

# EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: DEL TRATADO A LA JURISPRUDENCIA

SOLEDAD RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNEO  
soledad.rodriguez-sanchez-tabernero@eeas.europa.eu

RASTISLAV SPÁČ<sup>1</sup>  
rastislav.spac@eeas.europa.eu

## *Cómo citar/Citation*

Rodríguez Sánchez-Tabernero, S. y Spáč, R. (2025).  
El Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior: del tratado a la jurisprudencia.  
*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 97-130.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.80.04>

## **Resumen**

El Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior son dos actores institucionales que continúan definiéndose en el panorama institucional de la Unión a través del ejercicio de sus atribuciones en el marco del equilibrio interinstitucional establecido por los Tratados. Así, este artículo pretende ofrecer una aproximación a través de sus mandatos y su relación con otras instituciones, reflejados tanto en la práctica como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

## **Palabras clave**

Alto Representante; SEAE; autonomía funcional; representación exterior; acuerdos internacionales; misiones PCSD.

---

<sup>1</sup> Consejeros jurídicos en el Departamento Jurídico del Servicio Europeo de Acción Exterior. Las opiniones expresadas son atribuibles exclusivamente a los autores y no pueden bajo ninguna circunstancia entenderse como una posición oficial del Servicio Europeo de Acción Exterior o de la Unión Europea. Los autores agradecen a los evaluadores sus valiosos comentarios.

## THE HIGH REPRESENTATIVE AND THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: FROM THE TREATY TO THE CASE LAW

### *Abstract*

The High Representative and the European External Action Service are two institutional actors that keep shaping themselves in the Union's institutional context through the exercise of their tasks and within the framework of the institutional balance established by the Treaties. This article aims to provide an overview of both figures through an assessment of their mandates and of their relations with other institutions and actors, as reflected both in the practice and in the case law of the Court of Justice and of the General Court.

### *Keywords*

High Representative; EEAS; functional autonomy; external representation; CFSP; international agreements; CSDP missions.

## LE HAUT REPRÉSENTANT ET LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE: DU TRAITÉ À LA JURISPRUDENCE

### *Résumé*

Le haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure sont deux acteurs institutionnels qui continuent de se façonner dans le contexte institutionnel de l'Union par l'exercice de leurs missions et dans le cadre de l'équilibre institutionnel établi par les traités. Le présent article vise à donner un aperçu de ces deux entités en évaluant leurs mandats et leurs relations avec d'autres institutions et acteurs, tels qu'ils ressortent à la fois de la pratique et de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal.

### *Mots clés*

Haut représentant; SEAE; autonomie fonctionnelle; représentation extérieure; PESC; accords internationaux; missions PSDC.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ALTO REPRESENTANTE EN LOS TRATADOS: 1. La designación y categorización del Alto Representante. 2. El mandato del Alto Representante. III. EL ALTO REPRESENTANTE Y SU RELACIÓN CON EL SEAE. IV. EL DOBLE SOMBRERO EN LA PRÁCTICA: EL PAPEL DEL ALTO REPRESENTANTE Y LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES. V. EL ALTO REPRESENTANTE, EL SEAE Y LAS MISIONES PCSD. VI. EL ALTO REPRESENTANTE Y LAS AGENCIAS PESD. VII. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE EN LA JURISPRUDENCIA: 1. El Alto Representante en la jurisprudencia. 2. El SEAE en la jurisprudencia: 2.1. *Asuntos de personal*. 2.2. *El SEAE y las Misiones PCSD en la jurisprudencia*. 2.3. *Delimitación de la competencia jurisdiccional en el ámbito de la PESD*. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) son dos objetos en la arquitectura institucional de la Unión Europea que comparten dos características principales: su relativa juventud y su indefinición con arreglo a las categorías institucionales existentes. La figura de Alto Representante para la Acción Exterior y Política de Seguridad Común fue creada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Posteriormente, el SEAE vería la luz tras la adopción de la Decisión 2010/427/UE por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (también conocida como «la decisión de creación del SEAE»)<sup>2</sup>.

La existencia de una división constitucional entre la PESD y otras áreas de la acción exterior de la Unión Europea derivaría en la creación de estructuras paralelas encargadas de la acción exterior en la Comisión y el Consejo (Eeckhout, 2012: 491-492). Con el fin de abordar esta dicotomía, el fallido Tratado constitucional preveía la creación de la figura de ministro de Asuntos Exteriores. Pese al fracaso del Tratado Constitucional, el Tratado de Lisboa rescató la figura de ministro de Asuntos Exteriores bajo el nombre de Alto Representante para la Acción Exterior y Política de Seguridad Común, construida sobre la base del

---

<sup>2</sup> Decisión del Consejo 2010/427/UE, 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, de 3 de agosto de 2010, pp. 30-40).

antiguo Alto Representante para la PESC y secretario general del Consejo, introducido por el Tratado de Ámsterdam y que sería ocupado por Javier Solana<sup>3</sup>. Evidentemente, los poderes de la actual alta representante —la estonia Kaja Kallas— van mucho más allá de los que Javier Solana tuvo en su momento<sup>4</sup>. En particular, ocupa la única vicepresidencia de la Comisión Europea verdaderamente prevista en el Tratado. Mediante la figura del «doble sombrero», el Alto Representante del Tratado de Lisboa aúna el rol de Alto Representante con el de comisario de Relaciones Exteriores, ocupado entonces por Chris Patten y posteriormente por Benita Ferrero-Waldner (Martenczuk, 2008).

Tanto el Alto Representante como el SEAE comparten la ausencia de una categorización institucional clara. Es decir, ni el Alto Representante ni el SEAE pueden definirse con arreglo a las categorías existentes en el Derecho institucional europeo. Se podría decir que tanto el Alto Representante como el SEAE pueden definirse de manera funcional en virtud de las atribuciones que reciben tanto del Tratado, en el caso del Alto Representante, como de la decisión de creación, en el caso del SEAE<sup>5</sup>.

Esta ausencia de categorización institucional clara se ha visto plasmada también en la jurisprudencia, en ocasiones llevando al Tribunal a esbozar una definición tanto del SEAE como del Alto Representante de corte jurisprudencial. Esta contribución pretende, por tanto, ofrecer una aproximación a ambas figuras partiendo de sus atribuciones en los Tratados y en la decisión de creación, a la luz de la práctica institucional y de la jurisprudencia.

Debido a la estrecha relación entre el SEAE y el Alto Representante, es difícil establecer una separación estanca en cuanto a sus funciones. Por ello, tras exponer la figura y atribuciones del Alto Representante en los Tratados (II), y la relación entre este y el SEAE (III), ejemplificaremos el doble sombrero con el rol del Alto Representante en la negociación de acuerdos internacionales (IV). Centrándonos en sus atribuciones en materia PESC, haremos un recorrido por la relación del Alto Representante y el SEAE en su conjunto con las misiones PCSD (V) y las agencias PESC (VI). Finalmente, en el apartado VII se hará un recorrido por la jurisprudencia reciente más relevante relacionada con el Alto Representante y el SEAE, para posteriormente ofrecer unas reflexiones finales a modo de conclusión.

<sup>3</sup> Sobre los orígenes de las figuras de Alto Representante y SEAE se pueden consultar Behrmann y Marquardt (2022: 316-319) o Karagiannis (2022: 30-37).

<sup>4</sup> Véase el actual art. 18 TUE en combinación con el art. I-28 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO C 310, de 16 de diciembre de 2004, pp. 1-474).

<sup>5</sup> Ídem *supra* 2.

## II. EL ALTO REPRESENTANTE EN LOS TRATADOS

### 1. LA DESIGNACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL ALTO REPRESENTANTE

Los Tratados recogen por primera vez la figura de Alto Representante en el art. 18 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Dicho artículo se enmarca en el título III, titulado «Disposiciones sobre las instituciones». Sin embargo, el art. 13, que enuncia en su apartado primero las instituciones de la Unión, no recoge al Alto Representante. Esta omisión es de especial relevancia, tal y como se desprenderá de la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia<sup>6</sup>.

El art. 18 TUE establece el procedimiento de designación del Alto Representante, así como sus principales funciones. De acuerdo con el art. 18.1 TUE, el Alto Representante es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con el acuerdo del presidente de la Comisión. La Comisión en su conjunto, incluyendo el Alto Representante y el presidente de la Comisión, debe, a su vez, recibir el consentimiento del Parlamento Europeo (art. 17.7 TUE).

El art. 17.8 establece también que, en caso de un voto en una moción de censura de la Comisión por el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión cesarán de sus funciones en su conjunto, incluido el Alto Representante en lo relativo a las funciones que ejerce dentro de la Comisión. Esto implicaría que el Alto Representante continuaría ejerciendo el resto de sus funciones, incluida la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). La presidenta de la Comisión tiene la capacidad de cesar al resto de comisarios. Sin embargo, necesitará el acuerdo del Consejo Europeo para cesar al Alto Representante, por mayoría cualificada, al igual que en su nombramiento (Piris, 2010: 245-246). Hasta la fecha, no se ha planteado ninguna moción de censura contra la Comisión en su conjunto tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sí ha tenido lugar el cese de comisarios individualmente (véase el caso Hogan, al que nos referimos coyunturalmente a continuación), aunque no del Alto Representante.

### 2. EL MANDATO DEL ALTO REPRESENTANTE

La figura del Alto Representante unifica los roles de tres actores distintos en el escenario pre-Lisboa: Alto Representante, vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Se pretendía así acabar con las

---

<sup>6</sup> Véase Auto del presidente del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2022, Comisión/Consejo, C-551/21, EU:C:2022:163, apdo. 10.

*silo mentalities* existentes en la Comisión y el Consejo entre la política exterior pura y dura y las relaciones exteriores, entonces en manos de la Comisión (Vanhoonacker y Reslow, 2010:2). El amplio mandato del Alto Representante, por un lado, permitía favorecer la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea, a la vez que pecaba de excesiva ambición, algo que se vería posteriormente, puesto que el Tratado no resuelve adecuadamente la posible delegación de sus funciones (Gatti, 2016: 85).

