



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MICHAL BOBEK  
presentadas el 2 de febrero de 2021<sup>1</sup>

**Asunto C-758/19**

**OH**  
**contra**  
**ID**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de Atenas, Grecia)]

«Petición de decisión prejudicial — Artículos 268 TFUE, 270 TFUE, 340 TFUE y 343 TFUE — Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea — Artículos 11, 17 y 19 — Antiguo miembro de la Comisión — Inmunidad de jurisdicción — Acción por responsabilidad extracontractual — Suspensión de la inmunidad — Competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»

## **I. Introducción**

1. El demandante en el procedimiento principal es un nacional griego que fue contratado por la Comisión Europea como agente temporal. Trabajó en el gabinete de un entonces miembro de la Comisión (el demandado en el procedimiento principal; en lo sucesivo, «demandado»). Tras una supuesta pérdida de la confianza en la relación entre estas dos personas, la Comisión decidió poner fin al contrato del demandante.

2. El demandante considera que, como consecuencia de la finalización de su relación laboral, sufrió daños y perjuicios tanto patrimoniales como morales, para cuya compensación interpuso una demanda (civil) ante un tribunal de primera instancia de Atenas. Al albergar dudas acerca de su competencia para conocer de la demanda, dicho tribunal ha planteado una serie de cuestiones al Tribunal de Justicia. En particular, desea saber contra quién ha de ir dirigida realmente la demanda (contra el antiguo comisario o contra la Unión Europea) y ante qué órgano jurisdiccional se ha de presentar (los tribunales nacionales o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

3. El artículo 11 del Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 7»), anexo a los Tratados de la Unión, presenta el siguiente tenor:

«En el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y otros agentes de la Unión:

- (a) gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas, sin perjuicio de las disposiciones de los Tratados relativas, por una parte, a las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios y agentes ante la Unión y, por otra, a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de los litigios entre la Unión y sus funcionarios y otros agentes. Continuarán beneficiándose de dicha inmunidad después de haber cesado en sus funciones;

[...]».

4. Con arreglo al artículo 17 del mismo Protocolo:

«Los privilegios, inmunidades y facilidades a favor de los funcionarios y otros agentes de la Unión se otorgarán exclusivamente en interés de esta última.

Cada institución de la Unión estará obligada a suspender la inmunidad concedida a un funcionario u otro agente en los casos en que estime que esta suspensión no es contraria a los intereses de la Unión.»

5. En virtud del artículo 19 del Protocolo n.º 7, sus artículos 11 y 17 son aplicables a los miembros de la Comisión.

### B. Derecho nacional

6. Según el órgano jurisdiccional remitente, en el presente litigio son aplicables las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Civil griego relativas al ámbito competencial de los tribunales griegos y a la inmunidad de jurisdicción de determinados grupos de personas.

7. En concreto, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Código de Enjuiciamiento Civil, los extranjeros que gozan de inmunidad de jurisdicción quedan exentos de la jurisdicción de los tribunales griegos, salvo si se trata de litigios relativos a derechos reales sobre bienes inmuebles.

8. Por su parte, el artículo 24 del mismo Código establece que los griegos que tienen el privilegio de inmunidad de jurisdicción, así como los funcionarios del Estado en misión en el extranjero, están sujetos a la competencia del órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenían su residencia antes de su misión y, si antes de su misión no tenían residencia, de los órganos jurisdiccionales de la capital del Estado.

### III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

9. El 1 de noviembre de 2014, el demandante entró al servicio de la Comisión Europea como agente temporal contratado al amparo del artículo 2, letra c), del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea («ROA»)<sup>2</sup>. Se le contrató para el cargo de jefe adjunto del gabinete del demandado, que había sido nombrado comisario.

10. En abril de 2016, la Dirección de Recursos Humanos y Seguridad de la Comisión Europea notificó al demandante que se extinguía su relación laboral con la Comisión Europea, al cabo de un plazo de preaviso de tres meses, con efectos a partir del 1 de agosto de 2016, debido a la falta de confianza señalada por el demandado en su persona.

11. Al considerar que no se había respetado su derecho a ser oído antes de que se adoptase la decisión de poner fin a su contrato, el demandante presentó una reclamación contra dicha decisión en virtud del artículo 90 del Estatuto de los Funcionarios. Esta reclamación fue desestimada el 29 de noviembre de 2016.

12. El 10 de marzo de 2017, el demandante impugnó la decisión que ponía fin a su contrato ante el Tribunal General, alegando una violación de su derecho a ser oído. Al hallar fundada su pretensión, el 10 de enero de 2019 el Tribunal General anuló la decisión impugnada.<sup>3</sup>

13. Tras dictarse esta sentencia, la Comisión concedió al demandante la posibilidad de ser oído. El 10 de abril de 2019, la Comisión adoptó una nueva decisión por la que se ponía fin al contrato del demandante como agente temporal. El demandante impugnó la decisión mediante una reclamación administrativa que fue desestimada por la propia Comisión mediante decisión de 14 de agosto de 2019.

14. El 2 de diciembre de 2019, el demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso por el que solicitaba la anulación de la nueva decisión que ponía fin a su contrato. Mediante su sentencia de 13 de enero de 2021, el Tribunal General desestimó el recurso.<sup>4</sup>

15. Paralelamente, el 13 de septiembre de 2017, el demandante inició otro procedimiento contra el demandado ante el Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de Atenas, Grecia).

