



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 12 de noviembre de 2015 *

«Recurso de casación — Contratos públicos de servicios — Acción Común 2008/124/PESC — Licitación relativa al apoyo mediante helicóptero a la misión Eulex Kosovo — Recurso contra la decisión de adjudicación — Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Artículo 275 TFUE, párrafo primero — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Competencia del Tribunal de Justicia — Artículo 263 TFUE, párrafo primero — Concepto de “órgano u organismo de la Unión” — Medidas imputables a la Comisión Europea — Error excusable»

En el asunto C-439/13 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 2 de agosto de 2013,

Elitaliana SpA, con domicilio social en Roma (Italia), representada por el Sr. R. Colagrande, avvocato,
parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Eulex Kosovo, con domicilio social en Pristina (Kosovo), representada por el Sr. G. Brosadola Pontotti, Solicitor,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (Ponente) y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de diciembre de 2014;

visto el auto de reapertura de la fase oral de 10 de febrero de 2015 y celebrada la vista el 25 de marzo de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de mayo de 2015;

* Lengua de procedimiento: italiano.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Elitaliana SpA (en lo sucesivo, «Elitaliana») solicita la anulación del auto del Tribunal General de la Unión Europea de 4 de junio de 2013, Elitaliana/Eulex Kosovo (T-213/12, EU:T:2013:292; en lo sucesivo, «auto impugnado»), mediante el que éste desestimó su recurso, que tenía por objeto, por una parte, la anulación de las medidas adoptadas por la misión instituida de conformidad con la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, Eulex Kosovo (DO L 42, p. 92), en su versión modificada por la Decisión 2011/752/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2011 (DO L 310, p. 10) (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/124»), en el marco de la adjudicación a otro licitador del contrato público denominado «EuropeAid/131516/D/SER/XK — Apoyo mediante helicóptero a la misión Eulex en Kosovo (PROC/272/11)» (en lo sucesivo, «medidas controvertidas»), y, por otra parte, la condena de la Misión por el Estado de Derecho en Kosovo, denominada «la Eulex Kosovo», contemplada en el artículo 1 de la Acción Común 2008/124, a que le indemnizara por el daño sufrido como consecuencia de que dicho contrato no le hubiese sido adjudicado.

Marco jurídico

Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002

- 2 El Reglamento (CE, Euratom) n° 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 L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO L 311, p. 9) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), vigente en el momento en que se produjeron los hechos, indicaba en su artículo 1, apartado 1, que tenía por objeto especificar «las normas de establecimiento y ejecución del presupuesto general de la Unión Europea [...] y de presentación y auditoría de cuentas».
- 3 El Reglamento financiero disponía en su artículo 4, apartado 2, letra a), lo siguiente:

«Los gastos e ingresos de las Comunidades comprenden:

 - a) los gastos e ingresos de la Comunidad Europea, incluidos los gastos administrativos que supongan para las instituciones la aplicación de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en los ámbitos de la [PESC] y de la cooperación policial y judicial en materia penal, así como los gastos de operaciones que supongan la aplicación de las citadas disposiciones cuando éstos corran a cargo del presupuesto».
- 4 El artículo 48, párrafo primero, de dicho Reglamento establecía que «la Comisión ejecutará el presupuesto, en cuanto a ingresos y gastos, con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos asignados».
- 5 A tenor del artículo 53 *bis* del Reglamento financiero:

«Cuando la Comisión ejecute el presupuesto de modo centralizado, las funciones de ejecución serán ejercidas bien directamente por sus servicios o por las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, o bien indirectamente, de conformidad con los artículos 54 a 57.»

6 Este Reglamento disponía en su artículo 54, apartados 1 y 2:

«1. La Comisión no podrá confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados si dichas competencias proporcionan un margen de apreciación amplio que pueda reflejar decisiones políticas. Las competencias de ejecución que se deleguen deberán ser definidas con exactitud y el uso que se haga de ellas deberá estar sujeto a control en su totalidad.

[...]

2. Dentro de los límites previstos en el apartado 1, la Comisión, cuando ejecute el presupuesto utilizando el método de gestión centralizada indirecta o el de gestión descentralizada, según los artículos 53 *bis* o 53 *quater* [ter], podrá delegar competencias de potestad pública, y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, en:

[...]

d) personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base con arreglo al artículo 49 del presente Reglamento.

[...]»

7 El artículo 56, apartado 1, de dicho Reglamento tenía el siguiente tenor:

«Cuando la Comisión vaya a ejecutar el presupuesto en gestión centralizada indirecta, deberá comprobar en primer lugar la existencia y correcto funcionamiento, en los organismos a los que encomiende la ejecución, de:

a) procedimientos transparentes de contratación pública y de concesión de subvenciones, que sean no discriminatorios y que impidan todo conflicto de intereses, de conformidad con las disposiciones de los títulos V y VI, respectivamente;

[...]»

