

**Asunto C-283/20**

**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia**

**Fecha de presentación:**

25 de junio de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas, Bélgica)

**Fecha de la resolución de remisión:**

1 de octubre de 2019

**Partes demandantes:**

CO

ME

GC

y otras 42 partes demandantes

**Partes demandadas:**

MJ

Comisión Europea

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

Consejo de la Unión Europea

Eulex Kosovo

---

**Objeto del litigio y hechos pertinentes**

- 1 La Misión EULEX KOSOVO fue establecida mediante 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) (en lo sucesivo, «Acción Común de 2008»). Aunque inicialmente se estableció por un plazo de 28 meses, dicha Misión se ha prorrogado en numerosas ocasiones.

- 2 Al principio, la Misión EULEX KOSOVO carecía de personalidad jurídica y actuaba a través de su Jefe de Misión, quien asumía, en particular, la responsabilidad de la Misión en la zona de operaciones, impartía instrucciones a todo el personal y era responsable de la ejecución del presupuesto en virtud de lo estipulado en un contrato firmado con la Comisión; asimismo, era responsable de celebrar los contratos con el personal civil internacional y local.
- 3 La Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014, que modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO (DO 2014, L 174, p. 42) (en lo sucesivo, «Decisión 2014/349») dotó a la Misión EULEX KOSOVO de personalidad jurídica y capacidad procesal.
- 4 MJ desempeñó la función de Jefe de Misión entre el 1 de febrero de 2013 y el 14 de octubre de 2014, conforme a las modalidades previstas en particular en los contratos que celebró con la Comisión los días 1 de febrero y 7 de junio de 2013.
- 5 Los demandantes estuvieron, o siguen estando aún en algunos casos, empleados en Kosovo, al servicio de la Misión EULEX KOSOVO como personal civil internacional al amparo de contratos de trabajo de duración determinada celebrados para uno o varios meses (como máximo, un año), los cuales han sido objeto de sucesivas renovaciones.
- 6 Los contratos celebrados y renovados antes de que se dotara de personalidad jurídica a la Misión EULEX KOSOVO fueron celebrados y firmados por el Jefe de Misión, en su propio nombre. En cambio, por lo que respecta a los contratos celebrados y firmados entre el 12 de junio de 2014 y el 14 de octubre de 2014, período durante el cual la Misión tenía personalidad jurídica, MJ, por aquel entonces Jefe de Misión, actuó como «representante» de la Misión, titular de un mandato plenamente representativo, incluso en calidad de órgano de dicha Misión.
- 7 En 2012, una reclasificación de las diversas funciones dio lugar, según los demandantes, a una modificación de la descripción de sus funciones y a una importante reducción de su retribución. Posteriormente, durante la primavera y el verano de 2013, el otoño de 2014 y el otoño de 2016, se sucedieron tres «oleadas» de no renovación de los contratos.
- 8 Los demandantes se oponen a la reclasificación de sus funciones (y a las modificaciones de sus condiciones de trabajo que se han derivado de la misma) y/o a la falta de renovación de sus contratos, así como al «estatuto» que se les aplicó o sigue aplicando, principalmente en materia de seguridad social.
- 9 La reclasificación de funciones y la primera oleada de no renovación de contratos tuvieron lugar cuando la Misión EULEX KOSOVO todavía carecía de

personalidad jurídica y se produjeron por la intervención del Jefe de Misión, que actuó en su propio nombre.