A la luz de los Tratados, se puede determinar una serie de cometidos que conforman el mandato del Alto Representante. En primer lugar, el Alto Representante tiene un mandato general de dirigir la política exterior de la Unión (Marquardt, 2017: 14). Ello incluye un derecho de iniciativa similar a la iniciativa legislativa de la Comisión<sup>7</sup>. Tiene, por tanto, el Alto Representante la capacidad de presentar propuestas encaminadas a elaborar la política exterior y de seguridad común de la Unión (PESC) y la política común de seguridad y defensa (PCSD) (véanse los arts. 18.2, 27.1, 30.1, 41.3 y 42.4 TUE), así como propuestas conjuntas con la Comisión según lo establecido en el art. 22.2 TUE. En particular, el art. 22.2 TUE se consideraba en el SEAE como la justificación para las propuestas conjuntas del Alto Representante y la Comisión cuando aquellas abordaban cuestiones relativas a la PESC y a las relaciones exteriores en el marco de acuerdos internacionales de cooperación política<sup>8</sup>. La jurisprudencia *Kazajstán*<sup>9</sup> y *Armenia*<sup>10</sup>, por la cual la posible existencia de una base jurídica PESC parece bastante limitada, hizo que la Comisión se opusiera al uso de las propuestas conjuntas sobre la base del art. 22.2 TUE, argumentando la necesidad de leer el art. 22.2 en conjunción con el 22.1 y así limitándolo a la posible presentación de propuestas al Consejo para la elaboración de recomendaciones al Consejo Europeo relacionadas con la determinación de objetivos e intereses estratégicos de la Unión (Marquardt y Rodríguez Sánchez-Tabernero, 2022: 733).

El Alto Representante tiene también la capacidad de proponer el nombramiento de representantes especiales al Consejo en virtud del art. 33 TUE, quienes actuarán bajo su autoridad tras su nombramiento (Fouéré, 2016). Así,

<sup>7</sup> Queda abierta todavía la pregunta de si el derecho de retirada de la propuesta del que se beneficia la Comisión en casos de desnaturalización de esta puede aplicarse también al Alto Representante, teniendo en cuenta la redacción del art. 18.2 TUE. Véase Castillo de la Torre (2023: 48, 62).

<sup>8</sup> En este sentido se pronuncia también Castillo de la Torre (2023: 62).

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo, C-244/17, EU:C:2018:662.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Consejo, C-180/20, EU:C:2021:658.

de conformidad con el art. 33 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo puede designar a representantes especiales de la Unión (REUE) para cuestiones políticas concretas. La relación del Alto Representante y, en particular, del SEAE con los representantes especiales ha llegado también al Tribunal en el asunto *Stockdale*, donde el Tribunal General consideró que los REUE no forman parte integrante del SEAE<sup>11</sup>. El Alto Representante, en cuanto tal, no fue parte en el asunto, puesto que la demanda iba únicamente dirigida contra el SEAE. En dicho asunto, el Tribunal General aclaró que los representantes especiales tienen capacidad jurídica funcional<sup>12</sup> (capacidad de contratación, legitimación pasiva), pero ejercen sus mandatos bajo la autoridad del Alto Representante. Por otro lado, una práctica establecida desde los inicios del SEAE es nombrar «enviados especiales», que no deben confundirse con los REUE, puesto que son distintos. Los enviados especiales son miembros del personal del SEAE o expertos que han sido investidos con una función específica y actúan en nombre del Alto Representante en temas transversales<sup>13</sup>. En general, se trata de altos cargos del SEAE y suelen utilizar el título de *ambassador at large* en sus contactos con los interlocutores fuera de la Unión Europea.

En segundo lugar, el Alto Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores —o CAE— (art. 27.1 TUE), lo que implica la capacidad de determinar el orden del día y de convocar reuniones extraordinarias del CAE en casos de emergencia (art. 30.2 TUE). Este rol del Alto Representante se ve replicado en la mayoría de los órganos preparatorios del CAE donde personal del SEAE preside los grupos de trabajo, con algunas excepciones de notable relevancia (el grupo RELEX, el grupo de trabajo ACP, el grupo de trabajo sobre el Reino Unido...). La presidencia del CAE por parte del Alto Representante, con sus configuraciones especiales de desarrollo y defensa unidas en una misma formación del Consejo, facilita el rol del Alto Representante en apoyo de la coherencia y contribuye al enfoque integrado en la acción exterior de la Unión (González Alonso, 2021: 855). En este sentido, la presidencia de la configuración de comercio por parte de la presidencia rotatoria del Consejo en cierta medida impide este enfoque integrado en el seno del Consejo, que requerirá de una mayor cooperación por parte de los ministros de Comercio y de Exteriores de los Estados miembros, así como del AR y el comisario de Comercio.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal General de 26 de julio de 2023, *Stockdale/Consejo*, Comisión, SEAE y REUE en Bosnia Herzegovina, T-776/20, EU:T:2023:422 (pendiente de resolución el recurso de casación), apdo. 142.

<sup>12</sup> *Ibid.*, apdos. 133-139.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el enviado especial para el Ártico o el enviado especial para el espacio.

Este papel del Alto Representante no debe confundirse con la presidencia o *chairing* de órganos establecidos sobre la base de acuerdos internacionales concluidos por la Unión Europea, rol que el Alto Representante ocupa en virtud de su capacidad de representar exteriormente a la Unión en la PESC y en sus relaciones exteriores como vicepresidente de la Comisión (Marquardt, 2017: 33-34).

En materia PESC, el Alto Representante goza asimismo de ciertas atribuciones de ejecución y supervisión (art. 18.2 TUE), incluido el desarrollo de la PESC (arts. 24.1, 26.3 y 27.1 TUE), y de garantizar la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo y el Consejo Europeo en el marco del art. 24 TUE.

El Alto Representante está encargado también de la representación de la Unión a nivel ministerial en materia PESC y dirige el diálogo político en virtud del art. 27.2 TUE. Esta tarea de representación en materia PESC, unida a la vicepresidencia de la Comisión (art. 18.4 TUE), hace que el Alto Representante sea la única figura institucional capaz de representar a la Unión en su totalidad. Por ello, al requerir esta tarea con frecuencia la presencia física del Alto Representante fuera de Bruselas y el abandono temporal de otras de sus atribuciones, se plantea el problema de su posible sustitución (Blockmans y Hillion, 2013: 26; Erkelens y Blockmans, 2012: 273-274). La solución a este problema, sin embargo, es difícil de encontrar en los Tratados, puesto que las atribuciones del Alto Representante se hacen *intuitu personae* (Gosalbo Bono y Naert, 2016: 15). Esto quiere decir que, en un principio, la sustitución del Alto Representante no está cubierta en los Tratados. Los problemas realmente se presentan a nivel ministerial, cuando ni la Comisión puede representar a la Unión en materia PESC en virtud de los Tratados, ni un miembro del Consejo en materias ajenas a la PESC. Cuando tiene lugar a niveles técnicos, la existencia del SEAE y de las delegaciones de la Unión puede resolver los problemas derivados del art. 40 TUE, así como de lo dispuesto en los arts. 17.1 y 27.2 TUE.

Como representante de la Unión en materia PESC, el Alto Representante puede también negociar y firmar acuerdos no vinculantes (véanse, por ejemplo, las asociaciones en materia de seguridad y defensa o *defence partnerships* con organizaciones internacionales y terceros Estados). Asimismo, emite declaraciones de la Unión en nombre de los veintisiete sobre la base de las líneas acordadas por el Consejo en virtud del art. 16.1 TUE. El problema de las declaraciones del Alto Representante en nombre de la Unión es que, al ser actos atípicos, el Consejo considera necesaria la aplicación del consenso. Por eso, durante su mandato, el alto representante Josep Borrell hizo uso de las declaraciones del Alto Representante *tout court* en aquellos casos en los que había una política del Consejo claramente



establecida<sup>14</sup>. En ocasiones, el concepto de política claramente establecida, no obstante, puede diferir entre el Alto Representante y el Consejo.

Esto nos lleva al rol de la alta representante como vicepresidenta de la Comisión establecido en el art. 18.4 TUE. En este sentido, preside el grupo de trabajo de comisarios sobre la acción exterior (antiguamente grupo de comisarios RELEX)<sup>15</sup>. El rol coordinador del entonces alto representante Josep Borrell dentro de la Comisión se vio algo mermado por el nombramiento de tres vicepresidentes ejecutivos con carteras importantes, incluido Valdis Dombrovskis, que, con el cese de Phil Hogan durante la crisis del COVID, pasó a ocupar también la cartera de Comercio. La figura de vicepresidente ejecutivo no existe como tal en los Tratados, que solo reconocen la vicepresidencia de la Comisión del Alto Representante, aunque admiten el nombramiento de otras vicepresidencias por el presidente de la Comisión, que a su vez determina la organización interna de la misma<sup>16</sup>. Sin embargo, queda claro del tenor literal del art. 18.4 TUE que es la alta representante quien ha de coordinar la acción exterior, incluyendo la cartera de Comercio. Puesto que el comisario de Comercio ha de actuar bajo la coordinación del Alto Representante, asignar la cartera de Comercio a un vicepresidente ejecutivo es, cuando menos, cuestionable, e incluso contrario al art. 18.4 TUE. Pese a que podría alegarse que el vicepresidente ejecutivo no debería actuar en su capacidad de vicepresidente ejecutivo en materias de comercio, en la práctica, la dinámica institucional demostró que el vicepresidente ejecutivo tenía un papel importante en el seno de la Comisión, por lo que la coordinación por el Alto Representante resultaba más complicada. Asimismo, ninguna de las *mission letters* de Von der Leyen a Hogan o a Dombrovskis establecían ningún tipo de *reporting* entre ellos y el Alto Representante, sino únicamente que trabajarían juntos<sup>17</sup>.

En este sentido, la nueva Comisión Von der Leyen y el nombramiento de la estonia Kaja Kallas —apodada «la nueva dama de hierro»— pueden suponer un nuevo capítulo en la figura del Alto Representante, fortaleciendo su rol en el seno de la Comisión. Pese a que el comisario de Comercio sea un veterano del Colegio de Comisarios —el eslovaco Maros Sefcovic—, no es

<sup>14</sup> Véanse, a modo de ejemplo, <https://is.gd/xLBj3X> y <https://is.gd/E4CDLO>.

<sup>15</sup> Decision of the President of the European Commission of 12.12.2024 on the Establishment of a Commissioner's Project Group on External Action, Brussels, P(2024) 8.

<sup>16</sup> Véase el art. 17.6, apdo. c), TUE y el art. 18.4 TUE. Sobre este punto, véase también Karagiannis (2022: 97-102).

<sup>17</sup> Véase Ursula Von der Leyen, Mission Letter to Phil Hogan – Commissioner-Designate for Trade, 10.9.2019, p. 5; Ursula Von der Leyen, Mission Letter to Valdis Dombrovskis, 13.9.2020, p. 7.

vicepresidente ejecutivo. La influencia de Kaja Kallas en la segunda Comisión Von der Leyen dependerá probablemente de su fuerza política, teniendo en cuenta que, para la presidenta Von der Leyen, la única *primus inter pares* en el Colegio de Comisarios de la llamada «Comisión geopolítica» es la presidenta misma, como se desprende de la lectura de las *mission letters* de todos los comisarios, incluidos los vicepresidentes ejecutivos y la alta representante<sup>18</sup>. Pese a que el art. 18.4 TUE únicamente se refiera a la coordinación de la acción exterior de la UE, según lo dispuesto en el título V del TUE y la parte 5 del TFUE, el art. 21.3 TUE establece la obligación de coherencia entre la acción exterior anteriormente descrita y la dimensión exterior de las políticas internas. Por lo tanto, y a la luz del mandato del Alto Representante, que ha de asistir a Comisión y Consejo en la garantía de la coherencia, la presencia de algunos de estos comisarios con carteras internas o de los vicepresidentes ejecutivos puede ser necesaria en reuniones del grupo de comisarios de acción exterior (Marquardt, 2017: 15). Esta posibilidad está, en efecto, recogida en la decisión de la presidenta de la Comisión, antes citada<sup>19</sup>. No obstante, su utilidad real dependerá de su verdadera puesta en práctica, especialmente si tenemos en cuenta la confusa estructura de la segunda Comisión Von der Leyen, que incluye tres vicepresidencias ejecutivas con una mezcla de competencias internas y exteriores, como son la del francés Stéphane Séjourné, vicepresidente ejecutivo de Prosperidad y Estrategia Industrial, encargado de la seguridad comercial y ante quien responde también el comisario de Comercio; la finesa Henna Virkkunen, vicepresidenta ejecutiva de Soberanía Tecnológica, Seguridad y Democracia, encargada de la Unión de Defensa; o el italiano Raffaele Fitto, encargado de Cohesión y Reformas, que dirige el examen de los informes de preadhesión y el seguimiento del proceso de reunificación de Chipre<sup>20</sup>.

Esta multiplicidad de estructuras se ve reforzada también con la creación de otros *project groups* como el Grupo para la Unión de Defensa, que no preside Kaja Kallas, sino Andrius Kubilius, el comisario de Defensa y del Espacio. Pese a que la decisión de creación del grupo de comisarios menciona en sus considerandos que la alta representante y el comisario de

<sup>18</sup> Véase Ursula von der Leyen, Mission Letter to Kaja Kallas - High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission, Brussels, 1.12.2024, p. 2: «Every Member of College is equal and every Member of College will have an equal responsibility to deliver on our priorities».

<sup>19</sup> Véase *supra* 15.

<sup>20</sup> Véase Ursula von der Leyen, Mission Letter to Raffaele Fitto - Executive Vice-President-designate for Cohesion and Reforms, Brussels, 17.9.2024.

Defensa y del Espacio trabajarán juntos para construir una Unión Europea de la defensa real, el rol de la alta representante en este grupo de trabajo no es más relevante que el de cualquier otro miembro del grupo de trabajo, entre los que se encuentran dos vicepresidentes ejecutivos. Así, no tiene en principio ningún poder en la determinación del orden del día, más allá de la posibilidad de sugerir puntos para su inclusión. La decisión final sobre el orden del día la tomarán el presidente del grupo (es decir, el comisario de Defensa) y la presidenta de la Comisión<sup>21</sup>. Teniendo en cuenta el rol de la alta representante a la cabeza del SEAE y de la Agencia Europea de Defensa, su rol, en principio, debería ser mayor<sup>22</sup>. En definitiva, este cúmulo de duplicidades en el seno de la Comisión Von der Leyen II pueden contribuir a erosionar aún más el rol coordinador que está llamada a desempeñar la alta representante en virtud del art. 18.4 TUE.

### III. EL ALTO REPRESENTANTE Y SU RELACIÓN CON EL SEAE

Otra de las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa fue dotar al Alto Representante de su propio servicio de apoyo: el Servicio Europeo de Acción Exterior, en virtud del art. 27.3 TUE. La base jurídica para la adopción de la decisión de creación del SEAE se encuentra en el capítulo 2 del título V del TUE, en lugar de en el capítulo 1. Sin embargo, lógicamente el SEAE asiste al Alto Representante en todas sus funciones. Además, si la base jurídica perteneciese estrictamente a la PESC, según lo dispuesto en el art. 40 TUE, no debería afectar a la aplicación de los procedimientos ni a las prerrogativas de las instituciones relativas a las competencias recogidas en los arts. 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento. Podría decirse, por tanto, que se trata de una base jurídica *sui generis* (Gatti, 2014: 247-250).

El SEAE fue creado por la Decisión del Consejo 2010/427 y asumió sus funciones definitivamente el 1 de enero de 2011. Como un servicio diplomático nacional, el SEAE está organizado en unos servicios centrales o *headquarters*, y una extensa red de delegaciones de la Unión Europea en el exterior —anteriormente adscritas a la Comisión y transferidas al SEAE con su creación, aunque ya se encontraban previstas en el art. 221 TFUE—. El organigrama de los servicios centrales del SEAE ha visto cambios a lo largo de

<sup>21</sup> Decision of the President of the European Commission of 7.1.2025 on the establishment of a Commissioners' Project Group on Defence Union, Brussels, P(2025) 12.

<sup>22</sup> Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosas observaciones sobre este punto.

su existencia<sup>23</sup>. En la actualidad, está dirigido por una secretaria general, Belén Martínez Carbonell, y tres secretarios generales adjuntos bajo los cuales se encuentran las distintas direcciones geográficas o temáticas. Otros departamentos de carácter horizontal como el Departamento Jurídico están adscritos directamente a la Secretaría General, mientras que los órganos militares de la Unión, como el presidente del Comité Militar de la Unión Europea o el Estado Mayor de la Unión Europea, dependen directamente del Alto Representante, aunque estén adscritos al SEAE. Lo mismo sucede con el Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea.

En cuanto a su composición, en sus orígenes el personal del SEAE se componía de una tercera parte procedente de la Comisión y otra de la Secretaría General del Consejo. Estas dos terceras partes procedían de los servicios transferidos al SEAE según lo dispuesto en el anexo de la decisión de creación. Otra tercera parte procedería de los Estados miembros. Esta triple procedencia se reflejaba en el trabajo diario del SEAE, en el que convivían distintas culturas y distintas lealtades institucionales que en un principio dificultaron en cierta medida el desarrollo del llamado *esprit de corps* (en este sentido, véase Vimont, 2021). La renovación natural del personal del SEAE, que ya contrata funcionarios y agentes contractuales procedentes o bien de otras instituciones o de listas de reserva de oposiciones organizadas por la Oficina de Selección de Personal de la Unión Europea, también puede contribuir a paliar estos errores de juventud. Este era el objetivo también de iniciativas como la reciente creación de una Escuela Diplomática propia, que reúne a jóvenes diplomáticos de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros<sup>24</sup>. En efecto, en virtud del art. 6.2 de la decisión de creación y del art. 91.8 del Estatuto de la función pública europea<sup>25</sup>, estos últimos deben seguir formando parte de la composición de este en su calidad de «personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior, HQ Organisation Chart, 1.2.205, disponible en: <https://is.gd/Tm46ZL> (consultado por última vez el 10.2.2025).

<sup>24</sup> Decisión (PESC) 2024/1472 del Consejo, de 21 de mayo de 2024, relativa a una Escuela Diplomática de la Unión Europea, DO L 1472, de 22 de mayo de 2024.

<sup>25</sup> Reglamento 31 (CEE), 11(EURATOM), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO 45, de 14 de junio de 1962, p. 1385, en su versión consolidada.

<sup>26</sup> El Tribunal General ha precisado el concepto de «personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros» en su Sentencia de 1 de febrero de 2023, TJ/SEAE, T-365/21, EU:T:2023:25, párrafos 41-47.

El SEAE, en virtud de su art. 1.2 de la decisión de creación, es un órgano funcionalmente autónomo, distinto de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión<sup>27</sup>. Asimismo, en la aplicación del Estatuto de la función pública europea y en el reglamento financiero, se considera equivalente a una institución<sup>28</sup>, actuando el Alto Representante como autoridad facultada para proceder a los nombramientos de dicha institución (AIPN) (Hoffmeister y Havas, 2023: 16)<sup>29</sup>. El SEAE no encaja dentro de las categorías institucionales existentes hasta la fecha en el derecho de la Unión. Por eso se ha descrito en la doctrina como un servicio *sui generis* (véanse Guinea Llorente, 2010: 762, y Santos Vara, 2011). Pese a que apoye al Alto Representante en todas sus funciones, el SEAE es jurídicamente distinto del Alto Representante, como reconoció recientemente el presidente del Tribunal de Justicia al aceptar la solicitud de intervención del Alto Representante en el asunto relacionado con la firma del acuerdo de pesca con Gabón, al que nos referiremos más adelante<sup>30</sup>.

Esta autonomía funcional del SEAE no implica necesariamente en la práctica una independencia completa del SEAE del resto de instituciones. En concreto, cuando el SEAE actúa en apoyo del Alto Representante en su calidad de vicepresidente de la Comisión, ha de actuar en el marco del reglamento de procedimiento de la Comisión<sup>31</sup>. En este sentido, ya el derecho primario

<sup>27</sup> El Tribunal de la Función Pública reconoció ya la autonomía funcional del SEAE en el asunto *De Loecker*. Véase Sentencia del Tribunal de la Función Pública, de 13 de noviembre de 2014, *De Loecker/SEAE*, F-78/13, EU:F:2014:246, apdo. 15.

<sup>28</sup> Véase el art. 2.67 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (el reglamento financiero de la UE), DO L 193, de 30 de julio de 2018, p. 1, y el art. 1 *bis* 1 del Reglamento 31 (CEE), 11(EURATOM), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO 45, de 14 de junio de 1962, p. 1385, en su versión consolidada.

<sup>29</sup> Pese a que el Alto Representante sea la AIPN, según lo dispuesto en el art. 95.1 del Estatuto, este poder lo ha delegado al secretario general a través de la Decisión HR (2010)002, exceptuando las decisiones de nombramiento de jefes de Delegación y otros altos cargos en HQ. Asimismo, un comité consultivo de nombramientos compuesto de dos altos funcionarios del SEAE, dos representantes de los Estados miembros con carácter rotatorio y uno de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo (véase Decisión ADMIN [2023] 25).

<sup>30</sup> Auto del presidente del Tribunal de Justicia, de 3 de marzo de 2022, *Comisión/Consejo*, C-551/21, EU:C:2022:163, apdo. 14.

<sup>31</sup> Por su parte, el SEAE en cuanto tal carece hasta la fecha de un reglamento de procedimiento propio.

parece apuntar a una cierta relación de jerarquía entre la Comisión y el SEAE (véanse arts. 18.4 y 27.3 TUE), que posteriormente es confirmada en la decisión de creación del SEAE<sup>32</sup>. Pese a que el SEAE no pueda considerarse como un servicio de la Comisión en virtud de su decisión de creación, en la práctica, las interacciones del personal del SEAE con ciertos servicios de la Comisión desprenden que al menos ciertos servicios de la Comisión lo consideran como tal, lo que dificulta el rol del SEAE como coordinador de la acción exterior en apoyo del Alto Representante, rol que a menudo ocupa la Secretaría General de la Comisión. Esta relación del SEAE con la Comisión puede lógicamente variar en cada mandato de la Comisión, dependiendo del papel que adopte el Alto Representante dentro del Colegio de Comisarios y la voluntad del AR de mantener su independencia, así como de la estructura organizativa que establezca su presidente.

La situación con el Consejo es distinta. El Alto Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores y actúa bajo el mandato del Consejo en la ejecución de la PESC en virtud del art. 18.2 TUE, y el Comité Político y de Seguridad dirige las operaciones PCSD (Thym, 2011: 470-471). Sin embargo, no existe una relación jerárquica formal, como sucede con la Comisión, puesto que el SEAE, al apoyar al Alto Representante en la ejecución de la PESC, apoya al Alto Representante en cuanto tal y no en cuanto presidente del CAE. Por lo tanto, no ha de regirse por las reglas de procedimiento del Consejo más allá que en tanto en cuanto preside el CAE y el SEAE los distintos grupos de trabajo<sup>33</sup>.

En cuanto a sus cometidos, el art. 2 de la decisión de creación del SEAE replica el mandato del Alto Representante establecido en los arts. 18 y 27 TUE, sin establecer ningún tipo de jerarquía entre sus distintas funciones: dirigir la PESC, presidir el CAE, asegurar la coherencia de la acción exterior y la representación exterior de la Unión (Blockmans y Wessel, 2021: 7).

No hay que olvidar que el SEAE se creó con los fines de aumentar la coherencia, efectividad y visibilidad de la acción exterior de la Unión. En este sentido, se pretendía aliviar la tensión existente entre lo intergubernamental y lo supranacional que llevaría a la dualidad entre la PESC y el pilar comunitario: una dualidad que se mantiene en cierta medida, al menos en el Tratado, a través del art. 40 TUE (véanse, en este sentido, Martínez Capdevila y Blázquez Navarro, 2013: 201; Govaere, 2010-2011; González Alonso, 2008). En la práctica, y dado que la toma de decisiones sigue dependiendo de las

<sup>32</sup> Véase art. 6.4 en conexión con los arts. 2.1 y 2.2 de la Decisión 2010/427.

<sup>33</sup> Gatti, sin embargo, habla de una relación de subordinación *de facto* con respecto al Consejo (2016: 171).

mismas instituciones que antes de su creación, su capacidad para lograr sus objetivos depende de la cooperación constante con Comisión y Consejo (Merket, 2012: 647). Más de diez años después de su creación, muchas de estas tensiones se siguen manteniendo, puesto que dentro del SEAE se percibe que con frecuencia los servicios de la Comisión confunden el rol del SEAE en apoyo del Alto Representante con el rol del SEAE en apoyo del sombrero de vicepresidente de la Comisión derivado del art. 18.4 TUE y tratan de recuperar algunas de las funciones que perdieron con la creación del SEAE.

#### IV. EL DOBLE SOMBRERO EN LA PRÁCTICA: EL PAPEL DEL ALTO REPRESENTANTE Y LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES

Un ejemplo del rol del SEAE y del Alto Representante en relación con la Comisión y con la PESC es su papel en el ciclo vital de los acuerdos internacionales sobre la base del art. 218 TFUE: desde su negociación hasta la adopción de posiciones en el seno de las estructuras creadas por los mismos o su posible suspensión<sup>34</sup>. Tanto el Alto Representante como la Comisión están encargados de la representación exterior de la Unión: el primero en materia PESC y la segunda en el antiguo pilar comunitario. Por lo tanto, es lógico que la negociación de acuerdos internacionales se les atribuya en virtud del art. 218.3 TFUE. Dicho artículo establece la posibilidad de que negocien en solitario o como parte de un equipo negociador. Así, en acuerdos de carácter horizontal, que abarcan materias PESC y no PESC, la Comisión y el Alto Representante negocian en conjunto, siendo la Comisión generalmente quien dirige formalmente el equipo negociador.

En este sentido, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dio lugar al uso mantenido de recomendaciones conjuntas para la apertura de negociaciones y propuestas conjuntas de firma y conclusión de acuerdos internacionales entre Alto Representante y Comisión cuando afectaban a materias PESC y no PESC, como los acuerdos de asociación y otros tipos de acuerdos marco<sup>35</sup>. No obstante, como resultado de la jurisprudencia *Kazajstán* (C-244/17), la Comisión empezó a cuestionar esta práctica en casos en los que no exista una

<sup>34</sup> Sobre la práctica internacional de la UE, véanse Andrés Sáenz de Santamaría (2016) y Mahnic (2019).

<sup>35</sup> Esta práctica se apoyaba en el art. 22.2 TUE, que hace referencia expresa a recomendaciones conjuntas entre Alto Representante y Comisión, aunque debe leerse en el sentido del art. 22 TUE.

base jurídica PESC. En esos casos, nos encontraríamos ante propuestas de la Comisión. Sin embargo, el SEAE ha tratado de resistir en el contexto de las recomendaciones conjuntas, puesto que el momento de la apertura de negociaciones y el rol del Alto Representante en ellas debería ser inmune a la jurisprudencia *Kazajstán* (Marquardt y Rodríguez Sánchez-Tabernero, 2022: 733-734).

De hecho, tanto la Comisión como el Alto Representante defienden que las decisiones de apertura de negociación de un acuerdo internacional no requieren una base jurídica, sino únicamente determinar la existencia de una competencia de la Unión. Por eso, al presentar recomendaciones al Consejo lo hacen sin una base jurídica material (únicamente sobre la base de los apdos. 3 y 4 del art. 218 TFUE). En efecto, es difícil determinar en el momento de apertura de negociaciones el objetivo y el contenido de un acuerdo internacional y, por lo tanto, el centro de gravedad (especialmente puesto que las directrices de negociación no son vinculantes, según la jurisprudencia del Tribunal<sup>36</sup>).

Sin embargo, en virtud del art. 218.3 TFUE, el Consejo debe tener en cuenta «la materia del acuerdo previsto». Por eso, en el caso de acuerdos de carácter horizontal como los acuerdos de asociación o de partenariado, la Comisión es el «jefe del equipo de negociación» y el Alto Representante es parte del equipo para negociar los aspectos relacionados con la PESC<sup>37</sup>. En efecto, el art. 17.1 TUE impide claramente que la Comisión represente a la Unión Europea en materia PESC<sup>38</sup>. El resultado en la práctica es que, en virtud del doble sombrero del Alto Representante, este negocia también en nombre de la Comisión. Por lo tanto, el SEAE (generalmente, el director del departamento geográfico correspondiente) asume en principio el rol de *chief negotiator* o jefe negociador<sup>39</sup>. Este papel del SEAE y del Alto Representante en la

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo, C-425/13, EU:C:2015:483, apdos. 86-91.

<sup>37</sup> No fue así en el caso del acuerdo con el Reino Unido, como se desprende de la decisión de apertura de negociaciones. Decisión del Consejo 2020/266, de 25 de febrero de 2020, por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para un nuevo acuerdo de asociación, DO L 58, de 27 de febrero de 2020, 53-54.

<sup>38</sup> Art. 17.1 TUE: «Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión».

<sup>39</sup> Salvo en determinadas excepciones como el Acuerdo de Comercio y Cooperación con el Reino Unido o el Acuerdo de Samoa (Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y



negociación de acuerdos internacionales es un ejemplo de su coordinación de la acción exterior en el seno de la Comisión y de la aplicación práctica del art. 18.4 TUE.

Tras la conclusión de negociaciones, es lógico también que sea el Alto Representante quien firme acuerdos internacionales de carácter horizontal. Así ha sucedido recientemente con el Acuerdo Marco Avanzado entre la Unión Europea y Chile o el Acuerdo Marco Global de Asociación y Cooperación entre la Unión Europea y Tailandia, firmados en 2023 y 2022 respectivamente<sup>40</sup>.

La presidencia de los órganos establecidos en dichos acuerdos por parte de la Unión Europea recae generalmente también en el Alto Representante, puesto que el *chair* expresa también posiciones de la Unión tanto en materia de PESC y diálogo político como en el resto de aspectos de la acción exterior de la Unión. Por ello, la sustitución del Alto Representante en estos casos presenta problemas cuando se realiza a nivel ministerial, pues en virtud del Tratado solo el Alto Representante es capaz de representar a la Unión en materia PESC y no PESC. Este punto ha dado lugar a numerosas discusiones con el Servicio Jurídico del Consejo, que considera que el Alto Representante preside estos órganos en calidad de presidente del CAE, posición disputada tanto por el Servicio Jurídico de la Comisión como por el Departamento Jurídico del SEAE.

Por último, el Alto Representante puede presentar propuestas en el marco del art. 218.9 TFUE siempre que la base jurídica de estas sea la PESC, tanto de decisiones adoptadas en el seno de órganos establecidos por acuerdos internacionales como de suspensión. No obstante, teniendo en cuenta la jurisprudencia *Kazajstán*, los casos en los que el Alto Representante presenta propuestas en solitario o en conjunción con la Comisión han quedado ampliamente reducidos en la práctica y limitados probablemente a casos en los que el centro de gravedad sea claramente PESC<sup>41</sup>.

---

el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, DO L 149, de 30 de abril de 2021, pp. 10-2539; Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, DO L 2862, de 28 de diciembre de 2023, pp. 1-172).

<sup>40</sup> Acuerdo Marco Avanzado entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, DO L 1759, de 30 de julio de 2024, pp. 1-984; Acuerdo Marco Global de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Tailandia, por otra, DO L 330, de 23 de diciembre de 2022, pp. 72-108.

<sup>41</sup> En este sentido, véanse Decisión (UE) 2016/394 del Consejo, de 14 de marzo de 2016, relativa a la conclusión del procedimiento de consulta con la República de

## V. EL ALTO REPRESENTANTE, EL SEAE Y LAS MISIONES PCSD

Uno de los instrumentos de los que puede servirse el Alto Representante para la ejecución de la política común de seguridad y defensa (PCSD) son las misiones y operaciones de gestión de crisis<sup>42</sup> (operaciones de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y refuerzo de la seguridad internacional). Estas misiones y operaciones pueden clasificarse en tres categorías principales: misiones civiles, misiones militares no ejecutivas (misiones de formación) y operaciones ejecutivas militares<sup>43</sup>. Todas las operaciones y misiones de gestión de crisis de la PCSD se establecen mediante una decisión del Consejo de la UE a propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro (art. 42.4 TUE). Su estructura interna y su centro de mando dependen de su naturaleza.

Las operaciones militares son de carácter ejecutivo. Los activos militares son los que los Estados miembros deciden poner a disposición de la operación militar (contribuciones nacionales). El Comité Político y de Seguridad (COPS), como órgano preparatorio del Consejo, ejerce el control político y la dirección estratégica de la operación militar de la UE bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante. El Consejo autoriza al COPS a adoptar determinadas decisiones como, por ejemplo, la modificación de los documentos de planificación o el nombramiento del comandante de las operaciones. El Consejo mantiene su prerrogativa de decidir sobre los objetivos y la terminación de la operación militar. El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) apoya las operaciones militares mediante la identificación de

---

Burundi al amparo del art. 96 del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, DO L 73, de 18 de marzo de 2016, p. 90; y Decisión (UE) 2022/177 del Consejo, de 8 de febrero de 2022, por la que se deroga, en nombre de la Unión, la Decisión (UE) 2016/394, DO L 29, de 10 de febrero de 2022, p. 22.

<sup>42</sup> En virtud de los arts. 42.4 y 43.2 TUE, el Consejo adopta las decisiones relativas a las misiones y operaciones en el ámbito de la PCSD a que se refiere el art. 42.1 TUE y que pueden cubrir los tipos de acciones contemplados en el art. 43.2 TUE. Se trata, en esencia, de las «acciones operativas» de la Unión en el sentido del art. 28 TUE.

<sup>43</sup> Desde el inicio de las primeras misiones y operaciones PCSD en 2003, la Unión ha emprendido más de cuarenta operaciones en el extranjero, mediante misiones y operaciones civiles y militares en varios países de Europa, África y Asia. Actualmente están en curso veinticuatro misiones y operaciones PCSD de la Unión, de las cuales trece son misiones y operaciones civiles; diez, militares, y una, iniciativas civiles y militares. Actualmente, cerca de cinco mil personas militares, policiales y civiles de la Unión están desplegadas en todo el mundo.

amenazas y la planificación anticipada, y el Alto Representante vela sobre la ejecución del mandato de las operaciones y su coherencia con la acción exterior de la Unión en su conjunto, incluidos los programas de desarrollo de la Unión y su ayuda humanitaria.

En cuanto a la dirección militar, el «comandante de la Operación de la UE» es responsable de la operación militar y del mando estratégico desde la sede operativa que está situada en uno de los Estados miembros.

El control de la operación en la zona de operaciones está asegurado por el «comandante de la Fuerza de la UE». El Comité Militar de la Unión Europea se encarga del seguimiento de la correcta ejecución de las operaciones militares, para lo cual recibe informes periódicos del comandante de la operación y actúa como punto de contacto principal con el comandante de la Operación de la UE.

Las misiones militares no ejecutivas de la UE son principalmente misiones de formación cuyo principal objetivo es reformar y formar a las fuerzas armadas locales. Con el fin de garantizar su coordinación y cooperación sobre el terreno, en 2017 se creó un centro de mando único para estas misiones de formación militar: la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)<sup>44</sup>, que se constituyó como una dirección del Estado Mayor de la UE (EUMS) que, a su vez, es un departamento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) bajo responsabilidad directa del Alto Representante<sup>45</sup>.

El director general del Estado Mayor de la UE (DG EUMS) lleva un doble sombrero. Por un lado, es el director de la MPCC (estructura organizativa del SEAE) y depende políticamente del Alto Representante. Por otro lado, está en la cadena de mando al ser nombrado por el Consejo como comandante de las misiones militares no ejecutivas. Además, en el teatro de las operaciones, cada misión cuenta con un «comandante de las fuerzas de la misión» que asume el mando de la misión militar a nivel operativo.

Las misiones civiles de gestión de crisis de la UE (véase Marquardt *et al.*, 2023) desempeñan un papel fundamental en la asistencia en la gestión de

---

<sup>44</sup> La MPCC se creó en el marco más amplio del refuerzo de la cooperación civil y militar y, por lo tanto, en consonancia con el principio de evitar duplicaciones innecesarias con la OTAN y otros actores (delegaciones de la UE, misiones civiles, acciones individuales de los Estados miembros). En consonancia con el Strategic Compass de la UE (2022), la MPCC debería desarrollar toda su capacidad operativa y convertirse en la estructura de mando militar a nivel estratégico capaz de planificar, controlar y encargar operaciones no ejecutivas y ejecutivas, así como ejercicios en directo.

<sup>45</sup> Véase el documento «European Union Military Staff (EUMS) Terms of Reference and Organisation», n.º ST 9762/17 del Consejo de la Unión Europea, p. 14.

fronteras, la prevención de conflictos, la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de migrantes, la reforma de los sectores de la seguridad nacional o el control del sistema judicial y del Estado de derecho. La Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC)<sup>46</sup> —dirección general en el SEAE— sirve de sede operativa para todas las misiones civiles de la PCSD de la UE. El director de la CPCC también tiene un doble sombrero. Por un lado, actúa como comandante de las misiones civiles en virtud del nombramiento por el Consejo<sup>47</sup> y, por otro lado, es el director general de la CPCC como estructura organizativa del SEAE. Por su parte, al frente de cada misión civil se encuentra un jefe de misión que asume el mando en la zona de operaciones.

El Alto Representante garantiza la ejecución de las decisiones del Consejo relativas a las misiones y operaciones. En su labor le asiste el Estado Mayor, MPCC y CPCC. Sin embargo, es importante recordar que ni el Alto Representante ni la MPCC o la CPCC están en la cadena de mando de las misiones y las operaciones. La responsabilidad de la creación y la determinación de mandato y de los objetivos reside en el Consejo. El COPS, órgano preparatorio del Consejo, compuesto por representantes de los Estados miembros, ejerce el control político y la dirección estratégica de las misiones y operaciones de gestión de crisis. Los comandantes en los centros de operaciones aseguran el mando a nivel estratégico mientras que los comandantes sobre el terreno ejercen el control operacional. Es importante resaltar que los directores de la CPCC y de la MPCC tienen un doble sombrero: por un lado, son directores de sendos departamentos del SEAE y, por otro lado, son los comandantes de las misiones de gestión de crisis. Sin embargo, ambas funciones están separadas y los departamentos del SEAE no están en la cadena de mando de las misiones civiles y militares. Esto es, el SEAE presta asistencia al comandante, pero no imparte instrucciones a las misiones y operaciones.

---

<sup>46</sup> Después de la reorganización en 2025: Civilian Operational Headquarters (CivOpsHQ).

<sup>47</sup> Véase, a título de ejemplo, el art. 5, apdos. 1 y 2, de la Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia) (DO L 138, de 24 de mayo de 2013, p. 15): «1. El Director de la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC) será el Comandante civil de la operación de la EUBAM Libia. 2. El Comandante de la operación civil ejercerá, bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (CPS) y la autoridad general del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), el mando y control estratégico de la EUBAM Libia».

## VI. EL ALTO REPRESENTANTE Y LAS AGENCIAS PESC

También en el ámbito de la PESC el Consejo ha optado por la creación de agencias u otro tipo de entes<sup>48</sup> con el fin de contar con estructuras administrativas flexibles y modulables al entorno o el dominio temático correspondiente.

Las agencias de la Unión Europea son diversas y pueden clasificarse principalmente según los Tratados en cuyo marco se crean (agencias no PESC —TFUE y Euratom— y las agencias PESC —TUE—). En el caso de las agencias no pertenecientes a la PESC, la institución supervisora es la Comisión Europea. En el caso de las agencias PESC<sup>49</sup>, la supervisión está asegurada por el Alto Representante. Con arreglo al art. 24, apdo. 1, TUE, la PESC está sujeta a normas y procedimientos específicos. Por consiguiente, las agencias de la PESC también gozan de un «estatuto excepcional» (Butler, 2023). Es importante señalar que las agencias de la PESC tienen una base jurídica diferente de la de las agencias ajenas a la PESC. Sus actos fundacionales son adoptados por el Consejo sobre bases jurídicas de la PESC a propuesta del Alto Representante o un Estado miembro.

El incremento de la actividad política en el ámbito de la PESC y una sensibilidad cada vez mayor por parte de los Estados miembros implican la aparición de nuevas estructuras administrativas<sup>50</sup>. En la práctica, la presencia de los Estados miembros en los órganos de gobierno de estas agencias tiende a tensar los límites de sus normas de gobernanza con el fin de lograr una mayor autonomía para ellas mismas, en contraste con lo que fue inicialmente previsto en sus actos constitutivos, lo que ha llevado a algunos a pensar —erróneamente— que son entes «intergubernamentales». Al contrario, las agencias PESC son agencias de la Unión Europea, y, de acuerdo con el art. 18 TUE, el Alto Representante asegura la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión también con respecto a las actividades de las agencias y otros entes de la PESC. A efectos prácticos de gestión ordinaria, las diferentes

<sup>48</sup> Misiones y operaciones PCSD, REUE, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), etc.

<sup>49</sup> Agencia Europea de Defensa (AED), Centro de Satélites de la UE (CSUE), Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE), Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) y Escuela Diplomática de la Unión Europea (EDUE).

<sup>50</sup> Las primeras agencias PESC —el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE) y el Instituto de Estudios de Seguridad (IESUE)— fueron creadas por la Unión Europea Occidental (UEO) y solo se integraron en el ordenamiento jurídico de la Unión a raíz de la desintegración de la UEO. Hoy en día, contamos con varias agencias PESC, un creciente número de las misiones y operaciones de la PCSD, la cooperación estructurada permanente o el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), por citar solo algunas entidades de la PESC/PCSD recientemente surgidas.

funciones del Alto Representante en las agencias han sido delegadas en las estructuras organizativas del SEAE<sup>51</sup>.

Además, el Alto Representante ejerce un papel de supervisión «ejecutivo», proporcionando la «dirección operativa» al CSUE y a la IESUE<sup>52</sup>. En el caso de la AED, el Alto Representante es el «director de la Agencia» responsable de «la organización y el funcionamiento general», así como de garantizar que la Agencia aplique las directrices y las orientaciones políticas facilitadas por el Consejo y la Junta Directiva de la AED<sup>53</sup>.

A diferencia de las «agencias del TFUE», el Parlamento Europeo y la Comisión no participan activamente en la creación y gestión de estas agencias, aunque, debido a la transversalidad de ciertas actividades, las agencias PESC deben cooperar con la Comisión. En algunos casos un representante de la Comisión está presente en los órganos de gobierno<sup>54</sup>.

La AED debe cooperar activamente con la Comisión en los ámbitos relacionados con la investigación, el desarrollo tecnológico y la industria europea de la defensa<sup>55</sup>. No hay que olvidar la cartera recientemente creada del comisario de Defensa<sup>56</sup> y las intersecciones de su cartera con las responsabilidades del Alto Representante, que se han señalado anteriormente en relación también con el Grupo para la Unión de Defensa creado por la presidenta de la Comisión en enero de 2025.

El CSUE puede cooperar con la Comisión «con el fin de maximizar las sinergias y complementariedad con otras actividades de la Unión»<sup>57</sup>. Esta

<sup>51</sup> De conformidad con el considerando 7 de la decisión de creación del SEAE, «[e]l Alto Representante, o su representante, debe ejercer las responsabilidades previstas en los actos de fundación respectivos de la Agencia Europea de Defensa, del Centro de Satélites de la Unión Europea, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa [...]».

<sup>52</sup> El art. 3, apdo. 2, de la Decisión 2014/75/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014, relativa al Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (DO L 41 de 12.2.2014, p. 13) (decisión de creación del IESUE) y Decisión 2014/401/PESC del Consejo, de 26 de junio de 2014, relativa al Centro de Satélites de la Unión Europea (DO L 188 de 27.6.2014, p. 73) (decisión de creación del CSUE), respectivamente.

<sup>53</sup> Art. 7 de la decisión de creación de la AED.

<sup>54</sup> Art. 8, apdo. 1, de la decisión de creación de la AED; art. 6, apdo. 3, de la decisión de creación del CSUE; y el art. 5, apdo. 3, de la decisión de creación del IESUE.

<sup>55</sup> Art. 5, apdo. 3, letras d) y e), de la decisión de creación de la AED.

<sup>56</sup> A partir del 1 de diciembre de 2024, el Sr. Andrius Kubilius ocupa el cargo de comisario de Defensa y Espacio.

<sup>57</sup> Art. 2(i) y art. 18 de la decisión de creación del CSUE.

cooperación estará supeditada al establecimiento de acuerdos administrativos específicos<sup>58</sup> que deberán ser aprobados por la Junta Directiva del CSUE, donde están representados todos los Estados miembros y que es presidida por el Alto Representante (o su representante del SEAE<sup>59</sup>).

El Alto Representante da las instrucciones operativas sin perjuicio de las prerrogativas del director y de la Junta Directiva. Esto significa que las funciones que no están específicamente reservadas a la Junta Directiva, como la toma de decisiones internas en la agencia, y al director, es decir, la gestión diaria de la agencia, entran, por defecto, en el ámbito de la dirección operativa impartida por el Alto Representante.

Los acuerdos celebrados entre las agencias y terceras entidades podrían tener repercusiones operativas en las actividades principales, así como en otros ámbitos de la PESC en los que el Alto Representante debe garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión. Por consiguiente, el Alto Representante debe disponer de un derecho de control desde la fase de negociación y estar en condiciones de ejercer cierto control sobre las relaciones entre las agencias y terceras entidades.

En el caso del CSUE, en el ejercicio de la dirección operativa, el Alto Representante podrá negarse a dar curso a una solicitud dirigida al CSUE de suministrar un producto o servicio que no forme parte de las misiones esenciales del CSUE o cuando la prestación de tal servicio perjudique un interés en el ámbito de la PESC o de la PCSD.

## VII. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE EN LA JURISPRUDENCIA

### 1. EL ALTO REPRESENTANTE EN LA JURISPRUDENCIA

Pese al número de prerrogativas institucionales del Alto Representante, este no había actuado ante el Tribunal de Justicia ni el Tribunal General ni de manera activa ni pasiva. Ha sido el SEAE el que ha sido parte en procedimientos ante el Tribunal generalmente en cuestiones administrativas. Sin embargo, la cuestión del *locus standi* del Alto Representante en asuntos interins-

<sup>58</sup> Por ejemplo, en el marco de esta cooperación, la Comisión confió al CSUE la aplicación de un componente del Programa Espacial de la UE, Copernicus SESA. En este contexto, el SATCEN podrá suministrar productos y servicios específicos a la Comisión y a sus usuarios autorizados.

<sup>59</sup> El representante del Alto Representante en el CSUE es el enviado especial para el espacio (función desempeñada por un alto cargo del SEAE).

titucionales se había planteado ya en la doctrina, pero no había llegado nunca a materializarse hasta el año 2022 con la intervención del Alto Representante en el asunto relacionado con la firma del acuerdo de pesca con Gabón<sup>60</sup>.

Ya en 2011, en el marco del acuerdo de transferencia de piratas con Mauricio se discutió la posibilidad de intervenir en apoyo del Consejo, siendo el Alto Representante quien había presentado la propuesta de firma y celebración del acuerdo. La decisión de firma y celebración estaba basada en el art. 37 TUE como base jurídica material y el Parlamento reclamaba la adición de una base jurídica del espacio de libertad, seguridad y justicia, lo que le habría dado un rol en la celebración del mismo (Hoffmeister y Havas, 2023: 18). No obstante, finalmente, la entonces alta representante Catherine Ashton no solicitó intervenir en este asunto.

La primera solicitud de intervención ante el Tribunal de Justicia llegaría pues en el contexto de otro acuerdo internacional —esta vez un acuerdo de pesca— con Gabón durante el mandato de Josep Borrell como alto representante. El Alto Representante claramente carece de prerrogativas en el marco de un acuerdo de pesca en su calidad de Alto Representante. Podría tenerlas como vicepresidente de la Comisión, pero en ese caso no necesitaría intervenir ante el Tribunal, puesto que la Comisión ya era parte en el asunto. Sin embargo, puesto que la controversia entre Comisión y Consejo versaba sobre el alcance de la representación exterior en relación con la firma de un acuerdo internacional, este asunto tenía la capacidad de afectar indirectamente a las prerrogativas del Alto Representante en relación con la posible interpretación del art. 218.5 TFUE y los acuerdos internacionales en materia PESC.

En este caso, la Comisión había negociado un protocolo al acuerdo de pesca entre la UE y Gabón siguiendo las directrices de negociación del Consejo. En el momento de la firma, el Consejo decidió encargarle al embajador portugués ante la UE que firmara en nombre de la UE. En ese momento, Portugal ocupaba la Presidencia rotatoria del Consejo. Para la Comisión, este acto vulneraba el art. 17.1 TUE según el cual la Comisión representa exteriormente a la Unión excepto en la PESC y otras excepciones establecidas en los Tratados. En particular, en la PESC, esta es una atribución del Alto Representante. Por ello, el Alto Representante presentó una demanda de intervención en el caso el 6 de enero de 2022 y el presidente del Tribunal aceptó su solicitud en un auto de 3 de marzo de 2022, convirtiéndose en la primera vez en la que el Alto Representante actuaba en cuanto tal ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>60</sup> Auto del presidente del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2022, asunto C-551/21, Comisión/Consejo, EU:C:2022:163.



En su demanda de intervención, el Alto Representante alegó en primer lugar que formaba parte de las «instituciones de la Unión». Con carácter subsidiario, alegó que debía considerarse que es un órgano u organismo de la Unión en el sentido del art. 40.2 del Estatuto del Tribunal de Justicia y que tiene interés en la solución del litigio en el sentido del art. 40.2<sup>61</sup>.

En efecto, el Alto Representante tiene reconocidas atribuciones análogas a otros actores como la Comisión. En este caso, representa a la Unión en el exterior en materia PESC. Sin embargo, como hemos comentado anteriormente, el presidente del Tribunal consideró que, al no estar incluido en el art. 13.1 TUE, no podía considerarse una institución. Por lo tanto, para poder intervenir en un asunto ante el Tribunal, debía tener un interés en la solución del litigio, como era el caso, puesto que ostenta una prerrogativa análoga a la de la Comisión en virtud del art. 27.2 del TUE. El presidente del Tribunal aceptó la intervención del Alto Representante sobre esta base.

Finalmente, la sentencia del Tribunal consideró que, pese a que el Consejo tenía la capacidad de autorizar la firma, lo que entraba dentro de sus prerrogativas<sup>62</sup>, a la luz del art. 17.1 TUE, los trámites necesarios para la firma de un acuerdo internacional una vez que dicha firma haya sido autorizada por el Consejo, entre ellos el consistente en designar al signatario, están comprendidos, salvo en el ámbito de la PESC, en la competencia de la Comisión de «asumir la representación exterior de la Unión», a menos que el TUE o el TFUE atribuyan la competencia para organizar dicha firma a otra institución de la Unión<sup>63</sup>. En el ámbito de la PESC, por tanto, esos poderes corresponden al Alto Representante, como se desprende de la lectura conjunta del art. 27.2 TUE y del 218 TFUE.

El asunto *Gabón* abrió la puerta a otra serie de intervenciones del Alto Representante en otro ámbito importante en el que ejerce la iniciativa: el de las medidas restrictivas. Así, esta vez ante el Tribunal General, el Alto Representante intervino por primera vez en el asunto *RT France/Consejo*. En este caso, el presidente del Tribunal General aceptó también la intervención del Alto Representante, citando el auto del presidente del Tribunal en el asunto *Gabón*, sobre la base del art. 40.2 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable

<sup>61</sup> Auto del presidente del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2022, Comisión/Consejo, C-551/21, EU:C:2022:163, apdo. 4.

<sup>62</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de abril de 2024, Comisión/Consejo, C-551/21, EU:C:2024:281, apdo. 66.

<sup>63</sup> *Ibid.*, apdo. 77.

al Tribunal General en virtud del art. 53.1 de dicho Estatuto<sup>64</sup>. Tras este primer caso, el Alto Representante ha solicitado intervenir en varios asuntos relacionados con medidas restrictivas tanto ante el Tribunal General como ante el Tribunal de Justicia<sup>65</sup>.

Dada la naturaleza de las solicitudes de intervención, y teniendo en cuenta el coste en términos de tiempo y de personal que implica la participación en procedimientos en Luxemburgo, es importante que la intervención del Alto Representante aporte un valor añadido, ya sea porque tiene un interés institucional en defender sus prerrogativas frente a otras instituciones, porque quiera defender decisiones de la UE en cuyo origen se encuentra o porque, con la asistencia del SEAE, quiera aportar argumentos jurídicos en los que las partes principales no hayan incidido (Hoffmeister y Havas, 2023: 23).

Más allá de la intervención, la posible participación activa o pasiva del Alto Representante en una acción directa por la vía del recurso de anulación (art. 263 TFUE) o del recurso por omisión (art. 265 TFUE) todavía no se ha planteado. Tampoco se ha planteado su posible participación en un procedimiento de dictamen. En principio, el apdo. 11 del art. 218 TFUE únicamente recoge la posibilidad de que un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión puedan solicitar un dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. Es cierto que no todas las instituciones de la Unión se encuentran legitimadas para solicitar un dictamen al Tribunal de Justicia, sino únicamente aquellas con un rol en el marco del art. 218 TFUE. Así, la legitimación del Parlamento Europeo únicamente fue reconocida en el Tratado de Niza<sup>66</sup>. Pese a su rol atribuido por el art. 218 TFUE en relación con la PESCE que hemos comentado anteriormente, y en virtud de la doble función del procedimiento de dictamen, es lamentable la exclusión del Alto Representante de este procedimiento. Tal vez el Alto Representante encuentre inspiración en el Parlamento, no solo en el marco del art. 218 TFUE, sino también en las sentencias *Les Verts* o *Tchernobyl*<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Auto del presidente de la Gran Sala del Tribunal General de 11 de mayo de 2022, RT France/Consejo, T-125/22 (no publicado), apdo. 4.

<sup>65</sup> Véanse, entre otros, Auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2023, Consejo/ Mazepin, C-585/23 P, EU:C:2023:922; Auto del presidente de la Sala Primera del Tribunal General de 16 de noviembre de 2022, A2B Connect BV/ Consejo, T-307/22 (no publicado), apdo. 4.

<sup>66</sup> Véase el antiguo art. 300 TCE en la versión de Ámsterdam (disponible en [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec\\_1997/art\\_300/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_1997/art_300/oj)) o el art. 300.6 TCE en la versión de Niza (<https://is.gd/EDk2tE>).

<sup>67</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Parti écologiste «Les Verts»/ Parlamento Europeo, asunto 294/83, EU:C:1986:166, párrafos 23-25; y de 22 de

## 2. EL SEAE EN LA JURISPRUDENCIA

### 2.1. *Asuntos de personal*

Aunque la mayor parte de los asuntos que afectan al SEAE se refieren a reclamaciones del personal actualmente ante el Tribunal General<sup>68</sup>, en ocasiones los solicitantes deciden interponer recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales que también implican al SEAE. Los órganos jurisdiccionales nacionales no están familiarizados con el marco institucional, en particular con la arquitectura de la PCSD, por lo que, en algunos de estos asuntos, han planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial.

Del mismo modo, también pueden ejercitarse demandas de indemnización por daños y perjuicios contra el SEAE como posible parte demandada. Aunque estos asuntos son escasos, pueden abordar cuestiones de importancia institucional, como por ejemplo la capacidad jurídica de las misiones PCSD en el asunto *CO*<sup>69</sup>, o incluso de naturaleza constitucional en el asunto *KS y KD*<sup>70</sup> (Hoffmeister y Havas, 2023: 17-18).

Los asuntos acumulados *KS y KD* plantean la importante cuestión de si el Tribunal de Justicia es competente para conocer de litigios relativos a presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por entidades de la Unión si dichas violaciones se produjeron en el marco de la PESC y cuáles son, en su caso, los límites de dicha competencia.

### 2.2. *El SEAE y las misiones PCSD en la jurisprudencia*

Otro tema recurrente en la jurisprudencia es la relación del SEAE con las misiones PCSD. Como hemos mencionado anteriormente, el papel del SEAE se limita al apoyo del Alto Representante por medio de la puesta a disposición de la estructura administrativa del CPCC y del MPCC al comandante de las misiones civiles y militares no ejecutivas, con su doble sombrero, para permitir la planificación y ejecución de la misión.

---

mayo de 1990, Parlamento/Consejo, asunto 70/88, EU:C:1990:217.

<sup>68</sup> El SEAE tiene la capacidad de defenderse en los tribunales en los asuntos de personal. Véanse, a título de ejemplo, asunto T-681/20, OC/EEAS, EU:T:2022:422, o el asunto T-88/21, Paesen/EEAS, EU:T:2022:631.

<sup>69</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 2022, *CO* y otros / *MJ* y otros, EU:C:2022:126.

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2024, asuntos acumulados C-29/22 P, C-44/22 P, EU:C:2024:725 (recurso de casación contra el Auto del Tribunal General de 10 de noviembre de 2021, *KS y KD*/ Consejo y otros).

De esta forma, en la sentencia del asunto *CO*<sup>71</sup>, confirmada posteriormente por la Sentencia del Tribunal General de 26 de julio de 2023 en el asunto T-776/20, *Stockdale*, el Tribunal aclaró que la misión EULEX Kosovo dispone tanto de la capacidad de contratar su propio personal como de la capacidad de defenderse en los tribunales. En consecuencia, la única parte demandada por responsabilidad contractual puede ser la misión EULEX Kosovo, y no el SEAE. El Tribunal ha entendido que las misiones PCSD deben ser consideradas como elementos o estructuras organizativas de la Unión que, a efectos de los procedimientos judiciales, pueden ser asimiladas a órganos y organismos de la Unión.

### 2.3. Delimitación de la competencia jurisdiccional en el ámbito de la PESCE

La relación del SEAE con misiones PCSD hizo también que el SEAE fuera parte en el asunto *KS y KD*. Esta jurisprudencia cobró especial relevancia en relación con la delimitación de la competencia del Tribunal en el ámbito de la PESCE, que aclara también los roles de las distintas instituciones en la toma de decisiones en la PESCE, con especial atención en el concepto de decisiones políticas o estratégicas que corresponden al Consejo.

Así, en el asunto *KS y KD* el Tribunal admite que las disposiciones expresas del Tratado no le permiten ejercer su plena jurisdicción sobre toda la política PESCE. Así, el Tribunal delimita la exclusión de su jurisdicción a las elecciones estratégicas o políticas en el ámbito de la PESCE, y específicamente en el ámbito de la PCSD, en línea con los principios generales y los valores fundamentales del derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia ofrece una visión general del derecho de la Unión en lo que respecta a su competencia en el ámbito de la PESCE y recuerda que en el ámbito de la PESCE su competencia está sujeta a limitaciones. Estas limitaciones deben interpretarse de manera restrictiva<sup>72</sup>.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisa que debe interpretar el derecho de la Unión a la luz de sus principios constitucionales, en particular que la Unión se basa en el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y el respeto del Derecho internacional. El control de los derechos fundamentales, garantizado en el ordenamiento jurídico de la Unión, es aplicable en todas las situaciones reguladas por el derecho de la Unión, incluida la PESCE<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Véanse, sobre todo, los apdos. 40-46 de la sentencia *CO*.

<sup>72</sup> Véase la sentencia *KS y KD*, apdos. 62-63.

<sup>73</sup> *Ibid.*, apdos. 66-68.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que la limitación de su competencia en la PCSD es una de esas normas específicas a las que está sujeta la PESC. Acto seguido, el Tribunal delimita lo que está dentro de su competencia<sup>74</sup>.

Así, del razonamiento del Tribunal resulta que no tiene competencia para los actos y omisiones directamente relacionados con las decisiones políticas o estratégicas llevadas a cabo por las instituciones o agencias de la Unión en el marco de la PESC y, en particular, de la PCSD. Dichos actos y omisiones incluyen, en particular, la identificación de los intereses estratégicos de la Unión y la definición tanto de las medidas que deban emprenderse como de las posiciones que deba adoptar la Unión.

Por el contrario, la competencia del Tribunal de Justicia puede basarse en el hecho de que los actos y omisiones no están directamente relacionados con decisiones políticas o estratégicas en el ámbito de la PESC, incluida la PCSD.

En cuanto a las «decisiones políticas o estratégicas» en materia de PESC, es decir, fuera de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, se encuentra<sup>75</sup> la elección realizada por el Consejo relativa a los recursos que deben ponerse a disposición de una misión PCSD, ya que esta elección forma parte de las opciones políticas y estratégicas de la PESC<sup>76</sup>.

Del mismo modo, la decisión de retirar una parte del mandato de una misión PCSD (supresión de las disposiciones pertinentes de la decisión del Consejo, es decir, la obligación de la misión de garantizar la adecuada investigación, enjuiciamiento y aplicación de determinados delitos) forma parte plenamente de las decisiones políticas o estratégicas de la PESC<sup>77</sup>.

Fuera de las opciones políticas o estratégicas en materia de PESC estarían —y, por tanto, son de la competencia del Tribunal de Justicia— la supuesta falta de personal adecuado o la elección del personal empleado en una misión PCSD. Estas cuestiones son de gestión corriente, que forma parte de la ejecución del mandato de la misión y no está directamente relacionada con las decisiones políticas o estratégicas tomadas<sup>78</sup>.

Tampoco forman parte de las opciones políticas o estratégicas, según el Tribunal, los actos de gestión administrativa o actos puramente procedimentales, como, por ejemplo, la inexistencia de disposiciones relativas a la asistencia jurídica gratuita en el marco de un procedimiento de revisión, la falta de facultades de ejecución conferidas al procedimiento de revisión o a la inexistencia de vías de recurso por las infracciones constatadas en el procedimiento

<sup>74</sup> *Ibid.*, apdos. 116-117.

<sup>75</sup> *Ibid.*, apdo. 126.

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, apdo. 136.

<sup>78</sup> *Ibid.*, apdos. 127-131.

de revisión<sup>79</sup>. Por último, la inexistencia de medidas correctoras a la falta de un examen jurídico riguroso y la falta de adopción de medidas individuales tampoco están directamente relacionadas con las decisiones políticas o estratégicas del Consejo en el marco de la PESCE<sup>80</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES

Este artículo pretendía hacer una aproximación a las figuras del Alto Representante y del SEAE desde dentro, centrándonos en los elementos que a nuestro juicio más influyen en la definición de estas dos figuras tan jóvenes. La juventud institucional del Alto Representante y del SEAE, unida a la ausencia de una clara definición del Alto Representante y del SEAE en el Derecho de la Unión, implica en cierta medida que su perfil institucional va a depender de lo que quieran y sean capaces de hacer con su mandato.

Por un lado, la capacidad del Alto Representante de perfilar su mandato como vicepresidente de la Comisión está limitada por la capacidad de organización interna del presidente de la Comisión, que a través de este poder puede crear una estructura organizativa que limite el potencial coordinador del Alto Representante, que, en principio, debería derivar del art. 18.4 TUE. Asimismo, en lo relativo a la PESCE, el Alto Representante está limitado por los mecanismos de toma de decisiones en el seno del Consejo.

Sin embargo, por otro lado, el efecto del Alto Representante como personaje político se ve ampliado por el carácter unipersonal de esta figura institucional. Así, la personalidad del Alto Representante tiene un papel relevante en el desarrollo de su mandato y la delimitación de sus límites, dentro de las disposiciones de los Tratados (véanse las declaraciones del alto representante Josep Borrell que hemos comentado anteriormente). Lógicamente, el apoyo político con el que cuente el Alto Representante es también importante, tanto en el Consejo como en el arco parlamentario europeo.

La juventud, la ausencia de una categorización institucional clara y la definición de estas figuras sobre la base de sus atribuciones lógicamente han derivado en una jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General que han contribuido a aclarar su figura y que ha tenido un papel importante en su relación con las instituciones de la Unión. En lo que respecta al Alto Representante, claramente la jurisprudencia del Tribunal ha determinado que no es una institución. Sin embargo, sus atribuciones, que ha contribuido a

<sup>79</sup> *Ibid.*, apdos. 130-131.

<sup>80</sup> *Ibid.*, apdos. 132-135.

definir, demuestran un rol importante que debería equipararse a otros actores, por ejemplo, en la celebración de acuerdos internacionales, y recibir legitimación activa para defender sus prerrogativas.

Mientras que, en palabras de Castillo de la Torre, la Comisión vive un proceso constante de redefinición de su papel (2023: 70), el Alto Representante y el SEAE viven todavía en un proceso de definición y de afirmación, tanto en el plano político e interinstitucional como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

El rol del Alto Representante se perfila, pues, también dentro del equilibrio interinstitucional existente, que la jurisprudencia del Tribunal contribuye a definir. El Alto Representante, como otras figuras institucionales en el derecho constitucional de la Unión, no puede prescindir de las atribuciones del resto ni considerarse aisladamente en el ejercicio de sus propias atribuciones (Mangas Martín, 2015: 17). Por lo tanto, como hemos apuntado anteriormente, la evolución del Alto Representante y vicepresidente de la Comisión depende también de la redefinición y de la expansión de la Comisión en una *Comisión geopolítica*.

En lo que respecta al SEAE, según el art. 2 de la decisión de creación, este debe apoyar al Alto Representante en cada una de sus funciones sin afectar a «los cometidos normales de los servicios de la Comisión» (ni de la Secretaría General del Consejo). La creación de servicios como la Dirección General para Oriente Medio, Norte de África y el Golfo (si bien sobre la base de servicios de la Comisión encargados de cooperación al desarrollo y ampliación), dirigida por el antiguo secretario general del SEAE, el italiano Stefano Sannino, plantea la pregunta de cómo afectará este nuevo servicio a «los cometidos normales» del SEAE en esta región como servicio de apoyo a la alta representante en su calidad de vicepresidenta de la Comisión. Probablemente, todo dependerá de la fuerza coordinadora que la alta representante sea capaz de ejercer en el Colegio de Comisarios, con su estructura organizativa un tanto confusa, pero también el SEAE con respecto a los servicios de la Comisión.

En lo que respecta a la PESC, el rol del Alto Representante está, como apuntábamos también, muy limitado por la regla de la unanimidad en la adopción de actos jurídicos en la PESC y por la proliferación de actos atípicos que, según la interpretación del Servicio Jurídico del Consejo, requieren la aplicación del consenso. En cuanto al éxito de las misiones PCSD, también está limitado por la existencia de contribuciones nacionales.

En cuanto a su función con arreglo al art. 18, apdo. 2, TUE, el Alto Representante debe velar asimismo por la correcta aplicación de sus orientaciones políticas y operativas por las agencias PESC. No obstante, también debe asegurarse de que estas agencias reciban contribuciones cada vez más importantes del presupuesto de la Unión, gestionado por la Comisión de la

que es vicepresidente en virtud del art. 18.4 TUE. Por lo tanto, en este contexto, el equilibrio entre las diferentes funciones del Alto Representante dista mucho de ser fácil. A menudo requiere un ejercicio de equilibrio importante para mantener el presupuesto propio de las agencias, procedente de las contribuciones de los Estados miembros, y los ingresos procedentes del presupuesto comunitario. En definitiva, probablemente, lo que los sucesivos altos representantes puedan hacer con su mandato va a depender con frecuencia de lo que, por un lado, la Comisión y, por otro, el Consejo y los Estados miembros quieran que hagan: desde el momento de su nombramiento y elección del perfil político hasta el ejercicio concreto de sus atribuciones.

En última instancia, también depende de los Estados miembros el anclaje institucional de la figura del Alto Representante en el derecho primario. En este sentido, y a la luz de la jurisprudencia *Gabón*, sería deseable que una hipotética reforma de los Tratados reconociese al Alto Representante como institución en el art. 13 TUE, junto con el reconocimiento del *locus standi* necesario para defender sus prerrogativas en Luxemburgo.

### Bibliografía

- Andrés Sáenz de Santamaría, P. (2016). La Unión Europea y el derecho de los tratados: una relación compleja. *Revista Española de Derecho Internacional*, 28 (2), 51-102. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.02>.
- Behrmann, G. y Marquardt, S. (2022). Der Europäische Auswärtige Dienst: seine Funktion und Arbeitsweise. En A. von Arnault y M. Bungenberg (eds.). *Europäische Aussenbeziehungen* (pp. 315-348). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845299471-315>.
- Blockmans, S. y Hillion, C. (eds). (2013). *EEAS 2.0: A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*. Swedish Institute for European Policy Studies. Disponible en: <https://is.gd/WesuoZ>.
- Blockmans, S. y Wessel, R. A. (2021). The EEAS at ten: reason for a celebration? *European Foreign Affairs Review*, 26, 5-12. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/eerr2021002>.
- Butler, G. (2023). EU agencies within the common foreign, security, and defence policies. *EU Law Live*, 2-10-2023. Disponible en: <https://is.gd/cCJbUT>.
- Castillo de la Torre, F. (2023). La Comisión Europea y el interés general de la Unión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 31-73. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.02>.
- Eeckhout, P. (2012). *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606634.001.0001>.
- Erkelens, L. y Blockmans, S. (2012). Setting up the European External Action Service: an institutional act of balance. *European Constitutional Law Review*, 8, 246-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019612000168>.



- Fouéré, E. (2016). The EU Special Representatives: a dwindling but resilient resource at the service of EU Foreign and Security Policy. *CEPS Policy Brief*, 348. Disponible en: <https://is.gd/ID2ksi>.
- Gatti, M. (2014). Coherence *vs.* conferred powers? The case of the European External Action Service. En L. S. Rossi y F. Casolari (eds.). *The EU after Lisbon: amending or coping with the existing treaties?* (pp. 241-265). The Hague: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-04591-7\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-04591-7_10).
- Gatti, M. (2016). *European External Action Service: promoting coherence through autonomy and coordination*. Leiden: Brill Nijhoff. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/9789004323612>.
- González Alonso, L. N. (2008). ¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la UE en el Tratado de Lisboa. En J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.). *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional* (pp. 393-403). Madrid: Iustel.
- González Alonso, L. N. (2021). Descifrando la gobernanza de la «nueva» política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 70, 845-865. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.70.01>.
- Gosalbo Bono, R. y Naert, F. (2016). The reluctant (Lisbon) Treaty and its implementation in the practice of the Council. En P. Eeckhout y M. López-Escudero (eds.). *The European Union's External Action in Times of Crisis* (pp. 13-84). Oxford: Hart Publishing.
- Govaere, I. (2010-2011). Multi-faceted single legal personality and a hidden horizontal pillar: EU external relations post-Lisbon. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 13, 87-111. Disponible en: <https://doi.org/10.5235/152888712801752906>.
- Guinea Llorente, M. (2010). El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37, 761-800. Disponible en: <https://bit.ly/4ihP1xL>.
- Hoffmeister, F. y Havas, L. (2023). The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy before the Court of Justice of the European Union. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 1, 13-30. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-1-13>.
- Karagiannis, S. (2022). Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en tant que membre de la Commission. *Cahiers de Droit Européen*, 1, 29-144.
- Mahnic, P. (2019). The process of integration of the CFSP into the evolving Constitutional legal order of the EU: Article 218 TFEU. *Zbornik Znanstvenih Razprav*, 79, 107-223.
- Mangas Martín, A. (2015). El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 13-42. Disponible en: <https://bit.ly/4kFmcwU>.
- Marquardt, S. (2017). Still new kids on the EU's institutional block? The High Representative and the European External Action Service seven years after the

- entry into force of the Treaty of Lisbon. En J. Czuczai y F. Naert (eds.). *The EU as a global actor - bridging legal theory and practice: liber amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono* (3-37). Leiden: Brill Nijhoff. Disponible en: [https://doi.org/10.1163/9789004347175\\_002](https://doi.org/10.1163/9789004347175_002).
- Marquardt, S. y Rodríguez Sánchez-Tabernero, S. (2022). The legal basis for international agreements in the field of development cooperation post-Lisbon, and its potential as a catch-all provision: *Commission v Council (Philippines PCA)*. En G. Butler y R. A. Wessel (eds.). *EU External Relations Law: The Cases in Context* (725-734). Oxford: Hart Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509939725.ch-067>.
- Marquardt, S., Orgovan, E. y Raoult, E. (2023). The legal and institutional nature of EU civilian crisis management missions in the light of the case law of the Court of Justice of the European Union. En S. Marquardt y S. Blockmans (eds.). *The European Union's contribution to international peace and security. Liber amicorum in honour of Gert-Jan van Hegelsom* (pp. 131-162). Leiden: Brill Nijhoff. Disponible en: [https://doi.org/10.1163/9789004532106\\_007](https://doi.org/10.1163/9789004532106_007).
- Martenczuk, B. (2008). The external representation of the European Union: from fragmentation to a single European voice? En A. Fischer-Lescano, H. P. Gasser, T. Marauhn y N. Ronzitti (eds.). *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag* (953-968). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845209593-953>.
- Martínez Capdevila, C. y Blázquez Navarro, I. (2013). La incidencia del Artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 28, 197-219.
- Merket, H. (2012). The European External Action Service and the nexus between CFSP/CSDP and development cooperation. *European Foreign Affairs Review*, 17, 625-651. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/eerr2012042>.
- Piris, J. C. (2010). *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762529>.
- Santos Vara, J. (2011). El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior. *Revista General de Derecho Europeo*. Disponible en: <https://is.gd/oHj8g6>.
- Thym, D. (2011). The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security and Defence Executive. *European Constitutional Law Review*, 7 (3), 453-480. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019611300053>.
- Vanhoonacker, S. y Reslow, N. (2010). The European External Action Service: living forwards by understanding backwards. *European Foreign Affairs Review*, 15 (1), 1-18. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/eerr2010001>.
- Vimont, P. (2021). Esprit de corps: has the EEAS missed something? *European Foreign Affairs Review*, 26 (1), 13-24. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/eerr2021003>.