicial*, es decir, un deseo real de impedir el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, en tal caso podría considerarse que solo es preciso suprimir esa parte de la primera frase del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE, no este apartado en su totalidad. Por otro lado, esta misma frase podría entenderse también en el sentido de que, una vez pronunciada la decisión de la Comisión de Recursos sobre un asunto, no cabe ningún otro *recurso de carácter administrativo* dentro del sistema del Estatuto del personal del CSUE, sin decir nada acerca de un posible recurso ante un tribunal.

⁵⁹ Véanse los apartados 152 a 160 de la sentencia recurrida.

⁶⁰ El subrayado es mío.

⁶¹ Véase, en particular, el punto 1 del anexo X.

127. No tiene mucho sentido emprender un ejercicio lingüístico comparativo en esta fase y discutir si las diversas versiones (igualmente auténticas) tienen exactamente el mismo significado o si algunas de ellas apuntan más hacia un recurso administrativo mientras otras apuntan hacia un recurso judicial. Como de costumbre, el examen de las diversas versiones lingüísticas de una norma solo sirve para constatar su diversidad semántica.⁶²

128. En lugar de ello, yo señalaría que, en otros textos, incluidas disposiciones de Derecho primario, se utilizan términos diferentes al referirse a recursos de carácter judicial. En particular, según el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, «*toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva*».⁶³

129. Por lo tanto, si se considera en su integridad el artículo 28 del Estatuto del personal del CSUE, y a la vista de (o en contraste con) el artículo 47 de la Carta y el artículo 263 TFUE, párrafo quinto, no queda claro en absoluto que su apartado 6 pretenda excluir cualquier recurso *judicial* contra las decisiones de la Comisión de Recursos del CSUE. Por el contrario, considero que esta disposición debe interpretarse en el sentido de que se refiere solamente a más recursos de carácter administrativo.

b) El contexto amplio: ¿competencia «tolerante» o «intolerante»?

130. Al Tribunal de Justicia de la Unión Europea se le atribuye una competencia inherente para la interpretación de los actos del Derecho de la Unión, a no ser que su competencia esté expresamente excluida en virtud de disposiciones de los Tratados. Este es realmente el punto de partida.

131. De igual manera, el legislador de la Unión goza de una facultad de apreciación para elegir el sistema de resolución de controversias que estime conveniente para cada agencia, órgano u organismo de la Unión, siempre que dicho sistema no invada las prerrogativas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sus competencias propias.

132. Hay una forma proporcionada, tolerante, de conciliar estas dos proposiciones. Aun reconociendo dicha amplia facultad de apreciación y admitiendo una gran variedad de opciones institucionales, no se ha de olvidar la regla de oro residual: siempre que establezca un régimen jurídico derivado, el legislador de la Unión debe garantizar en algún punto del procedimiento la posibilidad de someter a la consideración de un tribunal independiente un asunto relativo a una decisión definitiva en materia de personal. Si la decisión se refiere al ejercicio de poderes públicos de la Unión por parte de un organismo de la Unión dentro del ámbito de un régimen legislativo de la Unión, dicho tribunal es, en último término, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

133. Desde una perspectiva más general, el doble imperativo de tutela judicial independiente de las personas y de interpretación uniforme del Derecho de la Unión vincula no solo a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión en el plano nacional,⁶⁴ sino también a las instituciones de la Unión cuando negocian y diseñan mecanismos de resolución externa de controversias que impliquen algún elemento de interpretación del Derecho de la Unión.⁶⁵ Por lo

⁶² Véase un ejercicio similar en relación con el igualmente ambiguo artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO 2009, L 243, p. 1), en mis conclusiones presentadas en el asunto El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659), puntos 28 a 33.

⁶³ El subrayado es mío.

⁶⁴ Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 41.

