

La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).

Decisión en el asunto OI/12/2010/MMN - La responsabilidad por la mala administración en las actividades de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa

Decisión

Caso OI/12/2010/MMN - Abierto el 17/12/2010 - Decisión de 30/08/2013 - Instituciones responsables Consejo de la Unión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) | Comisión Europea |

Este asunto se refiere a la cuestión de la responsabilidad por la mala administración en las actividades de las misiones civiles y militares en el contexto de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En vista de las incertidumbres respecto a qué institución u órgano es competente para subsanar posibles casos de mala administración, el Defensor del Pueblo inició una investigación por iniciativa propia.

La Comisión hizo hincapié en que su función de supervisión se limita a la ejecución presupuestaria y a una sólida gestión financiera de las misiones civiles exclusivamente. Por lo tanto, no puede rendir cuentas fuera de este ámbito limitado.

El Consejo sugirió que no tenía competencias al respecto y que era responsabilidad de la Alta Representante abordar tales cuestiones.

La Alta Representante alegó que las propias misiones de la PCSD no podían rendir cuentas por varias razones, incluyendo, entre otras cosas, el hecho de que no tienen personalidad jurídica. Añadió que la propia Alta Representante no puede considerarse legalmente responsable ya que, a diferencia de una delegación de la UE, las misiones no están bajo su autoridad. No obstante, la Alta Representante reconoció que le corresponde tomar nota de las denuncias individuales presentadas ante el Defensor del Pueblo, solicitar que los departamentos correspondientes de las instituciones se ocupan de ellas y proporcionar al Defensor del Pueblo respuestas pertinentes.



Como punto de partida, el Defensor del Pueblo observó con pesar que las respuestas de las instituciones no habían bastado para despejar las incertidumbres previamente señaladas. La propuesta de que ninguna institución de la UE debe considerarse responsable de mala administración es inaceptable.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo acogió con satisfacción la oferta pragmática y útil propuesta por la Alta Representante con el fin de encontrar una solución a este problema.

El Defensor del Pueblo concluyó que, por tanto, en futuras investigaciones se dirigirá (i) a la Comisión para las cuestiones relativas a la ejecución presupuestaria de las misiones civiles y (ii) a la Alta Representante/SEAE para el resto de alegaciones de mala administración relacionadas con las misiones de la PCSD.

No parecía haber ninguna razón para poner en tela de juicio la garantía de la eficacia del derecho fundamental a *reclamar al Defensor del Pueblo* contemplada en el artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales en virtud de las disposiciones anteriores. No había, por tanto, ninguna necesidad de prolongar la actual investigación. No obstante, no era en absoluto obvio que estas disposiciones bastasen para garantizar el derecho fundamental a la *buena administración*, establecido en el artículo 41 de la Carta. Si llegara a ponerse claramente de manifiesto que dichas disposiciones no garantizan de manera satisfactoria cualquiera de los derechos, el Defensor del Pueblo se sentiría en la obligación de volver a tratar la cuestión de principios.

Antecedentes de la denuncia

1. El presente asunto se refiere a la cuestión de la rendición de cuentas por casos de mala administración en las actividades de las misiones realizadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
2. En los últimos años, el Consejo, bajo los auspicios de la PCSD, ha establecido una serie de misiones militares y civiles en terceros países, como la Misión de Policía de la UE en los Territorios Palestinos («EUPOL COPPS»), la Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina («MPUE/BiH»), la Misión de Policía de la UE en Afganistán («EUPOL AFGANISTÁN»), la Misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo («EULEX») y la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina («EUFOR Althea»).
3. Una característica común de las misiones *civiles* parece ser que el Jefe de la Misión ejerce el control operacional y la gestión cotidiana. El Jefe de Misión, que celebra un contrato de trabajo con la Comisión Europea («Comisión»), es supervisado por la Comisión. Las misiones civiles de la PCSD emplean personal enviado en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones de la UE, así como personal internacional y local. Por lo que se refiere a esta última categoría de personal de misión, sus condiciones de empleo y sus



derechos y obligaciones se establecen en contratos entre el Jefe de Misión y los miembros del personal. Además, el Jefe de Misión también celebra contratos de trabajo con miembros del personal adscritos por los Estados miembros o las instituciones de la UE. Además, el Jefe de Misión también se encarga del control disciplinario de los funcionarios.

4. Por lo que se refiere a las misiones *militares*, el Consejo nombra i) comandantes de la operación, que ejercen el control militar a nivel estratégico y se encargan de la gestión del presupuesto, así como ii) comandantes de la fuerza de la UE, que son responsables del funcionamiento diario de la misión.

5. Las operaciones diarias de las misiones de la PCSD podrían dar lugar a casos de mala administración en materia de personal y también en relación con otros asuntos. De hecho, el Defensor del Pueblo ha recibido en el pasado una serie de reclamaciones relativas a las actividades de las misiones de la PCSD [1].

6. Sin embargo, la estructura institucional resumida brevemente ha dado lugar a incertidumbres en cuanto a qué institución u organismo sería competente para remediar posibles casos de mala administración. Además, otra cuestión es en qué medida las propias misiones de la PCSD podrían rendir cuentas de posibles casos de mala administración.

Objeto de la investigación

7. En vista de estas incertidumbres, el Defensor del Pueblo decidió abrir una investigación de propia iniciativa sobre el tema de la rendición de cuentas por casos de mala administración en las actividades de las misiones de la PCSD.