16. En este procedimiento, el demandante alegó que el demandado había formulado afirmaciones difamatorias en relación con un desempeño incorrecto de sus funciones. Debido a ello, el demandante había supuestamente sufrido tanto perjuicios patrimoniales como daños morales. Los primeros consistían en el salario que le hubiera correspondido a cargo de la Comisión Europea durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2016 y el 31 de octubre de 2019, por un total de 452 299,32 euros. Los segundos se derivaban del menoscabo sufrido en su reputación, que constituye un obstáculo para su futura carrera en las instituciones y órganos de

<sup>2</sup> Con arreglo a dicha disposición, por «agente temporal» se entiende «el agente contratado para ejercer funciones al servicio de una persona que desempeñe un mandato previsto en el Tratado de la Unión Europea o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o el Presidente electo de una de las instituciones u organismos de la Unión, de un grupo político del Parlamento Europeo o del Comité de las Regiones, o de un grupo del Comité Económico y Social Europeo, y que no haya sido elegido de entre los funcionarios de la Unión». Véase el Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA), por el que se establece 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 (EE 01/01, p. 19), en su versión modificada.

<sup>3</sup> Sentencia de 10 de enero de 2019, RY/Comisión (T-160/17, EU:T:2019:1).

<sup>4</sup> Asunto T-824/19, RY/Comisión (T-824/19, no publicada, EU:T:2021:6).

la Unión y que el demandante cifra en 600 000 euros. Con estos fundamentos, el demandante solicitó al tribunal nacional que dictase una resolución provisionalmente ejecutable con la que se obligase al demandado a resarcirle el perjuicio patrimonial y el daño moral ocasionados, a la revocación de las afirmaciones supuestamente difamatorias y al pago de las costas del procedimiento.

17. El órgano jurisdiccional remitente señala que la demanda se dirige contra un antiguo comisario, que tiene la nacionalidad griega, pero a quien, de conformidad con el artículo 343 TFUE y los artículos 11, 17 y 19 del Protocolo n.º 7, se le reconoce el privilegio de la inmunidad de jurisdicción. En una certificación de 22 de diciembre de 2017 que ha sido presentada ante el órgano jurisdiccional remitente, la Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad de la Comisión Europea declaró que el demandado «disfrutaba en su condición de miembro de la Comisión de inmunidad en procedimientos jurídicos relacionados con actos realizados por este con carácter oficial, incluidas las manifestaciones orales y escritas, de conformidad con los artículos 11 y 19 del [Protocolo n.º 7]. El Colegio de Comisarios podrá suspender la inmunidad a petición de un juez nacional, salvo que la suspensión de la inmunidad sea contraria a los intereses de la Unión».

18. En estas circunstancias, y al albergar dudas acerca de la correcta interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, el Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de Atenas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Son equivalentes los términos “inmunidad de jurisdicción” e “inmunidad” en el artículo 11 del [Protocolo n.º 7], habida cuenta de su formulación y de su finalidad?
- 2) ¿La “inmunidad de jurisdicción/inmunidad” prevista en el artículo 11, comprende e incluye, junto con las acciones penales, también las acciones civiles ejercidas mediante demanda contra miembros de la Comisión por terceros perjudicados?
- 3) ¿Existe suspensión de la “inmunidad de jurisdicción/inmunidad” del comisario también en el marco de una demanda civil en su contra, como la del presente asunto? En caso de respuesta afirmativa, ¿quién debe iniciar el procedimiento de suspensión?
- 4) ¿Son competentes los tribunales de la Unión Europea para conocer de una acción por responsabilidad extracontractual, como la del presente asunto, contra el comisario?»

19. Han presentado observaciones escritas el demandante, el demandado y la Comisión.

#### **IV. Análisis**

20. En mi opinión, el interrogante esencial del presente asunto se recoge en la cuarta cuestión prejudicial: quién es el demandado correcto y cuál es la jurisdicción adecuada para resolver un litigio en el que un antiguo agente de una institución de la Unión reclama una indemnización por los perjuicios supuestamente causados por un antiguo miembro de dicha institución. Por lo tanto, voy a comenzar con esta cuestión. Posteriormente, me ocuparé de las tres primeras cuestiones prejudiciales, simplemente en aras de la exhaustividad, pues la respuesta que propongo a la cuarta cuestión hace que la respuesta a las otras tres sea redundante.

## A. Cuarta cuestión prejudicial

21. Con su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para conocer de una acción por responsabilidad extracontractual como la del procedimiento principal, dirigida contra un antiguo comisario.

22. En esta cuestión se plantean dos problemas diferentes: el de la identidad del demandado y de la jurisdicción. Contra *quién* debe actuar el demandante para reclamar el resarcimiento de los supuestos daños y perjuicios (el antiguo comisario o la Unión Europea) y *ante qué tribunal* ha de hacerlo (los órganos jurisdiccionales nacionales o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea). Además, se plantea en realidad un tercer aspecto, relacionado o incluso precedente a los dos primeros, sin el cual difícilmente puede abordarse la cuestión de la identidad del demandado y de la jurisdicción, pero que no ha sido mencionado: ¿qué acto es exactamente el que se supone que causó el perjuicio al demandante? ¿Cuál es el *acto injusto* concreto por el que se reclama una indemnización?