⁶⁵ Véanse, en este sentido, el dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartados 66, 68 y 80; el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartados 174 a 176 y 246, y el dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341), apartado 111.

tanto, esta misma lógica ha de ser válida también, con mayor motivo, para todo mecanismo de resolución interna de controversias de la Unión, en particular en el caso de asuntos de personal sustanciados dentro de los diversos organismos y agencias de la Unión con arreglo a sus respectivos estatutos de personal, al margen del ámbito de aplicación del Estatuto de los funcionarios.

134. A este respecto, estoy de acuerdo con el Tribunal General en que, a los efectos del presente asunto, carece de pertinencia la cuestión de si la Comisión de Recursos del CSUE cumple los criterios para ser considerado un tribunal independiente e imparcial,⁶⁶ pero por una razón diferente: aunque la Comisión de Recursos del CSUE cumpliera dichos criterios, de modo que pudiera satisfacer el imperativo de la tutela judicial efectiva, seguiría pendiente aún el problema de la falta de uniformidad en la interpretación del Derecho de la Unión. Una vez más, si dicha consideración limita las opciones institucionales de los Estados miembros, e incluso otros regímenes de Derecho internacional a los que pertenece o pretende pertenecer la Unión, con mayor motivo ha de ser así también respecto a los regímenes internos de la Unión.

135. Dicho esto, de ahí no se deduce necesariamente que el acceso a los tribunales de la Unión deba ser concedido *de forma inmediata* y que las agencias u organismos de la Unión no puedan tener su propio mecanismo de resolución de controversias, ni siquiera de carácter semi-judicial, al que deba acudir en primer lugar, incluso con carácter obligatorio. Puede ser positivo para una buena administración de justicia que, en casos como el del presente recurso de casación, la controversia se dirima previamente ante un órgano que, pese a estar constituido dentro de una agencia o anejo a ella, deba valorar el asunto de manera independiente en el marco de un procedimiento cuasijudicial. Una opinión cualificada y neutral puede ser no solo más útil para ayudar a las partes a llegar a una solución amistosa, sino que también puede servir para aclarar aspectos de la controversia que quizá habrán de ser resueltos por los tribunales de la Unión. Así pues, la existencia de un sistema interno de recursos que preceda, pero no excluya en último término la vía judicial, puede proporcionar a las partes una forma rápida, práctica y menos costosa para la resolución de las controversias. Además, puede contribuir a evitar litigios innecesarios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

136. No obstante, como ya he señalado, el CSUE no ha alegado en el presente procedimiento que el Tribunal General cometiera un error de interpretación del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE. En cualquier caso, tal error no podría llevar a la anulación de la sentencia recurrida, ya que no pone en entredicho *las apreciaciones sustantivas* de dicha sentencia en cuanto a las decisiones impugnadas: la decisión de apertura del procedimiento disciplinario, la de suspensión y la de separación del servicio.

137. Es cierto que el Tribunal General afirmó que exclusivamente anulaba la decisión de la Comisión de Recursos porque, habiendo considerado inválido el artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE, llegaba a la conclusión de que dicha decisión se había adoptado sin una base jurídica adecuada.⁶⁷ Sin embargo, en gran medida la decisión de la Comisión de Recursos no hacía sino confirmar las decisiones impugnadas.⁶⁸ Su decisión no tenía efecto alguno sobre la situación jurídica de la recurrida al margen de los que se derivaban de las decisiones impugnadas.⁶⁹ Por lo tanto, las razones que llevaron al Tribunal General a anular la primera hubieran bastado también para anular las segundas.

⁶⁶ Apartado 110 de la sentencia recurrida.

⁶⁷ Apartado 161 de la sentencia recurrida.

⁶⁸ Véanse, en particular, los apartados 38, 45 y 46 de la sentencia recurrida.

⁶⁹ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de febrero de 2018, LL/Parlamento (C-326/16 P, EU:C:2018:83), apartados 38 y 39.

B. Tercer motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

138. Con su tercer motivo, el CSUE alega que, en su valoración de la legalidad de la decisión de separación del servicio, el Tribunal General desnaturalizó los hechos en dos ocasiones.