- 10 Inicialmente, los demandantes únicamente se dirigieron contra las cuatro primeras partes demandadas:
  - MJ, como Jefe de la Misión EULEX KOSOVO, «*carente de personalidad jurídica*», que firmó los contratos en su propio nombre;
  - la Comisión, como autoridad delegante, responsable jerárquica del Jefe de Misión y de la ejecución presupuestaria de la Misión;
  - el Servicio Europeo de Acción Exterior, como responsable del mando de las operaciones civiles en general y de las decisiones adoptadas en virtud de la Acción Común de 2008 en particular;
  - el Consejo, como institución que nombró a MJ Jefe de Misión y que debe responder de los actos imputables a este último.
- 11 Estas cuatro partes demandadas impugnaron la facultad jurisdiccional y el alcance de la competencia del órgano jurisdiccional designado para conocer de las pretensiones formuladas contra cada una de ellas. Además, MJ impugnó la admisibilidad de las pretensiones formuladas contra él alegando que, cuando la Misión EULEX KOSOVO carecía de personalidad jurídica, firmó los contratos de trabajo de los demandantes a lo sumo en calidad de mandatario de la Unión Europea y que, como tal, no puede considerarse que lo hizo en nombre propio; a este respecto, ha invocado en particular una sentencia de la Sala Cuarta de la Cour du travail de Bruxelles (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas, Bélgica), de 12 de diciembre de 2017, dictada en el marco de un litigio entre, por un lado, un antiguo trabajador de la Misión EULEX KOSOVO y, por otro lado, un antiguo Jefe de Misión y la propia Misión, cuando esta todavía no gozaba de personalidad jurídica.
- 12 Las instituciones europeas rebatieron que los Jefes de la Misión EULEX KOSOVO hubieran sido mandatarios de la Unión Europea, dado que, antes de que la Misión dispusiera de personalidad jurídica propia, estaban facultados expresamente para actuar en su propio nombre. Además, alegaron que, al principio, los Jefes de Misión actuaban «en su condición de tales», es decir, en calidad de mandatarios de la Misión EULEX KOSOVO pese al hecho de que esta (todavía) carecía de personalidad jurídica, del mismo modo que los mandatarios de una asociación de hecho o los representantes de una organización sindical.
- 13 MJ y las instituciones europeas impugnaron asimismo la admisibilidad de las pretensiones formuladas en su contra alegando que, desde que se dotó a la Misión EULEX KOSOVO de personalidad jurídica y de capacidad procesal, era la única responsable de todas las reclamaciones y obligaciones derivadas de la ejecución del mandato, tanto en el futuro como en el pasado, de conformidad con el nuevo artículo 16, apartado 5, introducido en la Acción Común de 2008 mediante la

Decisión 2014/349. Tras esta última impugnación, los demandantes tomaron la iniciativa de emplazar a la Misión EULEX KOSOVO como interviniente forzoso.

- 14 Mediante sentencia de 1 de junio de 2018, en la que asimismo exoneró de responsabilidad al Jefe de Misión y a las instituciones europeas en cuanto al período que dio comienzo el 12 de junio de 2014, el órgano jurisdiccional remitente ordenó la reapertura de los debates al objeto de que las partes analizaran la existencia del «mandato» del Jefe de Misión respecto del período anterior al 12 de junio de 2014.

## II. Disposiciones controvertidas

- 15 Las únicas disposiciones que pueden aplicarse al presente asunto forman parte del Derecho de la Unión y son, en particular, las siguientes.

*Acción Común de 2008 (antes de la modificación introducida el 12 de julio de 2014)*

### Artículo 8

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

[...]

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

[...]

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

### Artículo 9, apartado 3

«La EULEX KOSOVO podrá asimismo reclutar personal internacional y local sobre una base contractual, de ser necesario.»

### Artículo 10, apartado 3

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

***Comunicación de la Comisión de 30 de noviembre de 2009, relativa a los consejeros especiales de la Comisión encargados de la ejecución de las acciones operativas PESC y al personal contractual internacional***

- 16 Esta Comunicación establece que «es preciso indicar en el contrato que los consejeros especiales de la PESC celebrarán contratos de trabajo en su nombre de conformidad con las normas vigentes aplicables a los agentes contratados por los consejeros especiales de la PESC», que «los consejeros especiales de la PESC celebrarán, en su propio nombre, un contrato de trabajo para reclutar a una persona como agente internacional», y que «el contrato de trabajo por el que se recluta a una persona como agente internacional de un consejero especial de la PESC deberá estar firmado por el consejero especial de la PESC».

**III. Jurisprudencia que podría resultar pertinente**

- 17 El órgano jurisdiccional remitente se refiere a dos sentencias de la Cour du travail de Bruxelles (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas):
- sentencia de 12 de diciembre de 2017, en la que la Cour du travail (Tribunal Superior de lo Laboral) declaró que el empleador de un miembro del personal internacional empleado al servicio de la Misión EULEX KOSOVO antes de que esta adquiriese personalidad jurídica no era el Jefe de Misión sino la Unión Europea, de la que el Jefe de Misión solo era mandatario;
  - sentencia de 8 de enero de 2019, en la que la misma sala de la misma Cour (Tribunal Superior de lo Laboral), compuesta por otros miembros, se pronunció en el mismo sentido respecto de otra Misión «PESC» al precisar que el empleador era «la Unión Europea, representada por la Comisión».