8 El título V de la primera parte de dicho Reglamento, denominado «De la contratación pública», establecía las disposiciones aplicables en este ámbito.

La Acción Común 2008/124

9 El artículo 1 de la Acción Común 2008/124, titulado «Misión», vigente cuando se produjeron los hechos que originaron el presente litigio, enunciaba que la Unión Europea establecía la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, denominada «la Eulex Kosovo».

10 Con arreglo al artículo 2 de esta Acción Común, el mandato de la Eulex Kosovo era el siguiente:

«La Eulex Kosovo asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos, velando por que dichas instituciones se vean libres de injerencias políticas y se adhieran a las normas internacionalmente reconocidas y a las mejores prácticas europeas.

La Eulex Kosovo, en plena cooperación con los programas de asistencia de la Comisión Europea, desempeñará su mandato por medio de la supervisión, tutoría y asesoramiento, al tiempo que conserva determinadas responsabilidades ejecutivas.»

11 El artículo 3 de dicha Acción Común definía las funciones de la Eulex Kosovo del siguiente modo:

«Para cumplir el mandato establecido en el artículo 2, la Eulex Kosovo:

- a) desempeñará funciones de supervisión, tutoría y asesoramiento en relación con las instituciones de Kosovo competentes en todas las áreas relacionadas con la supremacía de la ley, interpretada en su sentido más amplio (incluidas las cuestiones de aduanas), conservando al mismo tiempo determinadas responsabilidades ejecutivas;
- b) velará por el mantenimiento y promoción de la supremacía de la ley, el orden público y la seguridad incluso previa consulta, cuando proceda, con las autoridades civiles internacionales competentes respecto de Kosovo, modificando o revocando las decisiones de funcionamiento adoptadas por las autoridades competentes de Kosovo;
- c) contribuirá a velar por que los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo, incluidos los de aduanas, estén libres de injerencias políticas;
- d) velará por la correcta investigación, enjuiciamiento, sentencia y ejecución de las causas por crímenes de guerra, terrorismo, delincuencia organizada, corrupción, delitos entre etnias, delitos económicos y financieros y otros delitos graves, de conformidad con la ley aplicable, para lo cual, cuando proceda, podrá recurrirse a investigadores, fiscales y jueces internacionales que trabajen o bien de consuno con sus homólogos kosovares o bien de manera independiente, así como mediante medidas entre las que se incluya la creación de estructuras de cooperación y coordinación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y el ministerio público;
- e) contribuirá al fortalecimiento de la cooperación y coordinación a lo largo de todo el procedimiento judicial, en particular cuando se trate de delincuencia organizada;
- f) colaborará con la lucha contra la corrupción, el fraude y el delito económico y financiero;
- g) colaborará en la aplicación de la Estrategia y del Plan de Acción contra la Corrupción en Kosovo;
- h) asumirá otras responsabilidades, con independencia o en apoyo de las autoridades competentes de Kosovo, para velar por el mantenimiento y promoción de la supremacía de la ley, el orden público y la seguridad, en consulta con los organismos pertinentes del Consejo;
- i) velará por que todas sus actividades respeten las normas internacionales relativas a los derechos humanos y a la integración de la igualdad entre los sexos.»

12 El artículo 8, apartado 5, de la misma Acción Común define las funciones del Jefe de Misión en los siguientes términos:

«El Jefe de Misión será responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo. A tal efecto firmará un contrato con la Comisión.»

13 El artículo 11 de la Acción Común 2008/124, titulado «Cadena de mando», dispone lo siguiente:

«1. La Eulex Kosovo tendrá una cadena de mando unificada, como una operación de gestión de crisis.

2. Bajo la responsabilidad del Consejo y del [Alto Representante], el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la Eulex Kosovo.

3. El Comandante de la operación civil, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad general del AR, será el comandante estratégico de la Eulex Kosovo y, como tal, formulará instrucciones al Jefe de Misión y le prestará asesoramiento y apoyo técnico [...]

[...]».

14 A tenor del artículo 16, apartados 2 a 4, de esta Acción Común, relativo a las disposiciones financieras:

«2. Todos los gastos se gestionarán con arreglo a las normas y procedimientos comunitarios aplicables al presupuesto general de la [Unión Europea].

3. Con sujeción a la aprobación de la Comisión, el Jefe de Misión podrá celebrar acuerdos técnicos con Estados miembros de la [Unión], terceros Estados participantes y otros actores internacionales desplegados en Kosovo en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la Eulex Kosovo. [...]