139. La primera, al no tener en cuenta el hecho de que las personas que rellenaron el cuestionario elaborado por el investigador ya habían sido entrevistadas verbalmente por el mismo investigador durante el estudio llevado a cabo entre enero y febrero de 2013. Además, se habían mantenido también reuniones bilaterales con 24 agentes durante la investigación administrativa. Al no haber tenido en cuenta debidamente estos hechos, el Tribunal General llegó a la conclusión errónea de que el uso del cuestionario constituía un instrumento manifiestamente inadecuado para establecer los hechos y para evaluar el comportamiento de la recurrida, a diferencia de las entrevistas bilaterales, que habrían sido un método más adecuado.

140. En segundo lugar, el CSUE alega que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al considerar que la decisión se basaba únicamente en acusaciones referidas a tipos generales de comportamientos, sin establecer la existencia de ningún caso o comportamiento concreto que pudiera calificarse de «acoso». En realidad, se había adjuntado al informe de la investigación documentación adicional, como testimonios escritos de agentes, cartas y certificados médicos. Sin embargo, estos documentos no fueron tenidos en cuenta por el Tribunal General.

141. La recurrida replica que las denominadas «entrevistas» a que se refiere el CSUE no habían sido mencionadas en el procedimiento ante el Tribunal General, por lo que constituyen hechos nuevos, inadmisibles en esta fase del procedimiento. Además, afirma que el CSUE no aportó ninguna información sobre el contenido de dichas entrevistas. En cualquier caso, en opinión de la recurrida, la existencia de entrevistas previas no desvirtúa las conclusiones del Tribunal General en cuanto a la inadecuación de la investigación y a la falta de imparcialidad.

2. Análisis

142. Antes que nada, procede recordar que en el procedimiento de casación son admisibles las alegaciones relativas a los hechos considerados probados y a la apreciación que de estos se hace cuando el recurrente alega que el Tribunal General efectuó apreciaciones cuya inexactitud material se desprende de los documentos obrantes en autos o desnaturalizó las pruebas que le fueron sometidas. En particular, se da una desnaturalización de los elementos de prueba cuando, sin que sea necesaria la práctica de nuevas pruebas, la apreciación de los elementos de prueba que constan en autos resulta manifiestamente errónea.⁷⁰

143. Pues bien, esto no sucede en el caso de autos.

144. En primer lugar, debo señalar que, aunque del conjunto del informe se puede deducir que los agentes a quienes se dirigió el cuestionario también habían sido entrevistados previamente, no deja de ser cierto que las conclusiones del informe se basan *exclusivamente* en las respuestas al cuestionario. Desde este punto de vista, carece de relevancia que los agentes que rellenaron el cuestionario hubiesen sido previamente entrevistados durante el estudio general sobre las relaciones humanas.

⁷⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisión (C-326/05 P, EU:C:2007:443), apartados 57 y 60 y jurisprudencia citada.

145. Además, el Tribunal General no criticó el uso del cuestionario en sí. En los apartados 200 a 207 de la sentencia recurrida, explicó con cierto detalle las razones por las que, habida cuenta de las circunstancias del caso, el cuestionario utilizado en la investigación resultaba inadecuado para establecer la realidad del acoso del que se acusaba a la recurrida.

146. En segundo lugar, en contra de lo que alega el CSUE, el informe de la investigación presentado al Tribunal General no lleva anexa ninguna documentación adicional, incluidos testimonios escritos de agentes. Por lo tanto, difícilmente puede reprocharse al Tribunal General no haber tenido en cuenta «toda la documentación» supuestamente utilizada por el investigador para llegar a sus conclusiones. De hecho, yo no he podido identificar ningún documento de este tipo en el expediente. El único ejemplo de testimonio escrito que hace referencia a hechos concretos y precisos son las respuestas a las preguntas abiertas que figuraban al margen del cuestionario de opción múltiple. Sin embargo, el Tribunal General sí tuvo en cuenta dichas respuestas, tal como se deduce claramente del apartado 203 de la sentencia recurrida.

