Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 30 de septiembre de 2021 [1]

**Asunto C-283/20**

**CO,**
**ME,**
**GC**
**y otros 42 demandantes**
**contra**
**MJ,**
**Comisión Europea,**
**Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE),**
**Consejo de la Unión Europea,**
**Eulex Kosovo**

[Petición de decisión prejudicial del tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas, Bélgica)]

«Petición de decisión prejudicial — Política exterior y de seguridad común — Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (Eulex Kosovo) — Competencia del Tribunal de Justicia — Personal de las misiones internacionales de la Unión — Litigios relativos a contratos de trabajo — Mandato del Jefe de Misión — Determinación del empleador del personal internacional»

## I. Introducción

1. La presente petición del tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas, Bélgica) se refiere a la interpretación de 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, [2] en su versión modificada, en particular, por la Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014. [3] Tal como describe el órgano jurisdiccional remitente, el presente asunto se inscribe en el contexto de una serie de demandas presentadas por antiguos y actuales miembros del personal internacional de la Eulex Kosovo, con motivo, en particular, de no renovarse sus contratos de trabajo y de la reclasificación de sus funciones a raíz de una reestructuración de dicha misión. La Eulex Kosovo es una misión internacional de la Unión dentro de su política exterior y de seguridad común (PESC), cuyo personal incluye la categoría de

[1] Lengua original: inglés.
[2] DO 2008, L 42, p. 92.
[3] DO 2014, L 174, p. 42.

personal internacional, que designa a nacionales de la Unión y de terceros países empleados con una base contractual, mientras que el Jefe de Misión es una persona física nombrada por el Consejo para dirigir al personal de la misión durante un determinado período y coordinarse con otros organismos de la Unión en la zona de operaciones de la que es responsable. [4]

2. El problema que suscita el presente asunto deriva de que el litigio principal se refiere al período anterior a la modificación de la Acción Común 2008/124 por la Decisión 2014/349, en que se confirió a la Eulex Kosovo la facultad de celebrar contratos, emplear a personal y entablar acciones judiciales, de modo que afecta a los contratos de trabajo que celebró el Jefe de Misión actuando en nombre propio. Así pues, la principal cuestión que se plantea ante el Tribunal de Justicia es si, partiendo de las pertinentes disposiciones de la Acción Común 2008/124, el Jefe de Misión puede considerarse el empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo durante dicho período, o si dicha condición le corresponde a otra entidad en cuya representación actuaba el Jefe de Misión, como la propia Misión Eulex Kosovo, o a alguna institución u organismo de la Unión, concretamente el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En el litigio principal es preciso responder a esta cuestión para poder determinar quién tiene la legitimación pasiva.

3. En consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre diversos aspectos novedosos y potencialmente sensibles respecto a la atribución de la responsabilidad en los litigios laborales relativos a las misiones internacionales de la Unión, con arreglo al Derecho de la Unión. [5] Asimismo, el Tribunal de Justicia debe aclarar determinados extremos de la jurisprudencia referentes a su propia competencia en materia de PESC a este respecto.

## II. Marco jurídico

### *A. Acción Común 2008/124, antes de su modificación por la Decisión 2014/349*

4. El artículo 8 de la Acción Común 2008/124, titulado «Jefe de Misión», dispone:

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

[…]

3. El Jefe de Misión impartirá instrucciones a todo el personal de la EULEX KOSOVO, incluido en este caso el elemento de apoyo de Bruselas, para la ejecución eficaz de la EULEX KOSOVO en la zona de operaciones, asumiendo su coordinación y gestión diaria, y siguiendo las instrucciones estratégicas del Comandante de la operación civil.

[…]

[4] Véanse también los puntos 36 a 41 de las presentes conclusiones.

[5] A propósito de esto, conviene señalar que hay varios asuntos pendientes ante el Tribunal General que se refieren a demandas similares presentadas por miembros del personal internacional de la Eulex Kosovo (por ejemplo, los asuntos BL y BM/Consejo y otros, T-204/19; QP y otros/Consejo y otros, T-183/21, y RI y otros/Consejo y otros, T-190/21), aparte de otras misiones internacionales de la Unión (por ejemplo, JF/EUCAP Somalia, T-194/20, y Stockdale/Consejo y otros, T-776/20).

5. El Jefe de Misión será responsable de la ejecución del presupuesto de la EULEX KOSOVO. A tal efecto firmará un contrato con la Comisión.»

5. El artículo 9 de la Acción Común 2008/124, titulado «Personal», dispone:

«1. La dotación y las competencias del personal de la EULEX KOSOVO serán acordes con los objetivos fijados en el artículo 2, los cometidos enunciados en el artículo 3 y la estructura de la EULEX KOSOVO establecida en el artículo 6.

2. El personal de la EULEX KOSOVO estará compuesto principalmente por enviados en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones de la UE. Cada Estado miembro o institución de la UE sufragará los gastos del personal de la EULEX KOSOVO que envíe en comisión de servicios, incluidos los gastos de viaje a la zona de despliegue y desde la misma, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones que no tengan la consideración de dietas y las atribuidas por condiciones de vida difíciles o de riesgo.

3. La EULEX KOSOVO podrá asimismo, cuando proceda, emplear a personal civil internacional y local en régimen contractual cuando el personal en comisión de servicios de los Estados miembros no cubra las funciones exigidas. En casos excepcionales debidamente justificados se podrá emplear a personal de terceros Estados participantes en régimen contractual, si procede, a defecto de solicitudes cualificadas de los Estados miembros. [6]

[…]»

6. El artículo 10 de la Acción Común 2008/124, titulado «Estatuto de la EULEX KOSOVO y de su personal», establece:

«1. El estatuto de la EULEX KOSOVO y de su personal, incluidos los privilegios e inmunidades y demás garantías necesarias para la realización y el buen funcionamiento de la EULEX KOSOVO, estarán sujetos a acuerdo, si procede.

[…]

3. Las condiciones de contratación y los derechos y obligaciones del personal internacional y local se estipularán en los contratos entre el Jefe de Misión y los miembros del personal.»

7. El artículo 16 de la Acción Común 2008/124, titulado «Disposiciones financieras», es del siguiente tenor:

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

### *B. Acción Común 2008/124, después de su modificación por la Decisión 2014/349*

8. La Acción Común 2008/124 ha sido modificada, en particular, por la Decisión 2014/349, que entró en vigor el 12 de junio de 2014, con arreglo a su artículo 2.

[6] En su versión modificada por la Decisión 2010/322/PESC del Consejo, de 8 de junio de 2010 (DO 2010, L 145, p. 13). El tenor original del artículo 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124 era el siguiente: «La EULEX KOSOVO podrá asimismo reclutar personal internacional y local sobre una base contractual, de ser necesario.»

9. El artículo 8, apartado 1 *bis*, de la Acción Común 2008/124, en su versión resultante de la Decisión 2014/349 (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/124 modificada»), dispone lo siguiente:

«El Jefe de Misión será el representante de la Misión. El Jefe de la Misión podrá delegar la gestión de tareas de asuntos de personal y financieros en miembros del personal de la Misión, bajo su responsabilidad general.»

10. El artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124 modificada enuncia:

«Las condiciones de contratación y los derechos y obligaciones del personal internacional y local se estipularán en los contratos que se celebren entre Eulex Kosovo y el miembro del personal de que se trate.»

11. El artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada, titulado «Disposiciones legales», presenta el siguiente tenor:

«EULEX KOSOVO estará capacitada para comprar servicios y suministros, celebrar contratos y acuerdos administrativos, emplear a personal, poseer cuentas bancarias, adquirir y enajenar bienes y liquidar su pasivo, así como para entablar acciones judiciales, según proceda a efectos de la ejecución de la presente Acción Común.»

12. El artículo 16 de la Acción Común 2008/124 modificada establece:

«4. La EULEX KOSOVO será responsable de la ejecución del presupuesto de la Misión. A tal efecto, la EULEX KOSOVO firmará un acuerdo con la Comisión.[7]

5. EULEX KOSOVO será responsable ante cualquier demanda u obligación derivada de la ejecución del mandato que comienza el 15 de junio de 2014, con excepción de las demandas relativas a faltas graves del Jefe de Misión, de las que este/esta será responsable.

[…]»

## III. Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial

13. Según la resolución de remisión, CO, ME, GC y otros 42 demandantes (en lo sucesivo, «demandantes en el litigio principal») estuvieron, o siguen estando, empleados al servicio de la Eulex Kosovo como miembros del personal civil internacional al amparo de contratos de trabajo de duración determinada celebrados para uno o varios meses, sin exceder nunca de un año, y sucesivamente renovados. Dichos contratos contienen una cláusula de sumisión a la jurisdicción de los tribunales de Bruselas hasta junio de 2014, y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde octubre de ese mismo año.

14. MJ desempeñó la función de Jefe de Misión de la Eulex Kosovo entre el 1 de febrero de 2013 y el 14 de octubre de 2014, conforme a las condiciones estipuladas en particular en los contratos que celebró con la Comisión los días 1 de febrero y 7 de junio de 2013.

[7] La frase «con excepción de los importes mencionados en el apartado 1 relativos al apoyo a los procedimientos judiciales trasladados dentro de un Estado miembro, la EULEX KOSOVO será responsable de la ejecución del presupuesto de la misión. A tal efecto, la EULEX KOSOVO firmará un acuerdo con la Comisión.» fue añadida posteriormente, mediante la Decisión 2021/904 (PESC) del Consejo, de 3 de junio de 2021 (DO 2021, L 197, p. 114).