23. En la presente sección voy a comenzar por la identificación del demandado correcto, en función de lo que parece ser el acto ilícito que supuestamente causó el perjuicio al demandante (1). Una vez identificada la naturaleza del acto injusto y, por ende, del demandado correcto, quedará claro cuál es el tribunal competente para conocer de la demanda (2).

### 1. El demandado

24. Con arreglo al artículo 11 del Protocolo n.º 7, en el territorio de cada Estado miembro los funcionarios y otros agentes de la Unión «gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial». Conservarán dicha inmunidad «después de haber cesado en sus funciones». Esta disposición es aplicable a los miembros de la Comisión, en virtud del artículo 19 del Protocolo n.º 7.

25. Por lo tanto, respecto de los actos realizados *con carácter oficial*, los agentes (y los comisarios) no pueden ser sometidos a procedimiento judicial alguno, salvo que la institución de la Unión correspondiente suspenda su inmunidad.

26. Según el Tribunal de Justicia, el requisito de que el acto haya sido realizado con carácter oficial hace referencia a los actos «que, en virtud de una relación interna y directa, sean extensión necesaria de las funciones encomendadas a las instituciones».<sup>5</sup> Dicho de otra manera, el artículo 11 del Protocolo n.º 7 se refiere a los actos que, «por su propia naturaleza, representan una participación de la persona que invoca su inmunidad en el desempeño de las funciones de la institución a la que pertenece».<sup>6</sup>

27. Así pues, la inmunidad está limitada *funcionalmente*. Debe existir un grado razonable de proximidad (relación directa) entre las funciones encomendadas a las instituciones y el tipo de conducta o el acto del funcionario de la Unión. Sin embargo, una vez cumplido este requisito, la inmunidad comprende actos de cualquier campo del Derecho (penal, administrativo, civil, etc.) y

<sup>5</sup> Sentencia de 10 de julio de 1969, Sayag y Zurich (9/69, EU:C:1969:37, p. 338), apartado 7.

<sup>6</sup> Conclusiones del Abogado General Gand presentadas en el asunto Sayag y Zurich (9/69, EU:C:1969:31), p. 338.

con independencia de si dichos actos son o no lícitos.<sup>7</sup> No obstante, tal como queda patente en el artículo 340 TFUE, párrafo cuarto, y en el artículo 11 del Protocolo n.º 7, los agentes (temporales) que hayan actuado ilícitamente pueden tener que responder ante la Unión y, por tanto, pueden ser objeto de los correspondientes procedimientos con arreglo al artículo 22 del Estatuto de los Funcionarios y al artículo 11 del ROA.

28. Más allá de esta matización general, la cuestión de si un acto concreto ha sido realizado con carácter oficial por un agente depende en gran medida de las circunstancias del caso. Sin duda, el *lugar de ejecución* apenas resulta relevante: el mero hecho de que un acto se realice mientras se permanece en las instalaciones de una institución de la Unión, durante una misión oficial o en el contexto de un acontecimiento relacionado con el trabajo, por sí solo, no basta para apreciar su carácter oficial.<sup>8</sup> Y lo mismo sucede, por ejemplo, con las afirmaciones difamatorias o insultantes realizadas por un agente de la Unión contra otra persona, o con ciertas formas de acoso psicológico o sexual, o con las infracciones de la normativa local sobre salud pública y seguridad: respecto a todas ellas podría alegarse que son necesarias para el ejercicio de las propias funciones. Sin embargo, el hecho de que estos lamentables actos puedan producirse en el lugar de trabajo e implicar a algún compañero o colaborador no significa, en modo alguno, que se realicen automáticamente con carácter oficial.

29. Por lo tanto, el único criterio es el de la *estrecha relación* con las funciones encomendadas a las instituciones; dicho en pocas palabras, un criterio de proximidad. En efecto, una relación lejana y meramente casual entre los actos realizados y el desempeño de funciones oficiales por los agentes en cuestión no basta para justificar la inmunidad de jurisdicción.<sup>9</sup> Esta solo se concede por actos cuya razón de ser reside en las funciones oficiales encomendadas al agente concreto, no por actos que también podrían haberse realizado en cualquier otro contexto, oficial o no.

30. En cuanto al *procedimiento*, le corresponde al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio (o a un órgano nacional competente diferente) examinar los hechos relevantes para determinar si un determinado acto de un agente ha sido realizado con carácter oficial. Es cierto que esta apreciación no es siempre sencilla, pues requiere un cierto conocimiento de las competencias y el funcionamiento interno de las instituciones de la Unión. Sin embargo, en los asuntos en los que un tribunal nacional deba tomar una decisión de este tipo, o si esta se le plantea en vía de recurso, siempre cabe remitir una petición de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE con el fin de interpretar el artículo 11 del Protocolo n.º 7.<sup>10</sup>

31. Sin embargo, en el contexto del presente asunto, la mayor parte de estas consideraciones generales presentan un carácter ciertamente hipotético, por dos razones.

<sup>7</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartados 76, 77, 87 y 91, y de 12 de septiembre de 2007, Nikolaou/Comisión (T-259/03, EU:T:2007:254), apartados 162, 185 a 188, 192 a 199, 208 y 209. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143), puntos 54 y 55, y las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Auditors/Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052), puntos 28 y 32.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de julio de 1969, Sayag y Zurich (9/69, EU:C:1969:37), apartados 9 y 10, y de 22 de marzo de 1990, Le Pen y Front National (C-201/89, EU:C:1990:133), apartado 11.

<sup>9</sup> Véase en este sentido, por analogía, la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartados 35 y 36.