4. El Jefe de Misión informará exhaustivamente a la Comisión y será supervisado por ésta en relación con las actividades realizadas en el marco de su contrato.»

Antecedentes del litigio

15 Los antecedentes del litigio se expusieron en los apartados 2 a 7 del auto impugnado, según se indica a continuación:

«2 El 18 de octubre de 2011 se publicó en el Suplemento del *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2011/S 200-324817), con la referencia EuropeAid/131516/D/SER/XK, un anuncio de licitación restringido relativo a un proyecto denominado “Apoyo mediante helicóptero a la misión Eulex en Kosovo”, cuyo objeto era la celebración de un contrato de servicio. Dicho anuncio incluía la mención siguiente: “Entidad adjudicadora: el Jefe de [la] Eulex Kosovo, Pristina, Kosovo”.

3 Mediante escrito de 23 de diciembre de 2011, al que se adjuntaron en anexo, en particular, instrucciones para los licitadores, el Jefe de la Eulex Kosovo invitó a la demandante, Elitaliana [...] —sociedad italiana cuyo ámbito de actividad son los servicios de helicóptero que presta a organismos públicos— a participar en el procedimiento de licitación restringido.

4 La demandante presentó una oferta en el mencionado procedimiento de licitación.

5 Mediante escrito de 29 de marzo de 2012, el director de la administración y de los servicios de apoyo de la Eulex Kosovo informó a la demandante de que su oferta había quedado clasificada en segundo lugar.

6 Mediante escrito de 2 de abril de 2012, la demandante pidió a la Eulex Kosovo tener acceso a varios documentos presentados por el licitador cuya oferta había quedado clasificada en primer lugar. Mediante escrito de 17 de abril de 2012, el jefe de la Eulex Kosovo se negó a conceder acceso a dichos documentos.

7 El 24 de abril de 2012, el jefe de la Eulex Kosovo adjudicó el contrato de que se trata al licitador cuya oferta había quedado clasificada en primer lugar.»

- 16 Cabe precisar que el anuncio de licitación mencionaba que dicho contrato se inscribía en el programa de la Acción Común 2008/124 y que lo describía del siguiente modo: «Prestación de servicios de helicóptero (7j/7, 24H/24) en la región de Kosovo y de los Estados vecinos para vuelos de búsqueda, salvamento y evacuación médica (Medevac), así como para vuelos de apoyo a operaciones vinculadas a la misión, como el transporte de miembros de las fuerzas policiales, la vigilancia aérea y otras actividades vinculadas a la misión [...]».

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

- 17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 23 de mayo de 2012, Elitaliana interpuso un recurso que tenía por objeto, por una parte, que se anularan las medidas controvertidas y, por otra, que se condenara a la Eulex Kosovo a indemnizarla por el perjuicio sufrido como consecuencia de dichas medidas.
- 18 En el marco de este procedimiento, la Eulex Kosovo propuso una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, basada, por un lado, en que al no gozar del estatuto de organismo independiente, el recurso de anulación de Elitaliana no podía dirigirse contra ella, que, en consecuencia, carecía de legitimación pasiva, y, por otro lado, en la falta de competencia del Tribunal General, habida cuenta de que las medidas controvertidas se habían adoptado con arreglo a las disposiciones del Tratado FUE relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC).
- 19 Mediante el auto impugnado, concretamente en los apartados 19 a 37, el Tribunal General acogió la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Eulex Kosovo y, por consiguiente, desestimó el recurso interpuesto por Elitaliana.
- 20 El Tribunal General examinó, en primer lugar, en los apartados 19 a 25 del auto impugnado, si la Eulex Kosovo era un «órgano o un organismo de la Unión» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero, y si, en consecuencia, podía tener legitimación pasiva en el litigio pendiente ante él.
- 21 Tras analizar el texto del artículo 1, apartado 1, del artículo 6, del artículo 7, apartados 1 y 2, y del artículo 11 de la Acción Común 2008/124, el Tribunal General declaró, en el apartado 26 del auto impugnado, lo siguiente:
- «Atendiendo a las disposiciones citadas, la Eulex Kosovo no tiene personalidad jurídica y no está previsto que pueda ser parte en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.»
- 22 En segundo lugar, el Tribunal General señaló, en el apartado 27 del auto impugnado, que Elitaliana solicitaba la anulación de las medidas adoptadas por la Eulex Kosovo en el marco de la adjudicación del contrato impugnado, en relación con lo cual declaró, en el apartado 31 del mismo auto que, en virtud de los artículos 8, apartado 5, y 16, apartado 2, de la Acción Común 2008/124, el Jefe de Misión era responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo y a tales efectos firmaba un contrato con la Comisión, por una parte, y que los gastos se debían gestionar «con arreglo a las normas y procedimientos comunitarios aplicables al presupuesto general de la Unión», por otra. El Tribunal General infirió de estos elementos que la Comisión había delegado determinadas competencias de ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo en el Jefe de esta Misión.
- 23 El Tribunal General concluyó, en el apartado 34 del auto impugnado, que «en estas circunstancias, procede considerar que los actos adoptados por el Jefe de [la] Eulex Kosovo en el marco del procedimiento de licitación del contrato controvertido son imputables a la Comisión, que tiene legitimación pasiva, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo primero. Por consiguiente, esos actos pueden ser objeto de control judicial conforme a las exigencias del principio general, invocado por [Elitaliana], de que es preciso que cualquier acto adoptado por una institución, un órgano o un

