Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de septiembre de 2024*

Índice

Marco jurídico 4

Acción Común 2008/124 4

Decisión 2014/349/PESC 6

Decisión (PESC) 2018/856 6

Antecedentes del litigio 7

Recurso ante el Tribunal General 8

Auto recurrido 10

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes en fase de casación 11

Sobre el recursos de casación 12

Primera imputación de la primera parte, imputaciones segunda y tercera de la segunda parte y tercera parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como partes primera y segunda del primer motivo, segunda parte del segundo motivo, tercer motivo y segunda parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P 13

Alegaciones de las partes 13

Apreciación del Tribunal de Justicia 17

Segunda imputación de la primera parte y primera imputación de la segunda parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como tercera parte del primer motivo y primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P 23

Alegaciones de las partes 23

Apreciación del Tribunal de Justicia 27

* Lengua de procedimiento: inglés.

Cuarta parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P 31

Alegaciones de las partes 31

Apreciación del Tribunal de Justicia 32

Primera parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P 34

Alegaciones de las partes 34

Apreciación del Tribunal de Justicia 34

Sobre el recurso ante el Tribunal General 35

Costas 36

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Acción Común 2008/124/PESC — Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) — Recurso de indemnización — Perjuicio presuntamente sufrido como consecuencia de diversos actos y omisiones del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el marco de la ejecución de esta Acción Común — Insuficiencia de las investigaciones sobre la tortura, la desaparición y el asesinato de personas — Competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para resolver este recurso — Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase — Artículo 275 TFUE»

En los asuntos acumulados C-29/22 P y C-44/22 P,

que tienen por objeto dos recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea los días 12 y 19 de enero de 2022,

KS,

KD,

representadas por el Sr. P. Koutrakos, dikigoros, el Sr. F. Randolph, KC, y la Sra. J. Stojsavljevic-Savic, Solicitor,

partes recurrentes en casación (C-29/22 P),

partes demandantes en primera instancia (C-44/22 P),

Comisión Europea, representada inicialmente por la Sra. M. Carpus Carcea, el Sr. L. Gussetti, la Sra. Y. Marinova y el Sr. J. Roberti di Sarsina, posteriormente por la Sra. M. Carpus Carcea, el Sr. L. Gussetti y la Sra. Y. Marinova, y finalmente por las Sras. M. Carpus Carcea e Y. Marinova, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación (C-44/22 P),

parte demandada en primera instancia (C-29/22 P),

apoyada por

Reino de Bélgica, representado por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y L. van den Broeck, en calidad de agentes,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. A. Germeaux y T. Schell, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por el Sr. A. Posch, la Sra. J. Schmoll, el Sr. M. Meisel y la Sra. E. Samoilova, en calidad de agentes,

Rumanía, representada por las Sras. R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane y L. Ghiţă, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por las Sras. H. Leppo y M. Pere, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson y H. Shev y por el Sr. O. Simonsson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación (C-44/22 P),

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por la Sra. P. Mahnič y los Sres. R. Meyer y A. Vitro, y posteriormente por la Sra. P. Mahnič y el Sr. R. Meyer, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

apoyado por

República Checa, representada por las Sras. D. Czechová y K. Najmanová y por los Sres. M. Smolek, O. Šváb y J. Vláčil, en calidad de agentes,

República Francesa, representada inicialmente por el Sr. J.-L. Carré, la Sra. A.-L. Desjonquères y los Sres. T. Stéhelin y W. Zemamta, posteriormente por los Sres. J.-L. Carré, T. Stéhelin y W. Zemamta, posteriormente por los Sres. J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin y W. Zemamta, posteriormente por los Sres. J.-L. Carré, B. Fodda y E. Leclerc, la Sra. S. Royon y los Sres. T. Stéhelin y W. Zemamta, posteriormente por los Sres. J.-L. Carré, M. De Lisi, B. Fodda y E. Leclerc, la Sra. S. Royon y el Sr. T. Stéhelin, y finalmente por los Sres. M. De Lisi y B. Fodda, la Sra. S. Royon, el Sr. T. Stéhelin y la Sra. B. Travard, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación (C-29/22 P y C-44/22 P),

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), representado por los Sres. L. Havas y S. Marquardt y por la Sra. E. Orgován, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, los Sres. T. von Danwitz y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (Ponente) y M. Gavalec, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de junio de 2023;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 23 de noviembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sus respectivos recursos de casación, KS y KD, por una parte, y la Comisión Europea, por otra (en lo sucesivo, conjuntamente, «recurrentes») solicitan la anulación del auto del Tribunal General de 10 de noviembre de 2021, KS y KD/Consejo y otros (T-771/20, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2021:798), por el que este se declaró manifiestamente incompetente para conocer del recurso que KS y KD habían interpuesto al amparo del artículo 268 TFUE, en relación con el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, con la pretensión de que se reparase el perjuicio que consideran haber sufrido como consecuencia de diversos actos y omisiones del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el marco de la ejecución 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 (DO 2008, L 42, p. 92), referentes, en particular, a las investigaciones realizadas durante dicha Misión sobre la tortura, la desaparición y el asesinato de miembros de sus familias que se produjeron en 1999 en Pristina (Kosovo).

Marco jurídico

Acción Común 2008/124

2 El artículo 1 de la Acción Común 2008/124, titulado «Misión», establece en su apartado 1:

«La Unión Europea establece por la presente la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, [EULEX Kosovo] (denominada en lo sucesivo “[EULEX Kosovo]”).»

3 A tenor del artículo 2 de esta Acción Común, que tiene por título «Mandato»:

«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], desempeñará su mandato por medio de la supervisión, tutoría y asesoramiento, al tiempo que conserva determinadas responsabilidades ejecutivas».

4 El artículo 3 de dicha Acción Común, que se titula «Funciones», prescribe:

«Para cumplir el mandato establecido en el artículo 2, la [EULEX Kosovo]:

[…]

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;

[…]

i) velará por que todas sus actividades respeten las normas internacionales relativas a los derechos humanos […]».

5 El artículo 12 de la referida Acción Común, titulado «Control político y dirección estratégica», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. El [Comité Político y de Seguridad (CPS)] ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de la [EULEX Kosovo].

2. El Consejo autoriza al CPS a adoptar las decisiones pertinentes a tal efecto, con arreglo al artículo 25 [UE]. Esta autorización incluirá las competencias para modificar el [plan de operación (OPLAN)] y la cadena de mando. También incluirá competencias para tomar ulteriores decisiones sobre el nombramiento del Jefe de Misión. El Consejo, a recomendación del [Secretario General y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (SGAR)], decidirá respecto de los objetivos y la terminación de la [EULEX Kosovo]».

6 En octubre de 2009, la Unión creó, sobre la base del artículo 12, apartado 2, de la Acción Común 2008/124 y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 25 UE, párrafo tercero (actual artículo 38 TUE, párrafo tercero), el Grupo de Revisión en Materia de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «Grupo de Revisión»), encargado de examinar las denuncias por supuestas violaciones de derechos humanos cometidas por la EULEX Kosovo con ocasión del ejercicio de su mandato ejecutivo. Se trata de un órgano de rendición de cuentas independiente que, tras examinar esas denuncias, emite conclusiones en las que determina si esta Misión ha violado o no los derechos humanos tal como se garantizan en Kosovo. Cuando el Grupo de Revisión considera que se ha producido tal violación, sus conclusiones pueden incluir recomendaciones no vinculantes al objeto de que el jefe de dicha Misión adopte medidas correctoras.

7 En virtud del artículo 1, apartado 3, de la Decisión (PESC) 2023/1095 del Consejo, de 5 de junio de 2023, por la que se modifica la Acción Común 2008/124 (DO 2023, L 146, p. 22), esta Acción Común se prorrogó hasta el 14 de junio de 2025.

Decisión 2014/349/PESC

8 La Acción Común 2008/124 se modificó mediante la Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014 (DO 2014, L 174, p. 42) (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2014/349»).

9 El artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2014/349, tiene el siguiente tenor:

«[La 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».

Decisión (PESC) 2018/856

10 La Acción Común 2008/124 también se modificó mediante la Decisión (PESC) 2018/856 del Consejo, de 8 de junio de 2018 (DO 2018, L 146, p. 5) (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2018/856»).

11 El artículo 2 de la Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2018/856, dispone:

«[La EULEX Kosovo] apoyará a determinadas instituciones del Estado de Derecho de Kosovo en el camino hacia una mayor eficacia, viabilidad, multietnicidad y responsabilización, sin injerencias políticas y respetando plenamente las normas internacionales en materia de derechos humanos y las mejores prácticas europeas, a través de actividades de supervisión y con unas funciones ejecutivas limitadas según disponen los artículos 3 y 3 *bis*, con el objetivo de transferir las tareas restantes a otros instrumentos a largo plazo de la [Unión] y de eliminar gradualmente las funciones ejecutivas residuales».

12 El artículo 3, letras d) y e), de la Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2018/856, establece:

«Para cumplir el mandato establecido en el artículo 2, [la EULEX Kosovo]:

[…]

d) conservará determinadas responsabilidades ejecutivas limitadas en los ámbitos de la medicina forense y de la policía, incluidas actividades de seguridad y un programa residual de protección de testigos y la responsabilidad de velar por el mantenimiento y la promoción del orden público y la seguridad, en particular modificando o revocando, cuando proceda, las decisiones operativas adoptadas por las autoridades competentes de Kosovo;

e) velará por que todas sus actividades respeten las normas internacionales relativas a los derechos humanos […]».

Antecedentes del litigio

13 Los antecedentes del litigio, que figuran en los apartados 1 a 11 del auto recurrido, pueden resumirse del siguiente modo a los efectos del presente procedimiento.

14 El 11 de marzo de 2014, KD presentó ante el Grupo de Revisión una denuncia relativa a la investigación sobre el secuestro y el homicidio de su marido y de su hijo, respecto de la cual se dictó decisión el 19 de octubre de 2016. El Grupo de Revisión concluyó que se habían violado el artículo 2 (derecho a la vida), el artículo 3 (prohibición de la tortura) y el artículo 13 (derecho a la tutela judicial efectiva) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), en relación con el artículo 2 del mismo, y formuló una serie de recomendaciones al jefe de la EULEX Kosovo para que adoptara medidas correctoras. Mediante decisión de 7 de marzo de 2017, dicho Grupo, por una parte, constató que el referido jefe solo había aplicado sus recomendaciones parcialmente y, por otra, resolvió archivar el expediente.

15 El 11 de junio de 2014, KS presentó ante el Grupo de Revisión una denuncia relativa a la investigación sobre la desaparición de su marido, respecto de la cual se dictó decisión el 11 de noviembre de 2015. El Grupo de Revisión concluyó que se habían violado sus derechos, en la faceta procedimental, consagrados en el artículo 2 (derecho a la vida) y en el artículo 3 (prohibición de la tortura), así como sus derechos consagrados en el artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar) y en el artículo 13 (derecho a la tutela judicial efectiva) del CEDH, y formuló una serie de recomendaciones al jefe de la EULEX Kosovo para que adoptara medidas correctoras. Mediante escrito de 29 de abril de 2016, dicho jefe indicó que había informado de esas recomendaciones a la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC) y a una serie de Estados miembros. Mediante decisiones de 19 de octubre de 2016 y de 7 de marzo de 2017, el Grupo de Revisión, por una parte, constató que el mencionado jefe no había aplicado esas recomendaciones, y posteriormente que solo las había aplicado parcialmente, y, por otra parte, resolvió archivar el expediente.