La investigación

8. El 17 de diciembre de 2010, el Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión y al Consejo de la UE que emitieran un dictamen.

9. El 11 de abril de 2011, el Consejo de la UE informó al Defensor del Pueblo de que, dado que su carta se refería a cuestiones relativas a la PCSD, la había remitido a la Sra. Ashton en su calidad de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alta Representante»), para que proporcionara los elementos de respuesta pertinentes.

10. El 4 de mayo de 2011, la Alta Representante transmitió al Defensor del Pueblo un dictamen en respuesta a la carta del Defensor del Pueblo al Consejo de la UE.

11. El 8 de junio de 2011, la Sra. Ashton, en su calidad de vicepresidenta de la Comisión, emitió un dictamen al Defensor del Pueblo en nombre de la Comisión.



12. El 7 de noviembre de 2011, el Defensor del Pueblo envió una carta a la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión pidiéndole que emitiera un nuevo dictamen. El 29 de noviembre de 2011, el Defensor del Pueblo envió la misma carta a la Comisión.

13. El 29 de febrero de 2012, el Secretario General de la Comisión envió un nuevo dictamen en nombre de la Comisión.

14. En la misma fecha, el Servicio Europeo de Acción Exterior («SEAE») envió un nuevo dictamen en nombre de la Alta Representante, que está asistida por el SEAE en sus funciones.

15. El 12 de diciembre de 2012, el Defensor del Pueblo informó a las partes de que, de conformidad con su práctica relativa a las investigaciones sistémicas de propia iniciativa, tenía la intención de publicar en su sitio web una copia de toda la correspondencia intercambiada hasta la fecha, así como cualquier correspondencia futura en el contexto de esta investigación.

16. El Consejo, el 3 de enero de 2013, el SEAE, en nombre de la Alta Representante, el 11 de enero de 2013, y la Comisión, el 13 de enero de 2013, expresaron su oposición a la publicación de la correspondencia en términos casi idénticos. En particular, las instituciones alegaron que, dado que la investigación de propia iniciativa aún estaba pendiente, la publicación de la correspondencia interferiría con su derecho a defender su posición, libre de influencias externas.

Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

Observaciones preliminares

17. Como cuestión preliminar, el Defensor del Pueblo recuerda que, como se ha indicado anteriormente, ha tenido la oportunidad de examinar las denuncias de casos de mala administración en las actividades de las misiones CFDP en varias ocasiones en el pasado, incluidos los siguientes casos.

18. La denuncia 955/97/IJH contra la Comisión se refería al pago de indemnizaciones a un observador en una misión electoral de vigilancia en Palestina. Inicialmente, la Comisión declinó la responsabilidad en la materia debido, *entre otras cosas*, a que no se refería a una actividad de la UE llevada a cabo bajo la responsabilidad de la Comisión, sino a una acción común adoptada por el Consejo en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En última instancia, sin embargo, la Comisión, alentada por el Consejo, aceptó una propuesta de solución amistosa para este caso concreto y acordó pagar las cantidades reclamadas por el denunciante.

19. En su decisión sobre la reclamación 3008/2005/OV contra la Comisión, el Defensor del Pueblo analizó las alegaciones de mala administración relacionadas con un cambio en las condiciones de empleo del personal empleado por la Misión de Policía de la UE en la Antigua



República Yugoslava de Macedonia («EUPOL Proxima»). En el presente asunto, la Comisión alegó, *entre otras cosas*, que el Jefe de Misión seguía siendo el poder adjudicador y que no podía atribuirse a la Comisión ninguna mala administración a este respecto. El Defensor del Pueblo formuló dos observaciones críticas dirigidas a la Comisión por no informar a los demandantes a su debido tiempo del cambio de sus condiciones de empleo. A este respecto, el Defensor del Pueblo tuvo en cuenta el hecho de que la Comisión celebra un contrato con el Jefe de Misión y que posteriormente el Jefe de Misión celebra contratos con personal internacional, que se ajustan a las disposiciones de la Comunicación de la Comisión sobre normas específicas para los asesores especiales [2].

20. La denuncia 3328/2008/ELB contra la Comisión se refería a un litigio sobre la clasificación de un miembro del personal contratado para la misión de seguimiento en Georgia («EUMM Georgia»). Aunque el Jefe de Misión ofreció inicialmente al autor una posición con una calificación determinada, la Comisión recomendó posteriormente una calificación inferior, que finalmente adoptó el Jefe de Misión. En su decisión, el Defensor del Pueblo hizo una observación crítica en la que llegó a la conclusión de que la Comisión había cometido un caso de mala administración al adoptar un enfoque excesivamente formalista en su revisión de la experiencia profesional del demandante.

21. En la Decisión sobre la reclamación 3177/2008/(JDG)OV contra la Comisión, el Defensor del Pueblo analizó la resolución anticipada del contrato de un miembro del personal contratado para la Misión de Observación de la UE en la ex Yugoslavia (en lo sucesivo, «MMUE en la antigua Yugoslavia»). En enero de 2008, cuando el autor escribió al Consejo para reclamar una indemnización por la presunta rescisión anticipada de su contrato, se le informó de que la misión había dejado de existir en diciembre de 2007. Además, el Consejo consideró que la relación entre el demandante y el Jefe de Misión era competencia de la Comisión, a la que el Consejo transfirió la carta. La Comisión consideró que el Jefe de Misión había celebrado contratos «en su propio nombre» y seguía siendo financieramente responsable de dichos contratos. Por lo tanto, la Comisión sugirió que el demandante pudiera dirigirse al antiguo Jefe de Misión. Entretanto, este último había pasado a ser el Embajador de un Estado Miembro en otro país. En vista de la falta de respuesta del ex Jefe de Misión, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo.