organismo de la Unión destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros pueda ser objeto de control judicial». Estas consideraciones llevaron al Tribunal General a declarar, en el apartado 35 del auto impugnado, que «por consiguiente, Eulex Kosovo no tiene legitimación pasiva».

- 24 En tercer lugar, el Tribunal General examinó la alegación de Elitaliana según la cual, en el caso de que no se reconociera legitimación pasiva a la Eulex Kosovo, el órgano jurisdiccional que conocía del asunto tenía siempre la posibilidad de reparar este error considerando como parte demandada al autor del acto impugnado.
- 25 El Tribunal General declaró, en el apartado 39 del auto impugnado, que en el caso de autos la designación de la Eulex Kosovo como parte demandada en el escrito de demanda no se debía a un error, ya que del contenido de éste se desprendía claramente que Elitaliana consideraba que la Eulex Kosovo era un «órgano u organismo de la Unión», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero, y que, en cualquier caso, ningún elemento de la demanda permitía considerar que la demandante había interpuesto su recurso contra una entidad distinta.
- 26 En cuarto lugar, el Tribunal General examinó si Elitaliana podía invocar válidamente un error excusable, tal como ésta sostenía basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, en virtud de la cual se reconoce que existe un error excusable si la institución concernida ha adoptado un comportamiento que pueda provocar, por sí solo o de modo determinante, una confusión admisible en un justiciable de buena fe y que acredite haber actuado con la diligencia exigible a un operador normalmente informado.
- 27 En relación con este último motivo invocado por la demandante, el Tribunal General constató, en primer término, en el apartado 41 del auto impugnado, que en ninguno de los documentos relativos al contrato en cuestión se indicaba la parte contra la que podrían interponerse los recursos. El Tribunal General dedujo que «habida cuenta de la situación jurídica compleja que envuelve la relación en este procedimiento entre la Eulex Kosovo y su jefe, por una parte, y la Comisión y el Consejo, por otra, era incontestablemente difícil para la demandante identificar a la parte a la que habían de imputarse las medidas controvertidas y que tenía legitimación pasiva».
- 28 A continuación, en el apartado 42 del auto impugnado, el Tribunal General constató, no obstante, que, de conformidad con la jurisprudencia invocada por Elitaliana, la existencia de un error excusable únicamente puede tener como efecto permitir que el órgano jurisdiccional competente admita el recurso a pesar de su extemporaneidad. El Tribunal General consideró que, como el recurso de Elitaliana se había interpuesto dentro del plazo previsto, la jurisprudencia en cuestión no era aplicable en el caso de autos.
- 29 En el apartado 43 del auto impugnado, el Tribunal General indicó que de la demanda resultaba que Elitaliana había identificado a la Eulex Kosovo como un órgano o un organismo y había dirigido sin ambigüedad alguna su recurso contra esa entidad, aun cuando con la lectura de la Acción Común 2008/124 la demandante habría podido evitar incurrir en tal error.
- 30 En quinto y último lugar, el Tribunal General expuso las conclusiones de su análisis, en el apartado 45 del auto impugnado, en los siguientes términos:

«Del conjunto de consideraciones precedentes resulta que, debido a que la Eulex Kosovo carece de legitimación pasiva, el recurso interpuesto frente a ella por la demandante es inadmisibile, tanto en lo que respecta a la pretensión de anulación como a la pretensión de indemnización, que está estrechamente vinculada a la [...] pretensión [...] de anulación [...], sin que sea preciso pronunciarse sobre la supuesta incompetencia del Tribunal respecto de los actos adoptados sobre la base de las disposiciones del Tratado [UE] relativas a la PESC.»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 31 Mediante resolución de 24 de junio de 2014, el Tribunal de Justicia atribuyó el asunto a la Sala Quinta y decidió resolver sin celebración de vista oral. El Abogado General presentó sus conclusiones en audiencia pública el 4 de diciembre de 2014.
- 32 Mediante auto de 10 de febrero de 2015, el Tribunal de Justicia ordenó la reapertura de la fase oral y la celebración de una vista. Se instó a las partes y, conforme al artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la Comisión y al Consejo, a que manifestaran su postura sobre la cuestión relativa a la competencia del Tribunal General y el Tribunal de Justicia para conocer de este asunto, teniendo en cuenta las disposiciones relativas a la PESC del título V, capítulo 2, sección 1, del Tratado UE y del artículo 275 TFUE.
- 33 Celebrada la vista el 25 de marzo de 2015 y presentadas las conclusiones del Abogado General en audiencia pública de 21 de mayo de 2015, se declaró concluida la fase oral.

Pretensiones de las partes

- 34 Mediante su recurso de casación, Elitaliana solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto impugnado. En el caso en que el estado del litigio permita su resolución, Elitaliana solicita que se estimen las pretensiones formuladas en primera instancia y que se condene a la Eulex Kosovo a cargar con las costas del procedimiento. En el caso de que el Tribunal de Justicia estime, por el contrario, que el estado del litigio no permite su resolución, solicita que éste se devuelva al Tribunal General.
- 35 La Eulex Kosovo solicita que se desestime el recurso de casación y que se condene en costas a Elitaliana.

Sobre el recurso de casación

- 36 Con carácter preliminar, cabe señalar que el Tribunal General no examinó la cuestión planteada por la Eulex Kosovo, referente a la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión para conocer del asunto conforme a las disposiciones de los Tratados relativas a la PESC, sino que se pronunció sobre la causa de inadmisión basada en la falta de legitimación pasiva de la Eulex Kosovo.
- 37 En la medida en que la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un litigio es de orden público, puede ser examinada en cualquier momento del procedimiento por el Tribunal de Justicia, incluso de oficio (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, apartado 20).
- 38 En el caso de autos, procede plantear de oficio esta cuestión, objeto de la reapertura de la fase oral, y examinarla en primer lugar.

Alegaciones de las partes

- 39 El Consejo, la Comisión y Elitaliana sostienen que el Tribunal de Justicia es competente para conocer del presente asunto.

- 40 La Eulex Kosovo aduce que el Tribunal de Justicia es competente para conocer de los estatutos y las actividades del Consejo y de la Comisión, pero no para pronunciarse sobre su propio estatuto y actividad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 41 Cabe recordar que, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas (sentencia Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 69).
- 42 No obstante, los citados artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, párrafo primero, introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente (sentencia Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70).
- 43 En virtud del artículo 41 TUE, apartado 2, párrafo primero, los «gastos operativos derivados de la aplicación del [...] capítulo [relativo a las disposiciones específicas sobre la PESC] [...] correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa».
- 44 Esta disposición se recuerda, en lo sustancial, en el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento financiero.
- 45 Conforme a los artículos 17 TUE y 317 TFUE, compete a la Comisión ejecutar el presupuesto de la Unión.
- 46 Del artículo 16, apartado 2, de la Acción Común 2008/124 resulta que «todos los gastos» de la misión Eulex Kosovo «se gestionarán con arreglo a las normas y procedimientos comunitarios aplicables al presupuesto general de la [Unión Europea]».
- 47 En el caso de autos, no se discute que la misión Eulex Kosovo es de naturaleza civil y que estaba previsto afectar los gastos relativos al servicio de apoyo mediante helicóptero de la misión Eulex Kosovo al presupuesto de la Unión.
- 48 En consecuencia, las medidas controvertidas, cuya anulación se solicitaba sobre la base de una infracción de las normas aplicables a los contratos públicos de la Unión, hacían referencia a la adjudicación de un contrato público que generó gastos a cargo del presupuesto de la Unión. De ello resulta que el contrato en cuestión está comprendido en el ámbito de las disposiciones del Reglamento financiero.
- 49 Habida cuenta de las circunstancias propias del caso de autos, no puede considerarse que el alcance de la limitación que representa la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia establecida en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE llegue hasta el extremo de excluir la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar y aplicar las disposiciones del Reglamento financiero en materia de adjudicación de contratos públicos.
- 50 Por consiguiente, el Tribunal General y, en el caso del recurso de casación, el Tribunal de Justicia, son competentes para conocer del presente litigio.