**IV. Apreciación del órgano jurisdiccional remitente y reapertura de los debates**

- 18 Por lo que respecta a los contratos celebrados entre MJ y la Comisión el 1 de febrero de 2013 y el 7 de junio de 2013, el órgano jurisdiccional remitente destaca lo siguiente:
- MJ firmó en su propio nombre los contratos celebrados con la Comisión el 1 de febrero de 2013 y el 7 de junio de 2013, en virtud de los cuales se le adjudicaron determinadas partidas presupuestarias para las necesidades de la Misión, en particular, para hacer frente a la retribución del personal (cláusula 4 del contrato de 7 de junio de 2013), y asumió toda la responsabilidad sobre ellas, llegando a comprometerse con la Comisión a reembolsar todos los importes que se le abonasen indebidamente y de los que hiciera un uso indebido (cláusula 9 del mismo contrato) y a firmar una garantía especial para cubrir su responsabilidad financiera a este respecto y todos los daños provocados por su propia persona (*by himself*) a la Comisión o a cualquier

tercero en el marco de la ejecución de su misión, incluidas las partes con las que tuviera que celebrar contratos en este contexto (cláusula 12.3 del mismo contrato);

- la cláusula 11.1 del contrato celebrado el 7 de junio de 2013 precisa asimismo que el consejero especial celebrará en su propio nombre los contratos de trabajo con su personal.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente señala asimismo que los contratos de trabajo celebrados con MJ antes de junio de 2014 indican de forma explícita que este actúa no solo en su propio nombre sino también como «empleador» y se refieren expresamente a la cláusula 11.1 del contrato de 7 de junio de 2013 al precisar que dicha cláusula faculta a MJ, «como consejero especial, a celebrar contratos de trabajo en su propio nombre» (punto II del preámbulo de los contratos).
- 20 En cuanto al período anterior al 12 de junio de 2014, el órgano jurisdiccional remitente consideró, en virtud de las disposiciones y los contratos aplicables, que es legítimo que los demandantes se dirigieran personalmente contra MJ y que procedía, en esas circunstancias, que se mantuviera en la posición de parte demandada, y ello pese a la sentencia de la Cour du travail de Bruxelles (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas) de 12 de diciembre de 2017.
- 21 El tribunal considera, en efecto, que no puede afirmarse, *a fortiori* sin matices, reserva o análisis complementarios, que el Jefe de la Misión EULEX KOSOVO «solo era el mandatario de la Unión Europea para la ejecución de esta Misión» habida cuenta de que la Misión EULEX KOSOVO carecía en ese momento de personal jurídica propia, y, sobre todo, que no procede considerar que la acción ejercitada contra él es inadmisibles por el solo motivo de que «por norma general, la acción no puede dirigirse contra el mandatario, sino únicamente contra el mandante» dado que, en particular, existen varios casos en los que se considera a un «mandatario» responsable personalmente de los actos que ha llevado a cabo por cuenta de su «mandante» y/o puede constituirse como parte en un procedimiento judicial en sustitución de su mandante, aunque sea *qualitate qua*. Esto sucede, en particular:
- en caso de representación «imperfecta» o de mandato «no representativo», es decir, en concreto, en caso de que el mandatario actúe en su propio nombre por cuenta de su mandante. En estas circunstancias, la relación contractual se establece en principio entre el mandatario, en su propio nombre, y la otra parte contratante, sin que existan recursos directos entre el mandatario y este último, y a la inversa;
  - o incluso en caso de mandato *ad agendum* (que debe distinguirse del mandato *ad litem*, al que se recurre principalmente a efectos de la representación de asociaciones sin personalidad jurídica) en virtud del cual el mandatario puede constituirse formalmente como parte de un procedimiento, en su propio nombre

pero por cuenta de su mandante, bastando para ello con que se indique la calidad en la que actúa.