<sup>10</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartados 22 y 23. En último término, la vigilancia del cumplimiento de las autoridades nacionales de las disposiciones del Protocolo n.º 7 puede llegar también al Tribunal de Justicia de forma indirecta, mediante el procedimiento por incumplimiento con arreglo a los artículos 258 TFUE a 260 TFUE: véase, por analogía, el auto de 15 de diciembre de 2020, Junqueras i Vies/Parlamento (T-24/20, EU:T:2020:601), apartado 84 y jurisprudencia citada.

32. La primera, en vista de los hechos del asunto, tal como han sido expuestos por el órgano jurisdiccional remitente, la cuestión de si el demandado realizó sus actos «con carácter oficial» no es probable que llegue siquiera a plantearse en el presente procedimiento.

33. En efecto, según las afirmaciones formuladas por el órgano jurisdiccional remitente y, a este respecto, confirmadas por las alegaciones del demandante, los perjuicios por él alegados se *derivan* de la extinción de su relación laboral. Por lo tanto, la decisión de la Comisión de poner fin al contrato del demandante parece ser el hecho que supuestamente ocasionó dichos perjuicios. Sin duda, el comisario hizo una aportación al proceso que desembocó en el despido del demandante, pero la decisión final la adoptó el 27 de abril de 2016 el director General de la Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad de la Comisión Europea. En efecto, tal como acertadamente señaló el Tribunal General en su sentencia en el asunto iniciado por el demandante, pese a la pérdida de la confianza entre las dos personas, la Comisión también podría haber optado por otras medidas distintas del despido; por ejemplo, destinar al interesado a otras funciones dentro de la Comisión.<sup>11</sup>

34. En otras palabras, la cuestión de si el demandado realizó los actos «con carácter oficial» sería relevante si los perjuicios se hubiesen derivado o hubiesen sido atribuibles *directamente* a dichos actos. Sin embargo, en el presente asunto la cadena de acontecimientos es diferente: entre la conducta del comisario y el supuesto perjuicio se interpone la decisión de la Comisión de poner fin al contrato del demandante, rompiendo así la relación de causalidad directa entre ellos. La conducta reprochada al demandado no parece ser la causa directa y determinante del perjuicio.<sup>12</sup>

35. Dicho en pocas palabras, la cadena de acontecimientos se presenta así: «pérdida de confianza alegada por el comisario—decisión de la comisión—supuesto perjuicio». No parece ser «acto supuestamente ilícito del comisario—supuesto perjuicio». En tales circunstancias, no me queda claro qué necesidad puede haber de analizar el alcance de la inmunidad que asiste al demandado, si el hecho que causó el supuesto daño (tanto patrimonial, consistente en la pérdida de ingresos a cargo de la Comisión, como moral, en forma de menoscabo de la reputación<sup>13</sup>) en realidad es una decisión oficial de una institución de la Unión, concretamente la Comisión. En consecuencia, el demandado correcto es, sin duda alguna, el autor de este último acto: la Comisión (o más bien la Unión Europea, representada por la Comisión).

36. En segundo lugar, aun asumiendo que, para resolver el litigio, el órgano jurisdiccional nacional necesite indagar la naturaleza de los actos del demandado (lo cual, conforme al primer aspecto recién desarrollado, no parece ser el caso), resulta evidente que se trata de actos realizados por el demandado con carácter oficial. En efecto, ni de la petición de decisión prejudicial ni de las alegaciones del demandante se deduce ningún elemento que dé a entender que los supuestos perjuicios sean consecuencia de actos que no estén directamente relacionados con el ejercicio de sus funciones como (entonces) comisario por el demandado.

37. Antes bien, parece suceder lo contrario. Los supuestos perjuicios parecen derivarse, en esencia, del hecho de que la relación laboral se extinguió a causa de la pérdida de confianza en el demandante, alegada por el demandado. Los motivos por los que el demandante reclama una

<sup>11</sup> Sentencia de 10 de enero de 2019, RY/Comisión (T-160/17, EU:T:2019:1), apartado 38.

<sup>12</sup> De acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Unión, debe existir una relación de causalidad directa entre el acto ilícito y el daño para fundamentar la responsabilidad extracontractual de la Unión (condición que cabe presumir que se repite en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, incluidos los nacionales): véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea (C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672), apartado 32 y jurisprudencia citada.

<sup>13</sup> Tal como he expuesto en el punto 16 de las presentes conclusiones.

indemnización del perjuicio patrimonial y el daño moral, y en los que basa su importe, muestran con toda claridad que no se alegan perjuicios derivados de actos diferentes de la extinción de su relación laboral.

38. En mi opinión, la decisión de poner fin al contrato del demandante, presumiendo que existiera una «decisión personal» del comisario, anterior e independiente, que pudiera deslindarse de la posterior decisión oficial de la Comisión, con la que realmente se puso fin al contrato (lo cual no es así), quedaría necesariamente encuadrada en el concepto de «actos realizados con carácter oficial».