147. Por lo tanto, no parece que la sentencia recurrida esté viciada por no haber tenido en cuenta determinadas pruebas o hechos, ni que haya desnaturalizado las pruebas y los hechos que tuvo en cuenta.

C. Cuarto motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

148. Con su cuarto motivo de casación, el CSUE alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al interpretar los artículos 1 y 2 del anexo IX del Estatuto del personal del CSUE y el concepto de «derechos de defensa» consagrado en el artículo 41 de la Carta.

149. En primer lugar, el CSUE alega que el derecho de una persona investigada por acoso a formular observaciones sobre los hechos investigados antes de que concluya la investigación administrativa puede someterse a límites a fin de proteger los intereses de terceros implicados. En cualquier caso, las diversas entrevistas preliminares, especialmente las llevadas a cabo con motivo de la evaluación anual, sobre las cuales podría haber formulado observaciones la recurrida, deben considerarse suficientes para garantizar el derecho a ser oído.

150. En segundo lugar, el CSUE alega que ni del Estatuto del personal del CSUE ni de la jurisprudencia se desprende que deba mediar un espacio de tiempo mínimo entre la convocatoria a una audiencia previa a la apertura del procedimiento disciplinario y la fecha de dicha audiencia. En su opinión, en todo caso dicho plazo debe valorarse a la luz del principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta, en particular, los graves hechos imputados a la recurrida y la urgencia de la situación. Además, la decisión de iniciar el procedimiento disciplinario no constituye un acto que afecte negativamente a los intereses de la recurrida, sino que se trata de un acto de trámite.

151. En tercer lugar, el CSUE considera que su director, en el ejercicio de su facultad de apreciación, decidió legítimamente que los derechos e intereses de quienes habían presentado denuncias de acoso prevalecían sobre el derecho de la recurrida a acceder a los documentos antes de que se adoptase la decisión de iniciar el procedimiento disciplinario. En efecto, dado el reducido tamaño de la agencia y que ocho de las trece personas subordinadas a la recurrida habían presentado denuncia, existía un elevado riesgo de represalias, riesgo que se mantenía incluso tras la conclusión de la investigación.

152. La recurrida responde defendiendo el razonamiento de la sentencia recurrida. En particular, alega que el argumento relativo al riesgo de represalias no fue formulado ante el Tribunal General, de modo que es inadmisibile. En cualquier caso, en su opinión el CSUE no explicó por qué el hipotético riesgo de represalias habría de seguir existiendo incluso después de que la recurrida hubiera sido apartada del servicio y ya no tuviera acceso a las instalaciones del CSUE.

2. Análisis

153. Estimo que el cuarto motivo de casación también debe ser desestimado.

154. En particular, en el apartado 221 de la sentencia el Tribunal General declaró acertadamente que, en el contexto de una investigación como la que se llevó a cabo sobre la recurrida, la administración debe ponderar dos derechos: por una parte, el derecho de la persona objeto de la denuncia a ejercer su derecho de defensa y, por otra parte, el derecho del denunciante a que su denuncia se examine correctamente y se trate de manera confidencial.⁷¹

155. El Tribunal General continuó examinando si el CSUE había ponderado correctamente los intereses contrapuestos de la recurrida y de los denunciantes. En las circunstancias del caso de autos, el Tribunal General llegó a la conclusión de que no había sido así. En el apartado 222 de la sentencia recurrida, teniendo en cuenta las disposiciones correspondientes del Estatuto del personal del CSUE,⁷² el Tribunal General consideró que la revelación de los testimonios escritos a la recurrida no podría haber puesto en peligro la realización adecuada de la investigación. En el apartado 223 de dicha sentencia, el Tribunal General observó también que, para proteger el deber de confidencialidad de la administración protegiendo al mismo tiempo el derecho de defensa de la recurrida, el CSUE podría haber permitido a esta última acceder a una versión anónima de los testimonios.