22. En ese caso, el Defensor del Pueblo consideró que el hecho de que la Comisión supervisara al Jefe de Misión no significaba que tuviera que llevar a cabo un examen minucioso de todas y cada una de las acciones emprendidas por esa persona sobre la base de su contrato con la Comisión. Tampoco significaba que la Comisión fuera necesariamente responsable de las reclamaciones de que un miembro del personal pudiera derivarse de su contrato con el Jefe de Misión. El Defensor del Pueblo consideró, sin embargo, que la función de supervisión de la Comisión significaba que debía examinar adecuadamente cualquier reclamación que hubiera recibido en relación con la forma en que el Jefe de Misión había desempeñado sus funciones en virtud del contrato de este último con ella [3].

23. El Defensor del Pueblo señaló además que había dos circunstancias que eran particularmente pertinentes en el caso que nos ocupa. En primer lugar, tras el final de la misión,



el antiguo Jefe de Misión, que posteriormente había sido nombrado embajador de un Estado miembro en un tercer país, no respondió a las cartas enviadas por el demandante y su abogado. En segundo lugar, y aún más importante, el demandante alegó que su despido por el antiguo Jefe de Misión fue el resultado de haber informado a la Comisión y a la OLAF de irregularidades financieras que, en su opinión, se produjeron en la misión. En opinión del Defensor del Pueblo, se trataba de un asunto muy grave [4] .

24. Durante la investigación del Defensor del Pueblo, la Comisión sugirió que el demandante se pusiera en contacto con el SEAE. El Defensor del Pueblo consideró que, por lo tanto, la Comisión parecía estar eludiendo su responsabilidad en la materia. En vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo concluyó su investigación con una observación crítica en el sentido de que la Comisión no había tratado el asunto adecuadamente [5] .

25. En su investigación de propia iniciativa OI/1/2010/(BEH)MMN, que se refería a la contratación de personal por EUPOL COPPS, el Defensor del Pueblo se dirigió directamente a la misión como tal. Aunque EUPOL COPPS expresó ciertas dudas sobre la admisibilidad de esta investigación, presentó, como señal de buena voluntad y transparencia, un dictamen sobre el fondo del asunto. En su decisión, el Defensor del Pueblo concluyó que EUPOL COPPS cometió un caso de mala administración en el procedimiento de contratación en cuestión al no cumplir las condiciones establecidas en su anuncio de vacante.

26. En su decisión sobre la reclamación 1519/2011/AN contra el Consejo, el Defensor del Pueblo examinó el caso de un demandante que solía trabajar como miembro civil del personal para la misión militar de la UE en Bosnia y Herzegovina («EUFOR Althea») y había recibido una notificación de rescisión de su contrato de trabajo mientras estaba de baja por enfermedad. En su respuesta a la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo, el Consejo declaró que no era competente para tratar el caso y sugirió que la propuesta se dirigiera al Comandante de la Operación de la Misión. El Comandante de la Operación aceptó la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo.

27. Por último, en su decisión sobre la reclamación 532/2011/(FOR)CK contra el SEAE, el Defensor del Pueblo investigó las denuncias de discriminación por razón de edad contra un miembro del personal de la EULEX cuyo contrato se rescindió cuando cumplió 65 años. En su respuesta, el SEAE adjuntaba el dictamen del Jefe de Misión, que alegó que EULEX tenía una política uniforme de jubilación a la edad de 65 años. En su decisión, el Defensor del Pueblo concluyó que el SEAE había cometido un caso de mala *administración, entre otras cosas* , al no justificar la diferencia de trato por motivos de edad.

28. Del análisis anterior de la práctica decisoria del Defensor del Pueblo en este ámbito antes de la presente investigación de propia iniciativa se desprende que la situación se caracterizó por importantes incertidumbres en cuanto a qué institución u órgano de la UE sería competente para remediar posibles casos de mala administración en este tipo de situaciones (es decir, el Consejo, la Comisión o el Alto Representante/SEAE). De hecho, se hizo evidente que a menudo ninguna de las instituciones u organismos de la UE se consideraban responsables de tales asuntos. Por otra parte, tampoco está claro en qué medida las propias misiones de la



PCSD podrían rendir cuentas de posibles casos de mala administración. A este respecto, las instituciones de la UE y las propias misiones expresaron opiniones divergentes en el curso de las investigaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo.

A. La cuestión de la rendición de cuentas de las misiones de la PCSD

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

29. En su respuesta, el **Consejo** señaló que había remitido el asunto a la Alta Representante, dado que no era competente para tratar cuestiones de rendición de cuentas por casos de mala administración en las actividades de las misiones de la PCSD.

30. En su respuesta a la carta del Defensor del Pueblo al Consejo, la **Alta Representante** declaró que entendía que la investigación del Defensor del Pueblo se refería únicamente a misiones civiles.