39. Se ha de tener en cuenta que el demandante fue contratado, como agente temporal de la Comisión, para servir en el gabinete de un comisario. Tal como acertadamente señaló el Tribunal General en la sentencia dictada en el primer procedimiento iniciado por el demandante, cada miembro de la Comisión dispone de un gabinete integrado por colaboradores que son sus asesores personales. La contratación de estos colaboradores se realiza *intuitu personae*, es decir, con un amplio margen de discrecionalidad, ya que los interesados son elegidos tanto por sus cualidades profesionales y morales como por su aptitud para adaptarse a los métodos de trabajo propios del miembro de la Comisión de que se trate y a los del gabinete en su conjunto.<sup>14</sup>

40. En esa misma sentencia, el Tribunal General añadió que la facultad ampliamente discrecional de que dispone el miembro de la Comisión para elegir a sus colaboradores se justifica, en especial, por la naturaleza específica de las funciones ejercidas en el gabinete de un miembro de la Comisión y por la necesidad de mantener relaciones de confianza mutua entre el miembro de la Comisión y sus colaboradores.

41. Estoy de acuerdo con lo anterior. Los comisarios deben disponer de una amplia discrecionalidad para elegir al personal que les ha de servir en su gabinete. Su facultad para contratar agentes temporales eligiendo a personas en las que puedan confiar y, por la misma razón, su facultad para poner fin al contrato de trabajo de una persona cuando desaparece dicha confianza, son fundamentales para el buen desempeño de sus funciones.

42. Por lo tanto, el hecho de que el demandado decidiese que ya no necesitaba los servicios del demandante y justificase esta decisión alegando una pérdida de confianza en él es un acto realizado por el demandado con carácter oficial. Existe un vínculo directo y claro entre dicho acto y el desempeño por dicho comisario de las funciones que tiene encomendadas como miembro de la Comisión.

43. En resumen, por los actos de los que se trata en el procedimiento principal, el demandado no puede ser sometido a juicio ante el órgano jurisdiccional remitente sin que la Comisión suspenda su inmunidad. En efecto, habida cuenta de la inmunidad que le otorga el artículo 11 del Protocolo n.º 7, el demandante no puede actuar contra *el demandado, a título personal*, ante *ningún* órgano jurisdiccional.

44. No obstante, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, la *Unión Europea* deberá «reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones». Tal como recalcó el Tribunal de Justicia nada menos que en el año 1969, respecto a la

<sup>14</sup> Sentencia de 10 de enero de 2019, RY/Comisión (T-160/17, EU:T:2019:1), apartado 31.

responsabilidad extracontractual, los Tratados proporcionan un «sistema uniforme» de compensación de los perjuicios causados por sus instituciones y sus agentes en el ejercicio de sus funciones.<sup>15</sup>

45. Por lo tanto, a una persona como el demandante no se le priva en absoluto de la posibilidad de reclamar una indemnización ante los tribunales.<sup>16</sup> Sin embargo, en una acción por responsabilidad extracontractual basada en actos como los controvertidos en el procedimiento principal, el demandado correcto es la Unión Europea, representada por la institución de la Unión cuyo comportamiento supuestamente haya causado el perjuicio que se invoca.<sup>17</sup>

## 2. Órgano jurisdiccional competente

46. La conclusión antes desarrollada ya ofrece una respuesta al segundo problema planteado por la cuarta cuestión prejudicial. En efecto, de conformidad con el artículo 268 TFUE, una acción como la ejercitada por el demandante en el procedimiento principal debe presentarse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

47. Tal como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este tiene «competencia exclusiva» para conocer de las acciones por responsabilidad extracontractual contra la Unión.<sup>18</sup> En consecuencia, los órganos jurisdiccionales nacionales, como el remitente, carecen de competencias para este tipo de demandas.<sup>19</sup> El hecho de que la legislación nacional que rige las acciones indemnizatorias pueda establecer disposiciones especiales para ciertas situaciones (por ejemplo, cuando el daño haya sido causado por una conducta delictiva) no puede desvirtuar dicha conclusión.<sup>20</sup>

48. Dicho esto, me veo forzado a observar que en el presente asunto existe otro criterio de competencia relevante.

49. Con arreglo al artículo 270 TFUE, «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Unión y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca el Estatuto de los funcionarios de la Unión y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión». Procede señalar que esta disposición también establece la competencia *exclusiva* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

50. En aplicación del artículo 270 TFUE, el artículo 91, apartado 1, del Estatuto de los Funcionarios (aplicable a los agentes temporales en virtud del artículo 46 del ROA) dispone lo siguiente: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para resolver sobre los

<sup>15</sup> Sentencia de 10 de julio de 1969, Sayag y Zurich (9/69, EU:C:1969:37), apartado 5.

<sup>16</sup> En efecto, tal como señaló la Corte Internacional de Justicia en su dictamen consultivo de 29 de abril de 1999, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights* (Diferendo en cuanto a la inmunidad de jurisdicción de un Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos) (I.C.J. Reports, 1999, p. 62, apartado 66), «la cuestión de la inmunidad de jurisdicción es diferente de la cuestión del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por los actos de las Naciones Unidas o de sus agentes realizados con carácter oficial».

<sup>17</sup> Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Kendrion (C-150/17, EU:C:2018:1014), apartado 33.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (C-106/87, EU:C:1988:457), apartados 14 y 15, y de 29 de julio de 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459), apartado 17.

<sup>19</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de febrero de 1979, Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38), apartado 16, y de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (C-106/87, EU:C:1988:457), apartado 14.

<sup>20</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459), apartados 23 a 26.

litigios que se susciten entre la Unión y alguna de las personas a quienes se aplica el presente Estatuto, que tengan por objeto la legalidad de un acto que les sea lesivo [...]. En los litigios de carácter pecuniario, el Tribunal de Justicia tendrá competencia jurisdiccional plena».

51. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que «un litigio entre un funcionario y la institución de la que depende entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 270 TFUE y de los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios cuando su origen radique en la relación laboral que vincula al interesado con la institución, aun cuando se trate de un recurso de indemnización».<sup>21</sup>

52. Así las cosas, considero que, partiendo de los hechos expuestos por el órgano jurisdiccional remitente, dicha disposición podría ser perfectamente aplicable en el presente asunto, pues el demandante fue contratado como agente temporal de la Comisión en virtud del artículo 2, letra c), del ROA.<sup>22</sup> En realidad, lo que impugna el demandante es la legalidad de la decisión de la Comisión de poner fin a su contrato de trabajo e, indirectamente, la legalidad de la conducta del antiguo miembro de la Comisión que llevó a adoptar dicha decisión, y reclama una compensación financiera por los daños y perjuicios que supuestamente le ocasionó. En pocas palabras, el presente litigio presenta una dimensión financiera y tiene su origen en la relación laboral entre el demandante y la Comisión.

53. En consecuencia, al igual que en asuntos anteriores en los que el Tribunal de Justicia declaró que las demandas presentadas por agentes en activo o cesantes que invocaban la responsabilidad de dicha institución por su actuación ilícita y reclamaban el pago de una suma de dinero, y en los que el litigio tenía su origen en la relación laboral entre dichos agentes y la institución, el presente asunto está comprendido *ratione materiae* en el ámbito de aplicación del artículo 270 TFUE y del artículo 91, apartado 1, del Estatuto de los Funcionarios.<sup>23</sup>

54. Por lo tanto, no deja de sorprender que el demandante no ejercitase una acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual ante el Tribunal General junto con su recurso de anulación de las decisiones de la Comisión que ponían fin a su contrato, o paralelamente a él.<sup>24</sup> Las acciones ejercitadas en ambos procedimientos parecen estar relacionadas entre sí. En el sistema de recursos de la Unión, la competencia para conocer de una acción preferente (por ejemplo, la anulación de un acto ilícito) normalmente implica la competencia para conocer de cualquier acción adicional derivada del mismo acto o de los mismos hechos (por ejemplo, una indemnización por el acto ilícito).<sup>25</sup> Por lo tanto, en el marco de dicho procedimiento ante el Tribunal General es donde el demandante podría haber invocado válidamente cualquier argumento que pudiera formular contra los hechos que precedieron a su despido, incluidos los actos preparatorios (como los realizados por el demandado).

55. En conclusión, es evidente que una acción por responsabilidad extracontractual como la ejercitada por el demandante ante el órgano jurisdiccional remitente, ya se fundamente en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE o en el artículo 270 TFUE, debe dirigirse contra la Unión Europea y se ha de presentar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>21</sup> Véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Reexamen, Missir Mamachi di Lusignano/Comisión (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588), apartado 38 y jurisprudencia citada.

<sup>22</sup> Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.

<sup>23</sup> Véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Reexamen, Missir Mamachi di Lusignano/Comisión (C-417/14 P, EU:C:2015:588), apartados 39 a 41 y jurisprudencia citada.

<sup>24</sup> Véanse los puntos 12 y 14 de las presentes conclusiones.

<sup>25</sup> Véase, con carácter similar, la opinión del Abogado General Wathelet presentada en el reexamen del asunto Missir Mamachi di Lusignano/Comisión (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593), punto 48.

56. Dicho esto, voy a ocuparme ahora de las demás cuestiones prejudiciales, cuya respuesta puede ser muy concisa, y solo en aras de la exhaustividad.

### ***B. Primera cuestión prejudicial***

57. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si las expresiones «inmunidad de jurisdicción» («ετεροδικία», «*eterodikia*») e «inmunidad» («ασυλία», «*asylia*»), que aparecen en el artículo 11, letra a), de la versión griega del Protocolo n.º 7, tienen el mismo significado.

58. Se plantea esta cuestión a la luz de los argumentos formulados por el demandante en el procedimiento principal. En su opinión, habida cuenta de las dos expresiones utilizadas en la citada disposición, un *antiguo* comisario no goza de plena inmunidad de jurisdicción, sino de una forma limitada de inmunidad. Considera que, con arreglo a la legislación nacional (en particular, el artículo 3, apartado 2, del Código de Enjuiciamiento Civil griego), esta última forma de inmunidad no puede proteger al demandado frente a los procedimientos iniciados ante los tribunales nacionales cuando el daño procede de un acto delictivo.

59. Estos argumentos carecen de fundamento. Como acertadamente señalan el demandado y la Comisión en sus observaciones, las dudas del órgano jurisdiccional nacional se deben únicamente a la versión griega del Protocolo n.º 7.

60. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, la necesidad de una interpretación uniforme de las disposiciones de Derecho de la Unión excluye la posibilidad de que, en caso de duda, el texto de una disposición sea considerado aisladamente en una de sus versiones, exigiendo, en cambio, que sea interpretado y aplicado a la luz de las versiones redactadas en las demás lenguas oficiales<sup>26</sup> y en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra.<sup>27</sup>

61. En el presente asunto, una simple comparación de las distintas versiones lingüísticas del Protocolo evidencia que se pretende atribuir el mismo significado a las dos expresiones. Cabe comparar la versión griega, por ejemplo, con la española («inmunidad de jurisdicción/dicha inmunidad»), la alemana («Befreiung von der Gerichtsbarkeit/diese Befreiung»), la inglesa («immune from legal proceedings/this immunity»), la francesa («immunité de jurisdiction/cette immunité») o la italiana («immunità di giurisdizione/questa immunità»).