16 En respuesta a un escrito enviado el 5 de diciembre de 2016 en nombre de KS y de KD en el que se alegaba que no se habían adoptado medidas correctoras para poner fin a las violaciones de los derechos humanos en cuestión, el Consejo y el SEAE indicaron, mediante escritos de 12 de octubre de 2017, que la EULEX Kosovo había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar los actos señalados en las denuncias a que se ha hecho referencia en los apartados 14 y 15 de la presente sentencia (en lo sucesivo, «delitos en cuestión») y que el Grupo de Revisión es un órgano de rendición de cuentas sin vocación de órgano judicial.

17 Mediante demanda presentada el 19 de julio de 2017 ante el Tribunal General que se registró con el número de asunto T-840/16, KS interpuso recurso contra el Consejo, la Comisión y el SEAE con la pretensión de que se procediera a la «anulación o [a la] modificación de la Acción Común 2008/124 y de los actos posteriores que la modifican, por la vulneración del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [(en lo sucesivo, “Carta”)] y del artículo 13 del [CEDH] y por responsabilidad extracontractual basada en la infracción de los

artículos 2, 3, 6, 13 y 14 del CEDH». Mediante el auto de 14 de diciembre de 2017, KS/Consejo y otros (T-840/16, EU:T:2017:938), el Tribunal General desestimó el recurso, en particular por razón de incompetencia manifiesta para examinarlo.

18 El 14 de junio de 2018, al considerar que las referidas recomendaciones del Grupo de Revisión no habían sido objeto de un seguimiento adecuado y que no se había adoptado ninguna medida correctora, KS y KD, junto con otras seis personas, interpusieron un recurso de indemnización ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido] contra la Unión, representada por la Comisión con arreglo al artículo 335 TFUE, el Consejo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la EULEX Kosovo. En apoyo de su recurso, KS y KD invocaron la violación de derechos protegidos por el CEDH y la Carta por no haberse realizado, durante dicha Misión, investigaciones sobre la tortura, la desaparición y el asesinato de miembros de su familia próxima que se habían producido en 1999 en Pristina. Mediante sentencia de 13 de febrero de 2019, el referido tribunal se declaró incompetente para conocer del recurso (en lo sucesivo, «sentencia de la High Court of Justice»).

Recurso ante el Tribunal General

19 Mediante demanda registrada en la Secretaría del Tribunal General el 29 de diciembre de 2020, KS y KD interpusieron el recurso mencionado en el apartado 1 de la presente sentencia con la pretensión de que se declarara la responsabilidad extracontractual del Consejo, de la Comisión y del SEAE con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo (en lo sucesivo, «recurso interpuesto por KS y KD»).

20 En apoyo de su recurso, KS y KD alegaron esencialmente:

– la violación de los artículos 2 y 3 del CEDH y de los artículos 2 y 4 de la Carta por parte de la EULEX Kosovo debido a que no se llevaron a cabo investigaciones adecuadas sobre la desaparición y el asesinato de miembros de sus familias porque no se disponía de los recursos necesarios y del personal idóneo en dicha Misión para ejercer su mandato ejecutivo, violación que fue constatada por el Grupo de Revisión el 11 de noviembre de 2015, en el caso de KS, y el 19 de octubre de 2016, en el caso de KD;

– la violación de los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH, así como del artículo 47 de la Carta, debido a la inexistencia de disposiciones que contemplen la asistencia jurídica gratuita para las partes denunciantes que cumplan los requisitos a tal efecto en los procedimientos seguidos ante el Grupo de Revisión y a la creación de este Grupo sin atribuírsele facultades para ejecutar sus decisiones ni facultades para ofrecer una vía de recurso para las violaciones constatadas;

– la falta de adopción de medidas correctoras para subsanar total o parcialmente las violaciones indicadas en los guiones primero y segundo, pese a que las conclusiones del Grupo de Revisión fueron puestas en conocimiento de la Unión por el jefe de la EULEX Kosovo el 29 de abril de 2016;

– la desviación o abuso de la facultad ejecutiva por parte del Consejo y del SEAE el 12 de octubre de 2017 al afirmar, por una parte, que la EULEX Kosovo había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar el secuestro y el probable asesinato del marido de KS y el asesinato del

marido y del hijo de KD y, por otra, que el Grupo de Revisión no tiene vocación de órgano judicial;

– la desviación o falta de ejercicio adecuado de la facultad ejecutiva como consecuencia de la revocación del mandato ejecutivo de la EULEX Kosovo mediante la Decisión 2018/856, pese a persistir las violaciones señaladas en los guiones primero y segundo;

– la desviación o abuso de la facultad ejecutiva o pública por no haber garantizado que la EULEX Kosovo o la fiscalía especializada revisaran de forma correcta conforme a Derecho el caso de KD —un crimen de guerra—, *prima facie* fundado, para su instrucción y enjuiciamiento ante la Sala Especializada de Kosovo.

21 Mediante el referido recurso, KS y KD solicitaron concretamente al Tribunal General que condenara al Consejo, a la Comisión y al SEAE, conjunta o solidariamente, a indemnizarlas, con inclusión del pago de intereses al tipo y por el tiempo que el Tribunal General considerara procedente, por el daño sufrido como consecuencia de la violación de sus «derechos humanos fundamentales», protegidos por los artículos 2, 3, 6, 8 y 13 del CEDH y los artículos 2, 4 y 47 de la Carta, en el caso de KS, y por los artículos 2, 3, 6 y 13 del CEDH y los artículos 2, 4 y 47 de la Carta, en el caso de KD, de conformidad con el artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

22 El 9 de febrero de 2021, mediante diligencia de ordenación del procedimiento, el Tribunal General requirió al Consejo, a la Comisión y al SEAE para que se pronunciaran, en sus escritos de contestación al recurso, sobre su competencia con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

23 Mediante escrito de 25 de marzo de 2021, KS y KD solicitaron que se añadiera a la EULEX Kosovo como parte demandada en el procedimiento en que se dictó el auto recurrido, lo que se denegó por resolución de 31 de marzo de 2021 del Presidente de la Sala Novena del Tribunal General.

24 La Comisión respondió al requerimiento del Tribunal General a que se ha hecho mención en el apartado 22 de la presente sentencia mediante escrito de 18 de mayo de 2021 en el que indicaba que este era competente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD, pero en el que formulaba una excepción de inadmisibilidad en la medida en que dicho recurso se dirigía contra ella. El Consejo y el SEAE respondieron al referido requerimiento respectivamente mediante escritos de 19 de mayo de 2021 en los que planteaban una excepción de incompetencia y, subsidiariamente, una excepción de inadmisibilidad, en particular en la medida en que el recurso se dirigía contra ellos.

25 El 5 de junio de 2021, KS y KD presentaron una solicitud de diligencias de prueba, al amparo del artículo 88 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, con la pretensión de que se les entregara la versión íntegra del OPLAN de la EULEX Kosovo desde la creación de esta Misión en 2008 (en lo sucesivo, «solicitud inicial de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo»), el cual aparecía mencionado en la parte del escrito de contestación del SEAE referida a las excepciones de incompetencia y de inadmisibilidad que este último planteaba.

26 El 23 de julio de 2021, KS y KD presentaron sus observaciones sobre las excepciones de incompetencia y de inadmisibilidad a que se ha hecho referencia en el apartado 24 de la presente sentencia y solicitaron que fueran desestimadas.

Auto recurrido

27 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General desestimó el recurso de KS y KD por incompetencia manifiesta para conocer de él, sin entrar a examinar las causas de inadmisión planteadas por el Consejo, la Comisión y el SEAE ni la solicitud inicial de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo.

28 En el apartado 28 de dicho auto, el Tribunal General declaró que ese recurso traía causa de actos o conductas pertenecientes a la esfera de cuestiones políticas o estratégicas relacionadas con la definición de las actividades, prioridades y recursos de la EULEX Kosovo y con la decisión de crear un Grupo de Revisión en el marco de esta Misión y que, conforme a la Acción Común 2008/124, el establecimiento y las actividades de esta Misión se encuadran en las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) del Tratado UE.

29 Asimismo, en los apartados 29 a 33 de dicho auto, el Tribunal General declaró esencialmente que, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es, en principio, competente respecto de las disposiciones relativas a la PESC ni de los actos adoptados sobre la base de estas disposiciones. Declaró también que las excepciones a este principio que se contemplan en la primera de las mencionadas disposiciones y en el párrafo segundo del referido artículo 275 no son aplicables en el caso de autos porque dicho recurso no se refiere ni a medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas, en el sentido de esta última disposición, ni al respeto del artículo 40 TUE.

30 Además, el Tribunal General consideró esencialmente en los apartados 34 a 39 del auto recurrido que las circunstancias concurrentes en el asunto que había dado lugar a dicho auto no son comparables a las concurrentes en los asuntos en que recayeron las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), y de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), así como la sentencia del Tribunal General de 25 de octubre de 2018, KF/CSUE (T-286/15, EU:T:2018:718), y el auto del Tribunal General de 10 de julio de 2020, KF/CSUE, T-619/19, EU:T:2020:337), asuntos estos últimos que, aunque ciertamente se enmarcan en la PESC, se refieren a disposiciones cuya aplicación es competencia del juez de la Unión en lo atinente al control de legalidad. Asimismo, el Tribunal General consideró que la situación del caso de autos es radicalmente diferente de la del asunto en que recayó la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), por cuanto el recurso interpuesto por KS y KD se refiere a la supuesta ilegalidad de actos u omisiones del Consejo, de la Comisión y del SEAE conforme al artículo 24 TUE, apartado 1, comprendidos en la definición y aplicación de la PESC, y no a medidas restrictivas individuales adoptadas en el marco de la PESC.

31 Por añadidura, el Tribunal General indicó, en el apartado 40 del auto recurrido, que las normas del Tratado UE y del Tratado FUE que excluyen la competencia del juez de la Unión en materia de PESC se oponen a que él se declare competente en materia de indemnización por actos o conductas incluidas en la PESC —como los indicados en el apartado 20 de la presente sentencia — solo porque tal declaración de competencia sea el único medio para garantizar la tutela judicial efectiva a KS y a KD.

32 Así, en el apartado 41 de dicho auto, el Tribunal General declaró, remitiéndose a los apartados 69 y 78 de la sentencia de 25 de marzo de 2021, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo (C-565/19 P, EU:C:2021:252), que, si bien las disposiciones relativas a la competencia del juez de la Unión deben interpretarse a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tal interpretación no puede llevar a desechar los requisitos que expresamente se establecen en el Tratado FUE.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes en fase de casación

33 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2022, se acumularon los asuntos C-29/22 P y C-44/22 P a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

34 Mediante resoluciones de 16 de mayo de 2022 y de 12 de mayo de 2023, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió, respectivamente, la intervención de la República Francesa y de la República Checa en apoyo de las pretensiones del Consejo en los presentes asuntos acumulados.

35 Mediante resoluciones de 27 de abril y de 12 de mayo de 2023, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Bélgica, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria, de Rumanía, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la Comisión en el asunto C-44/22 P.

36 Mediante autos del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2022, KS y KD (C-29/22 P-AJ), y de 24 de junio de 2022, KS y KD (C-44/22 P-AJ), se reconoció a KS y a KD la asistencia jurídica gratuita para poder afrontar los gastos correspondientes a los recursos de casación en los presentes asuntos acumulados.

37 Mediante su recurso de casación, KS y KD solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Estime el recurso de casación, anule el auto recurrido y acuerde las medidas provisionales interesadas ante el Tribunal General.

– Subsidiariamente, estime el recurso de casación y devuelva el asunto al Tribunal General para que lo resuelva definitivamente.