31. Por lo que se refiere al fondo de la investigación, la Alta Representante se refirió al artículo 41, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (capítulo 2, « *Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común* »), que dispone lo siguiente:

«Los gastos de funcionamiento que den lugar a la aplicación del presente capítulo se imputarán también al presupuesto de la Unión, excepto en el caso de los gastos derivados de operaciones que tengan repercusiones militares o de defensa y en los casos en que el Consejo decida otra cosa por unanimidad.».

32. La Alta Representante añadió que, hasta entonces, todas las misiones civiles de la PCSD se habían financiado con cargo al presupuesto de la UE. Además, el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) disponía lo siguiente:

« La Comisión ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, bajo su propia responsabilidad y dentro de los límites de los créditos, teniendo en cuenta los principios de buena gestión financiera [...]. »

33. Además, la Alta Representante se refirió al artículo 54, apartado 2, letra d), del Reglamento Financiero, que establece que la Comisión podrá delegar tareas de ejecución presupuestaria en « *personas encargadas de la ejecución de acciones específicas con arreglo al título V del Tratado de la Unión Europea, identificadas en el acto de base pertinente en el sentido del artículo 49 del presente Reglamento [6]* ».

34. Además, el Alto Representante indicó que el Jefe de Misión estaba bajo la supervisión de la Comisión en su calidad de Asesor Especial de la Comisión, incluso en relación con los



contratos de trabajo con personal internacional y local. A este respecto, se refirió a la Comunicación de la Comisión sobre normas específicas para los asesores especiales de la Comisión encargados de la ejecución de las acciones operativas de la PESC. La Alta Representante indicó que, aunque los contratos de trabajo con personal internacional o local se celebran entre el Jefe de la Misión y el personal, esos contratos se basan en modelos preparados por la Comisión y siguen las disposiciones pertinentes de las Normas específicas para los asesores especiales (por ejemplo, en lo que respecta a las controversias).

35. Añadió que entendía que la Comisión reconocía plenamente su responsabilidad supervisora sobre los Jefes de Misión.

36. Por último, la Alta Representante alegó que las propias misiones de la PCSD no podían rendir cuentas de posibles casos de mala administración por varias razones. En primer lugar, las misiones civiles de la PCSD son una acción operativa de la UE establecida por el Consejo. En segundo lugar, las misiones de la PCSD no entran en el ámbito de aplicación del concepto de «organismos u organismos» cuyos actos pueden ser controlados por el Tribunal de Justicia. En tercer lugar, las misiones de la PCSD no tienen personalidad jurídica. En cuarto lugar, las misiones de la PCSD no pueden ser parte en procedimientos judiciales ante ningún órgano jurisdiccional.

37. En el dictamen enviado en nombre de la **Comisión**, la Comisión señaló que, debido a la estructura única, las condiciones precarias sobre el terreno, la necesidad de un despliegue rápido y la duración limitada de dichas operaciones, la UE encomienda al Jefe de Misión la contratación y contratación del personal necesario para alcanzar los objetivos fijados. La mayoría del personal en estas misiones está compuesto por funcionarios en comisión de servicio de las instituciones de la UE y de los Estados miembros (por ejemplo, agentes de policía), que siguen manteniendo relaciones laborales con la institución o autoridad nacional pertinente de la UE en lugar de con el Jefe de Misión.

38. El Jefe de Misión celebra contratos de trabajo en su propio nombre únicamente con personal local e internacional (que normalmente desempeña funciones administrativas o de apoyo), de conformidad con la versión actual de las Normas Específicas para Asesores Especiales [7] En lo que respecta al personal local, el contrato de trabajo está sujeto a la ley aplicable en el lugar de la misión. Por lo que se refiere al personal internacional, el contrato de trabajo está sujeto a la ley aplicable en el país de origen del funcionario.

39. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión llegó a la conclusión de que no podía considerarse empleador del personal de misión de la PCSD.

40. Por otra parte, la Comisión subrayó que su función de supervisión por lo que respecta al Jefe de Misión se limita a la gestión del presupuesto que le ha confiado la Comisión.

41. A este respecto, la Comisión se refirió a la Decisión del Consejo por la que se crea EUPOL COPPS, que establece que «la estructura de mando y control de la Misión debe entenderse sin perjuicio de las responsabilidades contractuales del Jefe de Misión ante la Comisión Europea



para ejecutar el presupuesto de la Misión [8] Según la Comisión, cada decisión del Consejo por la que se establece una misión PCSD contiene una disposición similar.

42. La Comisión alegó que el Jefe de Misión ejerce sus funciones operativas sin estar bajo la autoridad de la Comisión. Por lo tanto, la Comisión no está facultada para garantizar que el Jefe de Misión modifique su decisión relativa a cualquier actividad operativa para responder a las preocupaciones de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión no podía rendir cuentas del ejercicio de las responsabilidades asignadas al Consejo de la UE, al Alto Representante o al Comandante de la Operación Civil [9] .

43. El dictamen adicional enviado en nombre de la **Alta Representante** por el **SEAE** señala que los Estados miembros tienen responsabilidades en relación con cuestiones financieras relativas a misiones militares, mientras que la Comisión tiene responsabilidades en asuntos financieros relativos a misiones civiles. En su opinión, la Alta Representante observó además que, dejando de lado las cuestiones financieras, la gestión de las misiones recae en las autoridades encargadas de llevar a cabo las misiones, a saber, los comandantes de la operación, los comandantes de la fuerza y los jefes de misión interesados. Además, la realización de misiones es en última instancia responsabilidad del Consejo, ya que es el Consejo el que establece cada misión en el contexto de la PESC que define y ejecuta (artículo 24 TUE, apartado 2).