15. En 2012, una reclasificación de las diversas funciones dio lugar, según los demandantes en el litigio principal, a una modificación de la descripción de sus funciones y a una importante reducción de su retribución. Tras esta reclasificación, durante la primavera y el verano de 2013, el otoño de 2014 y el otoño de 2016, se sucedieron tres «oleadas» de extinciones de contratos de trabajo que no fueron renovados.

16. Mediante escrito presentado el 6 de agosto de 2013, algunos de los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el Tribunal General un recurso de anulación contra la Comisión, el SEAE y Eulex Kosovo en virtud del artículo 263 TFUE, impugnando la legalidad de las decisiones tomadas por MJ como Jefe de Misión de no renovar sus contratos de trabajo. Mediante auto de 30 de septiembre de 2014, Bitiqi y otros/Comisión y otros,[8] el Tribunal General desestimó el recurso por falta de competencia y declaró que la relación jurídica controvertida era de carácter contractual, por lo que quedaba dentro del ámbito de aplicación de la cláusula contractual de sumisión a la jurisdicción de los tribunales de Bruselas.

17. Mediante escritos de 11 y 14 de julio y 21 de octubre de 2014, los demandantes en el litigio principal presentaron demandas ante el tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas), en las que impugnaban la reclasificación de sus funciones y/o la no renovación de sus contratos de trabajo, así como el estatuto que les había sido asignado, en particular, en materia de seguridad social, y reclamaban daños y perjuicios. La reclasificación de las funciones y la primera oleada de extinciones de contratos que no fueron renovados tuvieron lugar antes de que se adoptase la Decisión 2014/349 y desempeñando MJ las funciones de Jefe de Misión.

18. Inicialmente, las demandas se dirigían contra MJ, en su condición de Jefe de Misión, el Consejo, la Comisión y el SEAE. Los cuatro demandados alegaron, en particular, que, al haber sido dotada la Eulex Kosovo de personalidad jurídica y de capacidad para entablar acciones judiciales, solo a ella le incumbía, en su caso, responder ante cualquier demanda u obligación derivada de la ejecución de su mandato, tanto en el futuro como en el pasado, de conformidad con el artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada. En consecuencia, los demandantes en el litigio principal exigieron que Eulex Kosovo estuviera presente en el proceso como demandada. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente desvinculó el examen de estas solicitudes del examen previo de las cuestiones sobre admisibilidad y procedimiento formuladas en las demandas contra los cuatro primeros demandados.

19. Mediante sentencia de 1 de junio de 2018, el órgano jurisdiccional remitente resolvió que MJ, como Jefe de Misión, debía ser apartado del asunto respecto al período a partir del 12 de junio de 2014, ya que en esa fecha se adoptó la Decisión 2014/349 y MJ ya no actuaba en nombre propio frente a los demandantes en el litigio principal, sino solo como «representante» de la Eulex Kosovo, según se desprende del artículo 8, apartado 1 *bis*, de la Acción Común 2008/124 modificada. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente resolvió que el Consejo, la Comisión y el SEAE debían ser excluidos del asunto respecto al mismo período, pues, en virtud de la Decisión 2014/349, la Eulex Kosovo gozaba de personalidad jurídica propia y capacidad de entablar acciones judiciales, y sus actos los realizaba en nombre propio. Sin embargo, respecto al período anterior al 12 de junio de 2014, el órgano jurisdiccional remitente ordenó la reapertura del procedimiento para que las partes pudiesen presentar sus observaciones respecto a la existencia del mandato que supuestamente fue encomendado a MJ y a sus predecesores en su condición de

[8] T-410/13, no publicado, EU:T:2014:871, en particular los apartados 25 a 28 y 37. Contra dicho auto no se interpuso ningún recurso.

Jefes de Misión durante dicho período y, en su caso, respecto a la naturaleza de dicho mandato y sus efectos en cuanto a la condición de Jefe de Misión de MJ y en cuanto al Consejo, la Comisión y el SEAE.

20. Tras escuchar las observaciones de las partes, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si MJ, como Jefe de Misión, fue solo un agente de la Unión Europea durante el período anterior al 12 de junio de 2014. Entre otras cosas, el órgano jurisdiccional remitente observa que, en los contratos de trabajo celebrados con MJ antes de dicha fecha, este comparece no solo en su propio nombre y derecho, sino también en calidad de empleador, y considera, atendiendo al artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, que tales contratos han de celebrarse con el Jefe de Misión. El órgano jurisdiccional remitente señala también que MJ firmó en su propio nombre y derecho los contratos celebrados con la Comisión en virtud del artículo 8, apartado 5, de la Acción Común 2008/124, con arreglo a los cuales se le asignaban ciertos presupuestos para las necesidades operativas de la Eulex Kosovo, especialmente para pagar los salarios del personal, y que el artículo 11, apartado 1, del contrato firmado el 7 de junio de 2013 especifica que MJ debía celebrar contratos de trabajo con el personal internacional en su propio nombre y derecho y sobre la base de las disposiciones contenidas en la Comunicación C(2009) 9502 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, con disposiciones específicas para los asesores especiales de la Comisión encargados de ejecutar acciones operativas de PESC y para el personal internacional contractual (en lo sucesivo, «Comunicación de 2009»), a la que se remiten los contratos de trabajo controvertidos.

21. El órgano jurisdiccional remitente observa que los órganos jurisdiccionales de la Unión hasta la fecha no se han ocupado de la cuestión de quién era el empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo antes de la Decisión 2014/349. A este respecto, menciona dos sentencias dictadas por otra sala del tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas) [9] en que se declaraba que el empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo y de otra misión internacional de la Unión antes de que ambas adquirieran personalidad jurídica era la Unión Europea representada por sus instituciones, y no el Jefe de Misión. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, la resolución de esta cuestión es esencial en el presente asunto para poder dirimir la admisibilidad y la procedencia en Derecho de determinadas pretensiones formuladas contra MJ como Jefe de Misión, contra el Consejo, la Comisión y el SEAE, en cuanto se refieren al período anterior al 12 de junio de 2014.

22. En tales circunstancias, el tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Cabe interpretar los artículos 8, apartado 3, y 10, apartado 3, de 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, antes de su modificación mediante la Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014, en relación, en su caso, con todas las demás disposiciones eventualmente pertinentes, en el sentido de que confieren al Jefe de Misión, en su propio nombre y por cuenta propia, la calidad de empleador del personal civil internacional

[9] Tal como indica el órgano jurisdiccional remitente, mediante sentencia de 12 de diciembre de 2017 (RG 2015/AB/577), el tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas) declaró que el empleador de un miembro del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo antes de que esta obtuviese personalidad jurídica en virtud de la Decisión 2014/349 era la Unión Europea representada por sus instituciones, y que el Jefe de Misión no era sino un agente. Por otro lado, mediante sentencia de 8 de enero de 2019 (RG 2016/AB/411), dicho tribunal se pronunció en sentido similar respecto a la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), al declarar que la empleadora era la Unión Europea representada por la Comisión. En relación con esta última misión, véase también la nota 54 de las presentes conclusiones.

contratado al servicio de la Misión Eulex Kosovo durante el período anterior al 12 de junio de 2014, o, a la vista, en particular, de los artículos 8, apartado 5, y 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124/PESC antes de la modificación introducida el 12 de junio de 2014, en el sentido de que confieren la calidad de empleador a la Unión Europea y/o a una institución de la Unión Europea, como la Comisión Europea, o al Servicio Europeo de Acción Exterior, al Consejo de la Unión Europea o a cualquier otra posible institución, por cuya cuenta habría actuado el Jefe de Misión hasta esa fecha en virtud de un mandato, una delegación de poder o cualquier otra forma de representación que, en su caso, proceda determinar?»

23. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia los demandantes en el litigio principal, el Gobierno español, el Consejo, la Comisión, el SEAE y la Eulex Kosovo. El 16 de junio de 2021 se celebró la vista, en la que las mismas partes formularon observaciones orales.

## IV. Resumen de las observaciones de las partes

24. Los demandantes en el litigio principal alegan que la Acción Común 2008/124 se ha de interpretar en el sentido de que confiere la condición de empleadora a la Unión Europea y, en concreto, al Consejo y a la Comisión, tanto antes como después del 12 de junio de 2014. En su opinión, MJ, como Jefe de Misión, actuó como mero signatario de los contratos de trabajo controvertidos en nombre de la Unión Europea, ya que la PESC es de competencia exclusiva de esta, y a la Unión Europea la representan exclusivamente sus instituciones. La Acción Común 2008/124 solo confiere delegaciones *ad hoc* por las cuales el Jefe de Misión responde ante la Unión Europea, no ante el personal de la Eulex Kosovo, y, habida cuenta de la sentencia de 5 de julio de 2018, Jenkinson/Consejo y otros,[10] la sucesión de signatarios de los contratos de trabajo con cada cambio de Jefe de Misión implica que la Unión es la empleadora durante toda la vigencia de la relación laboral.