156. En mi opinión, las consideraciones del Tribunal General a este respecto son correctas. No tengo nada claro que, como alega el CSUE, fuera totalmente imposible conceder a la recurrida el acceso a una versión anónima de los testimonios, ni siquiera con supresiones parciales⁷³ o de forma resumida.⁷⁴ Estoy de acuerdo en que, habida cuenta del pequeño tamaño de la agencia, el CSUE debía tener muy en cuenta los riesgos de represalias que podrían haberse ocasionado si la recurrida hubiese podido identificar a los denunciantes. Sin embargo, dichos riesgos se podrían haber reducido sustancialmente con un cuidadoso ejercicio de anonimización y supresiones parciales. A menos que se supriman parcialmente hasta el punto de que resulten incomprensibles, un acceso limitado o parcial a los testimonios es claramente preferible a la total denegación del acceso.

157. En cualquier caso, y lo que es quizá más importante, es evidente que el riesgo de represalias desaparecía desde el momento en que la recurrida quedaba suspendida de sus funciones. Sin embargo, ni siquiera en ese momento se le concedió acceso a los testimonios de los testigos (ni siquiera de forma anónima o con supresiones parciales).

158. Con estos antecedentes, no creo que el Tribunal General aplicase criterios jurídicos erróneos al comprobar si el CSUE había conseguido encontrar el equilibrio correcto entre el derecho de defensa de la recurrida y el derecho de confidencialidad de los agentes que habían participado en la investigación. Tampoco aprecio desnaturalización alguna de los hechos ni del claro sentido de las pruebas por parte del Tribunal General en su valoración de las circunstancias del caso.

⁷¹ Véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de abril de 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), apartado 52.

⁷² En particular, el artículo 2 del anexo IX del Estatuto del personal del CSUE, conforme al cual el director del CSUE tiene la obligación de dar traslado a cualquier persona investigada de todos los documentos del expediente entre la terminación de la investigación y la adopción de la decisión de incoar un procedimiento disciplinario.

⁷³ Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe en el asunto HF/Parlamento (C-570/18 P, EU:C:2020:44), puntos 71 y 72.

⁷⁴ Véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de abril de 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), apartado 59.

159. De igual manera, no aprecio error de Derecho alguno por parte del Tribunal General cuando, en el apartado 216 de la sentencia recurrida, considera poco razonable que a la recurrida «se le conced[iera] un plazo inferior a 48 horas para que presentara sus observaciones acerca [del informe de la investigación]». Es cierto que ninguna disposición del Estatuto del personal del CSUE establece un plazo específico a este respecto. Sin embargo, conforme a reiterada jurisprudencia, cuando la duración de un procedimiento no está determinada por una disposición del Derecho de la Unión, el carácter «razonable» del plazo utilizado por la institución para adoptar el acto debe apreciarse en función de las circunstancias correspondientes y, en particular, de la trascendencia del litigio para el interesado, de la complejidad del asunto y del comportamiento de las partes intervinientes.⁷⁵

160. En consecuencia, soy del parecer de que la valoración específica de la adecuación de un plazo en un caso concreto, salvo que se desnaturalicen los hechos o las pruebas, no es un aspecto susceptible de recurso de casación. En cualquier caso, teniendo en cuenta los hechos especialmente graves que se imputaban a la recurrida y la duración de la investigación en el momento en que se le pidió que respondiese al informe de la investigación, en modo alguno considero que fuese poco razonable la conclusión del Tribunal General en cuanto a la amplitud del plazo concedido a la recurrida.

V. Costas

161. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que resulta aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

162. La recurrida ha solicitado la condena en costas. Dado que, a mi parecer, las tesis del CSUE no han prosperado, debe ser condenado a cargar con las costas del presente procedimiento.

163. Por su parte, ha de disponerse que el Consejo cargue con sus propias costas.

VI. Conclusión

164. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene en costas al Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).
- Condene al Consejo a cargar con sus propias costas.

⁷⁵ Véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 2013, *Review of Arango Jaramillo y otros/BEI* (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134), apartado 28 y jurisprudencia citada.