44. Según el dictamen de la Alta Representante, corresponde a la Alta Representante preparar, planificar y supervisar la correcta ejecución de las misiones. Sin embargo, el Alto Representante no puede ser considerado legalmente responsable de los casos de mala administración en el funcionamiento de estas misiones, ya que, a diferencia de las delegaciones de la UE, las primeras no están bajo la autoridad del Alto Representante en el sentido de la Decisión del Consejo por la que se crea el SEAE. [10] Por esta razón, las denuncias de mala administración en una misión civil o militar son tratadas por el Jefe de Misión o el Comandante de la Operación, respectivamente.

45. De nuevo, según el dictamen, los jefes de misiones *civiles* se encargan de gestionar el presupuesto en virtud de un contrato firmado con la Comisión. En última instancia, la gestión del presupuesto está bajo la responsabilidad de la Comisión. En este contexto, los servicios competentes de la Comisión actúan bajo la autoridad de la Alta Representante en su calidad de Vicepresidenta de la Comisión. Por lo tanto, las denuncias de mala administración financiera son tratadas por el Jefe de Misión o por la propia Comisión.

46. Por lo que se refiere a las operaciones *militares* , los comandantes de la operación se encargan de gestionar el presupuesto en su calidad de ordenadores de los presupuestos del Comité Especial de Athena [11] En última instancia, la gestión del presupuesto está bajo la responsabilidad del Comité Especial de Athena. Por lo tanto, las denuncias de mala administración financiera son tratadas por el comandante de la operación o por el Comité Especial de Athena.

47. Sin embargo, como parte de la responsabilidad política de la Alta Representante en la



aplicación de las decisiones del Consejo sobre estas misiones, se asegurará, en las etapas de planificación y ejecución, de que se cumplan todas las condiciones para que los jefes de misión y los comandantes de la operación puedan administrar con éxito. En este contexto, la Alta Representante podrá presentar propuestas al Consejo, a la Comisión o a los Estados miembros cuando falten estas condiciones o deban mejorarse.

48. Además, la Alta Representante subrayó que prestaría especial atención a los casos de mala administración señalados por el Defensor del Pueblo como un medio para mejorar la administración de las misiones y la aplicación de las decisiones del Consejo por las que se establecen bajo la responsabilidad del Alto Representante.

49. En conclusión, la Alta Representante declaró que, aparte de las reclamaciones relativas a la ejecución del presupuesto de las misiones civiles que se transmiten a la Comisión, es competencia del Alto Representante tomar conocimiento de las reclamaciones individuales presentadas ante el Defensor del Pueblo, solicitar a los departamentos competentes de las instituciones que se ocupen de ellas y proporcionar al Defensor del Pueblo las respuestas pertinentes.

50. Por último, aunque reconoce que la situación jurídica actual puede no ser satisfactoria, la Alta Representante subrayó que se había comprometido a colaborar estrechamente con la Comisión en el marco jurídico existente para garantizar que las investigaciones del Defensor del Pueblo se tramitaran adecuadamente.

Evaluación del Defensor del Pueblo

51. Como punto de partida, el Defensor del Pueblo observa con pesar que las respuestas que ha recibido del Consejo, de la Comisión y del Alto Representante (directamente o a través del SEAE) en el curso de la presente investigación no han sido suficientes para eliminar las incertidumbres mencionadas en relación con la cuestión de la rendición de cuentas.

52. En esencia, la esencia de las respuestas recibidas puede resumirse de la siguiente manera.

53. El Consejo sugirió que no era competente para tratar las cuestiones de rendición de cuentas relacionadas con casos de mala administración en el contexto de las actividades de las misiones de la PCSD y que correspondía a la Alta Representante ocuparse de estos asuntos.

54. La Comisión, por su parte, hizo hincapié en que su función de supervisión se limita únicamente al ámbito de la ejecución presupuestaria y a la buena gestión financiera de las misiones civiles. Por lo tanto, consideró que no podía rendir cuentas por el ejercicio de responsabilidades fuera de esa esfera limitada.

55. La Alta Representante alegó que las propias misiones de la PCSD no podían rendir cuentas por varias razones, incluido, *entre otras cosas*, el hecho de que carecían de



personalidad jurídica. Además, aunque inicialmente alegó que la Comisión tenía responsabilidades de supervisión sobre un jefe de misión, posteriormente alegó que la función de supervisión de la Comisión se limitaba a cuestiones relativas a la ejecución del presupuesto de las misiones civiles. Por lo que respecta a la propia Alta Representante, argumentó que no se le puede considerar legalmente responsable de los casos de mala administración en el funcionamiento de estas misiones, ya que, a diferencia de una delegación de la UE, no están bajo su autoridad. En su opinión, esta conclusión no se vio afectada por el hecho de que corresponde a la Alta Representante preparar, planificar y supervisar la correcta ejecución de esas misiones. Sin embargo, la Alta Representante reconoció que le correspondía tener conocimiento de las reclamaciones individuales presentadas ante el Defensor del Pueblo, solicitar a los departamentos competentes de las instituciones que se ocuparan de ellas y proporcionar al Defensor del Pueblo las respuestas pertinentes.