25. Como recalcaron en la vista los demandantes en el litigio principal, las decisiones impugnadas deben atribuirse a la Comisión, pues se refieren a la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo, y dicha institución decide los asuntos relativos, en particular, a los salarios, dietas y condiciones de trabajo. También son atribuibles al Consejo, ya que este es responsable del régimen jurídico y de las lagunas relativos al estatuto de personal internacional que se le impone al Jefe de Misión, al cual nombra, y de tomar las decisiones de reestructuración ejecutadas sobre el terreno. El argumento según el cual el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada tiene un efecto meramente declarativo es incompatible con la sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo,[11] y con el tenor de la Acción Común, de la Comunicación C(2012) 4052 final de la Comisión, de 26 de junio de 2012, sobre disposiciones sobre la gestión financiera de la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo, «Comunicación de 2012»), y de los contratos entre los Jefes de Misión y la Comisión.

26. El Gobierno español considera que la Unión Europea actuó como empleadora antes del 12 de junio de 2014, pese a que los contratos de trabajo controvertidos se celebraran con MJ en su condición de Jefe de Misión y aunque en ellos aparezca el término «empleador». MJ actuó como agente de la Unión Europea y desempeñó funciones que le habían sido debidamente encomendadas en la Acción Común 2008/124. En virtud de los artículos 8, apartado 5, y 16, apartado 4, de esta, el Jefe de Misión está sometido al control de la Comisión en materia

[10] C-43/17 P, EU:C:2018:531 (en lo sucesivo, «sentencia Jenkinson»).

[11] C-439/13 P, EU:C:2015:753 (en lo sucesivo, «sentencia Elitaliana»).

presupuestaria y al control político y estratégico del Consejo por medio del Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comandante de la operación civil, lo que significa que la Unión Europea controla al Jefe de Misión, y, de conformidad con el artículo 8, apartado 7, de la Acción Común 2008/124, dichos contratos se celebraron en representación de Eulex Kosovo. Según declaró el Gobierno español en la vista, la Decisión 2014/349 constituyó una importante innovación en el régimen de la Eulex Kosovo, y del artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada se deduce que la responsabilidad de dicha misión solo es aplicable a los actos realizados a partir del 15 de junio de 2014. Aunque el Consejo y la Comisión tengan legitimación pasiva en el presente asunto, sigue siendo necesario determinar si los actos impugnados del Jefe de Misión se realizaron en el ejercicio de funciones delegadas de una u otra institución.

27. El Consejo alega que, dado que el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente se inició después de la adopción de la Decisión 2014/349, la situación jurídica de la Eulex Kosovo anterior al 12 de junio de 2014 carece de relevancia y, en cualquier caso, la Eulex Kosovo ya tenía personalidad jurídica antes del 12 de junio de 2014, de modo que debe ser considerada como única demandada. En su opinión, el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada tiene efectos meramente declarativos, y no redunda en interés de los demandantes en el litigio principal la división de los períodos contractuales entre distintos empleadores. Al no ser parte el Consejo en los contratos de trabajo controvertidos, carece de legitimación pasiva y, según subrayó en la vista, la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros,[12] versaba sobre una cuestión de cambio de destino del personal, y no sobre una relación laboral sin intervención del Consejo, como aquí sucede.

28. La Comisión aduce que la cuestión es hipotética y, por tanto, inadmisible, dado que existen otros procedimientos pendientes contra la Eulex Kosovo en materia de intervención necesaria, y porque la cuestión se refiere al significado y alcance de una disposición de Derecho de la Unión que ya no estaba en vigor cuando se presentaron las demandas, puesto que únicamente tiene validez para el período anterior al 12 de junio de 2014. Con carácter subsidiario, alega que el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada debe interpretarse en el sentido de que, antes del 12 de junio de 2014, el empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo era el Jefe de Misión, mientras que, si la capacidad para contratar a dicho personal no depende de la capacidad jurídica, se ha de considerar a la Eulex Kosovo como empleadora a este respecto. Por un lado, al introducir dicha disposición la capacidad de la Eulex Kosovo de celebrar contratos y emplear a personal a partir del 12 de junio de 2014, dicha misión no podía contraer relaciones laborales antes de esta fecha, por lo que la única posibilidad es que la contraparte de los contratos de trabajo controvertidos fuese el Jefe de Misión, tal como indica el artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124. Por otro lado, antes del 12 de junio de 2014 la Eulex Kosovo ya tenía capacidad de emplear a personal en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, y el artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada es de aplicación a los hechos anteriores al 15 de junio de 2014 si la demanda se presenta después de esta fecha, de modo que, a partir de ella, toda pretensión relativa a la ejecución del mandato debe dirigirse contra la Eulex Kosovo.

29. La Comisión argumenta que no puede ser considerada empleadora, ya que su papel se limita a la ejecución del presupuesto, sin extenderse a la gestión del personal. Tal como recalcó en la vista, en consonancia con la sentencia H, la Comisión no interviene en la cadena de mando, y en el presente asunto no se trata de ninguna decisión sobre presupuestos; el Jefe de Misión es

[12] C-455/14 P, EU:C:2016:569 (en lo sucesivo, «sentencia H»).

nombrado por el Consejo, que determina su mandato, y las Comunicaciones de 2009 y 2012, que nada tienen que ver con el personal internacional, describen las disposiciones adoptadas al respecto por el Consejo.

30. El SEAE aduce que los artículos 8, 9 y 10 de la Acción Común 2008/124 se han de interpretar en el sentido de que la Eulex Kosovo goza de la condición de empleadora del personal internacional de esa misión. Considera que, en la medida en que se refiere al Jefe de Misión antes de la adopción de la Decisión 2014/349, la cuestión carece de relevancia, pues el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente se inició tras adoptarse dicha Decisión y, en cualquier caso, el Jefe de Misión no es el empleador. El artículo 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124 da a entender que la Eulex Kosovo puede emplear a personal, y sus artículos 9, apartados 1 y 2, y 10, apartado 1, hacen referencia al personal de la Eulex Kosovo. Así pues, alega que, antes del 12 de junio de 2014, la Eulex Kosovo ya gozaba de capacidad para emplear a personal, y el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada tiene efectos meramente declarativos. Tal como recalcó en la vista, la personalidad jurídica, en el sentido del artículo 47 TUE, que dispone que la Unión tiene personalidad jurídica, debe diferenciarse de la capacidad jurídica de las instituciones de la Unión y de otras entidades para realizar funciones, de modo que no hay contradicción alguna con la sentencia Elitaliana, pues la falta de personalidad jurídica no impide a la Eulex Kosovo tener capacidad jurídica para emplear a personal. El hecho de que el Consejo y el CPS ejerzan control político y dirección estratégica sobre la Eulex Kosovo por medio del Comandante de la operación civil, que pertenece al SEAE, y de que exista una vinculación con la Comisión en la ejecución del presupuesto no convierte en empleador al Consejo, a la Comisión o al SEAE. Los demandantes en el litigio principal no celebraron contratos de trabajo con ellos, y la sentencia H versaba sobre un asunto de cambio de destino que guardaba cierta relación con el control político y la dirección estratégica de la misión, cosa que no sucede con la contratación y gestión del personal internacional.

31. La Eulex Kosovo alega que los artículos 8, 9 y 10 de la Acción Común 2008/124 se deben interpretar en el sentido de que la Eulex Kosovo goza de la condición de empleador del personal internacional de esa misión. Afirma que el Jefe de Misión actúa como agente de la Eulex Kosovo, no como empleador, y ejecuta las decisiones del Consejo relativas a la reestructuración de la misión, sin capacidad de decisión respecto a la reclasificación y la supresión de puestos de trabajo. Si bien el Consejo, la Comisión y el SEAE desempeñan un importante papel en el desarrollo del mandato de la Eulex Kosovo, no mantienen ningún vínculo contractual con los demandantes en el litigio principal. El hecho de que, con arreglo al artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, los contratos de trabajo controvertidos se celebrasen con MJ como Jefe de Misión no significa que este fuese el empleador. Así lo demuestra la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión,[13] donde se designa a la Eulex Kosovo como empleadora, y no a los sucesivos Jefes de Misión en su propio nombre, aunque los contratos de trabajo se suscribiesen antes de la Decisión 2014/349. Tal como declaró en la vista, la Eulex Kosovo ya gozaba de capacidad para emplear a personal en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, y el artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada es aplicable a las demandas presentadas a partir del 15 de junio de 2014, aunque se trate de hechos anteriores a esta fecha, como aquí sucede.

[13] Eulex Kosovo se refiere, en particular, a la sentencia Jenkinson.

## V. Análisis

32. Con su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide, en esencia, si la Acción Común 2008/124, antes de ser modificada por la Decisión 2014/349, se debe interpretar en el sentido de que, por el período anterior al 12 de junio de 2014, se ha de considerar que el empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo era el Jefe de Misión de la Eulex Kosovo, la propia Eulex Kosovo, el Consejo, la Comisión o el SEAE, a efectos de determinar quién tiene la condición de parte demandada en el litigio principal.