– Condene al Consejo, a la Comisión y al SEAE a cargar con las costas correspondientes a la fase de casación, al procedimiento ante el Tribunal General y a los procedimientos ante el Grupo de Revisión.

38 Mediante su recurso de casación y su escrito de contestación en el asunto C-29/22 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el auto recurrido.

– Declare que los tribunales de la Unión tienen competencia exclusiva para conocer del asunto.

– Devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre la admisibilidad y sobre el fondo del recurso.

– Reserve la decisión sobre las costas del proceso y del proceso conexo anterior.

39 En su escrito de contestación en el asunto C-44/22 P, KS y KD solicitan al Tribunal de Justicia que, para el caso de que se declare competente para conocer de los presentes recursos de casación, las autorice a presentar una solicitud de adopción de diligencias de prueba con arreglo al artículo 64, apartado 2, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, antes de pronunciarse sobre si este asunto debe devolverse al Tribunal General.

40 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime los recursos de casación por infundados.

– Condene en costas a KS, a KD y a la Comisión.

41 El SEAE solicita al Tribunal de Justicia que:

– En el supuesto de que se declare competente para resolver el recurso de casación y considere que dispone de elementos suficientes para resolver el recurso interpuesto por KS y KD, declare inadmisibles el recurso y el recurso de casación en la medida en que se refieren al SEAE.

– Condene en costas a KS, a KD y a la Comisión.

Sobre el recurso de casación

42 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-29/22 P, KS y KD formulan un único motivo, con cuatro partes, basado en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declararse manifiestamente incompetente para conocer de su recurso de indemnización. En la primera parte de este motivo de casación, que consta de dos imputaciones, reprochan al Tribunal General, por un lado, que adoptara una interpretación amplia del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE y, por otro lado, que realizara una lectura selectiva y restrictiva de la doctrina jurisprudencial derivada de las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492). La segunda parte de dicho motivo de casación, que se fundamenta en que la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), se aplicó erróneamente, consta de tres imputaciones. Primero, el Tribunal General erró al considerar que los actos y omisiones en cuestión se refieren a la definición y aplicación de la PESC y que, por tanto, están comprendidos en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, solo porque se produjeron en el contexto de la PESC. Segundo, el Tribunal General no examinó el lugar que ocupa el recurso de indemnización en el contexto del sistema de tutela judicial de la Unión. Tercero, el Tribunal General debería haber tenido en cuenta la alegación de la Comisión según la cual la Unión Europea es una unión de Derecho dotada de un sistema coherente y completo de vías de recurso. En la tercera parte de su motivo de casación único, KS y KD reprochan al Tribunal General que aplicara erróneamente la sentencia de 25 de marzo de 2021, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo (C-565/19 P, EU:C:2021:252). La cuarta parte de este motivo de casación se fundamenta en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no examinar algunas partes esenciales de su recurso y al no motivar suficientemente el auto recurrido.

43 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-44/22 P, la Comisión formula cuatro motivos. Mediante el primero, que consta de tres partes, argumenta que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, primero, al no reconocer que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contemplada en el artículo 24 TUE y en el artículo 275 TFUE constituye una excepción a su competencia general; segundo, al no interpretar restrictivamente esta exclusión, tal como en reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha interpretado, y, tercero, al considerar que la doctrina jurisprudencial derivada de las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), no es aplicable al caso de autos.

44 El segundo motivo de casación, que tiene dos partes, se basa en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no haber calificado el recurso interpuesto por KS y KD de recurso de indemnización referido a unas presuntas violaciones de los «derechos humanos fundamentales». En la primera parte de este segundo motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal General que considerara que las acciones y omisiones objeto de dicho recurso se encuadran en cuestiones políticas o estratégicas relacionadas con la Misión y relativas a la definición o a la aplicación de la PESC. Mediante la segunda parte de dicho segundo motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal General que no interpretara el artículo 24 TUE y el artículo 275 TFUE a la luz de «las libertades y derechos fundamentales de la Unión que se recogen en la Carta y en el CEDH, así como del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos, valores fundacionales de la Unión». Mediante el tercer motivo de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General interpretó erróneamente la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), y que incurrió en error de Derecho al no considerar que dicho recurso constituye una acción judicial autónoma para la que no se contempla en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, excepción alguna a la competencia de los tribunales de la Unión. En su cuarto motivo de casación, que consta de dos partes, la Comisión reprocha al Tribunal General, por un lado, que no garantizara la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, en tanto en cuanto no declaró la competencia exclusiva de dichos tribunales para conocer del referido recurso, y, por otro lado, que privara a KS y KD de un recurso efectivo.

Primera imputación de la primera parte, imputaciones segunda y tercera de la segunda parte y tercera parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como partes primera y segunda del primer motivo, segunda parte del segundo motivo, tercer motivo y segunda parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P

Alegaciones de las partes

45 Las recurrentes, apoyadas por el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, alegan que, en los apartados 29 a 33 y 37 a 42 del auto recurrido, el Tribunal General incurrió en diversos errores de Derecho en cuanto a la interpretación del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero; en efecto, el Tribunal General no tuvo en cuenta la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia derivada, en particular, del apartado 70 de la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), y del apartado 32 de la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), según la cual la competencia general que el artículo 19 TUE atribuye al Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe interpretarse extensivamente, mientras que la excepción a

esta competencia contemplada en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse restrictivamente. Según la Comisión, el Tribunal General debería haber realizado una interpretación sistemática y teleológica de estas disposiciones y que tuviera en cuenta los principios y derechos derivados de los artículos 2 TUE, 3 TUE, apartado 5, 6 TUE, 19 TUE, 21 TUE y 23 TUE, de los artículos 268 TFUE, 340 TFUE y 344 TFUE y del artículo 47 de la Carta.

46 En primer lugar, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no interpretar las limitaciones a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contempladas en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, a la luz de las normas fundamentales del Derecho primario de la Unión y de los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el principio del Estado de Derecho y el derecho a la tutela judicial efectiva, aplicables en todos los ámbitos del Derecho de la Unión, incluida la PESC.

47 Concretamente, según la Comisión, el Tribunal General no interpretó ni aplicó correctamente el artículo 47 de la Carta, tal como se interpreta en el apartado 74 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), ya que no analizó por qué otro medio podían KS y KD obtener tutela judicial ni tuvo en cuenta la sentencia de la High Court of Justice. Al considerar que en el Derecho de la Unión no había vía de recurso a disposición de KS y KD, el Tribunal General, por un lado, violó las garantías establecidas en los artículos 2 TUE y 6 TUE y en el artículo 47 de la Carta. Por otro lado, el Tribunal General incumplió así la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el sistema jurisdiccional de la Unión prevé un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, sistema en cuyo núcleo se encuentra la protección de los derechos individuales, como en particular se desprende del apartado 285 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), y del apartado 66 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236). Así, ninguna disposición de los Tratados establece una excepción a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de presuntas violaciones de los derechos humanos que traigan causa de un acto, acción u omisión imputable a la Unión, de modo que está obligado a interpretar dichos Tratados en el sentido de que prevén vías de recurso para tales violaciones.

48 En apoyo de estas alegaciones, la Comisión aduce asimismo que los artículos 6 y 13 del CEDH, tal como los interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), garantizan el derecho de acceso a un tribunal y el derecho a un recurso efectivo. Pues bien, la Unión y sus instituciones están obligadas a observar estos artículos en todos los ámbitos del Derecho de la Unión, como se desprende del artículo 6 TUE, apartado 3, y de la Carta. En el caso de autos, el recurso interpuesto por KS y KD pone de manifiesto una impugnación real y seria, de modo que, de conformidad con la sentencia del TEDH de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o. c. Polonia (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), § 187, el artículo 6, apartado 1, del CEDH resulta de aplicación. Por añadidura, excluir a KS y a KD del sistema de tutela judicial de la Unión solo porque los actos y omisiones de que se trata se enmarcan en el contexto de la PESC conculca el principio de igualdad de trato.

49 Por otra parte, la Comisión mantiene que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en el apartado 23 de la sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), que la Unión es una comunidad de Derecho en tanto en cuanto ni sus Estados miembros ni sus instituciones están exonerados del control de la conformidad de sus actos con los Tratados. Así

pues, el principio del Estado de Derecho, que se consagra en el artículo 2 TUE y que tiene su expresión en el artículo 19 TUE, se aplica plenamente en el ámbito de la PESC, en virtud del artículo 23 TUE, en relación con el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), y el Tribunal de Justicia ha apreciado su competencia a la luz de este principio, concretamente en el apartado 41 de la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y en los apartados 35 y 36 de la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 En la vista, la Comisión, apoyada por la República de Finlandia y por el Reino de Suecia, añadió esencialmente que el Tribunal General debería haberse declarado competente interpretando el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, a la luz del artículo 6 TUE, apartado 2, primera frase, que contiene la obligación de la Unión de adherirse al CEDH. Según la Comisión, el hecho de que esta adhesión constituye una obligación, y no una facultad, se deriva concretamente del artículo 218 TFUE, apartado 8, que refuerza la lógica de la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión y el hecho de que se trata de un ordenamiento jurídico distinto del de los Estados miembros.

51 En segundo lugar, las recurrentes sostienen que el Tribunal General debería haberse declarado competente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD porque para sustentarlo se invocan violaciones de derechos fundamentales. A este respecto, la Comisión señala que del apartado 4 de la sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), de los apartados 97 y 98 de la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), y de los apartados 36, 47 y 48 de la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), se desprende, por un lado, que las disposiciones de los Tratados relativas a la PESC forman parte integrante del marco general del Derecho de la Unión y de la arquitectura constitucional de la Unión y, por otro lado, que el ordenamiento jurídico de la Unión incluye la protección de los derechos fundamentales como principio general y primordial del Derecho de la Unión, de modo que todas las disposiciones de este Derecho, incluidas las relativas a la PESC, están sujetas a la Carta. Según KS y KD, el artículo 51, apartado 1, de la Carta, en virtud del cual esta se aplica cuando una institución, órgano u organismo de la Unión aplica el Derecho de la Unión, confirma tal apreciación.

52 En la vista, las recurrentes añadieron que la doctrina jurisprudencial derivada de los apartados 55 a 60 y 67 de la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701), confirma que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para conocer de cualquier recurso en apoyo del cual se invoquen violaciones de derechos fundamentales. Por otra parte, la Comisión indicó que la finalidad del artículo 24 TUE consiste en salvaguardar las decisiones políticas, y no violaciones de los derechos protegidos por el CEDH y la Carta. En efecto, tales violaciones no pueden calificarse de «decisiones políticas» o de «decisiones estratégicas», pues el respeto y la protección de los derechos fundamentales son obligaciones impuestas por el Derecho primario de la Unión, y no elecciones políticas.

53 En tercer lugar, las recurrentes arguyen que, en los apartados 37 a 39 del auto recurrido, el Tribunal General aplicó erróneamente la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), al considerar que la situación del caso de autos es radicalmente diferente de la del asunto en que recayó dicha sentencia. En efecto, el Tribunal General interpretó erróneamente esta última en el sentido de que la competencia del Tribunal de

Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre la responsabilidad extracontractual de la Unión se circunscribe exclusivamente a la concreta situación de las medidas restrictivas individuales adoptadas por el Consejo en el marco de la PESC.

54 Según las recurrentes, de lo anterior resulta que el Tribunal General no tuvo en cuenta que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se declaró competente para pronunciarse sobre el perjuicio presuntamente sufrido como consecuencia de tales medidas restrictivas en consideración a la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido por el Derecho de la Unión, a fin de evitar una laguna en la tutela judicial de las personas físicas o jurídicas objeto de esas medidas.