62. La finalidad y el contexto de la disposición también confirma esta lectura. La primera frase del artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7 establece el ámbito de aplicación *material* de la inmunidad, mientras que la segunda frase regula el ámbito de aplicación *temporal*. En ambos casos se trata de la *misma* inmunidad, a la que se atribuye el mismo alcance.

63. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las expresiones «inmunidad de jurisdicción» («ετεροδικία», «*eterodikia*») e «inmunidad» («ασυλία», «*asylia*»), que aparecen en el artículo 11, letra a), de la versión griega del Protocolo n.º 7, tienen el mismo significado.

<sup>26</sup> Véase, en particular, la sentencia de 27 de abril de 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316), apartado 39 y jurisprudencia citada.

<sup>27</sup> Véase, en particular, la sentencia de 19 de abril de 2007, Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233), apartado 14 y jurisprudencia citada.

### C. Segunda cuestión prejudicial

64. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la inmunidad de jurisdicción establecida en el artículo 11 del Protocolo n.º 7 no solo comprende las actuaciones penales, sino también las civiles.

65. La respuesta a esta cuestión también es sencilla: tal como han alegado el demandado y la Comisión (y en contra de lo aducido por el demandante), la inmunidad otorgada por el artículo 11 *sí* se extiende a las acciones civiles. Así lo confirman la interpretación literal, sistemática y teleológica de la disposición.

66. En primer lugar, el tenor de la norma claramente se refiere a la «inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial». El texto de la disposición no establece limitación alguna en cuanto al tipo o naturaleza (civil, penal, administrativa o cualquier otra) del procedimiento.

67. En segundo lugar, una definición amplia del concepto de «inmunidad» es coherente con el objetivo de la disposición y, en general, con el carácter funcional de las prerrogativas especiales que consagra el Protocolo n.º 7. Con estas prerrogativas se trata de garantizar que las instituciones de la Unión gocen de una protección completa y efectiva contra cualquier impedimento o riesgo de menoscabo que pueda afectar a su buen funcionamiento y a su independencia.<sup>28</sup> En concreto, según se desprende del artículo 17 del Protocolo n.º 7, los privilegios, inmunidades y facilidades a favor de los funcionarios y otros agentes de la Unión se otorgan «*exclusivamente* en interés de esta última».<sup>29</sup> Dicho de otra manera, los privilegios e inmunidades se otorgan para permitir que el personal de la Unión desempeñe sus funciones eficazmente, sin injerencias externas y sin temor de sufrir persecución por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.<sup>30</sup>

68. Siendo así, resulta difícilmente discutible que el buen desempeño de las funciones del personal de la Unión pueda verse obstaculizado no solo por procedimientos penales, sino también por causas administrativas o civiles (incluidas acciones por responsabilidad extracontractual, como la del procedimiento principal).

69. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha interpretado el término «procesados» que contiene el artículo 8 del Protocolo n.º 7 (relativo a la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo) en el sentido de que también comprende los procedimientos civiles.<sup>31</sup> Habida cuenta de la similitud en la redacción y la finalidad de ambas disposiciones, sería discutible que el mismo concepto recibiese una interpretación diferente en el artículo 11 del mismo Protocolo.

<sup>28</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartado 82 y jurisprudencia citada.

<sup>29</sup> El subrayado es mío. Esta disposición es expresión del principio establecido en el artículo 343 TFUE, conforme al cual la Unión gozará de los privilegios e inmunidades «necesarios para el cumplimiento de su misión».

<sup>30</sup> Véanse, en particular, las conclusiones del Abogado General Gand presentadas en el asunto Sayag y Zurich (9/69, EU:C:1969:31), p. 339, y las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:369), punto 35.

<sup>31</sup> Véanse, por analogía, las sentencias de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), y de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 34. En sentido similar, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379), punto 51: «comprende todas las formas de responsabilidad jurídica, en particular, las responsabilidades penal y civil».

70. En cuarto lugar, quisiera señalar, con carácter incidental, que la interpretación que propongo del artículo 11 del Protocolo n.º 7 también es coherente con el artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas,<sup>32</sup> con arreglo al cual «el agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor» y, salvo ciertas excepciones, «también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa».

71. En consecuencia, la respuesta a la segunda cuestión prejudicial debe ser que la inmunidad de jurisdicción a la que se refiere el artículo 11 del Protocolo n.º 7 comprende toda actuación judicial, incluidas las de carácter civil.

#### ***D. Tercera cuestión prejudicial***

72. Por último, la tercera cuestión prejudicial se refiere a la suspensión de la inmunidad de jurisdicción. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si tal suspensión se puede solicitar también en el marco de un procedimiento civil y, en tal caso, quién debe iniciar el correspondiente trámite.

73. Una vez más, el tenor del artículo 17 del Protocolo n.º 7 no contiene limitación alguna en cuanto al tipo de procedimiento iniciado frente a los funcionarios y otros agentes de la Unión por los que puede solicitarse la suspensión de la inmunidad. Por lo tanto, no veo motivo para considerar que solo se pueda solicitar tal suspensión en el marco de un procedimiento penal.