33. Según se desprende de la resolución de remisión, suscita dicha cuestión el hecho de que se facultase expresamente a la Eulex Kosovo para celebrar contratos, emplear a personal y entablar acciones judiciales en virtud de los cambios efectuados en la Acción Común 2008/124 por la Decisión 2014/349, concretamente en virtud del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124, introducido por dicha Decisión y en vigor a partir del 12 de junio de 2014, mientras que antes de dicha fecha el Jefe de Misión celebraba los contratos de trabajo en nombre propio y tenía responsabilidades de ejecución del presupuesto de la misión, de conformidad con la Acción Común 2008/124. Por otro lado, el Consejo, la Comisión y el SEAE intervienen en la creación y el funcionamiento de la Eulex Kosovo, con lo cual pueden considerarse responsables de los actos realizados por el Jefe de Misión respecto a la contratación del personal internacional, en la medida en que tal responsabilidad no se pudiera atribuir a la propia misión Eulex Kosovo. Según aducen los demandantes en el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente necesita identificar al empleador para poder resolver el litigio del que conoce y, de conformidad con la legislación nacional aplicable, la condición de empleador le corresponde a la entidad que goce de personalidad jurídica y de capacidad para responder ante los tribunales de las demandas relativas a la relación laboral.

34. A fin de responder a la cuestión que aquí se plantea, antes que nada, es preciso formular algunas observaciones preliminares sobre las misiones internacionales de la Unión y sobre la Eulex Kosovo (sección A). Después, me ocuparé de la competencia del Tribunal de Justicia para decidir con carácter prejudicial sobre la interpretación de la Acción Común 2008/124 en las circunstancias del presente asunto (sección B), y de los argumentos esgrimidos por la Comisión en cuanto a la admisibilidad de la cuestión prejudicial planteada (sección C), antes de proceder a examinar dicha cuestión (sección D).

35. Basándome en este análisis, he llegado a la conclusión de que el Tribunal de Justicia es competente en el presente asunto y que la cuestión prejudicial es admisible. También considero que la Acción Común 2008/124, antes de ser modificada por la Decisión 2014/349, debía interpretarse en el sentido de que confería a la Comisión la condición de empleadora de los demandantes en el litigio principal respecto al período anterior al 12 de junio de 2014.

### *A. Observaciones preliminares*

36. En el ámbito de la PESC, dentro del título V del TUE, la política común de seguridad y defensa (PCSD) [14] otorga a la Unión capacidad operativa para desplegar misiones civiles y militares fuera de la Unión con el fin de realizar diversas tareas, entre ellas la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz. [15] Según se señala en recientes informes, estas misiones constituyen un instrumento clave en manos de la Unión que permite actuar directamente para abordar

[14] Véase el título V, capítulo 2, sección 2, del TUE (artículos 42 a 46).

[15] Véanse los artículos 42 TUE, apartado 1, y 43 TUE, apartado 1.

conflictos o crisis, de modo que se inscriben en el objetivo estratégico de garantizar la seguridad, ayudar a los países a recuperarse de los conflictos y proteger a la Unión y a sus ciudadanos mediante la acción exterior.[16] Actualmente están en curso 17 misiones de la PCSD (11 misiones civiles y 6 misiones u operaciones militares) en las que trabajan aproximadamente 5 000 personas en todo el mundo.[17]

37. La Eulex Kosovo es una misión civil de PCSD que se constituyó mediante la Acción Común 2008/124, modificada por última vez mediante la Decisión (PESC) 2021/904. La Acción Común 2008/124 se ha prorrogado en varias ocasiones, y el mandato actual de la Eulex Kosovo expira, como se indica en esa Decisión, el 14 de junio de 2023. La Eulex Kosovo se considera la mayor misión civil de PCSD hasta la fecha.[18] De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Acción Común 2008/124, el Consejo desplegó la Eulex Kosovo tras la aprobación del Plan de Operación (en lo sucesivo, «OPLAN»), que, junto con el concepto de operaciones (en lo sucesivo, «CONOPS»), constituyen los documentos de planificación básicos para ejecutar el mandato de la Eulex Kosovo.[19]

38. Con arreglo al artículo 2 de la Acción Común 2008/124,[20] el mandato de la Eulex Kosovo consiste en «[asistir] 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».

39. A tenor del artículo 9 de la Acción Común 2008/124, en su versión resultante de las Decisiones 2010/322 y 2014/349, el personal de la Eulex Kosovo está compuesto por enviados en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones de la Unión, junto con el personal internacional y el personal local empleados en régimen contractual.

40. Según se dispone en el artículo 11 de la Acción Común 2008/124, en su versión resultante de la Decisión 2010/322, la Eulex Kosovo tiene la siguiente cadena de mando: El CPS, que es un comité específico del Consejo dedicado a la PESC,[21] ejerce el control político y la dirección estratégica de la Eulex Kosovo bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo, «AR»).[22] En el ámbito de la PESC definido por el Consejo Europeo y el Consejo,[23] el AR vela por la ejecución de las decisiones de estos, incluidas las correspondientes a las misiones de PCSD, y está asistido por el SEAE, el

16 Véase, a este respecto, SEAE, *EU CSDP Missions & Operations for Human Security*, 2019, p. 1. Véase también, por ejemplo, Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2020.

17 Según se indica en la página web del SEAE, disponible en https://eeas.europa.eu.

18 Véase, a este respecto, Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, informe especial n.º 18/2012, «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho», 2012 (en lo sucesivo, «informe del Tribunal de Cuentas»), punto 14. Véase un análisis detallado, por ejemplo, en Spernbauer, M., *EU Peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and Accountability*, Martinus Nijhoff, 2014.

19 Véase, a este respecto, el informe del Tribunal de Cuentas, citado en la nota 18 de las presentes conclusiones, punto 68.

20 Disposición posteriormente modificada por la Decisión (PESC) 2018/856 del Consejo, de 8 de junio de 2018 (DO 2018, L 146, p. 5).

21 Véase el artículo 38 TUE.

22 Véase la Acción Común 2008/124 en su versión resultante de la Decisión 2010/322, artículos 11, apartado 2, y 12, apartado 1.

23 Véase el artículo 26 TUE.

servicio diplomático de la Unión.[24] El Consejo autoriza al CPS el nombramiento del Jefe de Misión,[25] designado por períodos de tiempo específicos, con frecuencia entre uno y dos años, de forma correlativa con el mandato de la Eulex Kosovo.[26]

41. Por otro lado, el Comandante de la operación civil ejerce el mando y control estratégico de la Eulex Kosovo bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad general del AR.[27] Asimismo, el Comandante de la operación civil es el Director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución,[28] una dirección dentro del SEAE que actúa como cuartel general de operaciones de las misiones civiles de la PCSD.[29] El Jefe de Misión ejerce el mando y control de la Eulex Kosovo en la zona de operaciones y es directamente responsable ante el Comandante de la operación civil.[30]

### *B. Competencia del Tribunal de Justicia*

42. Las partes no discuten la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente asunto.[31] No obstante, el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio la cuestión de su competencia para conocer de los asuntos que se le sometan.[32] Dado que la Acción Común 2008/124 se adoptó sobre la base de disposiciones del Tratado relativas a la PESC,[33] parece oportuno comprobar si la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de la Acción Común 2008/124 puede verse afectada por las normas que limitan la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión en materia de PESC, establecidas en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero. En efecto, como ha observado el SEAE, este parece ser el primer asunto que se somete al Tribunal de Justicia en relación con una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de un acto de PESC.

43. Es preciso recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, los órganos jurisdiccionales de la Unión, en principio, no tienen competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de estas. Sin embargo, puesto que dichas disposiciones introducen una excepción a la norma de competencia general prevista en el artículo 19 TUE, deben interpretarse restrictivamente.[34] A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recalcado que tanto del artículo 2 TUE, que figura entre las disposiciones

[24] Véanse, en particular, los artículos 18 TUE y 27 TUE. Véase también la Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO 2010, L 201, p. 30), y Csernatoni, R., *The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence*, European Foreign Affairs Review, vol. 26, 2021, pp. 87 a 100.

[25] Véase la Acción Común 2008/124 en su versión resultante de la Decisión 2010/322, artículo 12, apartado 2.

[26] Véase, más recientemente, la Decisión (PESC) 2021/959 del Comité Político y de Seguridad, de 10 de junio de 2021, por la que se prorroga el mandato del jefe de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (DO 2021, L 212, p. 1).

[27] Véase la Acción Común 2008/124 en su versión resultante de la Decisión 2010/322, artículos 7, apartado 2, y 11, apartado 3.

[28] Véase la Acción Común 2008/124, artículo 7, apartado 1.

[29] Véase la página web del SEAE, citada en la nota 17 de las presentes conclusiones.

[30] Véase la Acción Común 2008/124, artículos 8, apartado 1, y 11, apartado 5.

[31] El Consejo, la Comisión y la Eulex Kosovo indicaron en la vista ante el Tribunal de Justicia, al igual que el SEAE en sus observaciones escritas, que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en concreto, a la sentencia H, este tribunal es competente en el presente asunto, pues en él se trata de temas de gestión del personal.

[32] Véanse, a este respecto, las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado 37, y de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 25.

[33] La Acción Común 2008/124 se basa en los antiguos artículos 14 UE y 25 UE, párrafo tercero (actualmente, artículos 28 TUE y 38 TUE), mientras que la Decisión 2014/349 se basa en los artículos 28 TUE, 42 TUE, apartado 4, y 43 TUE, apartado 2.