55 Las recurrentes añaden que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General, el razonamiento del Tribunal de Justicia en los apartados 32 a 39, 43 y 44 de la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), no se fundamentó en la circunstancia de que se trataba de medidas restrictivas ni se limitó a esa circunstancia. En efecto, ese razonamiento se fundamenta en que el recurso de indemnización constituye una vía de recurso autónoma para la que no existe excepción alguna a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, concretamente por lo que toca a la reparación del perjuicio presuntamente sufrido por personas físicas o jurídicas como consecuencia de decisiones en el ámbito de la PESC distintas de las medidas restrictivas y en virtud de las cuales se hayan cometido presuntamente violaciones de derechos garantizados por el CEDH y la Carta.

56 Por otra parte, según la Comisión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al interpretar dicha sentencia en el sentido de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea solo es competente para examinar un recurso de indemnización con arreglo a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE en caso de que lo sea para pronunciarse sobre un recurso de anulación o por omisión interpuesto, respectivamente, al amparo de los artículos 263 TFUE y 265 TFUE.

57 En cuarto lugar, las recurrentes reprochan al Tribunal General haber interpretado erróneamente, en el apartado 41 del auto recurrido, la doctrina jurisprudencial derivada de los apartados 69 y 78 de la sentencia de 25 de marzo de 2021, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo (C-565/19 P, EU:C:2021:252). En efecto, esta jurisprudencia no es pertinente en el marco del examen de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el presente asunto, ya que se refiere a un contexto diferente, a saber, el de la interpretación de las exigencias relativas al reconocimiento de la legitimación activa en el marco de un recurso de anulación al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En apoyo de estas alegaciones, KS y KD arguyen también que no han solicitado que se modifique la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni que se suprima la exclusión de esta competencia contemplada en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE.

58 En quinto y último lugar, KS y KD argumentan, en su escrito de contestación en el asunto C-44/22 P, que el artículo 298 TFUE, apartado 1, y el artículo 41 de la Carta corroboran el postulado según el cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse sobre su recurso. En efecto, una Administración europea abierta, eficaz e independiente debería haber garantizado que la EULEX Kosovo y el Grupo de Revisión se establecieran de una manera conforme con el Derecho de la Unión. Así, cuando las decisiones del Grupo de Revisión controvertidas se notificaron a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, habrían debido adoptarse medidas para poner fin a las violaciones de los derechos fundamentales de que se trata.

59 El Consejo y el SEAE, apoyados por la República Francesa y, en parte, por la República Checa, refutan las alegaciones de las recurrentes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

60 En la primera imputación de la primera parte, las imputaciones segunda y tercera de la segunda parte y la tercera parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como en las partes primera y segunda del primer motivo, la segunda parte del segundo motivo, el tercer motivo y la segunda parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P, que procede examinar conjuntamente, las recurrentes alegan esencialmente que, en los apartados 29 a 33 y 37 a 42 del auto recurrido, el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho al interpretar el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a estas disposiciones.

61 A este respecto, procede recordar que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión requiere tomar en consideración no solamente su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte. La génesis de una disposición de Derecho de la Unión también puede revelar elementos pertinentes para su interpretación [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 135, y de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, apartado 37].

62 Ha de recordarse asimismo que, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene, en principio, competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de estas. Las referidas disposiciones introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere a esta institución para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, por lo que deben interpretarse restrictivamente (sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 69 y 70; de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartados 39 y 40, y de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartados 26 y 32).

63 Asimismo, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen expresamente dos excepciones a este principio, a saber, la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por una parte, para controlar el respeto del artículo 40 TUE y, por otra, para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas (sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 60, y de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartado 27).

64 Pues bien, en el caso de autos, es pacífico que los actos y omisiones objeto del recurso interpuesto por KS y KD no se refieren al control del respeto del artículo 40 TUE o al control de tales medidas restrictivas individuales.

65 Dicho esto, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al no interpretar el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, a la luz de los derechos y principios consagrados en los artículos 2 TUE, 3 TUE, apartado 5, 6 TUE, 19 TUE, 21 TUE y 23 TUE, en los artículos 268 TFUE, 340 TFUE y 344 TFUE, en el artículo 47 de la Carta y en los artículos 6 y 13 del CEDH.

66 A este respecto, resulta del artículo 3 TUE, apartado 5, que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión contribuirá, entre otras finalidades, a la protección de los derechos humanos. Además, en virtud del artículo 23 TUE, «la acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del [capítulo 2 del título V del Tratado UE], se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1 [de este título]». Asimismo, a tenor del artículo 21 TUE, apartado 1, párrafo primero, que forma parte de este capítulo 1, «la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

67 Por añadidura, el artículo 51, apartado 1, de la Carta confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 17 y 19, y de 25 de enero de 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, apartado 40).

68 Por lo tanto, ha de señalarse, como la Abogada General en los puntos 77, 79 y 80 de sus conclusiones, que la inclusión de la PESC en el marco constitucional de la Unión implica que los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión se aplican también en el contexto de la PESC. Entre ellos figuran, en particular, la observancia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, valores proclamados en el artículo 2 TUE y concretados en el artículo 19 TUE, que exigen que tanto las autoridades de la Unión como las autoridades de los Estados miembros estén sujetas a control judicial.

69 No obstante, es preciso señalar, en primer lugar, que, conforme al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, primera frase, «la [PESC] se regirá por reglas y procedimientos específicos», que figuran en el capítulo 2 del título V del Tratado UE. Pues bien, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, que determina que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene, en principio, competencia respecto de las disposiciones relativas a la PESC ni respecto de los actos adoptados sobre la base de estas disposiciones, se incluye entre esas reglas específicas.

70 Tal limitación de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede conciliarse tanto con el artículo 47 de la Carta como con los artículos 6 y 13 del CEDH.

71 A este respecto, en primer lugar, ha de señalarse, como ya declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 74 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), que el artículo 47 de la Carta no puede crear una competencia para el Tribunal de Justicia cuando los Tratados la excluyen. Este artículo tampoco tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados y, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los

recursos presentados directamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal como también se desprende de las explicaciones relativas a dicho artículo, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, para la interpretación del referido artículo 47 (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 97).

72 Por otra parte, procede recordar que los principios de atribución y de equilibrio institucional también resultan de aplicación en el ámbito de la PESC. En efecto, de conformidad con el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, «la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución», principio que implica que «la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan[, mientras que toda] competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». Por lo demás, en tanto en cuanto el artículo 13 TUE, apartado 2, establece que «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados», esta última disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás [sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad, 9/56, EU:C:1958:7, página 44; de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, EU:C:1990:217, apartado 22; de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64, y de 22 de noviembre de 2022, Comisión/Consejo (Adhesión al Acta de Ginebra), C-24/20, EU:C:2022:911, apartado 83].

73 Por lo tanto, la alegación según la cual los actos u omisiones objeto del recurso de un particular violan los derechos fundamentales de este no basta por sí sola para que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se declare competente para conocer de él (véase, por analogía, la sentencia de 25 de marzo de 2021, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo, C-565/19 P, EU:C:2021:252, apartado 48), porque ello supondría privar al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, de parte de su efecto útil y quebrantar los principios de atribución y de equilibrio institucional.

74 Además, en contra de lo que alegaron las recurrentes en la vista, esta apreciación no queda desvirtuada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia que se deriva de los apartados 55 a 60 y 67 de la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701), conforme a la cual la Carta está dirigida a las instituciones de la Unión también cuando actúen fuera del marco jurídico de la Unión.

75 A este respecto, ha de recordarse que, en el asunto en que recayó dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre un recurso de responsabilidad extracontractual interpuesto por varias personas físicas y jurídicas contra la Comisión y el Banco Central Europeo (BCE) por violación de sus derechos fundamentales en el marco del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, celebrado en Bruselas el 2 de febrero de 2012.

76 Así, en dicha sentencia, se alegaba la violación de los derechos fundamentales en un marco que no era el de la PESC, marco que no está comprendido en las disposiciones de los Tratados respecto de las cuales el artículo 24 TUE y el artículo 275 TFUE limitan la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

77 En segundo lugar, es cierto que el Tribunal de Justicia debe velar por que su interpretación del artículo 47 de la Carta, cuyos párrafos primero y segundo se corresponden con los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH, garantice un nivel de protección que respete el garantizado por estas disposiciones del CEDH, según las interpreta el TEDH [véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartados 116 a 118 y jurisprudencia citada].

78 Pues bien, por una parte, aunque, a tenor del artículo 6, apartado 1, del CEDH, «toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley», este derecho no es absoluto y puede someterse a restricciones legítimas (véase TEDH, sentencia de 14 de diciembre de 2006, Markovic y otros c. Italia, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93 y 99). A este respecto, el TEDH ha declarado que no le corresponde inmiscuirse en el equilibrio institucional entre el poder ejecutivo y los tribunales nacionales, equilibrio institucional que puede reflejarse en la limitación constitucional de las competencias de los tribunales de un Estado sobre actos que no puedan desligarse del desarrollo de sus relaciones internacionales (véase TEDH, sentencia de 14 de septiembre de 2022, H. F. y otros c. Francia, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 Por otra parte, el artículo 13 del CEDH, que establece que «toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el [CEDH] hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional», garantiza la existencia en el Derecho interno de un recurso que permita hacer valer los derechos y libertades del CEDH, tal como puedan estar consagrados en él, de modo que este artículo tiene como consecuencia exigir un recurso interno que permita que se examine el contenido de un «motivo de impugnación sustentable» fundado en el CEDH y que se ofrezca una reparación adecuada (TEDH, sentencia de 10 de julio de 2020, Mugemangango c. Bélgica, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 y jurisprudencia citada).

80 Dicho esto, la protección que dispensa el artículo 13 del CEDH tampoco puede considerarse absoluta; el contexto en el que se inscribe la violación alegada o la categoría de violaciones alegada puede justificar una limitación de los recursos posibles (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 26 de octubre de 2000, Kudła c. Polonia, CE:TEDH:2000:1026JUD003021096, § 151). Por lo demás, de la jurisprudencia del TEDH resulta que el artículo 6, apartado 1, del CEDH constituye una *lex specialis* con respecto al artículo 13 del CEDH (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 9 de marzo de 2006, Menecheva c. Rusia, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), de suerte que este último artículo no pone en cuestión la facultad que tienen los Estados miembros para justificar limitaciones legítimas al derecho consagrado en el referido artículo 6, apartado 1, como aquellas a que se refiere la jurisprudencia del TEDH recordada en el apartado 78 de la presente sentencia.

81 Por ende, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar esencialmente que ni el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, interpretados a la luz del artículo 47 de la Carta, de los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH y de los artículos 2 TUE, 3 TUE, apartado 5, 6 TUE, 19 TUE, 21 TUE y 23 TUE, ni la invocación de violaciones de derechos fundamentales justificaban, por sí solos, que él se declarase competente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD.

82 En este contexto, también debe rechazarse la alegación, esgrimida concretamente por la Comisión, de que el Tribunal General debería haberse declarado competente interpretando el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, a la luz del artículo 6 TUE,

apartado 2, primera frase. A este respecto, basta con señalar que, en cualquier caso, a tenor del artículo 2, primera frase, del Protocolo (n.º 8) sobre el apartado 2 del artículo 6 TUE relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, «el acuerdo [relativo a esta adhesión] garantizará que la adhesión no afecte a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones». Por tanto, dicho artículo 6, apartado 2, no puede interpretarse en el sentido de que tiene por efecto ampliar las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC.