Sobre los motivos de casación primero y segundo, basados en que el Tribunal General debería haber reconocido a la Eulex Kosovo la condición de «órgano u organismo de la Unión», a efectos del artículo 263 TFUE, y en la asimilación errónea de la Eulex Kosovo a una delegación de la Unión

Alegaciones de las partes

- 51 Mediante los motivos de casación primero y segundo, que procede examinar conjuntamente, Elitaliana reprocha en primer lugar al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho al declarar, en el apartado 26 del auto impugnado, que «la Eulex Kosovo no tiene personalidad jurídica y no está previsto que pueda ser parte en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión», lo que le llevó a concluir que aquélla no era un «órgano o un organismo de la Unión» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero. Elitaliana alega que el Tribunal General incurrió en error al no aplicar la jurisprudencia emanada de la sentencia *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166). A este respecto, Elitaliana indica que los artículos 8 y 16 de la Acción Común 2008/124 atribuyeron al Jefe de Misión la representación y la responsabilidad jurídica a ella inherente de los actos de la Eulex Kosovo, así como autonomía financiera. De ello deduce que esta entidad era «un centro autónomo de atribución de derechos y de obligaciones», lo que le confería personalidad jurídica y, en consecuencia, la condición de órgano u organismo de la Unión.
- 52 En segundo lugar, Elitaliana alega que, en los apartados 27 a 35 del auto impugnado, el Tribunal General asimiló indebidamente a la Eulex Kosovo a una delegación, llegando a la errónea conclusión de que los actos adoptados en el marco del contrato público eran imputables a la Comisión.
- 53 La Eulex Kosovo solicita que se desestimen ambos motivos de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 54 En lo que se refiere a la condición de órgano u organismo de la Unión, que la demandante critica que el Tribunal General denegara a la Eulex Kosovo, procede señalar que el artículo 263 TFUE establece que el Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos de estos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos.
- 55 Tal como señaló el Tribunal General, en los apartados 24 y 25 del auto impugnado, diversas disposiciones de la Acción Común 2008/124, en particular, el artículo 11, apartado 2, ponen de relieve que el control político y la dirección estratégica de la Eulex Kosovo no eran ejercidos de manera autónoma por esta Misión, sino por el Comité Político y de Seguridad (COPS), que a su vez los ejercía bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común.
- 56 En relación con el ámbito presupuestario y financiero, del artículo 8, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 resulta que el Jefe de Misión «será responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo. A tal efecto firmará un contrato con la Comisión». El artículo 16, apartado 3, de esta Acción Común disponía asimismo que «con sujeción a la aprobación de la Comisión, el Jefe de Misión podrá celebrar acuerdos técnicos con Estados miembros de la [Unión], terceros Estados participantes y otros actores internacionales desplegados en Kosovo en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la Eulex Kosovo». El artículo 16, apartado 4, de la Acción Común establecía, por su parte, que «el Jefe de Misión informará exhaustivamente a la Comisión y será supervisado por ésta en relación con las actividades realizadas en el marco de su contrato».
- 57 De ello se desprende que si bien el Jefe de Misión era calificado por la Acción Común 2008/124 como «responsable» de la ejecución del presupuesto de la Unión, en materia presupuestaria y financiera ejercía las atribuciones que le habían sido conferidas bajo la supervisión y la autoridad de la Comisión. Estos elementos llevaron al Tribunal General a considerar fundadamente, en el apartado 36

del auto impugnado, que en esta materia el Jefe de Misión disponía de poderes limitados y que, en realidad, únicamente estaba dotado de una «capacidad jurídica estrictamente limitada desde el punto de vista material», contrariamente a lo que alegaba la demandante, según la cual la Eulex Kosovo estaba «claramente dotada de personalidad jurídica como centro autónomo de atribución de derechos y de obligaciones».