- 22 El órgano jurisdiccional remitente declaró que era necesario que las partes analicen previamente la existencia del «mandato» con el que se investió a MJ en calidad de Jefe de Misión y, en su caso, la naturaleza exacta de dicho mandato y los efectos que de él se derivan para MJ, antes de abordar definitivamente la cuestión de si MJ puede o debe mantenerse como parte del procedimiento o si carece de legitimación pasiva por haberse limitado a actuar efectivamente, en el momento de los hechos, en nombre y por cuenta de la Unión Europea (a través de una o varias de sus instituciones, que son asimismo parte del procedimiento), en el marco de un mandato plenamente representativo. Por tanto, ordenó la reapertura de los debates.

## **V. Alegaciones de las partes**

- 23 Las partes demandantes solicitan que se declare la admisibilidad de sus acciones ejercitadas contra las instituciones europeas en la medida en que se refieren a cualquier acto o acción llevados a cabo por un Jefe de Misión o a cualquier infracción cometida por él. Con carácter subsidiario, solicitan que se suspenda el procedimiento hasta que se dicte sentencia en el asunto T-602/15 RENV y, con carácter subsidiario de segundo grado, solicitan que se declare la admisibilidad de sus acciones por cuanto se dirigen contra MJ.
- 24 MJ solicita al tribunal que declare la inadmisibilidad de las pretensiones formuladas contra él. Considera, en efecto, que la Misión EULEX KOSOVO es el empleador de los demandantes en lo que respecta a todos los contratos en cuestión.
- 25 Las instituciones europeas consideran que no son empleadores de los demandantes y solicitan que se declare la inadmisibilidad de las pretensiones formuladas contra ellas en el marco de la relación dimanante de los contratos de trabajo o, cuando menos, que estas se consideren infundadas.
- 26 Durante una vista oral celebrada el 4 de junio de 2019, las partes convinieron en que la cuestión de la existencia del mandato del Jefe de Misión y de la naturaleza y los efectos de dicho mandato debe ser objeto de una cuestión prejudicial que ha de plantearse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dado que entraña la interpretación de actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión en el sentido del artículo 267 TFUE. El órgano jurisdiccional remitente ha acogido esta sugerencia.

## **VI. Fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 27 El Tribunal General y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya han examinado varios asuntos que atañían a la Misión EULEX KOSOVO o a otras

misiones del mismo tipo por iniciativa de miembros del personal civil internacional contratado para las necesidades de la Misión.

- 28 Sin embargo, todavía no han tenido ocasión de abordar la cuestión de la identificación del empleador de este personal y/o de su representación durante el período previo a que la Misión fuese dotada de personalidad jurídica, pese a que la Misión ya podía reclutar a personal sobre una base contractual mediante la participación del Jefe de Misión que firmaba los contratos en su propio nombre y a que el personal ya estaba efectivamente empleado al servicio de la Misión.
- 29 Tal identificación resulta indispensable en el presente asunto para poder examinar la admisibilidad y/o la fundamentación de algunas de las pretensiones formuladas contra MJ y contra las instituciones europeas, en la medida en que se refieren al período anterior al 12 de junio de 2014.

## VII. Cuestión prejudicial

- 30 Habida cuenta de los elementos expuestos anteriormente, el órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Cabe interpretar los artículos 8, apartado 3, y 10, apartado 3, de la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, antes de su modificación mediante la Decisión 2014/349/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2014, en su caso, en relación con todas las demás disposiciones eventualmente pertinentes, en el sentido de que confieren al Jefe de Misión, en su propio nombre y por cuenta propia, la calidad de empleador del personal civil internacional contratado al servicio de la Misión EULEX KOSOVO durante el período anterior al 12 de junio de 2014, o, habida cuenta, en particular, de los artículos 8, apartado 5, y 9, apartado 3, de la Acción Común 2008/124/PESC antes de la modificación introducida el 12 de junio de 2014, en el sentido de que confieren la calidad de empleador a la Unión Europea y/o a una institución de la Unión Europea, como la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Consejo de la Unión Europea o cualquier otra posible institución, por cuya cuenta habría actuado el Jefe de Misión hasta esa fecha en virtud de un mandato, una delegación de poder o cualquier otra forma de representación que, en su caso, proceda determinar?»