83 En este mismo orden de ideas, a la luz de la jurisprudencia expuesta en el apartado 71 de la presente sentencia, han de desestimarse también las alegaciones de la Comisión según las cuales, por un lado, se conculcaría el principio de igualdad de trato de excluirse a KS y KD del sistema de tutela judicial de la Unión y, por otro lado, el Tribunal General debería haber examinado por qué otros medios podrían KS y KD haber obtenido la tutela judicial efectiva.

84 Consiguientemente, en contra de lo que esencialmente alega la Comisión, tampoco cabe considerar que el Tribunal General debería haber tenido en cuenta que, mediante la sentencia de la High Court of Justice, un órgano jurisdiccional nacional se declaró incompetente.

85 En segundo lugar, las recurrentes alegan que, en los apartados 37 a 39 del auto recurrido, el Tribunal General aplicó erróneamente la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793). A este respecto, ha de recordarse que, en ella, el Tribunal de Justicia ciertamente se declaró competente para pronunciarse sobre un recurso de indemnización en la medida en que tenía por objeto que se reparase el perjuicio presuntamente sufrido como consecuencia de determinadas medidas restrictivas obrantes en decisiones de la PESC.

86 Dicho esto, a diferencia de la situación objeto del asunto en que recayó aquella sentencia, el recurso interpuesto por KS y KD no se refiere a medidas restrictivas individuales. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha señalado que, respecto de los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, es la naturaleza individual de esos actos la que da, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, acceso a los tribunales de la Unión (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 103 y jurisprudencia citada, y sentencia de hoy, Neves 77 Solutions, C-351/22, apartado 37).

87 En estas circunstancias, no puede reprocharse al Tribunal General que considerara, en los apartados 37 a 39 del auto recurrido, que este recurso se refiere a una situación radicalmente diferente de la del asunto en que recayó la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), y que la cuestión de la competencia del juez de la Unión en lo referente a la PESC de manera general no se había abordado en la referida sentencia.

88 No desvirtúa esta conclusión la alegación de las recurrentes según la cual el Tribunal General debería haberse declarado competente para conocer del recurso que interpusieron KS y KD sobre la base de dicha sentencia porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia para conocer de todos los recursos de responsabilidad extracontractual en virtud de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, incluso en materia de PESC, pues el artículo 24 TUE y el artículo 275 TFUE no establecen excepción alguna a esta competencia general.

89 A este respecto, ha de recordarse que, a tenor del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, «en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros». Asimismo, a tenor del artículo 268 TFUE, «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 340 [TFUE]».

90 Por añadidura, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el único competente para pronunciarse sobre los litigios en los que se reclama la responsabilidad extracontractual de la Unión, con exclusión de los órganos jurisdiccionales nacionales [véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de febrero de 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, apartado 16, y de 15 de julio de 2021, OH (Inmunidad de jurisdicción), C-758/19, EU:C:2021:603, apartado 22].

91 No obstante, ha de precisarse que ni el carácter exclusivo de esta competencia ni la autonomía del recurso de responsabilidad extracontractual de la Unión pueden tener como efecto ampliar los límites de la competencia que los Tratados confieren a esta institución. Pues bien, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE fijan tales límites de competencia y, por lo que respecta a los recursos en materia de PESC, deben considerarse *leges speciales* con respecto a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE. Por lo tanto, no cabe admitir que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE no engloben los recursos de responsabilidad extracontractual de la Unión.

92 Confirma esta apreciación la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, cuando el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, remite al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no lo hace para determinar el tipo de procedimiento en que el Tribunal de Justicia puede controlar la legalidad de determinadas decisiones, sino para fijar el tipo de decisiones cuya legalidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea tal control de legalidad (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 70).

93 En tercer lugar, procede desestimar la alegación de las recurrentes según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho al apoyarse en la doctrina jurisprudencial derivada de los apartados 69 y 78 de la sentencia de 25 de marzo de 2021, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo (C-565/19 P, EU:C:2021:252), para declarar, en el apartado 41 del auto recurrido, que la interpretación de las disposiciones de los Tratados relativas a la competencia del juez de la Unión a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no puede conducir a desechar los requisitos expresamente establecidos en el Tratado FUE.

94 En efecto, aunque esa doctrina jurisprudencial versa sobre los requisitos de admisibilidad del recurso de anulación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ha de señalarse, como la Abogada General en el punto 99 de sus conclusiones, que el Tribunal General podía fundadamente aplicarla al apreciar su competencia para conocer del recurso interpuesto por KS y KD por cuanto expresa un principio de interpretación aplicable a todas las vías de recurso contempladas en los Tratados.

95 En cuarto y último lugar, de las anteriores consideraciones, en particular del apartado 71 de la presente sentencia, se deduce que procede desestimar la alegación en que KS y KD aducen, esencialmente, en su escrito de contestación en el asunto C-44/22 P, que el artículo 298 TFUE, apartado 1, y el artículo 41 de la Carta corroboran el postulado de que el Tribunal General debería haberse declarado competente para conocer de su recurso.

96 Por consiguiente, procede desestimar la primera imputación de la primera parte, las imputaciones segunda y tercera de la segunda parte y la tercera parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como las partes primera y segunda del primer motivo, la segunda parte del segundo motivo, el tercer motivo y la segunda parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P.

Segunda imputación de la primera parte y primera imputación de la segunda parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como tercera parte del primer motivo y primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P

Alegaciones de las partes

97 Las recurrentes sostienen esencialmente que, en los apartados 34 a 36 del auto recurrido, el Tribunal General llevó a cabo una lectura restrictiva y selectiva de la doctrina jurisprudencial derivada de las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), por cuanto circunscribió su competencia a los casos que dicha doctrina jurisprudencial abarca: la gestión del personal de una misión de política común de seguridad y defensa (PCSD) y la adjudicación de un contrato público que conlleva gastos para el presupuesto de la Unión. La Comisión alega que, con tal proceder, el Tribunal General limitó su análisis de esta jurisprudencia a una mera comparación de los hechos con los del presente asunto y que dicha doctrina jurisprudencial es aplicable al caso de autos, pues la PESC no es más que el contexto en que se produjeron las presuntas violaciones de los derechos de KS y KD protegidos por la Carta y el CEDH.

98 Por otra parte, KS y KD argumentan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en el apartado 39 del auto recurrido, al considerar que cualquier medida adoptada por las instituciones de la Unión en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, se enmarca en «la definición y aplicación de la PESC» y por tanto no es competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En efecto, los términos «definición» y «aplicación» no figuran en la última frase del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, que versa sobre la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino en la segunda frase de esta disposición. Así, el Tribunal General contravino el espíritu de dicha disposición y la intención de sus autores. Además, el Tribunal General presupuso que los actos y omisiones objeto del caso de autos tienen una naturaleza puramente política por el mero hecho de que se adoptaron en virtud de la competencia de la Unión en el ámbito de la PESC y dedujo de ello que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la referida disposición. En la vista, KS y KD añadieron que la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe examinarse caso por caso.

99 Además, la Comisión entiende que los apartados 23, 28 y 39 del auto recurrido adolecen de errores de Derecho en tanto en cuanto el Tribunal General consideró, sin mayores explicaciones, que el recurso interpuesto por KS y KD traía causa de actos u omisiones pertenecientes a la esfera de

cuestiones políticas o estratégicas relacionadas con la EULEX Kosovo y relativas, por tanto, a la definición y a la aplicación de la PESC, en vez de calificar dicho recurso de recurso de indemnización por presuntas violaciones de «derechos humanos fundamentales»; en efecto, el Tribunal General no examinó ni calificó jurídicamente la naturaleza de las presuntas infracciones del Derecho de la Unión ni esos actos y omisiones.

100 Por añadidura, según la Comisión, el Tribunal General no detalló los requisitos que deben cumplirse para que los actos u omisiones puedan calificarse de «estratégicas» o de «políticas» ni especificó las consecuencias de tal calificación para la interpretación de la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC contemplada en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero. Ahora bien, es indispensable definir el ámbito de aplicación de esta exclusión, que no puede restringirse ni al criterio formalista relativo a la inclusión de la medida en cuestión en el ámbito de la PESC, como se desprende de los apartados 42 y 43 de la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ni a la hipótesis de una naturaleza «estratégica» o «política» de esos actos u omisiones. Al limitarse, a este respecto, a hacer referencia a las alegaciones formuladas por KS y KD en apoyo de su recurso, el Tribunal General realizó un razonamiento circular. Según la Comisión, dicho recurso, aunque se ubica en el contexto de la PESC, tiene por objeto unas presuntas violaciones de los derechos humanos en el marco del desarrollo de la Misión EULEX Kosovo, por lo que se relaciona con el funcionamiento administrativo de esta. Pues bien, a diferencia de lo que en particular sucede con el establecimiento de una misión o con la definición de sus objetivos y cometidos, las obligaciones en materia de derechos fundamentales no se encuadran ni en la PESC ni en cuestiones y elecciones políticas o estratégicas.

101 En la vista, la Comisión añadió que, a fin de establecer la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para examinar unas supuestas violaciones de derechos fundamentales, se requiere demostrar que existe una relación de causalidad directa entre la supuesta violación de los derechos fundamentales y cada uno de los actos y cada una de las omisiones en cuestión. Pues bien, en el caso de autos, tal relación podría acreditarse sin dificultad habida cuenta de las violaciones de los derechos humanos constatadas por el Grupo de Revisión.

102 En la vista, el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y el Reino de Suecia sostuvieron, en esencia, que la cuestión de si los actos y omisiones en cuestión tienen naturaleza política o estratégica no juega ningún papel en el examen de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC, desde el momento en que tales actos y omisiones se refieren a violaciones de derechos fundamentales; en efecto, en tal caso, la exclusión de la competencia de esta institución contemplada en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, no resulta aplicable.

103 Además, Rumanía indicó que los derechos fundamentales deben respetarse en todos los ámbitos del Derecho de la Unión, incluido en el de la PESC; dicho esto, como se excluye la acción popular, la persona afectada debe entablar, circunstanciadamente, un procedimiento de impugnación referente a un derecho reconocido en Derecho interno y demostrar que ha sufrido directamente los efectos de la medida controvertida, en orden a establecer la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como se desprende de la sentencia del TEDH de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. c. Polonia (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), § 187, relativa al artículo 6, apartado 1, del CEDH.

104 Por otra parte, según la República de Finlandia, la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC tiene por objeto preservar el equilibrio institucional; de ello se deduce que solo las medidas relativas a la definición de la PESC, y en particular la PCSD, están comprendidas en esta exclusión, mientras que esta institución es competente para controlar los actos y omisiones que se produzcan en el marco de la aplicación práctica de la PESC y la PCSD, como los que son objeto del caso de autos.

105 El Consejo y el SEAE replican que, a diferencia de lo que ocurría en los asuntos en que recayeron las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), los actos y omisiones objeto del recurso interpuesto por KS y KD no versan sobre la mera gestión del personal, controversias laborales o la ejecución de un acto que, pese a haber sido adoptado con fines operativos por una entidad del ámbito de la PESC, se basa en el Tratado FUE. Esos actos y omisiones se encuadran en cuestiones políticas o estratégicas en el ámbito de la PESC, en concreto en la medida en que se refieren al mandato otorgado a la EULEX Kosovo y a los recursos puestos a disposición de esta Misión para ejecutar dicho mandato. De ello se sigue que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, para conocer de dicho recurso.