74. Y tampoco tendría ninguna lógica una diferenciación en este sentido. Tal como he expuesto en el punto 67 de las presentes conclusiones, los privilegios e inmunidades se otorgan al personal de la Unión en interés de la Unión, a fin de permitir que sus agentes desempeñen sus funciones eficazmente y sin temor a sufrir persecución (civil, penal, administrativa o de otro tipo) por los actos que realicen a tal efecto. Obviamente, pueden darse situaciones en las que la Unión decida que la iniciación y sustanciación de tales procedimientos judiciales (ya sean de carácter civil, penal u otro) no es contraria a sus intereses.

75. En consecuencia, la suspensión puede solicitarse perfectamente en el marco de un procedimiento civil.

76. A continuación, en cuanto al órgano que ha de iniciar el trámite de solicitud de la suspensión, las disposiciones del Protocolo no regulan cómo se ha de llevar a cabo este procedimiento en el ámbito nacional, ni tampoco establecen qué autoridades nacionales son competentes para ello. Cabe señalar que, de igual manera, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no contiene ninguna norma a este respecto.<sup>33</sup>

77. Es comprensible que sea así, dadas la gran variedad de situaciones en que se puede plantear tal solicitud y la diversidad de órganos nacionales que pueden formularla. A quién le ha de corresponder exactamente esta competencia en el ámbito nacional dependerá de la naturaleza

<sup>32</sup> Celebrada en Viena el 18 de abril de 1961 y en vigor desde el 24 de abril de 1964 (Naciones Unidas, Registro de Tratados, vol. 500, p. 95). Aunque esta Convención solo es aplicable a Estados, con carácter general se considera que las organizaciones internacionales también deben gozar de inmunidades análogas: véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de febrero de 1999, *Waite y Kennedy c. Alemania* (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394), § 63, y de 27 de junio de 2013, *Stichting Mothers of Srebrenica y otros c. Países Bajos* (CE:ECHR:2013:0611DEC006554212), § 139.

<sup>33</sup> Véase la nota 32 de las presentes conclusiones. Respecto a la suspensión (renuncia) de la inmunidad, véase su artículo 32. Acerca de esta disposición, con carácter general, véase Denza, E.: *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4.ª ed., Oxford University Press, 2016, pp. 273 a 287.

(civil, penal, administrativa u otra) del procedimiento. Así pues, en defecto de una norma de la Unión sobre esta materia, no cabe otra opción que su regulación por el Derecho nacional, conforme al principio de autonomía procesal.

78. Habida cuenta de los usos en diversos Estados miembros, que se aprecian, por ejemplo, en las decisiones del Parlamento Europeo relativas a la suspensión de inmunidad de sus diputados, o en los casos que han llegado a los tribunales de la Unión,<sup>34</sup> da la impresión de que las solicitudes de suspensión normalmente las presentan las autoridades judiciales correspondientes (en particular, el órgano jurisdiccional competente para conocer del litigio o el fiscal a cargo de la investigación y/o acusación).

79. Sin embargo, aunque las disposiciones del Protocolo n.º 7 no regulan la fase nacional del procedimiento, sí regulan la fase «de la Unión». En efecto, el artículo 17 indica que, cuando se solicita la suspensión de la inmunidad, es cada institución de la Unión la que debe considerar si «esta suspensión no es contraria a los intereses de la Unión». En el presente asunto, si se solicita la suspensión de la inmunidad, será la Comisión Europea (constituida como Colegio de Comisarios) quien examine la solicitud y resuelva al respecto.

80. Obviamente, la decisión de si una suspensión sería contraria a los intereses de la Unión es, en gran medida, de carácter político. Requiere una evaluación del impacto que el procedimiento judicial contra un agente puede tener en la integridad de la institución de que se trate. Por lo tanto, las instituciones competentes de la Unión gozan de una amplia facultad de apreciación al efectuar esta valoración.<sup>35</sup>

81. En consecuencia, propongo responder a la tercera cuestión prejudicial que la suspensión de la inmunidad de jurisdicción también se puede solicitar en el marco de un procedimiento civil. Le corresponde al Derecho nacional determinar qué autoridad es competente para formular tal solicitud.

## V. Conclusión

82. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de Atenas, Grecia) del modo siguiente:

- «1) Las expresiones “inmunidad de jurisdicción” (“ετεροδικία”, “eterodikia”) e “inmunidad” (“ασυλία”, “asylia”), que aparecen en el artículo 11, letra a), de la versión griega del Protocolo n.º 7, tienen el mismo significado.
- 2) La inmunidad de jurisdicción establecida en el artículo 11 del Protocolo n.º 7 comprende los procedimientos civiles.
- 3) La suspensión de la inmunidad de jurisdicción en virtud del artículo 17 del Protocolo n.º 7 puede ser solicitada en el marco de un procedimiento civil. Le corresponde al Derecho nacional determinar qué autoridad es competente para formular tal solicitud.

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 24 de octubre de 2018, RQ/Comisión (T-29/17, EU:T:2018:717), apartados 5 y 6; de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartado 92, y de 17 de septiembre de 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:7), apartado 10.

<sup>35</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2018, Troszczynski/Parlamento (T-550/17, EU:T:2018:754), apartado 43 y jurisprudencia citada.

- 4) Una acción por responsabilidad extracontractual ejercitada por un antiguo agente temporal de la Unión, en que reclama la indemnización de unos daños supuestamente ocasionados por la finalización improcedente de su contrato, debe dirigirse contra la Unión Europea y presentarse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»