56. En vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que la situación actual en relación con la cuestión de qué institución u órgano de la UE debe ser responsable y responsable de los casos de mala administración que se produzcan en el contexto de las misiones de la PCSD creadas por la UE es muy insatisfactoria. De hecho, a excepción de los casos de mala administración relacionados con la ejecución del presupuesto de misiones civiles, para los que la Comisión reconoce su función de supervisión, la conclusión inevitable de las respuestas mencionadas es que ninguna institución u organismo se ha declarado responsable y responsable de los casos de mala administración que se produzcan en las misiones de la PCSD, que son creadas, gestionadas y financiadas por la UE.

57. En este contexto, el Defensor del Pueblo considera oportuno formular las siguientes observaciones.

58. La posición del Consejo, de la Comisión y del Alto Representante/SEAE no puede conciliarse fácilmente con el principio establecido por la jurisprudencia de que la UE se basa en el Estado de Derecho en el que ninguna de las instituciones y órganos puede evitar el control de la conformidad de sus actos con la Carta constitucional básica, el Tratado [12] .

59. Cabe señalar, además, que el derecho a una buena administración es un derecho fundamental. [13] Por lo tanto, es necesario garantizar que este derecho se proteja también en lo que respecta a las actividades de las misiones de la PCSD.

60. A este respecto, el Defensor del Pueblo recuerda que el artículo 24 del TFUE establece claramente que la Política Exterior y de Seguridad Común («PESC») será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. De conformidad con el artículo 42 del TFUE, la PCSD es un componente importante y una parte integrante de la PESC. Hasta la fecha, la PCSD incluye más de 20 misiones y operaciones civiles y militares en tres continentes.

61. Tanto las misiones civiles como las militares de la PCSD se crean mediante un acto jurídico adoptado por el Consejo (una decisión o una acción común), en el contexto de la PESC definido por el Consejo Europeo y el Consejo (artículo 26 del TUE). El Consejo establece la



cadena de mando de las misiones militares y civiles de la PCSD. Además, el Consejo ejerce el control político y la dirección estratégica de las misiones [14] .

62. La Alta Representante garantiza la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (artículo 27, apartado 1, del TUE), incluidas las relativas a las misiones de la PCSD. En el cumplimiento de su mandato, la Alta Representante está asistida por el SEAE (artículo 27, apartado 3, del TUE).

63. El Jefe de Misión, en el caso de las misiones civiles, y el Comandante de la Operación, en el caso de las misiones militares, son nombrados por el Consejo y permanecen bajo la autoridad última del Consejo. [15] El Jefe de Misión y el Comandante de la Operación ejercen el mando y el control de la misión a nivel operacional [16] Además, el Jefe de Misión en misiones civiles y el Comandante de la Operación en misiones militares, cada uno administra el presupuesto de la misión. A este respecto, mientras que las misiones civiles se financian con cargo al presupuesto de la UE, las misiones militares son financiadas por los Estados miembros participantes. [17] La Comisión tiene una función de supervisión del Jefe de Misión en lo que respecta a la ejecución presupuestaria en misiones civiles. [18] En lo que respecta a las misiones militares, *Athena* , un mecanismo creado por el Consejo, administra la financiación de los costes comunes de las misiones en nombre de los Estados miembros participantes. [19]

64. Además, es importante señalar que el Jefe de Misión en una misión civil celebra un contrato con la Comisión [20] y es nombrado Asesor Especial de la Comisión encargado de la ejecución de las acciones de la PESC. [21] El Jefe de Misión está facultado para celebrar contratos con personal internacional y personal local. [22] Además, los Estados miembros participantes y las instituciones de la UE pueden enviar personal a la misión. [23] Durante la comisión de servicio, solo el Jefe de Misión es responsable de la gestión del miembro del personal, con exclusión del Estado miembro o institución de la UE en cuestión. [24]

65. A la luz de lo anterior, no puede negarse que la UE tiene una participación decisiva en la creación y ejecución de misiones civiles y militares de la PCSD.

66. Por lo tanto, no puede aceptarse la propuesta de que ninguna institución de la UE sea responsable de los casos de mala administración (distintos de la mala administración vinculada a la ejecución presupuestaria en misiones civiles de la PCSD).

67. A este respecto, el Defensor del Pueblo considera útil remitirse a un auto del Presidente del Tribunal General adoptado en el marco de un procedimiento de medidas provisionales relativo a la Misión de Policía de la Unión en Bosnia y Herzegovina (en lo sucesivo, «MPUE/BiH»). En el presente asunto, el demandante, miembro del personal enviado en comisión de servicios por un Estado miembro, interpuso un recurso de anulación contra una decisión adoptada por el Jefe de Misión relativa a una cuestión de personal. En su auto, el Presidente del Tribunal General declaró lo siguiente: [25]

« 24. A este respecto, debe recordarse que es el Consejo el que creó la MPUE y que, si bien el jefe de la MPUE es responsable de la MPUE y emite instrucciones a todo el personal de la MPUE



(artículo 6, apartados 1 y 3, de la Decisión 2009/906/PESC), el Consejo sigue siendo responsable de la actuación de la MPUE en varios aspectos (artículo 9, apartados 2 y 4, artículo 10, apartados 1 y 2, y artículo 13, apartados 1 y 3, de la Decisión 2009/906/PESC). Por lo que respecta a la Comisión, desempeña un papel a efectos presupuestarios y financieros en la gestión de la MPUE (artículo 6, apartado 4, y artículo 12, apartado 3, de la Decisión 2009/906/PESC). Además, en el presente asunto, la demandante ha afirmado, y no es contradicho por el Consejo o la Comisión, que el jefe de la MPUE había sido contratado por la Comisión.