[34] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 32.

comunes del Tratado UE, como del artículo 21 TUE, relativo a la acción exterior de la Unión, al que remite el artículo 23 TUE, relativo a la PESC, resulta que la Unión se basa, en particular, en el principio del Estado de Derecho. [35] Así pues, si bien el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») no puede otorgar al Tribunal de Justicia una competencia cuando los Tratados excluyen esa posibilidad, el principio de tutela judicial efectiva consagrado en dicha disposición, junto con la función que el artículo 19 TUE, apartado 1, le atribuye al Tribunal de Justicia de garantizar el respeto del Derecho al interpretar y aplicar los Tratados, también conlleva una interpretación estricta de estas reglas. [36]

44. Existe, además, nutrida jurisprudencia sobre cuestiones de competencia relativas a la PESC que indica que la circunstancia de que los hechos controvertidos en un asunto determinado estén relacionados con la PESC no significa necesariamente que sean aplicables las restricciones impuestas a la competencia del Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 24 TUE, apartado 1, y con el artículo 275 TFUE. [37] Dado que esta jurisprudencia se refiere en parte a las misiones internacionales de la Unión, me parece útil destacar los puntos más importantes de algunas sentencias a efectos del presente asunto.

45. Comenzando, por ejemplo, con la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, [38] el Tribunal de Justicia ha reconocido, con motivo de un recurso de anulación contra una decisión del Consejo por la que se celebraba un acuerdo internacional en materia de PESC y, en particular, las misiones internacionales de la Unión, que tiene competencia para controlar si tal acuerdo ha sido negociado y celebrado de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, que tiene alcance general y está destinado a aplicarse, en principio, a todos los acuerdos internacionales, incluso en el ámbito de la PESC.

46. Asimismo, en la sentencia Elitaliana, [39] el Tribunal de Justicia confirmó la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión para conocer de recursos de anulación y de indemnización interpuestos por la demandante en relación con la adjudicación por parte de la Eulex Kosovo de un contrato público para la prestación de servicios de helicóptero a otro licitador. El Tribunal de Justicia declaró que 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, y, en consecuencia, que el contrato en cuestión estaba comprendido en el ámbito del Reglamento financiero de la Unión. [40]

35 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 35.

36 Véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 74 y 75.

37 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381), puntos 36 a 76, y las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220), puntos 51 a 85. Véase también, por ejemplo, Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*, Hart, 2019, pp. 145 a 222.

38 Véase C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 69 a 74; véanse también las sentencias de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 68, de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajstán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartados 21 a 24, y de 2 de septiembre de 2021, Comisión y Consejo (Acuerdo con Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658), apartado 27.

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

40 Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1), modificado por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO 2010, L 311, p. 9), en vigor en el período controvertido. Ha sido sustituido por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

47. Es preciso aclarar también que, en la sentencia H,[41] el Tribunal de Justicia confirmó la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión para conocer de los recursos de anulación y de indemnización interpuestos por un miembro del personal destinado en comisión de servicios por un Estado miembro a otra misión internacional de la Unión, la Misión de Policía de la Unión Europea (en lo sucesivo, «MPUE») en Bosnia y Herzegovina, en relación con las decisiones adoptadas por el Jefe de Misión de cambiarla de destino a un puesto en una oficina regional. A juicio del Tribunal de Justicia, aunque las decisiones impugnadas se inscribían en el marco de la PESC y guardaban relación con una acción operativa en dicho ámbito, tales decisiones constituían, de por sí, actos de gestión del personal, como toda decisión similar adoptada por las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias. En estas circunstancias, las restricciones impuestas a la competencia de los Tribunales de la Unión en el ámbito de la PESC no se oponían al control de los actos de gestión del personal relativos a agentes destinados en comisión de servicios por los Estados miembros, por lo que los Tribunales de la Unión son competentes, con arreglo al artículo 270 TFUE, para controlar tales actos cuando se refieren a agentes destinados en comisión de servicios por las instituciones de la Unión. De no ser así, cuando un mismo acto de gestión del personal relativo a las operaciones «sobre el terreno» afecte al mismo tiempo a agentes en comisión de servicios destinados por los Estados miembros y a agentes en comisión de servicios destinados por las instituciones de la Unión, la decisión adoptada respecto a los primeros resultaría incompatible con la adoptada en relación con los segundos.

48. Sentado lo anterior, es cierto que los asuntos citados versaban sobre recursos de anulación y de indemnización con arreglo a los artículos 263 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, y no sobre peticiones de decisión prejudicial referidas a la interpretación del Derecho de la Unión en virtud del artículo 267 TFUE. Además, las circunstancias que dieron lugar a la sentencia H se referían a un miembro del personal en comisión de servicios, en contraposición a un miembro del personal contractual, de una misión internacional de la Unión, y la referida sentencia pretendía, en parte, evitar que las soluciones que se dieran a los litigios relativos a los miembros del personal en comisión de servicios de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión fuesen incompatibles. Sin embargo, opino que dicha sentencia permite concluir, con carácter general, que el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE no se oponen a la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión para conocer de recursos relativos a la gestión del personal de las misiones internacionales de la Unión. En efecto, a la luz de la sentencia H, los órganos jurisdiccionales de la Unión han confirmado su competencia en aspectos relativos a la gestión del personal con motivo de recursos de anulación y de indemnización interpuestos por un miembro del personal contratado de una agencia de la Unión en materia de PESC,[42] así como en el caso de una acción contractual ejercitada, en virtud del artículo 272 TFUE, por un antiguo miembro del personal contratado de una misión internacional de la Unión.[43]

49. En consecuencia, la citada jurisprudencia respalda la postura según la cual el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE no se oponen a la competencia del Tribunal de Justicia en el presente asunto.

41 Véase la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartados 39 a 61.

42 Véase la sentencia de 25 de junio de 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), en particular el apartado 66. Véase también, a este respecto, el auto de 10 de julio de 2020, KF/CSUE (T-619/19, no publicado, EU:T:2020:337), apartados 18 a 32 (sentencia pendiente en el asunto KF/CSUE, C-464/20 P).

43 Véase la sentencia de 12 de abril de 2018, PY/EUCAP Sahel Niger (T-763/16, EU:T:2018:181), apartado 53.

50. Ciertamente, se pide al Tribunal de Justicia que interprete la Acción Común 2008/124, cuyo fundamento jurídico está comprendido en la PESC. Sin embargo, la cuestión planteada se refiere a un aspecto general de gestión del personal, no a la ejecución de la PESC. A este respecto, la celebración de los contratos de trabajo controvertidos, junto a las decisiones impugnadas de no renovar de dichos contratos y de reclasificar funciones, pueden considerarse, de por sí, actos típicos de gestión del personal dentro de la organización de los recursos humanos al servicio de la Eulex Kosovo. En consecuencia, entiendo que de la sentencia H se deduce que las restricciones impuestas a la competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE no excluyen la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de la Acción Común 2008/124 en las circunstancias del presente asunto. No ha de olvidarse que, a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, y del artículo 47 de la Carta, lo que está en juego es el derecho a la tutela judicial efectiva de los demandantes en el litigio principal.

51. Por lo tanto, considero que el Tribunal de Justicia tiene competencia en el presente asunto.

### *C. Admisibilidad de la cuestión prejudicial*

52. Según los argumentos formulados por la Comisión, la cuestión prejudicial es inadmisible, dada su naturaleza hipotética.

53. A mi modo de ver, no pueden acogerse tales argumentos.

54. Según ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, dentro del marco de la cooperación entre este y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.[44] De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética, o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.[45]

55. En el presente asunto, tal como indico en los puntos 20 y 21 de las presentes conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente no solo ha expuesto adecuadamente en su resolución los motivos que le llevan a pedir al Tribunal de Justicia la interpretación de la Acción Común 2008/124, sino también los que hacen necesaria dicha interpretación para poder resolver el litigio principal.

[44] Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apartado 115.

[45] Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de abril de 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337), apartado 30.

56. Además, cuando la Comisión critica que la cuestión planteada se refiere a una disposición del Derecho de la Unión que ya no estaba en vigor cuando se presentaron las demandas ante el órgano jurisdiccional remitente, cabe señalar que dicha cuestión versa sobre la interpretación de las disposiciones de la Acción Común 2008/124 relevantes para determinar el empleador de los demandantes en el litigio principal antes del 12 de junio de 2014, lo que incluye la determinación de la aplicabilidad en el tiempo de tales disposiciones. Así pues, la objeción de la Comisión apunta más al fondo del asunto que a la inadmisibilidad de la remisión. [46]

57. En tales circunstancias, procede considerar que la interpretación solicitada no carece manifiestamente de relación con la realidad o con el objeto del litigio principal y que los problemas planteados no son hipotéticos.

58. Por lo tanto, opino que la cuestión prejudicial del presente asunto es admisible.

## *D. Respuesta a la cuestión prejudicial*

59. Como se ha señalado en el punto 32 de las presentes conclusiones, la cuestión que se le plantea al Tribunal de Justicia se refiere a la identificación del empleador, persona física o jurídica, respecto del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo antes del 12 de junio de 2014, que pueda, por tanto, ser considerado parte demandada a efectos del litigio principal. En consecuencia, voy a examinar, en primer lugar, el papel del Jefe de Misión; en segundo lugar, el de la Eulex Kosovo, y, en tercer lugar, el del Consejo, la Comisión y el SEAE.

### *1. El Jefe de Misión*

60. Según los argumentos formulados por la Comisión, el Jefe de Misión puede considerarse empleador de los demandantes en el litigio principal durante el período anterior al 12 de junio de 2014, ya que es la contraparte en los contratos de trabajo controvertidos y no cabe la posibilidad de atribuir a la Eulex Kosovo la condición de empleador antes de que se introdujese el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada; los demandantes en el litigio principal, el Gobierno español, el Consejo, el SEAE y la Eulex Kosovo defienden una postura diferente.

61. Me parece oportuno observar, antes que nada, que, contrariamente a lo que aduce la Comisión, hay sólidos indicios, basados en las disposiciones pertinentes de la Acción Común 2008/124, de que el Jefe de Misión no puede considerarse empleador de los demandantes en el litigio principal, ni antes ni después del 12 de junio de 2014.

62. A este respecto, en el tenor de la Acción Común 2008/124 se alude reiteradamente al personal de la Eulex Kosovo, y no al del Jefe de Misión. [47] Aunque el artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, antes de ser modificado, disponía que los contratos de trabajo con el personal internacional y local se habían de celebrar con el Jefe de Misión, dicha disposición se integra en el artículo 10, cuyo epígrafe y apartado 1 hacen referencia a la Eulex Kosovo y a «su personal».

[46] Véase, a este respecto, la sentencia de 17 de marzo de 2021, An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara y otros (C-64/20, EU:C:2021:207), apartado 27.

[47] Véase, por ejemplo, la Acción Común 2008/124 en su versión resultante de la Decisión 2010/322, artículos 8, apartado 3; 9, apartados 1 a 3, y 14, apartados 5 y 6.

63. Por otro lado, tal como observan los demandantes en el litigio principal, el Gobierno español y la Eulex Kosovo, en las disposiciones de la Acción Común 2008/124 queda patente que, en cuanto a las relaciones con el personal internacional, el Jefe de Misión permanece subordinado al Consejo y a la Comisión.

64. Respecto al Consejo, habida cuenta de la cadena de mando de la Eulex Kosovo expuesta en los puntos 40 y 41 de las presentes conclusiones, el Jefe de Misión está sometido al control político y la dirección estratégica del Consejo por medio del CPS y del Comandante de la operación civil y, como se indica en el artículo 8, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, el Jefe de Misión imparte instrucciones a todo el personal de la Eulex Kosovo siguiendo las instrucciones estratégicas del Comandante de la operación civil. Del artículo 12, apartado 2, de la Acción Común 2008/124 se desprende que es el CPS, y no el Jefe de Misión, quien tiene la facultad de modificar el OPLAN (véase el punto 37 de las presentes conclusiones), lo que puede incluir la reestructuración de la Eulex Kosovo, dado que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, letra a), de la Acción Común 2008/124, el personal de la Eulex Kosovo se configura en el OPLAN. Por lo tanto, en las circunstancias del presente asunto, parece que MJ, como Jefe de Misión, estaba obligado a ejecutar las decisiones relativas a la reestructuración de la Eulex Kosovo respecto a la reclasificación y supresión de puestos, sin discrecionalidad alguna. [48]

65. De igual manera, con respecto a la Comisión, de conformidad con el artículo 8, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 antes de su modificación por la Decisión 2014/349, el Jefe de Misión era responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo y, a tal efecto, debía firmar un contrato con la Comisión, mientras que, con arreglo al artículo 16, apartado 4, de la Acción Común 2008/124 antes de su modificación por la Decisión 2014/349, el Jefe de Misión debía informar exhaustivamente a la Comisión y sería supervisado por esta en relación con las actividades realizadas en el marco de su contrato, lo que incluía la contratación del personal internacional. Volveré sobre este extremo posteriormente en la exposición de mi análisis (véanse los puntos 88 a 92 de las presentes conclusiones).

66. Por otro lado, corrobora esta interpretación el hecho de que, como he señalado en el punto 40 de las presentes conclusiones, el Jefe de Misión sea nombrado por un período de tiempo limitado, de forma correlativa con el mandato de la Eulex Kosovo. En consecuencia, tal como observan los demandantes en el litigio principal y el SEAE, sería contradictorio considerar a cada Jefe de Misión sucesivo como empleador en su propio nombre y derecho. En efecto, la Comunicación de 2009 contemplaba la continuidad en la promoción de los miembros del personal internacional con independencia de los sucesivos nombramientos de Jefes de Misión. [49]

67. Al margen del hecho de que los contratos de trabajo controvertidos fuesen firmados por el Jefe de Misión e hiciesen alusión a este como «empleador», a mi parecer esto no debe llevar a la conclusión de que procede considerar al Jefe de Misión como empleador del personal en su propio nombre y derecho y, por tanto, personalmente responsable de los contratos de trabajo celebrados. Por el contrario, tal como observan los demandantes en el litigio principal, el Gobierno español y la Eulex Kosovo, cabe considerar que el Jefe de Misión actúa por cuenta de la Unión Europea al ejecutar el mandato de la Eulex Kosovo por medio de las tareas que tiene encomendadas en virtud de la Acción Común 2008/124.

[48] Conviene señalar que esto queda de manifiesto en dos escritos de notificación remitidos por el Jefe de Misión «en nombre y representación de la Eulex Kosovo» a algunos de los demandantes en el litigio principal, adjuntos a la resolución de remisión, donde se observaba que la reclasificación y supresión de puestos era consecuencia de la reestructuración de la Eulex Kosovo tras la aprobación de los nuevos OPLAN y CONOPS.

[49] Véase la Comunicación de 2009, citada en la nota 20 de las presentes conclusiones, punto 4a, p. 13.

*2. La Eulex Kosovo*

68. Según los argumentos formulados por el Consejo, el SEAE y la Eulex Kosovo, y por la Comisión a título subsidiario, la Eulex Kosovo puede ser considerada empleadora de los demandantes en el litigio principal, tanto antes como después del 12 de junio de 2014, habida cuenta del carácter declarativo del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada, y ante el hecho de que su artículo 16, apartado 5, es aplicable a hechos sucedidos antes del 15 de junio de 2014 en caso de que la demanda se presente con posterioridad a dicha fecha, como aquí sucede (véase el punto 17 de las presentes conclusiones), postura de la que discrepan los demandantes en el litigio principal y el Gobierno español.

69. A mi modo de ver, atendiendo al tenor de la Acción Común 2008/124, a su contexto y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Eulex Kosovo no puede ser considerada empleadora de los demandantes en el litigio principal antes del 12 de junio de 2014. En primer lugar, voy a examinar el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada, y después, su artículo 16, apartado 5.

70. Para empezar, por lo que respecta al artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada, procede señalar que, si se comparan las disposiciones de la Acción Común 2008/124 antes y después del 12 de junio de 2014, se comprueba con claridad la existencia de diferentes empleadores del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo. Antes de la adopción de la Decisión 2014/349, de conformidad con el artículo 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124, los contratos de trabajo con el personal internacional se celebraban entre el Jefe de Misión y los miembros del personal y, con arreglo al artículo 8, apartado 5, el Jefe de Misión, como persona responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo, incluida la contratación del personal internacional, debía firmar un contrato con la Comisión a tal efecto. En cambio, tras la adopción de la Decisión 2014/349, los artículos 10, apartado 3, y 16, apartado 4, de la Acción Común 2008/124 modificada especifican que la Eulex Kosovo celebrará contratos de trabajo con el personal internacional y será responsable de la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo, para lo cual firmará un contrato con la Comisión, a la vez que se suprime el artículo 8, apartado 5, de la Acción Común.

71. En consecuencia, partiendo de las dos disposiciones citadas, procede considerar que, antes de la introducción del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada, que, en particular, concede a la Eulex Kosovo la capacidad de celebrar contratos, emplear a personal y entablar acciones judiciales, la Eulex Kosovo no gozaba de la capacidad necesaria para ostentar la condición de empleadora del personal internacional al servicio de la misión.

72. El contexto de la Acción Común 2008/124 parece respaldar esta interpretación. A este respecto, procede señalar que, si bien el artículo 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124 dispone que la Eulex Kosovo podrá reclutar personal internacional sobre una base contractual, existían disposiciones similares respecto al equipo de planificación de la UE (en lo sucesivo, «EPUE Kosovo»),[50] que participaba en la fase de planificación y preparación previa a la creación de la Eulex Kosovo,[51] permitiéndole contratar personal internacional y local, mientras que la celebración de contratos de trabajo con dicho personal le correspondía al Jefe del EPUE Kosovo.

[50] Véase la Acción Común 2006/304/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo (DO 2006, L 112, p. 19), en particular sus artículos 4, apartado 5, y 11, apartado 3.

[51] Véase, a este respecto, la Acción Común 2008/124, artículo 4.

Me resulta difícil concebir que, sin una atribución expresa de capacidad jurídica, tal equipo temporal de planificación pudiese considerarse empleadora de dicho personal y ser parte en un litigio.

73. Por otro lado, en la Comunicación de 2012 [52] la Comisión señaló que las misiones de la PESC habían de gozar de personalidad jurídica o, al menos, de una capacidad jurídica suficiente para poder llevar a cabo sus mandatos y para dotar de un fundamento jurídico sólido a su actuación, tanto dentro como fuera de la Unión, incluida la capacidad para actuar ante los órganos jurisdiccionales, y declaró su intención de solicitar al Consejo que adoptase disposiciones a tal efecto. Similares inquietudes expresó también el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea en su informe especial sobre la Eulex Kosovo de 2012, [53] donde recomendó que esta misión y todas las futuras misiones de la PESC incorporasen tales disposiciones. Así se llevó a efecto respecto a la Eulex Kosovo y a otras misiones internacionales de la Unión [54] por medio de la introducción de una disposición específica titulada «Disposiciones legales» en las respectivas decisiones del Consejo, como se observa en el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada. Por lo tanto, cabe deducir que se consideró necesario conceder a la Eulex Kosovo una capacidad jurídica expresa, de la que antes carecía, en particular, para contratar personal en calidad de empleador y para defenderse en procedimientos judiciales.

74. Esta interpretación también parece corroborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En particular, en la sentencia Elitaliana, [55] en el marco de un procedimiento iniciado antes de la adopción de la Decisión 2014/349, el Tribunal de Justicia confirmó las apreciaciones del Tribunal General en el sentido de que la Eulex Kosovo no tenía personalidad jurídica y no estaba previsto que pudiera ser parte en un procedimiento, de manera que carecía de la condición de órgano u organismo de la Unión a efectos del artículo 263 TFUE, y la legitimación pasiva le correspondía únicamente a la Comisión. En consecuencia, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia hizo especial hincapié en la falta de capacidad jurídica de la Eulex Kosovo, debido a que esta no le había sido expresamente otorgada en la Acción Común 2008/124, y por este motivo consideró que la Eulex Kosovo carecía de legitimación pasiva.

75. También es preciso señalar que la sentencia H trataba de la MPUE en Bosnia y Herzegovina, y ninguna disposición de la Decisión del Consejo por la que se constituyó le otorgaba capacidad jurídica. [56] Aunque el Tribunal de Justicia no se ocupó directamente de este aspecto, al no haberse otorgado expresamente capacidad jurídica a dicha misión, cabe deducir que el Tribunal de Justicia consideró que las medidas impugnadas se habían de imputar a alguna de las instituciones de la Unión, sin considerar que la misión pudiera tener legitimación pasiva.

[52] Véase la Comunicación de 2012, citada en la nota 25 de las presentes conclusiones, en particular los puntos 3.2 a 3.4 y 4.2.

[53] Véase el informe del Tribunal de Cuentas, citado en la nota 18 de las presentes conclusiones, en particular los puntos 92 a 94 y 107 y la recomendación 4.

[54] Véanse, por ejemplo, la Decisión 2014/447/PESC del Consejo, de 9 de julio de 2014, por la que se modifica la Decisión 2013/354/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) (DO 2014, L 201, p. 28), artículo 11 *bis*, y la Decisión (PESC) 2015/800 del Consejo, de 21 de mayo de 2015, por la que se modifica y se prorroga la Decisión 2013/233/PESC sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia) (DO 2015, L 127, p. 22), artículo 12 *bis*. Conviene señalar que actualmente las once misiones civiles de PCSD cuentan con disposiciones de este tipo. Véanse también, en particular, la Decisión (PESC) 2017/1869 del Consejo, de 16 de octubre de 2017, sobre la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak) (DO 2017, L 266, p. 12), artículo 13, y la Decisión (PESC) 2019/2110 del Consejo, de 9 de diciembre de 2019, sobre la Misión asesora PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUAM RCA) (DO 2019, L 318, p. 141), artículo 12.

[55] Sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), en particular los apartados 58, 59 y 66. Véanse también, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341), puntos 63 a 65, y mis conclusiones presentadas en el asunto SC/Eulex Kosovo (C-730/18 P, EU:C:2020:176), punto 59.

[56] Véase, a este respecto, el auto de 22 de julio de 2010, H/Consejo y otros (T-271/10 R, no publicado, EU:T:2010:315), apartado 19.

76. Asimismo, no parece que la sentencia Jenkinson [57] conduzca a una conclusión diferente. Se trataba allí de un recurso basado esencialmente en el artículo 272 TFUE, que versa sobre la responsabilidad contractual de la Unión, e interpuesto por un antiguo miembro del personal internacional de determinadas misiones internacionales de la Unión, entre ellas la Eulex Kosovo, contra el Consejo, la Comisión, el SEAE y la Eulex Kosovo. El demandante estuvo empleado al servicio de la Eulex Kosovo entre el 5 de abril de 2010 y el 14 de noviembre de 2014, pero solo el último contrato de trabajo, correspondiente al período comprendido entre el 15 de octubre y el 14 de noviembre de 2014, contenía una cláusula compromisoria que otorgaba competencia a los órganos jurisdiccionales de la Unión. En su sentencia, el Tribunal de Justicia se centró en la valoración que el Tribunal General había hecho del alcance de la competencia para pronunciarse sobre los aspectos contractuales del litigio y que le llevaron a concluir que, cuando existiese una relación laboral en virtud de una serie de contratos sucesivos, el hecho de que los contratos anteriores no contuviesen una cláusula compromisoria no se oponía a que los órganos jurisdiccionales de la Unión tuviesen en cuenta todos los contratos en su apreciación de las relaciones existentes entre las partes. No obstante, el Tribunal de Justicia no entró a valorar las conclusiones del Tribunal General sobre la capacidad jurídica de la Eulex Kosovo. Por lo tanto, en mi opinión, el razonamiento del Tribunal de Justicia respecto al alcance de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión en virtud del artículo 272 TFUE no es trasladable a la cuestión diferente de la identidad del empleador, de la que no se ocupó en dicho asunto. [58]

77. Sentado lo anterior, se ha de considerar que el artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada determina que la Eulex Kosovo carece de la condición de empleadora respecto al período anterior al 12 de junio de 2014. Por el contrario, de dicha disposición se deduce que, a partir de dicha fecha, la Eulex Kosovo puede ser considerada empleadora del personal internacional a su servicio y, por tanto, ser parte demandada en los litigios relativos a los contratos de trabajo celebrados con el referido personal. [59]

78. En segundo lugar, por lo que respecta al artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada, el tenor de esta disposición es ambiguo en cuanto a si la Eulex Kosovo, a partir del 15 de junio de 2014, debe responder ante las demandas y obligaciones derivadas de la ejecución de la misión, incluso por hechos anteriores a dicha fecha, o solo si los hechos se han producido a partir de esa fecha. [60]

79. A este respecto, es preciso observar que el artículo 16, apartado 4, de la Acción Común 2008/124 modificada, que se insertó a la vez que el apartado 5 del mismo artículo, dispone que la Eulex Kosovo sustituye al Jefe de Misión como responsable de la ejecución de su presupuesto. Por lo tanto, en una consideración conjunta de ambas disposiciones, entiendo que el artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada pretende confirmar que es la Eulex Kosovo quien responde ante cualquier demanda u obligación derivada de su propia ejecución del presupuesto a partir del 15 de junio de 2014. Sin embargo, por lo que atañe a los hechos del

[57] C-43/17 P, EU:C:2018:531, en particular los apartados 15, 34 y 40 a 51. Este asunto se halla actualmente pendiente ante el Tribunal General (Jenkinson/Consejo y otros, T-602/15 RENV).

[58] A este respecto, procede señalar que, en su sentencia Jenkinson, el Tribunal General consideró que la Eulex Kosovo tenía personalidad jurídica y gozaba de legitimación pasiva a tenor del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124 modificada. Véase el auto de 9 de noviembre de 2016, Jenkinson/Consejo y otros (T-602/15, EU:T:2016:660), apartados 32 a 37.

[59] Véase también, a este respecto, Heliskoski, J, «Responsibility and liability for CSDP operations», en Blockmans, S. y Koutrakos, P. (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Edward Elgar, 2018, pp. 132 a 153, especialmente pp. 143 y 144.

[60] Tal como declaró el órgano jurisdiccional remitente en el apartado 80 de su sentencia de 1 de junio de 2018, adjunta a la resolución de remisión, la comparación de las distintas versiones lingüísticas del artículo 16, apartado 5, de la Acción Común 2008/124 modificada no aporta aclaración alguna, pues las versiones española, alemana, inglesa, francesa, italiana y neerlandesa, por ejemplo, admiten ambas interpretaciones.

presente asunto, que son anteriores a dicha fecha, fue el Jefe de Misión quien ejecutó el presupuesto. En consecuencia, con arreglo a la citada disposición, la Eulex Kosovo no puede considerarse empleadora de los demandantes en el litigio principal.

*3. El Consejo, la Comisión y el SEAE*

80. Si el Tribunal de Justicia considerase que, como sugiero yo, ni el Jefe de Misión ni la Eulex Kosovo tienen la condición de empleadores de los demandantes en el litigio principal respecto al período anterior al 12 de junio de 2014 y, por tanto, carecen de legitimación pasiva en el procedimiento que se sigue ante el órgano jurisdiccional remitente, es preciso examinar si el Consejo, la Comisión y/o el SEAE gozan de tal condición.

81. Según los argumentos formulados, en esencia, por los demandantes en el litigio principal, tanto el Consejo como la Comisión pueden considerarse empleadores en las circunstancias del presente asunto. El Consejo, la Comisión, el SEAE y la Eulex Kosovo opinan de otra manera.

82. A mi modo de ver, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en las disposiciones relevantes de la Acción Común 2008/124 se advierten sólidos indicios de que la Comisión tiene la condición de empleador de los demandantes en el litigio principal respecto al período anterior al 12 de junio de 2014.

83. A este respecto, en la sentencia Elitaliana [61] el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, si bien el Jefe de Misión era calificado por la Acción Común 2008/124, antes de su modificación por la Decisión 2014/349, como responsable de la ejecución del presupuesto de dicha misión, en materia presupuestaria y financiera ejercía las atribuciones que le habían sido conferidas bajo la supervisión y la autoridad de la Comisión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que los actos impugnados relativos a la adjudicación de un contrato público debían atribuirse a la Comisión.

84. Además, en la sentencia H, [62] el Tribunal de Justicia declaró que, de conformidad con la Decisión del Consejo relativa a la MPUE en Bosnia y Herzegovina, las decisiones impugnadas del Jefe de Misión en relación con el destino de un miembro del personal en comisión de servicios podían atribuirse al Consejo, ya que el Jefe de Misión había sido nombrado por el CPS, que ejercía el control político y la dirección estratégica de dicha misión bajo la responsabilidad del Consejo, y estaba sometido a la autoridad del Comandante de la operación civil, que se encontraba él mismo bajo el control del CPS y era responsable de la ejecución tanto de las decisiones del CPS como de las del Consejo. Por el contrario, a juicio del Tribunal de Justicia, dichas decisiones no podían atribuirse a la Comisión, dado que esta no estaba implicada en la cadena de mando y no se trataba de decisiones relativas a la ejecución del presupuesto de la misión, la cual requería la celebración de un contrato entre el Jefe de Misión y la Comisión.

85. Las circunstancias del presente asunto deben examinarse a la luz de la mencionada jurisprudencia.

86. Respecto al SEAE, procede señalar que no se ha presentado información alguna ante el Tribunal de Justicia que demuestre que tenga la condición de empleador de los demandantes en el litigio principal en el período anterior al 12 de junio de 2014. Por el contrario, tal como observa

61 C-439/13 P, EU:C:2015:753, en particular los apartados 62 a 66.

62 C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartados 65 a 68.

el SEAE, aunque el Comandante de la operación civil forma parte del SEAE, este no parece ser responsable de aspectos relativos a la contratación del personal internacional. Además, como se ha mencionado en el punto 41 de las presentes conclusiones, el Comandante de la operación civil está sometido al control del Consejo y a la autoridad general del AR, y no del SEAE.

87. En cuanto al Consejo, opino que, atendiendo a la información que obra en poder del Tribunal de Justicia, no se le puede considerar empleador de los demandantes en el litigio principal en el período anterior al 12 de junio de 2014. Es cierto que, a la luz de los criterios establecidos en la sentencia H, en el presente asunto se aprecian elementos que podrían apuntar al Consejo, especialmente teniendo en cuenta que las decisiones de reestructuración de la Eulex Kosovo podían tener consecuencias en cuanto a la reclasificación de los puestos y la rescisión de contratos de trabajo del personal internacional. Sin embargo, a mi modo de ver, las circunstancias del asunto que dio lugar a la sentencia H son diferentes de las del presente asunto. En particular, dicha sentencia versaba sobre cuestiones relativas al destino de un miembro del personal enviado en comisión de servicios por un Estado miembro, decisión que, según observaron el Consejo y el SEAE, parecía vinculada al control político y la dirección estratégica de la misión bajo la responsabilidad del Consejo y carecía de toda relación con la ejecución del presupuesto de la misión, que requería la celebración de un contrato entre el Jefe de Misión y la Comisión. En cambio, en el presente asunto la contratación del personal internacional parece estar directamente asociada a la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo y al contrato celebrado al efecto entre el Jefe de Misión y la Comisión, por lo que se centra en las responsabilidades presupuestarias de la Comisión. Además, procede señalar que no se ha presentado ante el Tribunal de Justicia información alguna sobre las funciones desarrolladas por los demandantes en el litigio principal, ni ningún otro dato que pueda desvirtuar los argumentos del Consejo según los cuales, en las circunstancias del presente asunto, la contratación del personal internacional no recae en su ámbito de responsabilidad.

88. En cuanto a la Comisión, a la vista de las sentencias Elitaliana y H, la información que obra en poder del Tribunal de Justicia parece sugerir que dicha institución puede ser considerada empleadora de los demandantes en el litigio principal respecto al período anterior al 12 de junio de 2014, dado que la contratación del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo tiene que ver con la ejecución del presupuesto de la misión bajo la supervisión y la autoridad de la Comisión, y esta fue responsable del establecimiento de normas concretas respecto a los contratos de trabajo celebrados con dicho personal. [63]

89. Procede señalar que, con arreglo a los artículos 8, apartado 5, y 16, apartado 4, de la Acción Común 2008/124, antes de su modificación por la Decisión 2014/349, el Jefe de Misión estaba sometido a la supervisión y la autoridad de la Comisión respecto a la ejecución del presupuesto de la Eulex Kosovo, incluida la contratación del personal internacional, y había firmado un contrato con la Comisión a tal efecto. Concretamente, de conformidad con el sistema basado en la Comunicación de 2009, la Comisión empleaba, mediante contrato, al Jefe de Misión, como Asesor Especial, a fin de encomendarle la gestión del presupuesto de la misión, y el contrato disponía que el Jefe de Misión debía celebrar contratos de trabajo con el personal internacional «aplicando a los Asesores Especiales de PESC las normas de la presente Comunicación relativas

[63] En este sentido, según observan los demandantes en el litigio principal, conviene recordar la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo que puso fin a su investigación de oficio OI/12/2010/(BEH)MMN sobre el Consejo, la Comisión y el AR/SEAE, de 30 de agosto de 2013, motivada por las dudas que suscitaba la estructura institucional de las misiones internacionales de la Unión en cuanto a qué institución u organismo de la Unión es competente para subsanar posibles deficiencias en la gestión. En dicha Decisión llegó a la conclusión de que, a la luz de la propuesta presentada por el AR, las futuras reclamaciones se habrían de dirigir a la Comisión cuando se tratase de asuntos relativos a la ejecución del presupuesto de las misiones civiles, y al AR/SEAE cuando se tratase de cualquier otra alegación de deficiencias en la gestión de las misiones de PCSD.

al personal empleado o enviado en comisión de servicios».[64] A este respecto, la Comunicación de 2009 establecía normas específicas, en particular, sobre las condiciones de trabajo y los derechos y obligaciones del personal internacional, que se habían de incluir en los contratos de trabajo celebrados por el Jefe de Misión con dicho personal y que tenían que ver, por ejemplo, con la duración del contrato, la clasificación de los puestos y la regulación de los salarios, los impuestos y la seguridad social.[65]

90. Esto queda patente en los contratos de 1 de febrero y 7 de junio de 2013 celebrados por MJ como Jefe de Misión y la Comisión en el presente caso. En particular, el artículo 11, apartado 1, del contrato de 7 de junio de 2013 establece que el Jefe de Misión debe celebrar contratos de trabajo con su personal de conformidad con las normas establecidas en la Comunicación de 2009, y el artículo 11, apartado 2, de dicho contrato especifica que la duración de los contratos de trabajo, por lo general, no debe exceder la duración de la Eulex Kosovo. Asimismo, en el preámbulo de un contrato de trabajo celebrado por MJ como Jefe de Misión con uno de los demandantes en el litigio principal antes del 12 de junio de 2014, que se adjuntó a la resolución de remisión, se declara que la Comunicación de 2009 «establece las condiciones de trabajo del personal internacional» y que el artículo 11, apartado 1, del contrato celebrado entre la Comisión y MJ como Jefe de Misión le «permite» a este, en su condición de Asesor Especial, celebrar contratos de trabajo en su propio nombre y derecho.[66]

91. En consecuencia, no desvirtúa este análisis el hecho de que los demandantes en el litigio principal no celebrasen contratos con la Comisión o que, según se indica en la Comunicación de 2012,[67] la institución de la Unión competente para regular los asuntos de personal sea el Consejo, pues los contratos de trabajo celebrados por MJ como Jefe de Misión con los demandantes en el litigio principal parecen enmarcarse en la Comunicación de 2009 y basarse en normas que eran responsabilidad de la Comisión.

92. Por cuanto antecede, se ha de considerar que la Comisión tiene la condición de empleadora del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo respecto al período anterior al 12 de junio de 2014 y, por tanto, tiene legitimación pasiva en el litigio principal.

64 Véase la Comunicación de 2009, citada en la nota 20 de las presentes conclusiones, punto 3b, p. 6.

65 Véase la Comunicación de 2009, citada en la nota 20 de las presentes conclusiones, puntos 4 y 4a, pp. 10 a 15.

66 Es oportuno observar que un escrito de notificación remitido por el Jefe de Misión a uno de los demandantes en el litigio principal, adjunto a la resolución de remisión, dice lo siguiente: «Siguiendo instrucciones de la Comisión Europea, […] se ha llevado a cabo una revisión de la clasificación de todos los puestos y de sus correspondientes descripciones, de conformidad con la [Comunicación de 2009]».

67 Véase la Comunicación de 2012, citada en la nota 25 de las presentes conclusiones, en particular los puntos 3.3 y 4.4. Véanse también, a este respecto, las Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, en relación con la celebración de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD, Doc. 14305/18, de 19 de noviembre de 2018, sección II, punto 10, letra b), p. 7 (donde se relaciona, entre los compromisos del Consejo y los Estados miembros, la revisión de la situación laboral del personal internacional contratado de las misiones civiles de la PCSD).

## VI. Conclusión

93. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo que el Tribunal de Justicia responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas, Bélgica):

«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, antes de su modificación por la Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014, debe interpretarse en el sentido de que confiere a la Comisión Europea la condición de empleador del personal internacional al servicio de la Eulex Kosovo respecto al período anterior al 12 de junio de 2014.»