106 En efecto, según el Consejo, de los puntos 57 a 61 de las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220) se desprende que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente en materia de PESC, con arreglo a estas disposiciones, cuando un acto de la Unión, por una parte, se basa formalmente en las disposiciones relativas a la PESC y, por otra, se corresponde, por su contenido, con una medida comprendida en la PESC. Así pues, la competencia de esta última institución no alcanza a las medidas que se incluyen en el contenido esencial mismo de la PESC, y en particular de la PCSD, tanto en lo referente a la legalidad de las medidas comprendidas en la definición y en la aplicación de la PESC y la PCSD como a la responsabilidad extracontractual de la Unión derivada de acciones o inacciones en este ámbito.

107 Por otra parte, el Consejo arguye que, para preservar el efecto útil del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, es preciso encontrar un criterio adecuado para delimitar la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC. Ese criterio podría vincularse a la aplicación de los principios generales del ordenamiento jurídico de la Unión, como el principio de buena administración, y habría de permitir el mantenimiento de una distinción clara entre los actos que suponen elecciones discrecionales de naturaleza política (se contemplen en decisiones de la PESC o en actos adoptados sobre la base de la PESC) y los actos administrativos al efecto de ejecutar acciones concretas. Efectivamente, permitir el control judicial del nivel y del reparto de las capacidades de la EULEX Kosovo significaría que la acción de la Unión en materia de PCSD implica una obligación de resultado cada vez que la Unión decide intervenir para hacer respetar los principios consagrados en el artículo 21 TUE, apartado 1, cosa que no se contempla en los Tratados y que sería incompatible con el ejercicio de una competencia que implica elecciones políticas complejas que dependen, en particular, de acciones de agentes externos que no se encuentran vinculados por las normas de la Unión.

108 En la vista, el Consejo añadió que debe analizarse caso por caso la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC, ya que este solamente tiene competencia para interpretar o examinar la legalidad de los actos concretos de ejecución de la PESC, y no de los

actos de alcance general. En el caso de autos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea podría ser competente para examinar si la EULEX Kosovo violó los derechos fundamentales de KS y KD en el marco de las investigaciones que esta Misión efectuó, mientras que la revocación del mandato ejecutivo de dicha Misión mediante la Decisión 2018/856 y la cuestión de si se le asignaron recursos suficientes son cuestiones políticas o estratégicas.

109 Además, a criterio del SEAE, los actos y omisiones objeto del recurso interpuesto por KS y KD son bien acciones operativas de la EULEX Kosovo, bien cuestiones políticas o estratégicas. El hecho de que esta Misión realice una investigación o se abstenga de realizarla constituye una medida exclusivamente encuadrada en el ámbito de la PESC. Pues bien, las acciones llevadas a cabo por tal Misión solo podrían someterse a control judicial si, en el marco de la ejecución de su mandato, se hubieran cometido errores manifiestos o esta hubiera actuado arbitrariamente, supuestos que no concurren en el caso de autos.

110 En la vista, el SEAE añadió que la definición de las líneas estratégicas, en el sentido del artículo 26 TUE, las decisiones relativas a las acciones operativas, con arreglo al artículo 28 TUE, la posición de la Unión sobre asuntos concretos de carácter geográfico, en virtud del artículo 29 TUE, y la decisión de designar un representante especial, de conformidad con el artículo 33 TUE, se incluyen en el contenido nuclear de la PESC, por lo que no pueden someterse a control judicial. Asimismo, el artículo 43 TUE recoge una lista de tareas múltiples que deben realizar las misiones de la PCSD. Esta lista ilustra el tipo de decisiones que no están sujetas al control judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considerando que es el Consejo quien decide poner en marcha, en particular, las misiones humanitarias y de rescate y las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares. En cambio, las decisiones ejecutivas adoptadas sobre la base de los actos del Consejo, en particular por la Comisión o la propia misión de que se trate, como las relacionadas con la contratación de personal, a efectos del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2014/349, podrían ser objeto de tal control judicial.

111 La República Francesa alegó en la vista que, en la sentencia de 14 de diciembre de 2006 (Markovic y otros c. Italia, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803), el TEDH admitió que determinados actos de política exterior se excluyan de la competencia del juez. Así pues, ha de distinguirse entre, de un lado, los actos de mera gestión administrativa que no están inextricablemente vinculados a la PESC y no tienen connotaciones políticas y, de otro lado, los actos que tienen por objeto contribuir a la realización, la definición o la aplicación de la PESC. Pues bien, en el caso de autos, los actos y omisiones objeto del recurso interpuesto por KS y KD se encuadran en esta última categoría de actos y no pueden desligarse de la PESC, elemento nuclear de los presentes asuntos, de suerte que solamente los órganos jurisdiccionales nacionales tienen competencia para examinar tales actos y omisiones. En concreto, la decisión de abrir una investigación se enmarca directamente en la realización de la Misión EULEX Kosovo. Por tanto, no se trata de una actividad o de una decisión de gestión. Por añadidura, el criterio de la relación directa que propone la Comisión no es pertinente porque lo determinante para apreciar la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el contenido material del acto impugnado, y no los motivos de recurso formulados.

112 La República Checa argumentó en la vista que debe protegerse la especial naturaleza de la PESC y que esta se rige por reglas y procedimientos específicos, incluido en lo referente a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; dicho esto, es posible encontrar un equilibrio entre, por una parte, la necesidad de proteger esas reglas y procedimientos específicos y, por otra, la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

113 En la segunda imputación de la primera parte y la primera imputación de la segunda parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como en la tercera parte del primer motivo y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P, las recurrentes reprochan esencialmente al Tribunal General, por un lado, que incurriera en error de Derecho en los apartados 34 a 36 del auto recurrido al declarar que la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), no es aplicable al caso de autos y, por otro lado, que se declarara incompetente por traer causa el recurso interpuesto por KS y KD de actos y omisiones pertenecientes a la esfera de cuestiones políticas o estratégicas relacionadas con la EULEX Kosovo y relativas a la definición y aplicación de la PESC. Respecto de esta última cuestión, KS y KD entienden que el apartado 39 de dicho auto adolece de error de Derecho, mientras que la Comisión impugna los apartados 23, 28 y 39 del mismo.

114 Con carácter preliminar, ha de señalarse que, en el referido apartado 23, el Tribunal General se limitó a exponer las alegaciones formuladas por KS y KD en el marco de su recurso. Pues bien, en la medida en que la Comisión no arguye que esas alegaciones se desnaturalizaran, procede de entrada desestimar la primera parte del segundo motivo de su recurso de casación en tanto en cuanto se refiere a dicho apartado 23, ya que parte de una lectura errónea del auto recurrido.

115 Por otro lado, ha de recordarse que de la jurisprudencia mencionada en el apartado 63 de la presente sentencia se desprende que, en el marco del examen de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de un recurso referido a actos u omisiones del ámbito de la PESC, es preciso comprobar, primero, si la situación en cuestión se corresponde con alguno de los supuestos contemplados en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, en los que se admite expresamente tal competencia.

116 En caso negativo, ha de apreciarse a continuación si, como esencialmente se desprende de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia derivada del apartado 49 de la sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/EULEX Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); del apartado 55 de la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), y del apartado 66 de la sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede fundamentarse en que los actos y omisiones en cuestión no están directamente relacionados con las elecciones políticas o estratégicas realizadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en el marco de la PESC, y en particular de la PCSD.

117 De este modo, si los actos y omisiones en cuestión no están directamente relacionados con esas elecciones políticas o estratégicas, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para examinar la legalidad de esos actos u omisiones o para interpretarlos. En cambio, si están directamente relacionados con dichas elecciones políticas o estratégicas, debe declararse incompetente.

118 De lo anterior se sigue que, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea carece de competencia para examinar la legalidad o interpretar actos u omisiones directamente relacionados con la realización, la definición y la aplicación de la PESC, y en particular de la

PCSD, esto es, concretamente, la identificación de los intereses estratégicos de la Unión y la definición tanto de las acciones que deben llevarse a cabo y de las posiciones que debe adoptar la Unión como de las orientaciones generales de la PESC, en el sentido de los artículos 24 TUE a 26 TUE, 28 TUE, 29 TUE, 37 TUE, 38 TUE, 42 TUE y 43 TUE.

119 Como se desprende de los apartados 62, 68 a 73, 77 a 80 y 91 de la presente sentencia, esta consideración, primero, está en consonancia con el tenor de estas disposiciones, que, en principio, excluyen la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de PESC; segundo, queda corroborada por el contexto en el que dichas disposiciones se inscriben, pues permite preservar el efecto útil de estas, sin menoscabar indebidamente el derecho a la tutela judicial efectiva, y, tercero, se corresponde con la finalidad que persiguen las mencionadas disposiciones.

120 Hechas estas precisiones, ha de comprobarse, por un lado, si el Tribunal General incurrió en error de Derecho en los apartados 28, 33 a 36 y 39 del auto recurrido en tanto en cuanto, para declinar su competencia sobre la base del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, aplicó el criterio consistente en comprobar que los actos y omisiones objeto del recurso interpuesto por KS y KD pertenecen a la esfera de «cuestiones políticas o estratégicas relacionadas con la [EULEX Kosovo]» y relativas a «la definición y la aplicación de la PESC» y, por otro lado, si el empleo de este criterio en el caso de autos adolece de error.

121 A este respecto, ha de realizarse un análisis concreto de cada uno de los actos y de cada una de las omisiones pertenecientes a la esfera de la PESC, y en particular de la PCSD, teniendo asimismo en cuenta que el objetivo de seguridad jurídica requiere que el juez de la Unión no tenga que realizar un examen del fondo del asunto para determinar su competencia (véanse, por analogía, las sentencias de 3 de julio de 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, apartado 27, y de 8 de febrero de 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, apartado 27).

122 En primer lugar, en el caso de autos, en los apartados 28, 33 a 36 y 39 del auto recurrido, el Tribunal General concluyó que el recurso interpuesto por KS y KD no encaja en ninguno de los supuestos en los que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, señalan expresamente que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente en materia de PESC, conclusión que no se discute en el marco de los presentes recursos de casación.

123 En segundo lugar, el Tribunal General consideró esencialmente que los actos y omisiones objeto de dicho recurso están directamente vinculados a la PESC, dada su naturaleza política y estratégica y su relación con la definición y la aplicación de la PESC.

124 En estas circunstancias, ha de examinarse si, en los apartados 28 y 39 del auto recurrido, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declararse incompetente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD por estar cada uno de los actos y cada una de las omisiones objeto de dicho recurso (los cuales se indican en el apartado 20 de la presente sentencia) directamente relacionados con la definición y la aplicación de las elecciones políticas o estratégicas de la PESC.

125 En primer término, en apoyo de su recurso, KS y KD alegaron que la EULEX Kosovo había infringido los artículos 2 y 3 del CEDH y los artículos 2 y 4 de la Carta porque no se llevaron a cabo investigaciones adecuadas al carecer esa Misión de los recursos necesarios y de personal idóneo para ejercer su mandato ejecutivo.

126 En cuanto a la supuesta carencia de los recursos necesarios, ha de señalarse que los medios puestos a disposición de una misión de la PESC, y en particular de una misión de la PCSD, sobre la base del artículo 28 TUE, apartado 1, párrafo primero, están directamente relacionados con las elecciones políticas o estratégicas efectuadas en el marco de la PESC, como esencialmente consideró el Tribunal General.