- 58 De lo expuesto anteriormente se desprende que el Tribunal General estimó fundadamente que no podía considerarse que la Eulex Kosovo dispusiera de personalidad jurídica, dado que la Acción Común 2008/124 calificaba a esta entidad como «Misión» y, habida cuenta de que, por un lado, en materia política y estratégica, dicha Misión estaba sometida a la autoridad y al control del Consejo y del Alto Representante y de que, por otro lado, en materia presupuestaria y financiera, el Jefe de Misión ejercía sus atribuciones bajo la vigilancia y la autoridad de la Comisión.
- 59 Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 26 del auto impugnado, que la Eulex Kosovo no estaba dotada de personalidad jurídica, por un lado, y que no estaba previsto que pudiera ser parte en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, por otro. Estos elementos llevaron al Tribunal General a deducir, fundadamente, que la Eulex Kosovo era una Misión con una duración limitada, que no podía ser un órgano o un organismo, a efectos del artículo 263 TFUE, apartado 1.
- 60 En cuanto a la imputación formulada por la recurrente relativa al hecho de que el Tribunal General consideró erróneamente que la Eulex Kosovo había adoptado las medidas controvertidas en el marco de una delegación, procede desestimarla por las razones que se indican a continuación.
- 61 De conformidad con el artículo 53 *bis* del Reglamento financiero, cuando la Comisión ejecute el presupuesto de modo centralizado, las funciones de ejecución podrían ser ejercidas indirectamente, de conformidad con los artículos 54 a 57 de dicho Reglamento. El artículo 54, apartado 2, letra d), de éste precisa que cuando la Comisión ejecute el presupuesto utilizando el método de gestión centralizada indirecta conforme al artículo 53 *bis*, podrá delegar competencias de potestad pública, y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, en personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas de conformidad con el título V del Tratado UE.
- 62 En el caso de autos, el artículo 8, apartado 5, y el artículo 16, apartado 4, de la Acción Común 2008/124 disponen que el Jefe de Misión será responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo y que, a tales efectos, firmará un contrato con la Comisión. En la ejecución de este contrato, el Jefe de Misión informará exhaustivamente a la Comisión y será supervisado por ésta en relación con las actividades realizadas en el marco de su contrato.
- 63 De los dos apartados anteriores de la presente sentencia resulta que, como señaló acertadamente el Tribunal General en los apartados 31 y 32 del auto impugnado, mediante el contrato que firmó con el Jefe de Misión y en virtud del artículo 54, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero, la Comisión delegó en éste su facultad de ejecución presupuestaria. En el marco de dicha delegación, el Jefe de la misión Eulex Kosovo está obligado, en calidad de delegado de la Comisión, a cumplir las normas presupuestarias del Derecho de la Unión, incluidas las que regulan la contratación pública, como son las comprendidas en el título V de la primera parte del Reglamento financiero.
- 64 A este respecto, el Tribunal General, en el apartado 33 del auto impugnado, recordó el principio conforme al cual los actos adoptados en virtud de facultades delegadas se imputan normalmente a la institución delegante, a la que corresponde defender ante los tribunales el acto de que se trate.
- 65 Contrariamente a lo que afirma la recurrente y tal como observó el Abogado General en los puntos 62 y 63 de sus conclusiones de 4 de diciembre de 2014, si bien el apartado 33 del auto impugnado hace referencia a una resolución del Tribunal General relativa a una delegación de la Unión, es decir, a una entidad instituida con arreglo al artículo 221 TFUE para garantizar la representación de la Unión, en

aquel asunto la delegación de la Unión en Montenegro, dicho apartado no se puede interpretar en el sentido de que el Tribunal General considerase que la Eulex Kosovo se debería asimilar a una entidad de ese tipo, sino que se limita a recordar un principio de Derecho que el Tribunal General evocó en la citada resolución.

- 66 De ello resulta que el Tribunal General declaró fundadamente, en los apartados 34 y 35 del auto impugnado, que los actos adoptados por la Eulex Kosovo en el marco del procedimiento de contratación pública de que se trata eran imputables a la Comisión y que, en consecuencia, la Eulex Kosovo carecía de legitimación pasiva.
- 67 En relación con este punto, cabe señalar que Elitaliana sostiene erróneamente que el hecho de que la Eulex Kosovo no tuviera la condición de parte en el procedimiento vulnera los principios evocados por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166) según los cuales la concepción general del Tratado pretende que sea posible interponer un recurso directo contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos. En efecto, como señaló fundadamente el Tribunal General en el apartado 34 del auto impugnado, las medidas controvertidas pueden ser objeto de un control judicial, con la condición, no obstante, de que no sea la Eulex Kosovo, sino la Comisión, como autoridad delegante, la que sea citada en el recurso dirigido concretamente a la anulación de esas medidas.
- 68 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar los motivos primero y segundo del recurso de casación por carecer de fundamento.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al negar la existencia de un error excusable de Elitaliana

Alegaciones de las partes

- 69 El tercer motivo de casación articulado por Elitaliana, que hace referencia a la argumentación desarrollada por el Tribunal General sobre el error excusable, tiene dos vertientes.
- 70 En la primera vertiente de su tercer motivo de casación, Elitaliana alega que el Tribunal General, en el apartado 42 del auto impugnado, limitó indebidamente el beneficio de dicho error únicamente a los casos en que la parte que lo invoca solicita que se le permita eludir las consecuencias del incumplimiento de un plazo procesal.
- 71 En la segunda vertiente del tercer motivo de casación, Elitaliana alega que en la motivación del auto impugnado existe una contradicción entre los apartados 41 y 43, por cuanto, a su juicio, el Tribunal General admitió, por un lado, que la complejidad jurídica del contrato en cuestión hacía difícil identificar a la parte a la que eran imputables las medidas controvertidas y, por otro lado, que las disposiciones de la Acción Común 2008/124 eran lo suficientemente claras como para que la recurrente no incurriera en el error de considerar que la Eulex Kosovo era un «órgano o un organismo de la Unión», a efectos del artículo 263 TFUE, por otro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 72 En relación con la primera vertiente de este motivo de casación, cabe señalar que, con arreglo al artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia, los recursos interpuestos contra los actos de las instituciones de la Unión deben ir formalmente dirigidos contra la institución a la que es imputable el acto impugnado.

- 73 En primer lugar, el Tribunal de Justicia admitió que la designación en el escrito del recurso de una parte demandada distinta del autor del acto impugnado no conlleva la inadmisibilidad del recurso si éste contiene información que permita identificar sin ambigüedad a la parte contra la que va dirigido, como es la designación del acto impugnado y la del autor de dicho acto (véase, en este sentido, el auto Comisión/BEI, 85/86, EU:C:1986:292, apartado 6). Cuando el recurso va dirigido contra una persona distinta de aquélla a la que es imputable el acto objeto del mismo, el Tribunal de Justicia no puede ir contra la voluntad manifiesta del recurrente ni sustituirla y no tiene más opción que declarar la inadmisibilidad del recurso.
- 74 Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal General señaló en el apartado 39 del auto impugnado, por un lado, que el recurso de Elitaliana se dirigía inequívocamente contra la Eulex Kosovo, que, a juicio de la demandante, tenía la condición de «órgano u organismo de la Unión», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero, y, por otro lado, que la demandante en ningún momento había dirigido un recurso contra una parte distinta de la Eulex Kosovo. En estas circunstancias, el Tribunal General estimó fundadamente que la jurisprudencia citada en el anterior apartado de la presente sentencia no era aplicable y que no le correspondía identificar a la parte contra la que debería haberse interpuesto el recurso.
- 75 En segundo lugar, el Tribunal General mencionó fundadamente, por una parte, en el apartado 42 del auto impugnado, que la jurisprudencia invocada por la demandante —a saber, más concretamente, el apartado 19 de la sentencia Schertzer/Parlamento (25/68, EU:C:1977:158)— relativa al error excusable, podía tener como única consecuencia permitir que no se declarara la inadmisibilidad de un recurso interpuesto fuera de plazo para, por otra parte, deducir implícita, aunque necesariamente, que invocar un error excusable era inútil en este caso, habida cuenta de que, tal como lo constata el Tribunal General, «en el caso de autos es pacífico que la demandante respetó el plazo de recurso» y que la demandante tampoco interpuso en ningún momento un recurso contra una parte que no fuera la Eulex Kosovo.
- 76 En consecuencia, procede desestimar por infundada la primera vertiente de este motivo de casación.
- 77 Respecto a la segunda vertiente del tercer motivo de casación invocado por Elitaliana, cabe señalar que, si bien el Tribunal General admitió, en el apartado 41 del auto impugnado, que existían dificultades para identificar a la parte a la que eran imputables las medidas controvertidas, en el apartado 43 concluyó que, a pesar de esas dificultades, la demandante podría haber evitado el error de dirigir su recurso contra la Eulex Kosovo.
- 78 Esta alegación, que tiene por objeto cuestionar la falta de carácter excusable del error cometido, debe rechazarse de entrada, puesto que va dirigida contra fundamentos jurídicos del auto expuestos a mayor abundamiento y, por tanto, no podría dar lugar a su anulación (véase, en este sentido, la sentencia Aéroports de Paris/Comisión, C-82/01 P, EU:C:2002:617, apartados 41 y 67 y jurisprudencia citada). En efecto, el Tribunal General consideró fundadamente, por las razones ya evocadas en el apartado 75 de la presente sentencia, que en el caso de autos carecía de utilidad invocar el error excusable.
- 79 La segunda vertiente del tercer motivo de casación debe ser declarada inoperante, de modo que procede desestimar este motivo de casación por ser en parte infundado y en parte inoperante.
- 80 En la medida en que no cabe acoger ninguno de los motivos de casación invocados por Elitaliana, procede desestimar el presente recurso de casación en su totalidad.

Costas

- ⁸¹ A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de recurso 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. Por haber solicitado la Eulex Kosovo la condena en costas de Elitaliana y haber sido desestimados la totalidad de los motivos de casación formulados por ésta, procede condenarla a cargar con las costas del presente procedimiento.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a Elitaliana SpA.**

Firmas