25. En estas circunstancias, no puede excluirse, a primera vista, que la Decisión de 7 de abril de 2010 y la decisión de 30 de abril de 2010, adoptadas formalmente por el jefe de la MPUE, sean imputables al Consejo o a la Comisión en la medida en que el jefe de la MPUE actuó legalmente en nombre de una de esas instituciones. Desde este punto de vista, debe garantizarse que dichas instituciones no eludan ningún control por parte del juez de la Unión Europea en relación con las decisiones puramente administrativas adoptadas en relación con la gestión del personal dentro de la MPUE, que serían claramente separables de las medidas «políticas» adoptadas en el marco de la PESC. Cuando una decisión de este tipo afecta negativamente a la persona destinataria y modifica significativamente su situación jurídica, no puede admitirse en una Unión basada en el Estado de Derecho que tal decisión escape a cualquier control jurisdiccional (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de julio de 2008, Sogelma/EAR, T-411/06, Rec. p. II-2771, apartado 36).

68. A la luz de las consideraciones anteriores, el Defensor del Pueblo considera lamentable que el Consejo, la Comisión y la Alta Representante/SEAE no hayan logrado hasta ahora claridad sobre la asignación de responsabilidades por posibles casos de mala administración que se produzcan en las actividades de las misiones de la PCSD, con excepción de las cuestiones relacionadas con los aspectos presupuestarios de las misiones civiles, de las que la Comisión ha aceptado explícitamente la responsabilidad.

69. Al mismo tiempo, sin embargo, el Defensor del Pueblo observa que la Alta Representante le ha informado a través del SEAE de que tendrá conocimiento de las reclamaciones individuales presentadas ante el Defensor del Pueblo, solicitará a los servicios competentes de las instituciones de la UE que las traten y le proporcionará las respuestas pertinentes (véase el punto 49 supra). El Defensor del Pueblo acoge con gran satisfacción esta propuesta, que es a la vez pragmática y útil. Señala que, de hecho, la Alta Representante parece estar en una muy buena posición para garantizar que este acuerdo funcione, dados sus vínculos institucionales tanto con el Consejo como con la Comisión.

70. Dado que no parece haber ninguna razón para dudar, en la actualidad, de que las citadas disposiciones garantizarán la efectividad del derecho fundamental *a reclamar al Defensor del Pueblo* contenido en el artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales, no es necesario prorrogar la presente investigación. Dicho esto, no es en absoluto evidente que dicho régimen resulte suficiente para garantizar el derecho fundamental *a una buena administración*, mencionado en el punto 59 supra, que figura en el artículo 41 de la Carta. Si se pusiera de manifiesto que las citadas disposiciones no funcionan de manera satisfactoria en lo que



respecta a ninguno de los dos derechos, el Defensor del Pueblo se sentiría obligado a volver a abordar la cuestión de los principios.

B. Conclusiones

Sobre la base de su investigación de propia iniciativa sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con la siguiente conclusión:

Sobre la base de los resultados de su investigación de propia iniciativa sobre el presente asunto, el Defensor del Pueblo se dirigirá a sí mismo, en lo que respecta a futuras reclamaciones e investigaciones relativas a las actividades de las misiones de la UE, i) a la Comisión en lo que respecta a cuestiones relativas a la ejecución del presupuesto en misiones civiles y ii) a la Alta Representante/SEAE en lo que respecta a todas las demás alegaciones de mala administración en relación con las misiones de la PCSD.

El Defensor del Pueblo considera que las disposiciones mencionadas deben ser suficientes para garantizar la efectividad del derecho fundamental *a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo* contenido en el artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por lo tanto, en el presente asunto no hay motivos para realizar nuevas investigaciones. Sin embargo, no es en absoluto evidente que estas disposiciones sean suficientes para garantizar el derecho fundamental *a una buena administración* consagrado en el artículo 41 de la Carta. Si se pusiera de manifiesto que las citadas disposiciones no funcionan de manera satisfactoria en lo que respecta a ninguno de los dos derechos, el Defensor del Pueblo se sentiría obligado a volver a abordar la cuestión de los principios.

Se informará de esta decisión al Consejo de la UE, a la Comisión y a la Alta Representante/SEAE.

P. Nikiforos Diamandouros

Hecho en Estrasburgo, el 30 de agosto de 2013

[1] Véanse, por ejemplo, las decisiones del Defensor del Pueblo sobre la reclamación 955/97/IJH contra la Comisión Europea, la reclamación 3008/2005/OV contra la Comisión Europea, la reclamación 3328/2008/ELB contra la Comisión Europea, la reclamación 3177/2008/(JDG)OV contra la Comisión Europea, la denuncia OI/2010/(BEH)MMN relativa a la EUPOL COPPS, la reclamación 1519/2011/AN contra el Consejo de la UE y la reclamación 532/2011/(FOR)CK contra el Servicio Europeo de Acción Exterior.

[2] Comunicación C(2007) 1746 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007 («Normas específicas para los asesores especiales»).