127 En cambio, en lo que atañe a la supuesta carencia de personal idóneo en la Misión EULEX Kosovo, la capacidad de esta para contratar personal, que resulta del tenor del artículo 15 *bis* de la Acción Común 2008/124, en su versión modificada por la Decisión 2014/349, constituye un acto de gestión corriente que se encuadra en la ejecución del mandato de dicha Misión. Así pues, incumbe a esta velar, en el marco de los recursos que se ponen a su disposición, por que el personal que contrata sea idóneo.

128 Pues bien, a diferencia de la alegación sobre la carencia de los recursos necesarios, las decisiones que adopta la EULEX Kosovo sobre la elección del personal que contrata no están directamente relacionadas con las elecciones políticas o estratégicas efectuadas por dicha Misión en el marco de la PESC. De lo anterior se deduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la supuesta carencia de personal idóneo pertenece a la esfera de cuestiones políticas o estratégicas que se refieren a la definición y a la aplicación de la PESC.

129 En segundo término, en apoyo de su recurso, KS y KD alegaron la violación de los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH y del artículo 47 de la Carta por la inexistencia de disposiciones que contemplen la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos seguidos ante el Grupo de Revisión y una vía de recurso contra las violaciones constatadas y que permitan a dicho Grupo disponer la ejecución de sus decisiones.

130 En cuanto a la inexistencia de disposiciones que contemplen la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos seguidos ante el Grupo de Revisión, ha de hacerse constar que esa parte del recurso interpuesto por KS y KD se refiere a las normas de procedimiento de dicho Grupo, que, como resulta del apartado 6 de la presente sentencia, tiene el cometido de examinar las denuncias presentadas por violaciones de los derechos humanos que haya cometido la EULEX Kosovo. Pues bien, esas normas de naturaleza estrictamente procedimental no están relacionadas de manera directa con las elecciones políticas o estratégicas efectuadas en el marco de la PESC. Por tanto, los apartados 28 y 39 del auto recurrido adolecen de errores de Derecho en la medida en que se refieren a la inexistencia de tales disposiciones de procedimiento.

131 De igual manera, por lo que respecta a la carencia de facultades de ejecución en favor del Grupo de Revisión o de vías de recurso para las violaciones constatadas por dicho Grupo, ha de señalarse que, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Acción Común 2008/124, la Misión EULEX Kosovo se creó con el propósito de 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 (rendición de cuentas), así como el desarrollo y el 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. Así pues, la decisión de

someter o no los actos y omisiones de esta Misión a un mecanismo de control ajustado a esas normas no está directamente relacionada con las elecciones políticas o estratégicas relativas a dicha Misión, sino únicamente con un aspecto de su gestión administrativa. Por consiguiente, en los apartados 28 y 39 del auto recurrido, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que esa parte del recurso interpuesto por KS y KD se encuadra directamente en tales elecciones.

132 En tercer término, KS y KD invocaron, en apoyo de su recurso, la falta de adopción de medidas correctoras para subsanar las violaciones de derechos fundamentales constatadas por el Grupo de Revisión. Alegaron además que se produjo desviación o abuso de poder, por una parte, debido a las afirmaciones del Consejo y del SEAE según las cuales la EULEX Kosovo había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar los delitos en cuestión y el Grupo de Revisión no tiene vocación de órgano judicial y, por otra parte, porque el caso de KD, referido a un crimen de guerra, no había sido objeto ni de un examen jurídico riguroso por parte de esta Misión o de la fiscalía especializada ni de instrucción y enjuiciamiento ante la Sala Especializada de Kosovo.

133 A este respecto, ha de señalarse que la inexistencia tanto de esas medidas correctoras como de un examen jurídico riguroso de ese caso se refieren a la falta de adopción de medidas individuales respecto de las situaciones particulares de KS y KD y no se relacionan directamente con las elecciones políticas o estratégicas efectuadas en el marco de la PESC. Lo mismo cabe decir de la afirmación del Consejo y del SEAE según la cual esta Misión había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar los delitos en cuestión.

134 En cuanto a la afirmación de que el Grupo de Revisión no tiene vocación de órgano judicial, es preciso señalar que se trata de un acto sin carácter vinculante.

135 En estas circunstancias, los actos y omisiones a que se ha hecho mención en el apartado 132 de la presente sentencia no pueden relacionarse directamente con las elecciones políticas o estratégicas efectuadas en el marco de la PESC, de modo que los apartados 28 y 39 del auto recurrido adolecen de error de Derecho en la medida en que el Tribunal General consideró que tales actos y omisiones pertenecen a la esfera de cuestiones políticas o estratégicas relativas a la definición y a la aplicación de la PESC.

136 En cuarto término, la decisión de revocar el mandato ejecutivo de una Misión de la PESC, y en particular de una misión de la PCSD, está directamente relacionada con tales elecciones, a los efectos de los artículos 28 TUE, apartado 1, y 43 TUE, apartado 2. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declararse incompetente para pronunciarse sobre las imputaciones referidas a la revocación del mandato ejecutivo de la EULEX Kosovo mediante la Decisión 2018/856, que suprimió la obligación de esta Misión, consagrada en el artículo 3, letra d), de la Acción Común 2008/124, de velar por que determinados delitos sean objeto de «correcta investigación, enjuiciamiento, sentencia y ejecución».

137 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede estimar la segunda imputación de la primera parte y la primera imputación de la segunda parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como la tercera parte del primer motivo y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P, y, en consecuencia, anular el auto recurrido en la medida en que, en sus apartados 28 y 39, el Tribunal General se declaró

manifiestamente incompetente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD por referirse a cuestiones políticas o estratégicas relativas a la definición y a la aplicación de la PESC en tanto en cuanto dicho recurso tenía por objeto:

– la violación de los artículos 2 y 3 del CEDH y de los artículos 2 y 4 de la Carta por parte de la EULEX Kosovo debido a que no se llevaron a cabo investigaciones adecuadas sobre la desaparición y el asesinato de miembros de sus familias porque no se disponía del personal idóneo en dicha Misión para ejercer su mandato ejecutivo, violación que fue constatada por el Grupo de Revisión el 11 de noviembre de 2015, en el caso de KS, y el 19 de octubre de 2016, en el caso de KD;

– la violación de los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH, así como del artículo 47 de la Carta, debido a la inexistencia de disposiciones que contemplen la asistencia jurídica gratuita para las partes denunciantes que cumplan los requisitos a tal efecto en los procedimientos seguidos ante el Grupo de Revisión y a la creación de este Grupo sin atribuírsele facultades para ejecutar sus decisiones y sin vía de recurso para las violaciones de los derechos humanos cometidas por la EULEX Kosovo;

– la falta de adopción de medidas correctoras para subsanar total o parcialmente las violaciones indicadas en los guiones primero y segundo, pese a que las conclusiones del Grupo de Revisión fueron presuntamente puestas en conocimiento de la Unión por el jefe de la EULEX Kosovo el 29 de abril de 2016;

– la desviación o abuso de la facultad ejecutiva por parte del Consejo y el SEAE el 12 de octubre de 2017 al indicar estos que la EULEX Kosovo había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar los delitos de que habían sido víctimas los miembros de las familias de KS y KD y que el Grupo de Revisión es un órgano sin vocación de órgano judicial;

– la desviación o abuso de la facultad ejecutiva o pública por no haber garantizado que la EULEX Kosovo o la fiscalía especializada revisaran de forma correcta conforme a Derecho el caso de KD —un crimen de guerra— para su instrucción y enjuiciamiento ante la Sala Especializada de Kosovo.

138 Por lo demás, procede desestimar la segunda imputación de la primera parte y la primera imputación de la segunda parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P, así como la tercera parte del primer motivo y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P.

Cuarta parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P

Alegaciones de las partes

139 Mediante la cuarta parte de su motivo único, KS y KD arguyen, en primer lugar, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no examinar algunas partes esenciales de su recurso y al no motivar suficientemente su conclusión de que era manifiestamente incompetente para conocer del recurso. En efecto, ningún elemento demuestra que abordara los principios jurídicos expresados en la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), o que tuviera en cuenta la alegación de la Comisión según la cual es inconcebible que el ordenamiento jurídico de la Unión permita que una acción de la Unión se

interprete de forma que viole sus principios fundamentales, sin tutela alguna para los particulares sobre los que recae la violación. Además, el Tribunal General debería haber respondido a las alegaciones detalladas que la Comisión formuló a propósito de la pertinencia de la Carta y del CEDH para pronunciarse sobre su competencia. Por añadidura, el Tribunal General no tomó en consideración la sentencia de la High Court of Justice ni las consecuencias del auto recurrido para KS y KD. Tal falta de motivación es especialmente seria dada la gravedad de las violaciones de los derechos humanos objeto de dicho recurso.

140 En segundo lugar, KS y KD mantienen que el Tribunal General interpretó erróneamente sus alegaciones en tanto en cuanto, en los apartados 23 y 28 del auto recurrido, hizo referencia a «cuestiones políticas o estratégicas». En efecto, con esas alegaciones no pretendían cuestionar las elecciones políticas o estratégicas de la Unión de crear la EULEX Kosovo, sino el mandato ejecutivo conferido a esta Misión, en particular en lo referente a la realización de una investigación que no está intrínsecamente comprendida en la PESC y que podría tener lugar en otro contexto.

141 En tercer lugar, KS y KD argumentan que, en contra de lo que se desprende del apartado 40 de dicho auto, no sostuvieron que el Tribunal General habría debido declararse competente para conocer de su recurso solo porque tal declaración de competencia es el único medio para garantizarles la tutela judicial efectiva.

142 La Comisión se adhiere a las alegaciones de KS y KD, mientras que el Consejo y el SEAE las refutan.

Apreciación del Tribunal de Justicia

143 En la medida en que, en la cuarta parte de su motivo único de casación, KS y KD reprochan, en primer lugar, al Tribunal General no haber respondido a algunas de sus alegaciones y haber incumplido su obligación de motivación, ha de recordarse, por una parte, que, en el marco del recurso de casación, el control del Tribunal de Justicia tiene por objeto, en particular, comprobar si el Tribunal General respondió de modo suficiente con arreglo a Derecho a todas las alegaciones formuladas por las recurrentes y, por otra parte, que el motivo basado en la falta de respuesta del Tribunal General a las alegaciones formuladas en primera instancia equivale, en esencia, a invocar un incumplimiento de la obligación de motivación. Ahora bien, esta obligación no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio. La motivación puede ser, pues, implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (sentencia de 28 de septiembre de 2023, Changmao Biochemical Engineering/Comisión, C-123/21 P, EU:C:2023:708, apartados 185 y 186 y jurisprudencia citada).

144 En el presente caso, en tanto en cuanto KS y KD sostienen que el Tribunal General no abordó los principios jurídicos expresados en la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), es preciso señalar que, en los apartados 37 a 39 del auto recurrido, el Tribunal General indicó con claridad las razones por las que consideraba carente de pertinencia para el caso de autos la doctrina jurisprudencial derivada en particular del apartado 39 de dicha sentencia.

145 Además, no puede reprocharse al Tribunal General que no tuviera en cuenta la alegación de la Comisión según la cual es inconcebible que el ordenamiento jurídico de la Unión no dispense tutela alguna a los particulares que hayan sufrido una violación de derechos fundamentales. En efecto, en el apartado 40 del auto recurrido, el Tribunal General consideró, en esencia, que el razonamiento que figura en los apartados 29 a 39 de dicho auto no podía cuestionarse solo porque la declaración de competencia sea el único medio para garantizar la tutela judicial efectiva a KS y a KD.