[3] Decisión del Defensor del Pueblo sobre la reclamación 3177/2008/(JDG)OV contra la Comisión, punto 31.

[4] *Ibíd.*, puntos 34 a 37.

[5] *Ibíd.*, puntos 69 y ss.

[6] Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»); DO L 248, p. 1. Cabe señalar que el Reglamento 1605/2002 ha sido derogado desde entonces por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO 2012, L 298, p. 1). La disposición equivalente pertinente es ahora el artículo 58, apartado 1, letra c), inciso viii).

[7] Comunicación de la Comisión sobre normas específicas para los asesores especiales encargados de la ejecución de las acciones operativas de la PESC y del personal internacional contratado [C(2009) 9502 de 30 de noviembre de 2009].

[8] Véase, por ejemplo, el considerando 4 de la Decisión 2010/784/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 2010, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), DO L 335, p. 60. Además, el artículo 6, apartado 4, de la presente Decisión dispone: « *El Jefe de Misión será responsable de la ejecución del presupuesto de la Misión. A tal efecto, el Jefe de Misión firmará un contrato con la Comisión* ». Además, de conformidad con el artículo 13, apartado 4, « *el jefe de misión/comisario de policía informará plenamente a la Comisión y será supervisado por ella sobre las actividades emprendidas en el marco de su contrato*».

[9] A este respecto, la Comisión se refirió al artículo 9 de la Decisión del Consejo por la que se crea EUPOL COPPS:

« *Cadena de Comando*

1. *La EUPOL COPPS tendrá una cadena de mando unificada, como operación de gestión de crisis.*

2. *Bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de EUPOL COPPS.*

3. *El comandante civil de la operación, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad general de la AR, será el comandante de la EUPOL COPPS a nivel estratégico y, como tal, impartirá instrucciones al Jefe de Misión y le proporcionará asesoramiento y apoyo técnico.*



4. El comandante civil de la operación informará al Consejo a través de la AR.

5. El Jefe de Misión ejercerá el mando y el control de EUPOL COPPS en el teatro de operaciones y será directamente responsable ante el Comandante de la Operación Civil. ».

[10] Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior; DO L 201, p. 30.

[11] El Comité Especial de Athena está compuesto por un representante de cada Estado miembro participante y está presidido por la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea. La Comisión asiste a las reuniones sin participar en las votaciones. Véase el artículo 6 de la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se establece un mecanismo para gestionar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones militares o de defensa (DO L 63, p. 68).

[12] Véase el asunto 294/83 *Les Verts / Parlamento*, Rec. 1986, p. 1339, apartado 23. Véanse también los asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P *Kadi y Al Barakaat International Foundation / Consejo y Comisión*, Rec. 2008, p. I-6351, apartado 281.

[13] Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

[14] Véanse, por ejemplo, el artículo 6 de la Acción Común 2004/570/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (DO 2004, L 252, p. 10), y el artículo 9 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina.

[15] A modo de ejemplo, véanse el artículo 6 de la Acción Común 2004/570/PESC del Consejo y el artículo 6 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo.

[16] A modo de ejemplo, véanse el artículo 8 de la Acción Común 2004/570/PESC del Consejo y el artículo 6 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo.

[17] Artículo 41 TUE.

[18] Véase, por ejemplo, el artículo 12 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo.

[19] Véase la Decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, por la que se establece un mecanismo para gestionar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones militares o de defensa (Athena), DO 2011, L343, p. 35.

[20] Véase, por ejemplo, el artículo 6 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo.



[21] Véase la Comunicación de la Comisión sobre normas específicas para los asesores especiales.

[22] Véase, por ejemplo, el artículo 7 de la Decisión 2011/781/PESC del Consejo. De manera más general, véase la Comunicación de la Comisión sobre normas específicas para los asesores especiales.

[23] *Ibíd* ..

[24] *Ibíd* ..

[25] auto del Presidente en el asunto T-271/10 R, *H / Consejo y Comisión* , auto de 22 de julio de 2010, aún no publicado íntegramente en la Recopilación, apartados 18 a 21.

[26] auto del Presidente en el asunto T-271/10 R, *H / Consejo y Comisión* , auto de 22 de julio de 2010, aún no publicado íntegramente en la Recopilación, apartados 24 a 25. Además, en el asunto T-411/06, *Sogelma / Agencia Europea de Reconstrucción* (T-411/06, Rec. p. II-2771), asunto relativo a un recurso de anulación contra una decisión de una agencia de anular un procedimiento de licitación, el Tribunal de Primera Instancia declaró lo siguiente:

« 37. El principio general que se deriva de dicha sentencia es que todo acto de un organismo comunitario destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros debe estar sujeto a control jurisdiccional. Es cierto que Les Verts, apartado 24, se refiere únicamente a las instituciones comunitarias y la RAE no es una de las instituciones enumeradas en el artículo 7 CE. No obstante, la situación de los organismos comunitarios facultadas para adoptar medidas destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros es idéntica a la que dio lugar a la sentencia Les Verts: no puede ser aceptable, en una comunidad basada en el Estado de Derecho, que tales actos escapen al control judicial [...]

40. Las decisiones que la Comisión habría adoptado no pueden dejar de ser actos impugnables por el mero hecho de que la Comisión haya delegado poderes en la RAE, de lo contrario habría un vacío jurídico .