146 Por otra parte, ha de señalarse que, en el apartado 41 del auto recurrido, el Tribunal General respondió a la alegación de la Comisión sobre la pertinencia de la Carta y del CEDH en el marco de la apreciación de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

147 Además, en la medida en que KS y KD reprochan al Tribunal General que no tuviera en cuenta la sentencia de la High Court of Justice ni las consecuencias que para ellas se derivaban del auto recurrido, se trata de reproches relacionados con el examen, por parte del Tribunal General, de su competencia y que, por tanto, procede rechazar en consideración a lo que se desprende de los apartados 83 y 84 de la presente sentencia.

148 En segundo lugar, en tanto en cuanto KS y KD sostienen, en esencia, que el Tribunal General desnaturalizó o deformó sus alegaciones al hacer referencia, en los apartados 23 y 28 del auto recurrido, a «cuestiones políticas o estratégicas», ha de recordarse que, cuando alega desnaturalización de sus propias alegaciones, un recurrente en casación debe, con arreglo al artículo 256 TFUE, al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al artículo 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, indicar de manera precisa los elementos que han sido desnaturalizados por el Tribunal General y demostrar los errores de análisis que, según su apreciación, han conducido al Tribunal General a tal desnaturalización (sentencia de 13 de julio de 2023, Comisión/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, apartado 212 y jurisprudencia citada).

149 Pues bien, habida cuenta de lo que se desprende de los apartados 27 y 28 de la demanda en el asunto que dio lugar al auto recurrido, ha de señalarse que, en los apartados 23 y 28 de dicho auto, el Tribunal General no deformó ni desnaturalizó las alegaciones de KS y de KD.

150 En tercer lugar, KS y KD arguyen, en esencia, que el Tribunal General desnaturalizó sus alegaciones en la medida en que del apartado 40 del auto recurrido se desprende que sostuvieron que debería haberse declarado competente para conocer de su recurso solo porque tal declaración de competencia es el único medio para garantizarles la tutela judicial efectiva. A este respecto, basta con señalar que, habida cuenta de lo expuesto en el apartado 145 de la presente sentencia, tal argumento parte de una lectura errónea de dicho auto. En efecto, del apartado 40 de este último no se desprende que KS y KD solamente alegaran tal razón para fundar dicha competencia, sino que la apreciación del Tribunal General en cuanto a su incompetencia, resultante de los apartados 29 a 39 de dicho auto, no podía desvirtuarse solo porque no existiera otro medio para garantizarles la tutela judicial efectiva.

151 Por tanto, procede desestimar la cuarta parte del motivo único del recurso de casación en el asunto C-29/22 P.

Primera parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P

Alegaciones de las partes

152 En la primera parte de su cuarto motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General debería haber declarado que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia exclusiva para conocer del recurso interpuesto por KS y KD de conformidad con los artículos 268 TFUE, 340 TFUE y 344 TFUE y con la reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia que se deriva, en particular, del apartado 14 de la sentencia de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), y del apartado 17 de la sentencia de 29 de julio de 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Por otra parte, es necesario tanto garantizar la coherencia del sistema de tutela judicial y la aplicación uniforme de los actos de la Unión como asegurar la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión y preservar la autonomía de este y la primacía del Derecho de la Unión, tal como se desprende de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia derivada, en particular, del apartado 166 del dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), y de los apartados 66, 78 y 80 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 La Comisión añade que, como resulta de la sentencia de la High Court of Justice, solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede dispensar una tutela efectiva cuando, como en el caso de autos, los particulares aducen, en el marco de un recurso de indemnización, la ilegalidad de acciones presuntamente imputables a la Unión, pues los órganos jurisdiccionales nacionales no están dotados para ofrecer, en relación con las acciones comprendidas en el ámbito de la PESC, todas las vías de recurso necesarias para garantizar el respeto del artículo 13 del CEDH.

154 KS y KD se adhieren a las alegaciones de la Comisión, mientras que el Consejo y el SEAE las refutan.

Apreciación del Tribunal de Justicia

155 En la primera parte de su cuarto motivo de casación, la Comisión reprocha esencialmente al Tribunal General que no declarara que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia exclusiva para conocer del recurso interpuesto por KS y KD.

156 Dicho esto, por un lado, en atención a lo que se desprende de los apartados 126 y 136 de la presente sentencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho en cuanto se declaró incompetente para conocer de él en lo referente a la supuesta carencia de recursos de la EULEX Kosovo y a la revocación del mandato ejecutivo de esta Misión mediante la Decisión 2018/856. Así pues, con mayor razón, el Tribunal General no habría podido declarar la competencia exclusiva para pronunciarse sobre estas cuestiones.

157 Por otra parte, en lo que respecta a los demás actos y omisiones objeto de dicho recurso, basta con señalar que, como se desprende del apartado 137 de la presente sentencia, el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al declararse incompetente por estar esos actos y omisiones relacionados con cuestiones políticas o estratégicas relativas a la definición y a la aplicación de la PESC, sin que sea necesario examinar si el Tribunal General debería haberse declarado competente en exclusiva para pronunciarse sobre el mencionado recurso en la medida en que se refería a dichos actos y omisiones.

158 En estas circunstancias, procede desestimar la primera parte del cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-44/22 P.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

159 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

160 KS y KD solicitan al Tribunal de Justicia que resuelva definitivamente su recurso dada su edad y estado de salud. No obstante, en su escrito de contestación en el asunto C-44/22 P, pidieron al Tribunal de Justicia que les permitiera presentar una nueva solicitud de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo antes de que adoptara una decisión sobre las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo, la Comisión y el SEAE; como el Tribunal General no se pronunció sobre la solicitud inicial de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo, se les ocasionó un perjuicio en el procedimiento ante el Tribunal General, en violación del artículo 41 de la Carta y del artículo 298 TFUE, apartado 1. En la vista, añadieron que, a diferencia de lo que ocurría en el asunto en que recayó la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartados 65 a 68, el Tribunal de Justicia solo puede resolver definitivamente sobre la admisibilidad de su recurso una vez que se haya adoptado una decisión sobre esta nueva solicitud. Subsidiariamente, KS y KD piden al Tribunal de Justicia que devuelva el asunto al Tribunal General.

161 La Comisión estima que, por lo que respecta a la admisibilidad y al fondo del recurso interpuesto por KS y KD, el litigio no se encuentra en estado de ser resuelto. En efecto, los presentes asuntos se distinguen de aquel en que recayó la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartados 65 a 68, en la cual el Tribunal de Justicia disponía efectivamente, en el marco del recurso de casación, de todos los elementos para poder pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso con respecto a las diferentes partes demandadas en primera instancia.

162 El Consejo y el SEAE indicaron, concretamente en la vista, que el asunto debía devolverse al Tribunal General para que examinara las excepciones de inadmisibilidad formuladas y, en su caso, la procedencia del recurso interpuesto por KS y KD.

163 En el caso de autos, es preciso recordar que, mediante las excepciones de inadmisibilidad, cada una de las partes demandadas en primera instancia (el Consejo, la Comisión y el SEAE) aduce que el recurso interpuesto por KS y KD es inadmisible en la medida en que se dirige contra ella. Pues bien, se ha de señalar que, para pronunciarse sobre estas excepciones de inadmisibilidad, es preciso responder a cuestiones complejas sobre la responsabilidad relativa a las diferentes violaciones alegadas, cuestiones a las que no podría responderse prescindiendo totalmente del examen de la procedencia de dicho recurso. Por otra parte, ese examen, que el Tribunal General no realizó, implica una serie de apreciaciones de naturaleza fáctica. Pues bien, dicho recurso no se ha debatido en cuanto al fondo en el marco de los presentes procedimientos de casación.

164 En este contexto, ha de señalarse que, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos necesarios para resolver definitivamente sobre dichas excepciones de inadmisibilidad ni sobre la procedencia del recurso interpuesto por KS y KD.

165 Además, por lo que respecta a la solicitud inicial de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo, es preciso señalar que no procede pronunciarse sobre ella, puesto que no es objeto de los presentes recursos de casación. En efecto, por un lado, KS y KD no han impugnado formalmente el auto recurrido en lo referente al hecho de que el Tribunal General no se pronunciara sobre esa solicitud. Por otro lado, en el marco de los presentes recursos de casación, KS y KD no han presentado una nueva solicitud de acceso al OPLAN de esta Misión, sino que meramente han manifestado su deseo de poder presentar tal solicitud antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las excepciones de inadmisibilidad. Pues bien, como se desprende del apartado anterior, por lo que se refiere a estas excepciones, los presentes asuntos acumulados no se encuentran en estado de ser resueltos.

166 De las anteriores consideraciones resulta que procede devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre la admisibilidad y, en su caso, sobre el fondo del recurso interpuesto por KS y KD y sobre la solicitud inicial de acceso al OPLAN de la EULEX Kosovo.

Costas

167 Al haberse acordado la devolución del asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes a los presentes recursos de casación.

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

1) **Anular el auto del Tribunal General de 10 de noviembre de 2021, KS y KD/Consejo y otros (T-771/20, EU:T:2021:798), en la medida en que el Tribunal General se declaró manifiestamente incompetente para conocer del recurso interpuesto por KS y KD por referirse a cuestiones políticas o estratégicas relativas a la definición y a la aplicación de la política exterior y de seguridad común (PESC) en tanto en cuanto dicho recurso tenía por objeto:**

   – **la violación de los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y de los artículos 2 y 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por parte de la Misión EULEX Kosovo debido a que no se llevaron a cabo investigaciones adecuadas sobre la desaparición y el asesinato de miembros de sus familias porque no se disponía del personal idóneo en dicha Misión para ejercer su mandato ejecutivo, violación que fue constatada por el Grupo de Revisión en Materia de Derechos Humanos, creado sobre la base 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, el 11 de noviembre de 2015, en el caso de KS, y el 19 de octubre de 2016, en el caso de KD;**

   – **la violación de los artículos 6, apartado 1, y 13 del referido Convenio, así como del artículo 47 de la Carta, debido a la inexistencia de disposiciones que contemplen la asistencia jurídica gratuita para las partes denunciantes que cumplan los requisitos a tal efecto en los procedimientos seguidos ante el Grupo de Revisión y a la creación de este Grupo sin atribuírsele facultades para ejecutar sus decisiones y sin vía de recurso para las violaciones de los derechos humanos cometidas por la EULEX Kosovo;**

– **la falta de adopción de medidas correctoras para subsanar total o parcialmente las violaciones indicadas en los guiones primero y segundo, pese a que las conclusiones del Grupo de Revisión fueron presuntamente puestas en conocimiento de la Unión Europea por el jefe de la EULEX Kosovo el 29 de abril de 2016;**

– **la desviación o abuso de la facultad ejecutiva por parte del Consejo de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior el 12 de octubre de 2017 al indicar estos que la EULEX Kosovo había hecho todo lo que estaba a su alcance para investigar los delitos de que habían sido víctimas los miembros de las familias de KS y KD y que el Grupo de Revisión es un órgano sin vocación de órgano judicial;**

– **la desviación o abuso de la facultad ejecutiva o pública por no haber garantizado que la EULEX Kosovo o la fiscalía especializada revisaran de forma correcta conforme a Derecho el caso de KD —un crimen de guerra— para su instrucción y enjuiciamiento ante la Sala Especializada de Kosovo.**

2) **Desestimar los recursos de casación en los asuntos C-29/22 P y C-44/22 P en todo lo demás.**

3) **Devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre la admisibilidad y, en su caso, el fondo del recurso de KS y KD y sobre su solicitud de diligencias de prueba al efecto de que se les entregue la versión íntegra del plan de operación (OPLAN) de la EULEX Kosovo desde la creación de esta Misión.**

4) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas