

# TESIS DOCTORAL



**UCAM**  
UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

## ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

*Programa de Doctorado en Ciencias Sociales*

---

### EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

*Autor:*

Alberto Franceschi Candeo

*Directores:*

Dr. D. Pablo Miró Colmenárez

Dr. D. Pablo Blesa Aledo

*Murcia, julio de 2025*





**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

**TESIS DOCTORAL**

**ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

*Programa de Doctorado en Ciencias Sociales*

---

**EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE  
LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA  
EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN**

*Autor:*

Alberto Franceschi Candeo

*Directores:*

Dr. D. Pablo Miró Colmenárez

Dr. D. Pablo Pablo Blesa Aledo

*Murcia, julio de 2025*



### **AUTORIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN**

El Dr. D. Pablo Javier Miró Colmenárez y el Dr. D. Pablo Salvador Blesa Aledo como Directores<sup>①</sup> de la Tesis Doctoral titulada “EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN” realizada por D. Alberto Franceschi Candeo en el Programa de Doctorado de Ciencias Sociales, **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al, Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, modificado por el R.D. 576/2023, de 4 de julio, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

En Murcia a 2 de julio de 2025.

Pablo J. Miró Colmenárez  
21683159R  
Firmado digitalmente  
por Pablo J. Miró  
Colmenárez  
21683159R  
Fecha: 2025.09.18  
11:44:18 +02'00'

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pablo J. Miró Colmenárez', written over a light blue grid background.

<sup>①</sup> Si la Tesis está dirigida por más de un Director tienen que constar y firmar ambos.

## RESUMEN

La labor de los Estados europeos en el ámbito de la Política Exterior y de Defensa Común ha sido durante mucho tiempo el área más sensible y susceptible de verse afectada por el proceso de integración común. delicadeza objetiva.

El marcado carácter intergubernamental, con un papel preponderante de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, frente a las instituciones europeas; y un papel muy reducido para el poder de revisión judicial. En particular, al Tribunal de Justicia no se le ha concedido, ni todavía se le concede, plena libertad en cuestiones de PESC como en otros ámbitos políticos. Sin embargo, dada la persistencia de estas características específicas, la integración en el ámbito de la política exterior y de seguridad común ha dado pasos objetivos hacia adelante.

La PESC ha estado sometida a dos fuerzas, en teoría divergentes. Por un lado, la PESC ha sido objeto de avances objetivos, codificados en las diferentes y crecientes atribuciones políticas e institucionales que se pueden leer en la sucesión de Tratados; por otro lado, el carácter intergubernamental y el papel reducido del poder judicial también se han confirmado con el paso del tiempo y los tratados.

A pesar de la voluntad de las partes contratantes de mantener algunas características especiales en el ámbito de la PESC, el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha seguido creciendo inevitablemente tanto en la fase del Tratado de Maastricht como en la de Lisboa y posteriormente al Tratado de Lisboa.

Hay dos razones, una endógena y otra exógena: a) por un lado, es precisamente la tensión entre las dos fuerzas divergentes la que crea un espacio cada vez mayor para la intervención del Tribunal; por otro lado, hay un aumento de desafíos de carácter geopolítico que hacen del ámbito de la PESC uno de los más relevantes durante la fase actual.

Las dos fuerzas divergentes han producido un aumento en la tasa de litigios y han abierto el camino a un mayor conflicto interinstitucional en la búsqueda de soluciones coherentes. Este conflicto, en el contexto europeo, puede abarcar diferentes dimensiones: conflicto de competencias entre los Estados y la Unión Europea, conflicto de competencias entre instituciones de la Unión Europea.

Este aumento del potencial de conflicto ha resultado en una mayor demanda de intervención por parte del Tribunal, pero a medida que la PESC ha perdido con el tiempo varias piezas de su escudo intergubernamental, la competencia limitada del Tribunal ha comenzado a expandirse gradualmente en diferentes direcciones: por tanto, el control de la legalidad de los actos de la PESC se ha vuelto cada vez más intenso; b) la motivación exógena está relacionada con el hecho de que la Unión Europea se encuentra en medio de un número creciente de desafíos geopolíticos como la lucha contra el terrorismo o la gestión de conflictos bélicos.

Estos desafíos son, por su propia naturaleza, vectores para el desarrollo de la PESC. Pero el desarrollo de la PESC significa el desarrollo de sus instrumentos, principalmente el mecanismo de medidas restrictivas, y sobre estos instrumentos, especialmente después del Tratado de Lisboa, el Tribunal adquirió verdaderos nuevos poderes de intervención que codificaron también algunos logros de la era anterior a la Tratado de Lisboa.

A lo largo de la tesis veremos cómo se ha materializado esta trayectoria de crecimiento del papel del Tribunal en el ámbito de la PESC. Analizaremos la evolución jurídica de la PESC y la jurisprudencia relevante sobre el tema durante los años de vigencia del Tratado de Maastricht, revisado en Ámsterdam y Niza. Posteriormente destacaremos la aceleración de este crecimiento que se produjo sólo después del Tratado de Lisboa a través del análisis de la jurisprudencia relevante, dividida por el tipo de áreas de intervención del Tribunal en el contexto de la PESC.

Las conclusiones discutirán las consecuencias de la trayectoria de crecimiento del papel del Tribunal en asuntos de la PESC y su posible evolución futura.

**PALABRAS CLAVE: Política exterior; seguridad; defensa; soberanía; Tribunal de Justicia; supranacionalidad.**

## **ABSTRACT**

The work of European states in the field of Common Foreign and Defence Policy has long been the most sensitive area susceptible to being affected by the process of common integration.

The marked intergovernmental nature, with a preponderant role of the Member States - gathered in the Council - compared to the European institutions; and a strongly reduced role for the judicial review power. In particular, the Court of Justice has not been, and still is not, fully granted the same freedom in Common Foreign and Security Policy (CFSP) matters as in other policy areas.

However, despite the persistence of these specific characteristics, integration in the area of common foreign and security policy has made objective progress.

The CFSP has been subjected to two forces, in theory divergent. On the one hand, the CFSP has been the object of objective steps forward, codified in the different and growing political and institutional attributions that can be read in the succession of treaties; on the other hand, the intergovernmental nature and the reduced role of the judiciary have been equally confirmed with the passing of time and treaties.

Despite the willingness of the contracting parties to maintain certain special characteristics in the field of CFSP, the role of the Court of Justice of the European Union has inevitably grown both in the period from the Maastricht Treaty to the Lisbon Treaty and after the Lisbon Treaty.

There are two motivations, one endogenous and one exogenous: a) on the one hand, it is precisely the tension between the two divergent forces that creates an ever-increasing space for the intervention of the Court; on the other hand, there is an increase in geopolitical challenges that make the CFSP area one of the most relevant during the current phase. The two divergent forces have produced an increase in the rate of litigation and have opened the way for greater interinstitutional conflict in the search for coherent solutions. This conflict, in the European context, can concern different dimensions: conflict of competences

between States and the Union, conflict of competences between institutions of the European Union.

This increased potential for conflict has resulted in increased demand for intervention by the Court, but as the CFSP has evolved over time, it has lost several pieces of its intergovernmental shield, and the limited jurisdiction of the Court has gradually begun to expand in several directions: the legality control of CFSP acts has therefore become increasingly intense; b) the exogenous motivation is linked to the fact that the European Union has found itself in the midst of a growing number of geopolitical challenges such as the fight against terrorism or the management of war conflicts.

These challenges are by their very nature vectors for the development of the CFSP. But the development of the CFSP means the development of its instruments, mainly the mechanism of restrictive measures, and on these instruments, especially after the Treaty of Lisbon, the Court has acquired real new powers of intervention which, moreover, codified some achievements from the era preceding the Treaty of Lisbon.

In the course of the thesis we will see how this growth trajectory of the Court's role in the CFSP context has materialized.

We will analyse the legal evolution of the CFSP and the relevant case law on the subject during the years of validity of the Maastricht Treaty, revised in Amsterdam and Nice; subsequently we will highlight the acceleration of this growth that occurred only after the Lisbon Treaty through the analysis of the relevant case law, divided by the typology of areas of intervention of the Court in the CFSP field.

The conclusions will discuss the consequences of the growth trajectory of the Court's role in CFSP matters and its possible future developments.

**KEYWORDS: Foreign Policy; security; defense; sovereignty; Court of Justice; supranationality.**





## AGRADECIMIENTOS

A mi querido tío, D. Ugo Francato, cuyo amor y sabiduría me han guiado a lo largo de mi vida. Este trabajo está dedicado a él y a su legado de perseverancia y determinación en el estudio.

También deseo expresar mi más profundo agradecimiento a los Directores de mi tesis, Dr. D. Pablo Pablo Miró Colmenárez y Dr. Pablo Blesa Aledo.

Su experiencia, comprensión y paciencia han contribuido a mi experiencia en el complejo y gratificante camino de investigación. No tengo palabras para expresar mi gratitud por su inmenso apoyo durante este viaje.

Un sincero agradecimiento también a todos mis amigos que estuvieron conmigo en los momentos de estrés y alegría durante este largo y retador camino. Su apoyo, confianza, soporte y cariño han sido invaluable. Cada uno de ustedes ha contribuido a mi fortaleza y ánimo de una manera u otra.



"No habrá paz en Europa mientras los Estados sigan dependiendo de sus respectivas soberanías nacionales. Debemos construir la unidad entre los pueblos y no la cooperación entre estados". Jean Monnet (1888-1979).



## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	27
<b>I - LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....</b>	<b>53</b>
<b>1.1 LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA COMO ANCESTRA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: desde 1969 hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992.....</b>	<b>55</b>
1.1.1. El nacimiento de la Cooperación Política Europea.....	55
1.1.2. Cooperación Política Europea hacia el Acta Única Europea.....	60
1.1.3. La codificación de la Cooperación Política Europea.....	63
1.1.4. Consideraciones finales sobre la Cooperación Política Europea.....	67
<b>1.2. EL NACIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009.....</b>	<b>70</b>
1.2.1. El contexto político histórico.....	70
1.2.2. Las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.....	74
1.2.3. Los cambios en la Política Exterior y de Seguridad Común introducidos por el Tratado de Ámsterdam y Niza.....	79
1.2.4. Consideraciones finales: novedades y límites de las opciones tomadas por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam y Niza con respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común.....	89
<b>1.3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE LISBOA: desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la actualidad.....</b>	<b>93</b>
1.3.1. El contexto político histórico.....	93
1.3.2. Las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.....	95
1.3.3. Consideraciones finales.....	106

<b>II - IMPACTO DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA PESC EN LA UNIÓN EUROPEA ANTERIOR AL TRATADO DE LISBOA.....</b>	<b>111</b>
<b>2.1. FRAGMENTACIÓN Y UNIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>111</b>
2.1.1. Organización, papel y deberes del Tribunal de Justicia.....	114
2.1.2. La exclusión del control judicial en el contexto de la PESC.....	116
<b>2.2. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ENTRE LA REGULACIÓN Y LA REALIDAD.....</b>	<b>125</b>
2.2.1. La superación <i>de facto</i> de la estructura de pilares.....	125
2.2.2. Las diferentes perspectivas sobre la naturaleza de las disposiciones del Tratado de Maastricht.....	127
2.2.3. Las normas primarias y secundarias de la PESC como fuente de limitación de las competencias en política exterior de los Estados miembros.....	132
2.2.4. El poder de celebrar acuerdos de la Unión Europea.....	145
<b>III - LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMÚN HASTA EL TRATADO DE LISBOA..</b>	<b>162</b>
<b>3.1. EL PROBLEMA DE LA CUESTIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>163</b>
3.1.1 El asunto Comisión / Grecia.....	167
3.1.2. El asunto Centro-Com: la relación entre la política exterior nacional y las relaciones exteriores de Europa.....	174
3.1.3. La protección del acervo comunitario y la estructura de pilares: el asunto Airport Transport Visa.....	182
3.1.4. El Asunto CEDEAO: el control de límites entre el primer y el segundo pilar.....	189
<b>IV - LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA.....</b>	<b>202</b>
<b>4.1. EL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN MATERIA DE PESC EN EL TRATADO DE LISBOA.....</b>	<b>203</b>
4.1.1 Ambigüedad del marco regulatorio sobre la competencia del Tribunal en el ámbito de la PESC tras el Tratado de Lisboa.....	203
4.1.2. La excepción de competencia con arreglo al artículo 40 TUE.....	206

4.1.3. La excepción prevista en el artículo 275, párrafo 1, apartado 2 del TFUE: el legado de la sentencia Kadi.....	213
<b>4.2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA COMPETENCIA CONSULTIVA.....</b>	<b>221</b>
4.2.1. Las fuentes de la competencia consultiva del Tribunal de Justicia en materia de acuerdos PESC.....	221
4.2.2. Virtualidad del TJUE como garantía de negociación y celebración de acuerdos internacionales.....	229
<b>4.3. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA PESC.....</b>	<b>238</b>
4.3.1. El alcance del control de legalidad por parte del Tribunal de Justicia.....	238
4.3.2. La PESC actúa como actos jurídicos.....	241
4.3.3. El problema de la separación entre la PESC y las relaciones exteriores de la Unión Europea.....	244
4.3.4. El Tribunal de Justicia y el control de los documentos de la PESC: los precedentes de Segi y Svenska Journalistförbundet.....	248
4.3.5. El Tribunal de Justicia y el control de los documentos de la PESC después de Lisboa. Los asuntos de H vs. Consejo de la Unión Europea, Elitaliana.....	252
4.3.6. El control de legalidad en la elección de la base jurídica como base para determinar la competencia del TJUE.....	260
<b>4.4. EL TRIBUNAL Y EL CONTROL DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS.....</b>	<b>278</b>
4.4.1. El marco normativo de referencia en los Tratados.....	278
4.4.2. La aplicación de la cláusula de recuperación: la revisión por parte del Tribunal de Justicia de la legitimidad de las medidas restrictivas.....	284
4.4.3. Ampliando el alcance del TJUE: los asuntos Rosneft y Bank Refah.....	300
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>327</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>343</b>



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

**AG**, Abogado General

**AR**, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común

**BVG**, BundesVerfassungsGericht

**CEDEAO**, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental

**CECA**, Comunidad Europea del Carbón y del Acero

**CED**, Comunidad Europea de Defensa

**CEEA**, Comunidad Europea para la energía atómica

**CEE**, Comunidad Económica Europea

**CEP**, Cooperación Estructurada Permanente

**CIG**, Conferencia Intergubernamental

**CPE**, Cooperación Política Europea

**JAI**, Consejo de Justicia y Asuntos de Interior

**OTAN**, Organización del Tratado del Atlántico Norte

**PCC**, Política Comercial Común

**PESC**, Política Exterior y de Seguridad Común

**TCE**, Tratado de la Comunidad Europea

**TEDH**, Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**TFUE**, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TG**, Tribunal General

**TJUE**, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TPI**, Tribunal de Primera Instancia

**TUE**, Tratado de la Unión Europea











# INTRODUCCIÓN

---



## INTRODUCCIÓN

El artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE), estipula que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es una de las instituciones europeas encargadas de garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE en la interpretación y aplicación de los tratados. Creado por el Tratado de París de 1951 por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el Tribunal inició sus actividades en diciembre de 1952, limitándose a las materias que son competencia de la CECA. Posteriormente, con el nacimiento de las demás comunidades europeas, los Estados miembros establecieron la unificación de los Tribunales de Justicia de la CECA, la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica/Euratom (CEEA) en un único organismo, aunque distinto en cuanto a las competencias atribuidas por los respectivos Tratados constitutivos.

La unicidad del Tribunal se ha mantenido gracias a las modificaciones introducidas posteriormente en los Tratados de Roma: Acta Única, Tratado de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa.

Desde sus primeros años de actividad judicial, el Tribunal ha desempeñado un papel excepcional en el ordenamiento jurídico europeo, contribuyendo al desarrollo y la evolución del derecho interno de las comunidades y, posteriormente, de la Unión Europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Desde los primeros años el Tribunal ha limitado explícitamente su papel, en este sentido podemos recordar, entre otros, lo escrito en la sentencia relativa al asunto de la República Francesa contra la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, asunto 1/54. De hecho, el presidente y los jueces han escrito que: "El Tribunal no debe pronunciarse sobre la idoneidad del sistema que ha impuesto el Tratado ni debe sugerir una revisión del Tratado, pero está obligado, en virtud del artículo 31, para garantizar el cumplimiento de la ley en la interpretación y aplicación del Tratado. "Asunto 1/54, Gobierno de la República Francesa contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Los textos están disponibles, en: [https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-1/54\\_](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-1/54_)

Además, los Estados miembros de la UE se comprometen a no someter una disputa relativa a la interpretación o aplicación de los tratados a otro mecanismo de resolución de disputas ubicado fuera del ordenamiento jurídico europeo, por lo que, como nos recuerda Butler, el TJUE ostenta un “monopolio” de control judicial sobre las actividades de las instituciones de la UE<sup>2</sup>.

Por lo tanto, la Unión Europea tiene un sistema judicial extraordinariamente avanzado en comparación con los paradigmas del derecho internacional y, en muchos aspectos, más similar a los modelos del derecho interno.

En este sentido podemos subrayar que la jurisdicción comunitaria difiere en varios aspectos de la confiada a las jurisdicciones internacionales, incluso si están institucionalizadas. En primer lugar, suele ser obligatorio; en segundo lugar, excepto para determinadas categorías de disputas, se divide en dos niveles (y, respecto de los litigios confiados a tribunales especializados, además del doble nivel, existe incluso la posibilidad de revisión); en tercer lugar, no sólo los Estados miembros tienen derecho a actuar, sino también las instituciones y organismos comunitarios, así como, aunque con ciertas restricciones, las personas físicas y jurídicas; en cuarto lugar, para determinadas categorías de controversias, la jurisdicción también es exclusiva; en quinto lugar, las sentencias, en ciertos casos, pueden tener fuerza ejecutiva.

Sin embargo, es necesario subrayar desde el principio que no todos los sectores de la vida política de la entonces Comunidad Europea y de la actual UE se han visto igualmente afectados por el monopolio del TJUE.

En la época del Tratado de Maastricht, la estructura jurídica de la Unión Europea se describía mediante el uso de la metáfora de los pilares y si para el primer pilar, el del mercado único, el poder del Tribunal era pleno, para el pilar de política exterior y de cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, la ampliación de las competencias del Tribunal fue bastante limitada o incluso excluida. Por tanto, en estos sectores la actividad del Tribunal se regía por normas específicas. Esto es particularmente cierto en el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

---

<sup>2</sup> BUTLER, G., *Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: competence and institutions in external relations*, Chicago, Hart Publishing, 2019, p. 150.

Para empezar, podemos situar la PESC dentro del ámbito más general de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Las relaciones exteriores de la UE incluyen la PESC, pero no se limitan a ella, ya que también incluyen la política comercial común y la política de cooperación al desarrollo.

La PESC representa, por tanto, el sector de la política exterior organizada y acordada de la Unión Europea principalmente para la diplomacia y las acciones de seguridad y defensa. Por lo tanto, el alcance del campo de acción de la PESC es ciertamente notable, aunque no exhaustivo en cuanto a las relaciones exteriores de la UE.

En segundo lugar, hay que subrayar que no representa la suma de todas las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros. Se trata, más concretamente, de una política de actuación de la UE específica de este sistema jurídico e institucional<sup>3</sup>. La PESC es, por tanto, uno de los instrumentos políticos a través de los cuales la Unión persigue sus objetivos políticos legítimos mediante un determinado conjunto de acciones.

Por último, si analizamos la estructura actual de la PESC dentro de la estructura de los Tratados, observamos que la competencia de la UE en este sector no se beneficia de una posición explícita: la competencia de la Unión en el sector de la PESC se distingue de otras competencias de la UE porque no está incluida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sino únicamente en el TUE.

El TFUE se remonta al tratado de fundación de la Comunidad Económica Europea, estipulado en Roma en 1957. Actualmente consta de 358 artículos que regulan en detalle el funcionamiento de los órganos de la UE y establecen con precisión en qué ámbitos actúa la UE y con qué competencias.

Más detalladamente, el TFUE establece para la Unión Europea: competencias exclusivas, competencias compartidas, políticas coordinadas y, finalmente, acciones encaminadas a apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros en determinados sectores.

---

<sup>3</sup> SCHÜTZE, R., (ed.), *Governance and Globalization: International and European Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 346.

La PESC no está presente en ninguna de estas divisiones y, por tanto, no puede caracterizarse como excluyente, compartida, coordinada, solidaria o integradora. En cambio, figura por separado en el artículo 2, apartado 4, del TUE. De hecho, la PESC difiere de otras políticas de la UE en varios aspectos. En particular, la PESC se rige por normas y procedimientos específicos, tal y como establece expresamente el artículo 24 del TUE.

El punto de partida para comprender la naturaleza específica de la PESC es que se caracteriza por tratar temas especialmente sensibles a nivel político, lo que ha llevado a la necesidad de hacer un cierto grado de diferenciación en el momento en que se ubicó en el ordenamiento supranacional europeo. Por tanto, la diferenciación es un aspecto esencial de la PESC. Lavenex y Križić definen la diferenciación en general como cualquier modo de integración o cooperación que permita a los estados (miembros o no miembros) y a las entidades sub estatales trabajar juntos de manera no homogénea y flexible<sup>4</sup>.

Como nos recuerda Siddi, en el contexto de la política exterior de la UE, suele ser más exacto hablar de “cooperación diferenciada” porque la diferenciación a menudo ocurre en los márgenes o fuera de las estructuras institucionales o marcos legales establecidos de la UE<sup>5</sup>. Por tanto, lo que distingue a la PESC es que se basa principalmente en el proceso de toma de decisiones intergubernamental, mientras que en otras áreas políticas prevalece el proceso de toma de decisiones supranacional y donde, por tanto, hay una mayor participación de las instituciones de la UE. Según el Fiscal General Bobek, citado por Notario, el marco legal que rige esta política constituye un régimen extraordinario, definido: excepcionalismo de contenido<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> LAVENEX, S., KRIŽIĆ, I., *Conceptualising Differentiated Integration: Governance, Effectiveness and Legitimacy*, EU IDEA Research Paper, No. 2, 2019, p. 3.

<sup>5</sup> SIDDI, M., KARJALAINEN, T., JOKELA, J., *Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy*, *The International Spectator*, 57, 1, 2022 p. 107.

<sup>6</sup> NOTARIO, S., *Le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC): la nécessité de garantir un «système complet de voies de recours» dans un cadre juridique exceptionnel*, Ginevra, Global studies institute de l'Université de Genève, Collection «mémoires électroniques» Vol. 111-2022, p. 3.

Por lo tanto, la acción de la UE en este ámbito sigue siendo una competencia muy específica que conserva su carácter excepcional dentro del ordenamiento jurídico europeo.

Como consecuencia de lo dicho anteriormente, es natural que el régimen de diferenciación que caracteriza a la PESC dentro del ordenamiento jurídico europeo también afecte al conjunto de normas que regula la competencia del Tribunal en este sector. En materia de PESC, se excluye la competencia general del TJUE, salvo que los tratados dispongan lo contrario. Desde su incorporación al marco comunitario, que se produjo con el Acta Única Europea, la cooperación europea en materia de política exterior nunca ha entrado dentro del ámbito de competencia del Tribunal.

Todas las modificaciones posteriores realizadas en Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa no han supuesto ningún cambio respecto a esta característica.

La elección de confirmar la ausencia de control judicial explícito en los Tratados debe destacarse como una voluntad consciente de las partes contratantes, especialmente si se compara con el destino del antiguo tercer pilar del Tratado de Maastricht. El tercer pilar se refería a la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. En el momento del Tratado de Maastricht, el tercer pilar también quedó fuera del control judicial del Tribunal, al igual que la PESC (segundo pilar), y por tanto estaba sujeto a procedimientos específicos.

La conferencia intergubernamental convocada en 2007, tras la falta de ratificación del Tratado Constitucional, logró sin embargo su objetivo de integrar el tercer pilar en la estructura comunitaria, aunque este destino no concernía a la PESC<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Respecto a la evolución del tercer pilar, ver entre otros: KELLERMANN, A., *Constitutional developments since the Lisbon Treaty in the area of freedom, security and justice at supranational and national level*, in *Amicus Curiae*, 87, 2011 pp. 10-15; HATZOPOULOS, V., *Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty*, in *European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques*, Brugues, 2, 2008, pp. 1-19; General secretariat of the council of the EU, *The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures*, Bruxelles, 12/2009, el texto del documento se puede encontrar en: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf)

Por lo tanto, la competencia del Tribunal en materia de PESC aún no entra dentro del ámbito de competencia del Tribunal previsto desde la creación de esta política. Actualmente sigue rigiéndose por un régimen de excepciones y derogaciones que reflejan plenamente el carácter políticamente delicado de las cuestiones cubiertas por esta política.

Sin duda es correcto afirmar, debido a la coherencia y a la repetitividad de la elección realizada, que las partes contratantes - es decir, los Estados miembros - quisieron construir la especialidad de la PESC atribuyéndole el conjunto de características institucionales conferidas y confirmadas por la Tratados.

Evidentemente no han faltado innovaciones a lo largo de las décadas, algunas de ellas muy significativas, pero siempre se ha reafirmado de alguna manera la especialidad del tema. Sin embargo, si pasamos del análisis del texto de los Tratados a la dimensión práctica, la cuestión resulta mucho más ambigua y matizada.

La especialidad de la PESC en el sistema comunitario, deseada por las partes contratantes, tuvo que chocar con algunos aspectos de la realidad política concreta que generaron un escenario más conflictivo y mucho menos ordenado que el deseado por la letra de los Tratados.

Es en este escenario donde ha surgido un papel del TJUE muy diferente al inicialmente imaginado.

Para comprenderlo mejor es necesario destacar dos dinámicas: una de carácter jurídico y otra de carácter práctico.

Desde un punto de vista jurídico, según Lonardo, la PESC es comparable a un circuito eléctrico en el que, a menudo, dos cables entran en contacto; el carácter distintivo de la PESC entra en conflicto con su integración en la arquitectura general del sistema de la UE<sup>8</sup>. Koutrakos habló en este sentido de ambigüedad constitucional<sup>9</sup>.

Para analizar mejor esta ambigüedad, es necesario partir de la naturaleza distinta de la PESC. De su separación se derivan dos tipos de consecuencias: procesales, es decir, relativas a los métodos con los que deben tomarse las

---

<sup>8</sup> LONARDO, L., *EU Common Foreign and Security Policy after Lisbon. Between Law and Geopolitics*, Cham, Springer, 2022, p. 4.

<sup>9</sup> KOUTRAKOS, P., *Judicial review in the eu's common foreign and security policy*, *International and Comparative Law Quarterly*, 67, (1, 1), 2018, p. 2.

decisiones relativas a la PESC; y consecuencias relativas a los recursos contra las medidas de la PESC que, en principio, están fuera del control judicial<sup>10</sup>.

Por otra parte, sin embargo, la UE es un sistema jurídico único con personalidad jurídica; La PESC es un instrumento, entre muchos, de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Si analizamos el texto de los Tratados, los objetivos de la PESC y otras relaciones exteriores se incorporan en un único artículo (artículo 21, TUE), al igual que los principios y estrategias de la UE son unitarios (artículo 3, apartado 5, TUE y 22 TUE). El alcance práctico de este enredo está lleno de consecuencias.

La PESC es una política íntima e intrínsecamente vinculada a otras políticas de la UE. En concreto, es posible establecer un vínculo entre la PESC y otras políticas de acción exterior de la UE regidas por la Quinta Parte del TFUE como: la Política Comercial Común (CPC) y la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas<sup>11</sup>. Por ejemplo, es evidente la importancia no sólo comercial de celebrar un tratado con un determinado Estado o de establecer una política de ayuda económica relacionada, por ejemplo, con la consecución de objetivos de pacificación.

Existe, por tanto, una influencia mutua fáctica e inextricable entre la PESC y las demás políticas del TFUE para alcanzar objetivos comunes, así como respetar y promover los mismos valores de la Unión Europea (artículos 2, 3 y 21 TUE). Además, no se trata simplemente de un vínculo fáctico.<sup>12</sup> El propio Tratado de Lisboa introduce el principio de coherencia como principio clave para la conducción de la acción exterior de la UE, incluida, por tanto, la PESC (artículo 21, apartado 3).

El principio de coherencia puede leerse en dos dimensiones diferentes: vertical y horizontal. En un sentido vertical, la coherencia debe afectar a los Estados

---

<sup>10</sup> CREMONA, M., *The position of CFSP/CSDP in the EU's constitutional architecture*, in BLOCKMANS, S., KOUTRAKOS P., (Eds.), *Research Handbook on CFSP/CSDP*, Elgar, London, 2018, pp. 5-21.

<sup>11</sup> WESSEL, R.A., *The Legal Dimension of European Foreign Policy*, in AARSTAD, Å.K., DRIESKENS, E., JØRGENSEN, K.E., LAATIKAINEN, K., TONRA, B., (Eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, London, Sage, 2014, p. 307.

<sup>12</sup> FRANCESCHI CANDEO, A.; MIRÓ COLMENÁREZ, P. J., *Efectos del Brexit en la Política Exterior de Seguridad y de Defensa Común de la Unión Europea: Especial Mención al Caso Irlandés*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*, v. 12, n. 2, 2024, p. 100.

miembros y a la acción de la UE; en un sentido horizontal, la coherencia concierne a la acción de las instituciones comunitarias con respecto a sus competencias específicas.

Sin embargo, la aplicación de esta lógica de coherencia en el ámbito de la PESC puede resultar problemática. De hecho, como nos recuerda Cremona, el reparto de competencias establecido por la enmienda introducida por el Tratado de Lisboa no es claro a la hora de distinguir entre las competencias de la UE ejercidas en el marco de la PESC y las relativas a otras políticas<sup>13</sup>. La coherencia de ambas dimensiones, sin embargo, es muy relevante, por un lado, porque la PESC no es simplemente la suma de las políticas exteriores nacionales, por el otro porque la separación de la PESC en sí misma genera una mayor necesidad de coordinar la acción entre las instituciones. (europeas) cada uno de los cuales puede tener diferentes roles y tareas en el gran mar de las relaciones exteriores.

Una situación así, llena de solapamientos, sólo podría conducir a un papel mucho más activo del Tribunal de Justicia que, en este contexto, estaba - de hecho - llamado a resolver conflictos y a desempeñar un papel protagónico activo en la regulación concreta de la dinámica de las interrelaciones. relaciones institucionales en el ámbito de la PESC entre la Unión Europea y los Estados y entre las instituciones de la UE.

Como se ha mencionado, el papel cada vez mayor del TJUE también puede derivarse de una dimensión más concreta. Notario ha analizado en su trabajo el aumento exponencial del número de casos presentados ante el TJUE en los últimos años. Refiriéndose a un período de aproximadamente quince años, se observa que el TJUE recibió 537 nuevos casos en 2006, mientras que en 2019 este número había llegado a 966<sup>14</sup>.

Este aumento refleja, entre otras cosas, el incremento de las misiones PESC de la Unión que ha traído consigo la aparición de litigios ante el TJUE sobre diversos aspectos: la competencia de una institución para tomar o no determinadas decisiones; controversias sobre los aspectos administrativos vinculados a las normas a aplicar al personal para nombramientos y condiciones de trabajo;

---

<sup>13</sup> CREMONA M., (eds), *Developments in EU external relations law*, Oxford, Oxford University Press, 2008 pp. 10-36.

<sup>14</sup> NOTARIO, S., op cit. p. 7.

controversia sobre el papel del Parlamento Europeo en el contexto de la celebración de acuerdos institucionales.

El aumento del papel del TJUE también respecto de la PESC es detectable, por tanto, no sólo si nos fijamos en cómo se redactaron las normas sino también en cómo se generaron realmente los asuntos llevados ante el mismo Tribunal a pesar de la exclusión deseada y confirmada con el tiempo. En el contexto de los conflictos que se generan en el contexto de la PESC, destaca el debate nunca concluido sobre la naturaleza de la propia Unión Europea.

La delicadeza y el alto contenido político de las cuestiones relacionadas con la PESC han determinado la cristalización y convivencia entre normas inspiradas en filosofías diferentes, que tienden a reproducir y consolidar esta doble naturaleza.

Algunas normas empujan en la dirección del carácter intergubernamental y del papel preeminente de los Estados miembros: por ejemplo, la norma de unanimidad para las decisiones en el Consejo o la exclusión de la competencia del TJUE; otros, como el principio de coherencia de las relaciones exteriores de la UE - que también se aplica a la PESC - lo insertan necesariamente en un marco en el que se aplican las normas comunitarias y, por tanto, prevalece la dimensión supranacional.

Esta coexistencia también es visible al rastrear la parábola histórica de la política exterior europea.

El intento fallido de dotar a Europa de una Comunidad europea de Defensa (CED) puede leerse como la lucha entre el deseo de hacer de este sector<sup>15</sup> también comunitario y el deseo de los Estados miembros de no transferir competencias en este sentido. Por el contrario, unas décadas más tarde, incluso la simple inclusión de la cooperación política en términos de política exterior y de defensa en el Acta Única Europea supuso una victoria para la tendencia comunitaria, contrarrestada a su vez por la persistencia de regulaciones específicas que son expresión de la tendencia intergubernamental.

Por lo tanto, es reconocible el antiguo debate sobre la naturaleza de la Unión que subyace a la ambigüedad de la PESC mencionada por Koutrakos<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Hasta la fecha de hoy, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte de la PESC, regulada por el Título V, Capítulo 2, Sección 2 del TUE.

<sup>16</sup> Nota 9.

Este debate ha visto la literatura dividirse sustancialmente en tres áreas: los partidarios de la teoría de la Unión Europea como una simple organización; partidarios de la Unión Europea como proyecto federal (y por lo tanto plenamente soberano) y partidarios de la idea de que la UE es una estructura sui generis.

A nivel histórico, Pollack subrayó que, en la historia de la Unión Europea, los períodos de creciente centralización (como los años cincuenta y la renovación del proceso de integración bajo la Comisión Delors en los años ochenta) se han alternado con períodos de reducción y transferencia de competencias, como, por ejemplo, la reacción liderada por el presidente Charles de Gaulle durante los años 1960<sup>17</sup>. Más recientemente, también se podría sumar el rechazo del Tratado Constitucional en los referendos francés y holandés y el Brexit.

A nivel político, la naturaleza de la Unión Europea ha sido objeto de acalorados debates con posiciones encontradas. Quienes apoyan la necesidad de limitar los poderes europeos han comparado a la Unión Europea con un Estado federal, con poderes demasiado fuertes<sup>18</sup>; por otro lado, quienes apoyan la necesidad de una Unión plenamente federal se quejan de las limitaciones de estos poderes y de la presencia de un déficit democrático real en las instituciones<sup>19</sup>.

Un primer grupo de académicos cree que la Unión Europea es, en última instancia, una organización internacional. Con solo analizar los elementos de comparación histórica con los Estados Unidos de América, fácilmente emergen algunos rasgos diferenciales: en Estados Unidos, ambos niveles de autoridad surgieron al mismo tiempo, sólo pasó una década entre la adopción de la Declaración de Independencia del antiguas colonias y la creación del sistema federal, mientras que la UE se creó mucho después del surgimiento de estados nacionales en Europa que ya habían desarrollado su identidad nacional, su aparato burocrático y un amplio espectro de políticas públicas.

---

<sup>17</sup> POLLACK, M.A., *Theorizing EU Policy-Making*, in WALLACE, H., POLLACK M.A., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>18</sup> TAGGART, A., *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems*, en *European Journal of Political Research*, 33, 3, 1998, pp. 363-388; HARSÉN, R., SPIERING, M., (eds), *Euroscepticismo: política de partidos, identidad nacional e integración europea*, Rodopi Bv Edition, 2004.

<sup>19</sup> FOLLESDAL, A., HIX, S., *Por qué hay un déficit democrático en la UE: una respuesta a Majone y Moravcsik*, en *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, (2006, pp. 533-562.

El factor lingüístico representa una segunda diferencia obvia; finalmente, la UE se estableció sobre la base de un tratado internacional, el Tratado de Maastricht, y no por el voto de una comunidad política. Además, también se puede argumentar que en la única ocasión en que un texto de la Unión Europea fue sometido a votación popular se produjeron rechazos sorprendentes. Estos académicos destacan cómo el paralelismo entre las instituciones europeas y nacionales también es sustancialmente engañoso. A menudo se ha comparado al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea con sus respectivas instituciones nacionales.

El Parlamento Europeo, el único poder de la UE elegido directamente, ha sido descrito como la contraparte europea de la cámara baja de las asambleas parlamentarias nacionales. El Consejo de la Unión Europea se compara con la cámara alta de un estado federal, con la tarea de representar a los estados miembros<sup>20</sup>.

Finalmente, la Comisión se compara con los gobiernos nacionales debido a su estructura compuesta por comisarios delegados para seguir una rama particular de actividad de la UE, lo que recuerda la estructura de ejecutivos organizados en torno a ministros especializados por tema.

Pero estas similitudes no se pueden comparar con las atribuciones concretas de los Tratados. Por ejemplo, el Consejo tiene poderes exclusivos que no comparte con otras instituciones en el ámbito de la política de defensa, por ejemplo, y esto no se refleja en la estructura institucional de los estados nacionales.

Además, la Comisión Europea tiene el derecho de monopolio de iniciativa legislativa, es decir, es la única institución de la UE que puede proponer nuevos actos legislativos (directivas) de la Unión Europea. Este derecho exclusivo es claramente una función legislativa, más que ejecutiva, lo que desmiente la descripción de la Comisión Europea como un órgano puramente ejecutivo.

A un nivel más general, estos académicos destacan que la propia Unión Europea tiene poderes muy limitados en algunas áreas políticas que son

---

<sup>20</sup> JACHTENFUCHS, M., *Democracy and Governance in the European Union*, in *European Integration Papers*, Vol. 1, No. 2.

Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=302660](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302660). Consultado el 22/03/2025

extremadamente significativas e identifican claramente a un Estado: impuestos y gasto, defensa, política exterior y de seguridad<sup>21</sup>.

Las actividades actuales de la Unión están limitadas tanto por los tratados de la UE como por la práctica establecida a un subconjunto relativamente modesto de las actividades sustantivas llevadas a cabo por los Estados modernos. Según estos académicos, no hay peligro (ni oportunidad) de que la Unión Europea represente una especie de superestado<sup>22</sup>.

Otro límite a la posibilidad de comparar la Unión con un Estado nacional lo representa uno de los principios del sistema jurídico europeo: el principio de subsidiariedad. En el Tratado de Lisboa, el principio de subsidiariedad sigue regulando las relaciones entre las instituciones europeas y los Estados miembros en el ejercicio (no en la atribución) de competencias en materias contrapuestas, fijando condiciones más rigurosas y precisas para justificar la intervención regulatoria de la UE.

En estas materias, la Unión está llamada a legitimar su intervención a la luz de dos condiciones, ambas de valor negativo, es decir, que la acción de la Unión, en términos de alcance o efectos, debe ser más adecuada que la adoptada a nivel estatal, regional y local. y los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

El principio pronto asumió el papel de bisagra del sistema, contribuyendo eficazmente a implementar la colaboración entre las autoridades nacionales y las instituciones europeas<sup>23</sup>.

Se trata de una verdadera inversión de tendencia respecto de las previsiones más genéricas del pasado, que habían favorecido, en la práctica de las instituciones, las fuertes fuerzas expansionistas de los poderes reguladores de la UE.

---

<sup>21</sup> HLAVAC, M., *Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*, 2010, p. 6. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1719308>. Consultado el 03/04/2025

<sup>22</sup> FORNER, S., y SENANTE H.C., (eds), *La Unidad Europea: Aproximaciones a la Historia de la Europa Comunitaria*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016, pp. 133-134.

<sup>23</sup> DE PASQUALE, P., *Compartir es cuidar: los primeros treinta años del principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, en *Derecho de la Unión Europea*, 3-4, 2021.

Desde el punto de vista jurídico, el problema de la soberanía europea en relación con la soberanía nacional también fue tratado en términos restrictivos por el Tribunal Constitucional alemán con motivo de la sentencia del BundesVerfassungsgericht (BVG), 2 BvE 2/08 de 30 de junio de 2009<sup>24</sup>.

Se han presentado varios recursos ante el Tribunal Constitucional alemán para verificar la inconstitucionalidad de la ley que ratifica el Tratado de Lisboa y las dos leyes conexas. El primero, de enmienda constitucional, artículos 23, 45 y 93 de la constitución alemana, el segundo, que amplía y refuerza las competencias del Parlamento alemán en asuntos europeos.

Las conclusiones del tribunal constitucional alemán son que la segunda ley es, en parte, constitucionalmente ilegítima; ya que, a pesar del objetivo declarado de garantizar una mayor fuerza al Parlamento, los derechos de participación del Parlamento alemán y de la Cámara de los Estados Federales alemanes en los asuntos europeos no están suficientemente garantizados, en violación de los artículos. 38.1 y 23.1 de la constitución alemana.

Como recordó Mario Chiti, la sentencia estuvo lejos de ser un caso interno alemán porque:

*“La BVG aprovechó los recursos para reconsiderar todo el marco de las relaciones jurídicas entre el sistema jurídico alemán y el sistema jurídico europeo. No limitándose significativamente a abordar las cuestiones constitucionales de la participación de la República Federal en la integración europea, sino entrando en el ámbito de la propia Unión Europea; como resultado de la suposición -reiterada, como se verá, en muchos párrafos de la frase- de que los Estados miembros siguen siendo, a todos los efectos, los “Señores de los Tratados” y, por tanto, pueden revisar e influir en el sistema que soberanamente quería establecer. La posición de la BVG es que el criterio de conferir poderes conferidos por los estados miembros y la obligación de respetar la*

---

<sup>24</sup> Para la sentencia del Tribunal Constitucional alemán se utilizó la traducción italiana publicada por el Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional, Traducción de la sentencia del Bundesverfassungsgericht, segundo Senado, de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa, Disponible en: [https://www.Tribunalcostituzionale.it/documenti/convegna\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](https://www.Tribunalcostituzionale.it/documenti/convegna_seminari/Traduzione_sentenza.pdf). Consultado el 28/03/2025

*identidad constitucional nacional demuestran que la UE se basa en las constituciones de los estados miembros (p. 234)<sup>25</sup>*

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional Federal alemán afirmó esencialmente que Alemania participa en la Unión Europea como una asociación de Estados soberanos a los que se transfieren poderes soberanos.

La autorización para ejercer poderes soberanos proviene de los estados miembros. Los Estados siguen siendo permanentemente dueños de los tratados, ya que la autorización para ejercer competencias supranacionales proviene de los Estados miembros de dicha institución<sup>26</sup>.

Según los jueces alemanes, la fuente del poder comunitario y su constitución europea en un sentido funcional son los pueblos europeos constituidos democráticamente en sus propios Estados:

*“La Constitución de Europa, es decir, el derecho de los tratados internacionales o las fuentes primarias, sigue siendo un orden básico derivado. Establece una autonomía supraestatal de alcance ciertamente amplio en la práctica política diaria, pero aún objetivamente limitada<sup>27</sup>”.*

Incluso la hipótesis de ampliar las competencias de la Unión Europea, por ejemplo, mediante la concesión de mayores competencias o la reducción gradual de los requisitos residuales de unanimidad, desde el punto de vista del Derecho constitucional alemán sólo podría tener lugar cuando *“se ejerce la libertad de acción del pueblo autodeterminante. Tales medidas de integración, por voluntad de la Constitución, deben ser físicamente limitadas y en principio revocables.<sup>28</sup>”*

---

<sup>25</sup> CHITI, M.P., *Am Deutschen Volke*, primeras notas sobre la sentencia del BundesVerfassungsGericht de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa y su aplicación en Alemania, en Astrid online, 21 de septiembre de 2009, p. 4. Disponible en: [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rela/Relazioni\\_Seminario-BVG\\_21\\_09\\_09.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rela/Relazioni_Seminario-BVG_21_09_09.pdf). Consultado el 13/03/2025

<sup>26</sup> Tribunal Constitucional, Traducción de la sentencia del Bundesverfassungsgericht, segundo Senado, de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa, op. cit., p. 150.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 231.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 233.

También cobra valor en este sentido el artículo 50 del Tratado de Lisboa que regula la salida de la entidad. Esta retirada, independientemente de la duración indeterminada del vínculo europeo, no puede ser impedida por otros Estados miembros ni -sobre todo- por el poder autónomo de la Unión. Al activarlo, no se trataría de una secesión de un organismo de tipo estatal, sino sólo de la retirada de un organismo que conecta Estados basándose en el principio de reversibilidad de la autolimitación.

Por lo tanto, en esta dirección parece claro que el alcance de los poderes de la Unión Europea no es lo suficientemente amplio como para justificar la descripción de la UE como un Estado: en una primera aproximación, como observa Moravcsik, la UE no grava, gasta, implementa o coacciona y, en muchas áreas, no tiene un monopolio legal de la autoridad pública<sup>29</sup>.

Por el contrario, un segundo grupo de académicos cree que la UE en realidad representa algo muy similar a un Estado federal.

Según ellos, la Unión Europea se diferencia de las organizaciones internacionales tradicionales en un aspecto fundamental: a diferencia de, por ejemplo, las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio.

La UE no se basa exclusivamente en la cooperación intergubernamental de estados completamente soberanos, sino que también tiene algunas características supranacionales importantes: sus estados miembros, de hecho, ceden parte de su soberanía a favor de las instituciones comunes de la Unión Europea.

En este sentido, es posible analizar la estructura de la Unión Europea no como una organización internacional, por muy desarrollada que sea, sino como una especie de estructura federal, adoptando una perspectiva diferente sobre el concepto de soberanía.

Tradicionalmente, los estudiosos europeos han rechazado la idea de una Unión Federal tal como la entiende la tradición constitucional estadounidense. El punto central de la tradición constitucional europea es la indivisibilidad de la soberanía<sup>30</sup>. El soberano en este sentido es un elemento ordenador y como tal debe tener una naturaleza unitaria.

---

<sup>29</sup> MORAVCSIK, A. *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, 2002, p. 608.

<sup>30</sup> BODIN, J., *Seis libros sobre el Estado*, Turín, UTET, 1988-1997.

Partiendo de estas premisas, una unión de estados debe necesariamente clasificarse como organización internacional o como estado federal. En el primer caso, la soberanía la mantienen los estados individuales, la unión no tiene poderes autónomos, sino que son los estados miembros quienes se los confieren.

En el Estado federal, sin embargo, la soberanía reside exclusivamente en el Estado federal y normalmente se fundamenta en un texto constitucional<sup>31</sup>.

Según los partidarios de un enfoque diferente, no necesariamente unitario, de la soberanía, si analizamos la naturaleza jurídica de la Unión Europea podemos y debemos escapar de esta clasificación maniquea<sup>32</sup>.

De hecho, si miramos a la UE desde un punto de vista institucional, el Parlamento Europeo ha sido elegido directamente por los ciudadanos europeos desde 1979 y los Estados miembros están representados en proporción a su peso demográfico; Incluso si su papel aún no es enteramente comparable al de un Parlamento nacional, los ciudadanos europeos están directamente representados en la UE de conformidad con el artículo 10 del TUE.

El carácter federal también se puede detectar en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. De hecho, cuando el Consejo se ocupa de los procedimientos ordinarios, actúa por mayoría cualificada apoyada por el Parlamento Europeo. De esta manera, el procedimiento legislativo parece operar dentro de un sistema parlamentario bicameral típico de los sistemas federales. Como recuerda Burgess:

*"La legislación nace por mayoría de votos en las dos cámaras legislativas y sólo después de la aprobación de ambas. Una cámara representa a las personas en su calidad de ciudadanos de la Unión, la otra cámara representa a las entidades que componen la federación, los Estados miembros y -a través de ellos- a los ciudadanos en su calidad de ciudadanos de los Estados miembros."*<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> SCHÜTZE, R., *European Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 54.

<sup>32</sup> MÜLLER GÓMEZ, J., MAXIMILIAN, L., *Still sui generis? The comparative turn in European Union studies. Lessons from comparative federalism*, DAFEUS Working paper series, 2019 pp. 11-20.

<sup>33</sup> BURGESS, M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, p.28.

Por último, si pasamos a analizar el Consejo únicamente, observamos que está compuesto por un representante de cada Estado y, aunque sigue siendo cierto que algunas decisiones deben tomarse por unanimidad (por ejemplo, las decisiones de la PESC), también es cierto que en algunos casos esto se debe a que se prevé la votación por mayoría cualificada. Cuando esto sucede, la ponderación de los votos de los estados miembros depende del tamaño de la población. En este sentido no siempre se respeta el principio de soberanía nacional.

Otro fuerte argumento a favor del carácter supranacional de la Unión es la autonomía de su ordenamiento jurídico. El punto de partida en este sentido es lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia van Gend en Loos:

*“[...] la [Unión Europea] constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional en cuyo beneficio los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque en áreas limitadas, y cuyos sujetos incluyen no sólo a los Estados miembros, sino también a sus ciudadanos.”<sup>34</sup>*

De lo escrito en la sentencia se desprende que no corresponde a las constituciones de los Estados miembros determinar si una disposición del Tratado UE puede producir efecto directo, puesto que esta determinación ya se encuentra en la estructura general y en la formulación textual del el Tratado de la UE.

Por tanto, las cuestiones relativas al carácter normativo del Derecho de la UE deben resolverse a la luz de los propios Tratados.

Por este motivo, según Lenaerts, el orden jurídico europeo puede definirse en dos sentidos<sup>35</sup>. Negativamente, es decir, describiendo lo que no es; y positivamente, es decir, describir cuál es el orden jurídico europeo. Ambas definiciones resaltan la diferencia entre el orden jurídico europeo y el de una organización internacional clásica.

---

<sup>34</sup> Asunto legal C-26/62, N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming contra Administración tributaria holandesa. Disponible en: [\\_https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-26/62\\_](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-26/62_). Consultado el 26/02/2025

<sup>35</sup> LENAERTS, K., *The autonomy of European Union Law*, Bari, Cacucci editore, 2018, p. 1.

En un sentido negativo, el orden jurídico europeo no es el derecho internacional clásico. Tradicionalmente, el derecho internacional ha funcionado bajo el supuesto de que las acciones interpuestas por una parte contra otra parte contratante son suficientes para garantizar el cumplimiento de un acuerdo internacional. El supuesto de este concepto es que sólo las partes contratantes tenían derecho a asumir esta posibilidad de litigio.

En la sentencia *van Gend en Loos*, el Tribunal de Justicia rechazó esta suposición. De hecho, en el ordenamiento jurídico europeo la protección judicial de los derechos de la UE no se limita a los procedimientos iniciados por la Comisión Europea o por un Estado miembro (la parte contratante), sino que se basa en un sistema de doble control: además de gracias a la supervisión llevada a cabo por la Comisión Europea y los Estados miembros, los individuos tienen derecho a hacer valer sus derechos de la UE en los tribunales nacionales<sup>36</sup>.

El hecho de que los individuos puedan hacer valer sus derechos ante los tribunales, como veremos, también tendrá importantes consecuencias en el ámbito de la PESC, dado que contra las medidas restrictivas adoptadas en la PESC (las llamadas sanciones, que representan un instrumento muy central de la PESC); en cualquier caso, es posible emprender acciones legales.

En clave positiva, la autonomía del derecho de la UE se centra en el hecho de que el sistema jurídico de la UE funciona como un sistema jurídico autónomo, ya que tiene la capacidad de operar como un sistema de normas autosuficiente. Se pueden destacar al menos tres aspectos muy relevantes: los Tratados y la legislación de la UE adoptada en virtud de dichos Tratados no son simples normas programáticas sin efectos jurídicos.

Por el contrario, la propia razón de ser del derecho de la UE está intrínsecamente ligada a la creación de derechos individuales directamente exigibles ante los tribunales nacionales.

Para cada ley de la UE debe haber un recurso judicial, y esto se aplica incluso cuando las propias normas europeas parecen excluirlo, como en el caso de la

---

<sup>36</sup> LENAERTS, K., J.A. GUTIÉRREZ-FONS, J.A., 'The European Union: a Constitutional Perspective', en R. Schütze y TRIDIMAS, T., (eds), *Principios de Oxford del Derecho de la Unión Europea - Volumen I: El orden jurídico de la Unión Europea* (Oxford, OUP, 2018), pp. 103-141.

PESC<sup>37</sup>; la incorporación de normas externas al derecho de la UE pasa a estar condicionada a que dichas normas cumplan con los valores y estructuras fundamentales en los que se fundamenta la Unión Europea, esta subordinación también se aplica en el caso de los actos de la PESC; Por último, los conflictos regulatorios internos entre normas de la UE, o entre una norma de la UE y normas pertenecientes a otros sistemas jurídicos, deben resolverse de conformidad con el derecho primario de la UE.

Desde una perspectiva normativa, la autonomía del Derecho de la UE refleja la idea de que los Tratados establecen un orden constitucional, ya que han establecido un sistema de normas autónomo, auto sostenible y coherente<sup>38</sup>.

Este orden constitucional debe distinguirse del derecho internacional ordinario y ciertamente no puede clasificarse como derecho internacional clásico. Es en este sentido, entonces, que la Unión parece combinar elementos nacionales e internacionales, definiéndose para los académicos que apoyan estas teorías en una especie de término medio federal<sup>39</sup>.

Este conflicto entre la visión internacionalista (o intergubernamental) y supranacional de Europa se basa, por tanto, en la indudable co-presencia de elementos de ambas visiones en la legislación pertinente. La PESC parece haber subsumido este conflicto dentro de sí misma, caracterizándose como un sector de acción de la UE que al mismo tiempo ve cómo se deshace la influencia tanto de indudables atribuciones intergubernamentales como de claras tendencias progresivamente supranacionales.

Queriendo utilizar una comparación con la geometría, la suma vectorial de dos fuerzas en competencia aplicadas en el mismo punto identificado por la intersección de sus direcciones se representa mediante la diagonal de un paralelogramo.

En el caso de la PESC, el punto de partida común, el vector suma resultante de las dos tendencias es el aumento del papel de la Tribunal como instrumento

---

<sup>37</sup> LENAERTS, K., *El Estado de derecho y la coherencia del sistema judicial de la Unión Europea*, en *Common Market Law Review*, 44, 2007, p. 1625.

<sup>38</sup> LENAERTS, K., *La autonomía del derecho de la Unión Europea*, op. cit. 77.

<sup>39</sup> BONECHI, G., *La naturaleza jurídica de la Unión Europea: un enfoque federal*, tesis de grado LUISS Guido Carli, a.a. 2014/215, p. 37. Disponible en: <https://tesi.luiss.it/15114/>. Consultado el 02/03/2025

regulador de este conflicto. En la intersección de estas dos tendencias más radicales está la idea de que el marco jurídico-institucional de la Unión Europea simplemente muestra tanto las características típicas de los Estados soberanos como las más comúnmente asociadas con organizaciones internacionales. Los partidarios de este enfoque intermedio ven a la UE como una organización internacional con algunas características federales<sup>40</sup>.

Wessel cree que la UE es una comunidad que representa un compromiso entre enfoques intergubernamentales y supranacionalistas y utiliza el término organización internacional estratificada<sup>41</sup>.

En este sentido, la UE se considera un modelo atípico y *sui generis* de organización internacional basada en tratados internacionales, pero más integrada que una organización internacional clásica en términos del alcance de la cooperación y las obligaciones legales y políticas impuestas<sup>42</sup>.

La ventaja de un enfoque de este tipo es que nos permite identificar más funciones de la Unión Europea que las que permiten los enfoques intergubernamentales y supranacionales; por tanto, el término *sui generis* significa una forma organizativa especial con características propias. *Sui generis* no significa la UE como Estado, superestado u organización internacional, ni ninguna otra forma de cooperación internacional. Por lo tanto, la Unión Europea representa como un sistema único que no puede compararse en su totalidad con los sistemas existentes, un objeto político no identificado, para usar las palabras de Jacques Delors<sup>43</sup>.

El enfoque *sui generis*, sin embargo, también presenta una serie de limitaciones y deficiencias, ya que la etiqueta no aporta valor analítico ni añade más campos de clasificación.

---

<sup>40</sup> ROSSEM, N. VAN, *Entre autonomía y dependencia, La autonomía del derecho de la UE: ¿Más es menos?*, en WESSEL, R.A., BLOCKMANS S., (eds), *Entre autonomía y dependencia: el orden jurídico de la UE bajo la influencia de las organizaciones internacionales L'Aia*, Aser Press, 2013, p. 25.

<sup>41</sup> WESSEL, R.A., *Revisiting the International Legal Status of the EU*, en *Asuntos Exteriores europeos Revisión de asuntos*, vol. 5, 2001, p. 536.

<sup>42</sup> PHELAN, W., *What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime*, in *International Studies Review*, 14, 3, 2012.

<sup>43</sup> DELORS, J., *Speech at the at the first Intergovernmental Conference (IGC) to be held in Luxembourg*. 9/1985, p. 2. Disponible en:

[https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf). Consultado el 04/04/2025

En la práctica, quienes critican el enfoque *sui generis* creen que no sólo no dice nada sobre la naturaleza de este derecho en relación tanto con los sistemas jurídicos nacionales como con el derecho internacional, sino que también afirma que no es posible ninguna clasificación<sup>44</sup>.

El caso del papel del Tribunal en relación con la PESC que se analiza en este trabajo parece ser un pie que encaja perfectamente en el zapato de la UE como organización *sui generis*.

El papel de la Tribunal no sólo no está previsto, incluso está excluido, sino que al mismo tiempo este papel -como veremos existe y ha crecido con el tiempo- pero al mismo tiempo siempre se ha mantenido dentro de las mismas disposiciones del Tratados que han reservado a la PESC un carácter no sustitutivo de la política exterior de los Estados miembros.

Por lo tanto, en conclusión, podemos considerar que, tal vez, la singularidad sea en realidad el carácter específico de la experiencia de la UE. Precisamente por ser un proyecto nunca antes intentado, que parte con enormes diferencias respecto de otras experiencias de conocidas organizaciones políticas institucionales y que produce efectos inesperados, su etiqueta aún no existe.

A partir de todas las premisas enumeradas anteriormente, según la evolución del papel del TJUE en el contexto de la PESC, y partiendo de la concepción de la Unión como una estructura *sui generis* que, por tanto, puede evolucionar hacia formas extremadamente plásticas, intentaremos reconstruir sistemáticamente el enfoque adoptado por el TJUE para establecer su competencia en este sector.

En este sentido en el Capítulo I analizaremos las disposiciones de los Tratados relativas a la PESC desde la cooperación original en política exterior hasta el Tratado de Lisboa, identificando cuatro fases de desarrollo. El análisis de la legislación en clave cronológica permitirá aclarar la evolución del campo de juego dentro del cual se ha desarrollado la jurisprudencia de la Tribunal.

Partiendo de la clave cronológica, en las dos partes que siguen (Capítulo II y III) veremos cómo la evolución regulatoria impactó en la PESC hasta el Tratado de Lisboa (Capítulo II); y en el capítulo siguiente (Capítulo III), los métodos interpretativos y los instrumentos que el Tribunal abordó para afirmar su papel en

---

<sup>44</sup> HAY, P., *Federalism and Supranational Organizations. Patterns for new Legal Structures*, in *The American Journal of Comparative Law*, 15, 3, 1966-1967, pp. 583-585.

el contexto de la PESC. Ya en este punto, como veremos, será posible argumentar que algunas sentencias del TJUE en el contexto de la PESC han modificado significativamente el deseo original de excluir el papel del Tribunal del ámbito de aplicación de la PESC de las partes contratantes de los Tratados.

Todavía dentro del Capítulo III, analizaremos la aceleración de la expansión de la competencia del TJUE en el contexto de la PESC después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Comprobaremos cómo los métodos y herramientas interpretativos antes mencionados, casi todos ellos ya utilizados en sentencias anteriores a la entrada en vigor del TUE, se van ampliando y perfeccionando a medida que crece el litigio ante el Tribunal.

Sin embargo, dentro ya del Capítulo IV, veremos cómo esta expansión no se produce de forma descontrolada, lo que habría llevado a una transformación de Europa en un sentido plenamente supranacional y federal, sino que se mantiene dentro de los límites del carácter *sui generis*. de la UE, preservando así las entidades jurídicas originadas en la PESC.

La tesis se desarrollará a través del análisis de la normativa, la doctrina y a través de una amplia revisión de la jurisprudencia relativa al control judicial del TJUE en materia de PESC. La jurisprudencia analizada como parte de este trabajo incluirá jurisprudencia anterior y posterior a la revisión de Lisboa de 2009.

Finalmente, en las conclusiones del trabajo, expondremos qué direcciones puede tomar el sistema europeo en el futuro para gestionar las transformaciones relativas a esta cuestión, en un contexto histórico donde los acontecimientos relacionados con la política exterior y de seguridad representan un elemento muy fuerte de presión por parte de la historia contemporánea hacia el proyecto europeo.





**I – LA POLÍTICA EXTERIOR Y  
DE SEGURIDAD DE LA  
UNIÓN EUROPEA:  
CARACTERÍSTICAS  
INSTITUCIONALES Y  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

---



## **I - LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

Junto a la ambición de integración económica europea, el proyecto continental ha tenido desde sus orígenes la aspiración de dotarse también de una capacidad propia de acción exterior.

Esta ambición se desarrolló y se transformó en realidad a lo largo de cuatro fases: una primera fase va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el 1969. La segunda fase va desde 1969 hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992. La tercera fase va desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. Finalmente, la última fase va de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y dura hasta hoy.

Con excepción de la primera fase, las demás se caracterizaron por una codificación progresiva en textos jurídicamente vinculantes de la ambición de dotar al proyecto comunitario de una política exterior propia. En todas estas fases, por tanto, la ambición de una política exterior europea se ha transformado, de diversas formas y con diferentes soluciones, en regulaciones con consecuencias reales y jurídicas respecto de los Estados miembros y las instituciones europeas.

Los actos legislativos a través de los cuales se produjo esta traducción en normas son: el Acta Única Europea, el primer acto europeo que codifica la presencia de la cooperación europea en materia de política exterior; los Tratados de: Maastricht, Ámsterdam, Niza y finalmente el Tratado de Lisboa. Por ello, durante este capítulo analizaremos las características jurídicas fundamentales de la segunda, tercera y cuarta fase a través del análisis de las disposiciones reglamentarias de los citados Tratados.

El análisis de la arquitectura institucional de la política exterior europea nos permitirá resaltar los métodos concretos de funcionamiento de la política exterior europea. Este modo de funcionamiento es muy importante porque representa el entorno jurídico-institucional en el que pudo desarrollarse la acción del Tribunal

de Justicia, que también en este sector se ha convertido en protagonista pleno, especialmente durante la tercera y cuarta fases jurídicamente más densas.

En los párrafos siguientes, como se ha mencionado, repasaremos las principales innovaciones introducidas a nivel jurídico para implementar concretamente la política exterior europea, pero primero debemos mencionar algunas características distintivas de la primera fase, la que carece completamente de cualquier tipo de codificación.

La primera fase, que se extendió desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1969, vio nacer varios proyectos para ampliar la cooperación europea más allá del ámbito económico. El más relevante de estos proyectos fue la Comunidad Europea de Defensa (en adelante CED), que se suponía conduciría a la gestión integrada de un ejército europeo.

La CED, debido a una serie de circunstancias políticas en su mayoría internas de los Estados miembros, acabó en un callejón sin salida<sup>45</sup>. En la década de 1960 recobraron fuerza los proyectos para ampliar el ámbito de la colaboración europea más allá del ámbito puramente económico. Sin embargo, ni siquiera estos llegaron a estar inmediatamente operativos debido a problemas políticos interno<sup>46</sup>. Sin embargo, incluso si estuvieran condenados a este destino, los debates y los proyectos sentaron las bases para el nacimiento de un marco en el que insertar formas de cooperación europea más allá de las codificadas por los Tratados de Roma<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> BERTOZZI, S., *La Comunità europea di difesa: profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Turín, 2003, p. 23.

<sup>46</sup> La crisis comunitaria de 1965/1966 estalló cuando la Comisión de la Comunidad Europea propuso el establecimiento de un presupuesto comunitario autónomo y el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo. La reacción de Francia fue extremadamente dura y llevó a los representantes franceses a desertar y luego boicotear los trabajos de la Comunidad durante siete meses dando lugar a la llamada crisis de las sillas vacías. CACACE, P., MAMMARELLA, G., *Storia e politica dell'Unione europea 1926-2013*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 121-131.

<sup>47</sup> Se hace referencia al llamado plan Fouchet y al llamado compromiso de Luxemburgo. Sobre el plan Fouchet. BLOES, R., *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Collège de l'Europe, Brujas, 1970; SOUTOU, G.H., *Le général de Gaulle et le Plan Fouchet d'union politique européenne: un projet stratégique*, en *Revue d'Allemagne*, 2, 1997; MAILLARD, P., *De Gaulle et*

Sobre la base de estas premisas, a finales de los años sesenta los países miembros de las comunidades económicas europeas consideraron que había llegado el momento de iniciar una forma verdaderamente consolidada del proyecto de dotar a Europa de una política exterior propia.

### 1.1. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA COMO ANCESTRA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: desde 1969 hasta la entrada en vigor del tratado de Maastricht en 1992

En los epígrafes que siguen analizaremos, por su orden, el nacimiento de la cooperación política europea, la cooperación política europea hacia el Acta Única Europea, la codificación de la cooperación política europea, junto con una serie de consideraciones finales sobre la cooperación política europea, con el resultado que se vera a continuación.

#### 1.1.1 El nacimiento de la Cooperación Política Europea

El primer avance formalizado en un documento europeo se remonta a la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores del 27 de octubre de 1970 en Luxemburgo<sup>48</sup>.

---

*l'Europe entre la nation et Maastricht, Tallandier, París, 1995. El compromiso de Luxemburgo estableció que, en el seno del Consejo, las decisiones se tomarían por unanimidad siempre que estuvieran en juego intereses muy importantes, incluso para un solo país. de los Estados miembros. Además, se evitó especificar claramente qué intereses nacionales podían definirse como muy importantes, dejando así a los Estados un amplio margen de libertad de elección. MALANDRINO, C., *Más allá del compromiso de Luxemburgo hacia la Europa federal* y HALLSTEIN, W., *La crisis de la "silla vacía" (1965-66)*, Polis Working Papers 26, 2002, p. 17 y siguientes.*

<sup>48</sup> La reunión de octubre de 1970 había sido informada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en La Haya los días 1 y 2 de diciembre de 1969. Durante esta cumbre se acordó la necesidad de estudiar la mejor manera de lograr avances en la unificación

Durante esta cumbre, los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países miembros adoptaron el Informe Davignon<sup>49</sup>, con el objetivo de avanzar en el ámbito de la unificación política a través de la cooperación en política exterior. Los Ministros consideraron que:

*"[...] current developments in the European Communities make it necessary for the Member States to step up their political cooperation and, in the initial stage, to provide themselves with ways and means of harmonizing their views in the field of international politics<sup>50</sup>".*

Según los participantes, era necesario hacer esfuerzos concretos para demostrar a todos que Europa tiene realmente una vocación política.

A continuación, la declaración enumera los objetivos de esta cooperación:<sup>51</sup>

- *To ensure greater mutual understanding with respect to the major issues of international politics, by exchanging information and consulting regularly;*
- *To increase their solidarity by working for a harmonization of views, concertation of attitudes and joint action when it appears feasible and desirable.*

---

política, en el contexto de la ampliación de las Comunidades Europeas. Véase Consejo Europeo de la UE, Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno (Cumbre), La Haya, 1 y 2 de diciembre de 1969; disponible en: <https://aei.pitt.edu/1451/>. Consultado el 01/11/2024.

<sup>49</sup> Los trabajos de la cumbre de octubre de 1970 habían sido preparados por una comisión de estudio encabezada por el director de Asuntos Políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores belga, Etienne Davignon, para presentar las propuestas en julio de 1970.

<sup>50</sup> Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política, en Boletín de las Comunidades Europeas. Noviembre de 1970, n° 11, p.2.

Disponible en: [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf) Consultado el 12/02/2025

<sup>51</sup> Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política, op. cit. p. 3.

El conjunto de propuestas contenidas en el informe adoptado en octubre de 1970 constituyó la Cooperación Política Europea (CPE). Según las recomendaciones finales se preveía: reunir, dos veces al año, a los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, esta reunión fue presidida por el ministro del País que ostentaba la presidencia del Consejo en el momento de la reunión; crear un Comité Político integrado por los directores de asuntos políticos de las Cancillerías, para reunirse cuatro veces al año para preparar reuniones ministeriales y llevar a cabo las tareas que le encomienden los ministros.

El Informe disponía que los gobiernos tenían libertad para consultarse entre sí sobre todas las cuestiones importantes de política exterior. En cuanto a las relaciones con la Comisión de las Comunidades Europeas y con el Parlamento, se estableció que los ministros se reunirían dos veces al año con los miembros de la Comisión Política del Parlamento Europeo, aunque sea de manera informal; finalmente, una vez al año, el presidente del Consejo de Ministros de turno debería haber informado al Parlamento sobre la marcha de los trabajos. Se consultaría a la Comisión Europea cuando las actividades de la CPE se refirieran a áreas de trabajo relacionadas con la propia Comunidad.

Tras la cumbre europea de París de octubre de 1972, los Ministros de Asuntos Exteriores prepararon un segundo informe sobre el CPE, que fue aprobado en la cumbre de Copenhague de julio de 1973<sup>52</sup>.

El Segundo Informe preveía un fortalecimiento general de las estructuras de cooperación a nivel de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países miembros, así como una intensificación del número de reuniones de los ministros a nivel europeo.

Además de este frente, es importante subrayar dos párrafos de los que se puede deducir la aparición, desde entonces, de dos temas que caracterizan todo el desarrollo de los problemas jurídicos relacionados con la política exterior europea. En el apartado 11 del Informe, titulado: Prioridades que deben establecerse

---

<sup>52</sup> *Second Report on European Political Co-operation on Foreign Policy* (Copenhague, 23 July 1973) Disponible en: [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517-846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517-846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f_en&overlay) Consultado el 11/03/2025

respecto de las cuestiones que deben abordarse en el marco de la cooperación política<sup>53</sup>, se plantea el problema de la relación entre la ambición de dotar al proyecto europeo de una verdadera política exterior y la realidad de las políticas exteriores de los distintos países miembros. Para gestionar este solapamiento, quedó claro en el texto de la declaración que los Estados miembros se comprometieron, aunque en principio, a no adoptar posiciones definitivas sin consultar previamente con los socios de la CPE.

Posteriormente, en diciembre de 1975 se propuso transformar el compromiso político de consulta en una obligación jurídica, y adoptar el principio de mayoría para la toma de decisiones comunes, pero la propuesta fue rechazada. De hecho, el Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 1976 reiteró que la CPE no implicaba ninguna transferencia de soberanía<sup>54</sup>.

El otro gran problema que surgió inmediatamente fue la relación entre la política exterior europea y las competencias comunitarias ante la imposibilidad de dividir rígidamente la política exterior del resto de competencias comunitarias que podrían tener implicaciones externas como, por ejemplo, las competencias en materia de política comercial. común. Para abordar esta cuestión, el párrafo doce se tituló: Relación entre el trabajo del aparato de cooperación política y el realizado en el seno de las Comunidades Europeas<sup>55</sup>.

Es significativo que el párrafo partiera del reconocimiento de la naturaleza diferente del CPE en comparación con las actividades de la Comunidad. El primero tuvo lugar a nivel intergubernamental, para discutir problemas internacionales, el segundo tuvo lugar a través de instituciones (comunitarias) y preveía compromisos legales asumidos por los estados miembros en el Tratado de Roma<sup>56</sup>.

Se pidió al aparato de trabajo del EPC que funcionara teniendo en cuenta, entre otras cosas, las implicaciones y efectos de las políticas comunitarias en el

---

<sup>53</sup> Ibidem, pp. 5 y 6.

<sup>54</sup> *European Council meeting on 29 and 30 November 1976, in The Hague. President's conclusions* (8 December 1976). Disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/media/20791/the\\_hague\\_november\\_1976\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20791/the_hague_november_1976__eng_.pdf). Consultado el 16/02/2024.

<sup>55</sup> *Second Report on European Political Co-operation on Foreign Policy*, pp. 6 y 7.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 6, punto 12(a).

ámbito de la política internacional en construcción, y manteniendo estrechos contactos con las instituciones comunitarias.

Es interesante, a efectos de este trabajo, señalar que estos dos aspectos son exactamente los dos límites dentro de los cuales, tras el nacimiento de la PESC, se desarrollará la actuación del Tribunal de Justicia en relación con la política exterior europea. La CPE tenía un carácter extremadamente flexible. En cierto modo, incluso frágil porque esencialmente la cooperación fue voluntaria y cada país podría haber elegido si seguir o no políticas comunes<sup>57</sup>.

Las predicciones del Informe Davignon marcaron sin duda la victoria de una idea de comunidad europea muy diferente de la que inspiró los Tratados de Roma. Objetivamente, las propuestas del Informe Davignon eran en general menos ambiciosas que las de la Comisión Fouchet pero, en cualquier caso, también hay que subrayar que la CPE supuso un paso adelante respecto al fracaso de principios de los años 60 y representó un acercamiento de posiciones. entre los países miembros.

Por último, cabe subrayar que, aunque de forma muy tenue, se institucionalizaron medidas formales a través del CPE para la discusión de problemas de política exterior a nivel de la UE<sup>58</sup>.

En esta línea, Simon Nuttall, analizando desde una perspectiva histórica el desempeño de la CPE respecto de los expedientes internacionales activos en ese momento, sostiene que, especialmente en los primeros cinco años, la CPE tuvo un papel positivo:

*“EPC succeeded in forging a united position concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), which had a significant influence on the way in which that Conference developed. Within a few years of its foundation, EPC was already playing a considerable role in world affairs and had enough influence to help determine how the balance would be struck in East-West relations. Not long*

---

<sup>57</sup> ALLEN, D., RUMMEL, R., WESSELS, W., *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*. Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982, p. 25.

<sup>58</sup> DELGADO MORÁN, J.J., *Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea*, Revista Científica General José María Córdova, Vol. 18, n.º 29, 2020, p. 64.

*afterward, the attempt to adopt a unified and distinctive position on "the Middle East question" had made considerable progress. EPC was never able to go as far and as fast down this road as many people would have liked, in large part because of the braking effect of U.S. political pressure, but a coordinated policy was achieved, which shielded member states from the worst effects of hard-line, pro-Arab or pro-Israeli policies and contributed to safeguarding the Community interest<sup>59</sup>".*

Por lo tanto, se puede concluir que la naturaleza altamente intergubernamental, rayana en la informalidad, de los instrumentos del CPE es innegable, pero sin embargo fue tal vez precisamente esta naturaleza la que permitió a los estados miembros desarrollar formas embrionarias de coordinación entre los estados europeos.

### **1.1.2. Cooperación Política Europea hacia el Acta Única Europea**

Tal como fue diseñado, todo el sistema CPE se basó esencialmente en la buena voluntad de los Estados miembros, ya que, en términos estrictamente legales, ni siquiera estaban obligados a realizar consultas. Para confirmar esta interpretación, cabe recordar que durante los debates sobre relaciones exteriores en el seno del Comité Dooge<sup>60</sup>, los delegados danés, británico y griego dejaron claro claramente que no podían aceptar limitar su soberanía con compromisos formales

---

<sup>59</sup> NUTTALL, S., *Two Decades of EPC Performance*, in REGELSBERGER, E., DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., WESSELS, W., *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*. Londra, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 19.

<sup>60</sup> Con el objetivo de relanzar el proceso de integración europea, el Consejo Europeo de Fontainebleau del 25 y 26 de junio de 1984 nombró dos comités ad hoc, compuestos por representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Comunidad Europea. El primero de ellos, presidido por el senador irlandés y ex Ministro de Asuntos Exteriores John Dooge, tuvo como tarea presentar propuestas para mejorar el funcionamiento tanto del marco comunitario como de la cooperación política europea.

y, por tanto, rechazaron expresamente la idea de una codificación de las normas y prácticas de la CPE <sup>61</sup>.

Sin embargo, incluso frente a estos rechazos políticamente explícitos, la naturaleza del proyecto europeo ha seguido evolucionando precisamente en torno a los dos problemas regulados en los apartados 11 y 12 del II Informe sobre la CPE analizado anteriormente.

En cuanto al problema de la relación entre la política exterior europea y las políticas exteriores nacionales, Dehousse y Weiler analizaron la capacidad vinculante del sistema EPC antes del Acta Única Europea, observando también los efectos a medio plazo que el propio sistema EPC había creado. Para ello recurren al concepto de *soft law* <sup>62</sup>.

El término *soft law* se utiliza para señalar acuerdos, principios y declaraciones no vinculantes jurídicamente que se generan principalmente en el ámbito internacional. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas son un ejemplo de derecho indicativo<sup>63</sup>.

Aunque la tesis clásica del derecho internacional sostiene que no es posible deducir una obligación jurídica para un Estado en ausencia de su consentimiento explícito, formalizado por ejemplo en un Tratado, "algunos estudiosos sostienen que dicho consentimiento puede darse mediante un comportamiento que dé responden a las expectativas en las que se confía, y se podría considerar que la estabilidad de la CPE entra dentro de este concepto<sup>64</sup>.

Este argumento puso de relieve el hecho de que la CPE había creado una situación en la que los Estados miembros estaban de alguna manera limitados en su libertad en el ámbito de la política exterior por su participación en la CPE, sin

---

<sup>61</sup> BIEBER, R., JACQUE, J.P., WEILER, J.H.H., *An ever closer union: a critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985, pp. 330 - 342

<sup>62</sup> DEHOUSSE, R., WEILER, J.H.H., *EPC and the Single Act: from Soft Law to Hard Law?* in HOLLAND, M. (eds.), *The Future of European Political Cooperation\_ Essays on Theory and Practice*-Palgrave Macmillan, Londres, 1991, pp. 121 – 142.

<sup>63</sup> SENDEN, L., *Soft law in European Community law*, Bloomsbury Publishing, Londres, 2004.

<sup>64</sup> DEHOUSSE, R., WEILER, J.H.H., *EPC and the Single Act: from Soft Law to Hard Law?* Londres, 1991, cit. p. 124.

que esta expectativa se reflejara en su posición jurídica. El concepto de derecho indicativo puede considerarse una herramienta útil para comprender el efecto difundido que sin duda tuvieron los documentos básicos de la CPE en los años anteriores al Acta Única<sup>65</sup>.

En lo que respecta a las relaciones entre las dimensiones intergubernamental y comunitaria, la división entre cuestiones de alta política internacional específicas del CPE y otras competencias comunitarias en términos de política comercial común ha resistido cada vez más la prueba del tiempo. Tradicionalmente, no se podía suponer que las cuestiones comerciales per se interfirieran con la alta política exterior, aunque la alta política exterior en ocasiones, y de manera importante, podía inmiscuirse en las relaciones comerciales.

En particular, después de la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento de reglas que gobernaban el comercio internacional permitió discutir y resolver cuestiones comerciales dentro de su propia esfera, sin interferencia de otros entornos políticos<sup>66</sup>. La propia Comunidad Europea puede citarse como un ejemplo válido de estas creencias. Por un lado, la elección de los países fundadores de crear las distintas Comunidades Económicas Europeas fue sin duda un acto de alta política exterior; por otro, la creación de las distintas Comunidades Económicas Europeas generó un sistema jurídicamente vinculante y, por tanto, una gestión autónoma de asuntos de su competencia.

Con el desarrollo de una mayor interdependencia económica global, esta relación ocasional dejó de ser tal. Se inició un proceso de erosión del acuerdo que mantuvo en gran medida las cuestiones comerciales encarriladas. Esta erosión se produjo en las relaciones entre los Estados en general, pero también fue válida en las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad precisamente por la mayor expansión de la importancia de las políticas comerciales también como instrumento de política exterior<sup>67</sup>. Es decir, se hizo cada vez más probable que el impulso para implementar actos de política exterior por parte de los estados

---

<sup>65</sup> Ibidem, p. 125.

<sup>66</sup> COOPER, R., *Trade Policy Is Foreign Policy*, in *Foreign Policy*, 9, 1972-1973, pp. 18-36.

<sup>67</sup> MESSERLIN, P., *The European Community commercial policy*, Sciences Po publications, París, 2010.

miembros llevara a conflictos con las competencias de la Comunidad relacionadas con el comercio internacional.

De manera similar, este conflicto podría surgir nuevamente entre la naciente política exterior europea, formalizada por los dos Informes de 1970 y 1973, y la propia Comunidad.

### 1.1.3. La codificación de la Cooperación Política Europea

El Acta Única Europea es el tratado que modificó los Tratados de Roma de 1957 mediante los cuales se creó la Comunidad Económica Europea. El Acta Única se firmó el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y entró en vigor el 1 de julio de 1987<sup>68</sup>. Fue desarrollado para completar la construcción del mercado interno europeo, puesto a prueba por las crisis económicas de la década de 1970, y continuar el desarrollo de la unión política<sup>69</sup>. El Título III de la Ley contiene las “Disposiciones sobre la cooperación europea en el ámbito de la política exterior”<sup>70</sup>.

La innovación significativa es, por tanto, que mediante el Acta Única se codifican en una fuente verdaderamente europea los procedimientos de cooperación en el ámbito de la política exterior que se habían ido estratificando durante los quince años anteriores. Cabe señalar en este sentido que el término codificación normalmente se refiere a la acción mediante la cual fragmentos que ya son en sí mismos fuentes normativas se reúnen en una única fuente orgánica<sup>71</sup>.

En el caso del Acta Única, la situación es ligeramente diferente ya que la codificación realizada no parte de fuentes jurídicas, aunque distribuidas entre diferentes actos, sino de obligaciones de carácter sustancialmente político. Sin

---

<sup>68</sup> Acta Única Europea. El texto del tratado, en todas las lenguas oficiales de la Unión, se puede encontrar on-line, en la dirección: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>. (último acceso 21/02/2024).

<sup>69</sup> BERMANN, G.A., Per una discussione sulla natura costituzionale dell’Atto unico europeo, *The Single European Act: A Constitution for the Community?*, in *Columbia Journal of transnational law* 27, 1989, pp. 529 – 587.

<sup>70</sup> Acta Única Europea, nota 19, p. 13.

<sup>71</sup> IRTI, N., *L’età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1986 pp. 22-23.

embargo, incluso frente a esta particularidad, es cierto que tras la entrada en vigor del Acta Única ya no es posible hablar sólo de *soft law*, sino de una fuente real de obligaciones.

En el artículo 30 párrafo 1 se reitera conceptualmente el carácter intergubernamental, ya que las "Altas partes contratantes se esfuerzan por definir y aplicar una política exterior europea común", por lo tanto, sin definir compromisos de carácter vinculante y garantizando que la política exterior de los Estados permanezca en el centro. Por lo tanto, serán las políticas exteriores de los Estados miembros de la Comunidad las que tendrán que coordinarse para formar un mosaico que represente la política exterior europea y no al revés. Comparadas con la intensidad y precisión de los compromisos asumidos en el mismo período para construir el mercado y la moneda única, las diferencias son bastante evidentes.

Las disposiciones siguientes confirman esta primera impresión. Los siguientes párrafos codifican la caja de herramientas de la CPE: consultas preliminares, posiciones comunes, acciones conjuntas. En cuanto a los distintos órganos colectivos que participan en el proceso de la CPE (Consejo Europeo, Ministros de Asuntos Exteriores, Comité Político, Grupo de Corresponsales Europeos), ven su papel formalmente sancionado, pero ninguno de ellos está dotado de una capacidad de acción autónoma, ya que todas las decisiones deben adoptarse por consenso unánime, garantizando así a cada Estado miembro de las Comunidades la posibilidad de aplicar un veto paralizante.

En cuanto a los mecanismos de votación, en el artículo 30 párrafo 3, el Acta Única invita a los Estados miembros a abstenerse "en la medida de lo posible de obstaculizar la formación de un consenso y las acciones conjuntas que puedan resultar de sí mismo". Básicamente, el artículo abre la posibilidad, en cuestiones que evidentemente no son vitales para ninguno de los Estados miembros, de aprobar decisiones en la CPE no sólo con el consentimiento explícito de todos, sino también sin vetos explícitos.

En el Acta Única no sólo hay meras codificaciones de prácticas existentes sino también una innovación que incorpora la creciente importancia de las políticas comerciales internacionales de la Comunidad Europea en relación con la política exterior. En esta dirección va lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 30. Este párrafo establece que:

*“Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas acordadas en la cooperación política europea deben ser coherentes. Es responsabilidad particular de la Presidencia y de la Comisión, cada una dentro de sus propias competencias, garantizar la búsqueda y el mantenimiento de esta coherencia<sup>72</sup>”.*

Lo interesante de esta predicción reside en la admisión de la imposibilidad de separar rígidamente la política exterior reservada a los Estados miembros del resto de relaciones exteriores de la Comunidad. El reconocimiento de esta realidad consiste en atribuir el papel de coordinación asignado también a la Comisión Europea (así como a la Presidencia de la CPE), es decir, a la institución que representa a las Comunidades. Ciertamente no se trata de un reconocimiento decisivo si consideramos el objetivo de una verdadera política europea como tal, pero sí es un paso adelante no trivial si tenemos en cuenta el inicio del proceso, en el que los Estados miembros tenían la intención de mantener el tema de la política exterior rígidamente separado de la implicación de las instituciones creadas con los Tratados de Roma.

La previsión de la creación de una Secretaría bajo la autoridad de la Presidencia, con la función de asistencia, preparación y ejecución de las actividades de la CPE es otro elemento innovador previsto por el Acta Única. Como recuerda Jannuzzi, el carácter innovador de esta disposición radica en el hecho de que esta estructura fue la primera en ser verdaderamente una estructura de CPE. Según el autor, la Secretaría fue la "única innovación significativa introducida por el Acta Única (...) en un sistema que se basó y se basa fundamentalmente en una lógica puramente intergubernamental, es el único organismo, si no supranacional, al menos no nacional <sup>73</sup>".

Como recuerdan Dehousse y Weiler, la dimensión concreta de la Secretaría y la diferencia con las previsiones en un proyecto de propuesta franco-alemana al

---

<sup>72</sup> Acta Única Europea, nota 23, Artículo 30.6

<sup>73</sup> JANNUZZI, G., "La Cooperazione Politica Europea", *Affari esteri*, vol. 75, 1987, p. 199.

Consejo Europeo de Milán de 1985 ponían de relieve una vez más la timidez del resultado final<sup>74</sup>.

Entre las novedades del Acta Única debe incluirse también la importante previsión del artículo 31 del Título III. En efecto, en dicho artículo se establece una característica que permanecerá formalmente inalterada y caracterizará también la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común. De hecho, se ha decidido no ampliar la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al Título III, que por lo tanto queda excluido del control del propio Tribunal. Esta disposición es muy importante porque representa una fuerte llamada a la voluntad de los Estados miembros de no subordinar la política exterior al organismo encargado de juzgar sobre la compatibilidad de las normas con el ordenamiento europeo.

Por último, en el apartado 6 del artículo 30 se transpone el tema de la política de seguridad común, sin introducir ninguna innovación particular. También en este caso las partes contratantes expresan una intención genérica de incrementar la colaboración en el sector de la seguridad europeo declarándose disponibles para una mayor coordinación de posiciones, pero esta apertura genérica se ve contrarrestada por lo dispuesto en la letra c) del mismo apartado en el que la estricta carácter intergubernamental, ya que se concede a cada Estado plena libertad respecto de formas de colaboración más estrecha "en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica"<sup>75</sup>.

Como se mencionó anteriormente, todo este sistema codificado en el Título III se tomó directamente de la experiencia de quince años de cooperación política. Resulta que sólo en el caso en que los doce Estados miembros hubieran tenido la misma posición sobre un expediente, la posición europea habría sido efectivamente unívoca; pero en teoría, y también en la práctica, no se planteó a los Estados miembros ninguna restricción a la acción unilateral ni ningún incentivo a la cooperación.

Como se mencionó anteriormente, todo este sistema codificado en el Título III se tomó directamente de la experiencia de quince años de cooperación política.

---

<sup>74</sup> DEHOUSSE, R., WEILER, J.H.H, *EPC and the Single Act: from Soft Law to Hard Law?* p. 127.

<sup>75</sup> Acta Única Europea, nota 19 artículo 30.7.

Resulta que sólo en el caso en que los doce Estados miembros hubieran tenido la misma posición sobre un expediente, la posición europea habría sido efectivamente unívoca; pero en teoría, y también en la práctica, no se planteó a los Estados miembros ninguna restricción a la acción unilateral ni ningún incentivo a la cooperación.

#### 1.1.4. Consideraciones finales sobre la Cooperación Política Europea

La naturaleza de las disposiciones del Título III del Acta Única ha suscitado muchas dudas sobre su calificación jurídica real. Según algunos comentaristas, el título III no contiene normas jurídicamente vinculantes. En consecuencia, según estos autores, el Acta Única sería un texto ineficaz o incluso "retrógrado"<sup>76</sup>. Si analizamos el Título III del Acta Única, esta conclusión debe ser revisada.

El Título III contiene dos tipos de disposiciones. El primer tipo lo constituyen las disposiciones que definen el marco institucional para el desarrollo de la CPE.

Las disposiciones en cuestión no añaden en sí mismas obligaciones para las partes, sino que diseñan el marco institucional en el que se basarán las obligaciones si los socios de la CPE deciden emprender acciones conjuntas. El segundo tipo de disposiciones contiene una serie de compromisos aceptados por los Estados miembros de la Comunidad en su calidad de socios de la CPE. Es cierto que el carácter de estas normas es más vago que la mayoría de estas disposiciones.

El Título III del Acta Única contiene numerosas expresiones condicionales, como por ejemplo en la citada disposición del apartado 3 del artículo 30 donde las partes contratantes se comprometen "en la medida de lo posible a tratar de coordinar sus acciones y a abstenerse de obstaculizar la formación de un consenso". Además, otras declaraciones tienen un carácter claramente programático, como la disposición prevista en el artículo 30, apartado 6, letra a), sobre seguridad, en la que las partes se declaran "dispuestas a coordinar sus posiciones".

---

<sup>76</sup> PESCATORE, P., *Observation critique sur l'Acte unique européen*, cit. in M.F. Labouz *L'Acte unique européen*, Revue québécoise de droit international, 3, 1986, p. 134.

Por tanto, es cierto que en el Título III no hay ninguna disposición que establezca claramente la obligación de alcanzar una posición común o de implementarla, pero esta visión se centra demasiado en el hecho de que faltan obligaciones y los mecanismos relacionados para hacerlas cumplir, y demasiado poco en otros aspectos. Si por un lado la ausencia de limitaciones a la libertad de los Estados es real, también hay que decir que el Acta Única es una fuente jurídica en sí misma.

El motivo por el que los Estados deciden incluir las reglas fundamentales de conducta en un acuerdo internacional, celebrado y ratificado con la solemnidad que se atribuye a este tipo de ejercicio, debe entenderse a priori como un compromiso claro de los propios Estados. Además, el Acta Única pretendía modificar los Tratados fundacionales, y la inclusión de la CPE en esta fuente es una confirmación más del carácter nada retrógrado del Título III si tenemos en cuenta las intenciones claramente anticomunitarias de los Estados miembros en el asunto, que duró décadas. Además, las normas procesales del Título III, si bien no crean limitaciones en el sentido clásico, prevén obligaciones para los Estados, como las de información y consulta<sup>77</sup>.

En la misma línea, la creación de la Secretaría, aunque pequeña y reducida, puede verse como una obligación de los Estados de financiarla y todos los mecanismos básicos previstos para que la CPE funcione.

Analizadas desde esta perspectiva, muchas disposiciones del Título III pueden considerarse jurídicamente vinculantes. De hecho, esta opinión fue compartida por el Tribunal Supremo irlandés en el Asunto Crotty v. Un Taoiseach. En el Asunto en cuestión, el Tribunal Supremo irlandés tuvo que pronunciarse sobre si el Parlamento irlandés podía ratificar el Acta Única Europea o si debía someterse al pueblo irlandés en referéndum.

---

<sup>77</sup> ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M., *Derecho Procesal. Concepto*, Diario La Ley, ISSN 1989-6913, Nº 10005, 2022.

El Tribunal Supremo decidió por unanimidad que el Título II del Acta Única Europea podía ser ratificado por el Parlamento. Sin embargo, consideró que el título III del tratado, que preveía cierta cooperación en las relaciones exteriores, debería someterse a la aprobación del pueblo, ya que el Acta Única establece condiciones consideradas incompatibles con las disposiciones de neutralidad de la Constitución irlandesa<sup>78</sup>.

La mayoría del Tribunal consideró irrelevante el argumento de que el Título III simplemente formalizaba las prácticas existentes. Ninguna disposición del Título III contenía compromisos operativos e inmediatos sobre el rechazo de la neutralidad, pero incluso prever la posibilidad de que se pudiera alcanzar una posición europea común era motivo, según los jueces irlandeses, para recurrir al juicio popular para armonizar los dos sistemas, el europeo y el nacional:

*"[...] there does not appear to be any constitutional bar to a non-binding arrangement by the State to consult with other states in the conduct of its foreign policy. It is quite a different matter when, as here, it is proposed that the State be bound by an international treaty which requires the State to act in the sphere of foreign relations in a manner which would be inconsistent with constitutional requirements."*<sup>79</sup>

Por último, siempre en la dirección del fuerte carácter jurídico de la CPE posterior a la adopción del Acta Única, cabe señalar que su inclusión en el Acta Única hizo necesario, para su modificación, pasar por el complejo procedimiento de modificación los tratados, mientras que antes del Acta Única, un consenso general era suficiente para cambiar las reglas que regían la CPE.

---

<sup>78</sup> MCCUTCHEON, J.P., *The Irish Supreme Court, European Political Cooperation and the Single European Act*, in *Legal Issues in European Integration*, vol. 10, 1988.

<sup>79</sup> Irish Supreme Court, *Crotty v. An Taoiseach and others*, in *Common Market Law Reports*, vol. 49, 1987, p. 666.

## 1.2. EL NACIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN:

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009

### 1.2.1. El contexto político histórico

El espíritu entre los líderes de los gobiernos europeos, hacia finales de los años 1980, estaba esencialmente dominado por un cierto optimismo sobre el futuro del proyecto europeo.

Especialmente en lo que respecta a la dimensión económica, el proyecto nacido con los Tratados de Roma y evolucionado con el Acta Única estaba construyendo efectivamente tanto el mercado único como el proyecto más ambicioso de la moneda única continental. En el anexo del Acta Única Europea se especificaba incluso una fecha, finales de 1992, en la que realmente comenzaría el mercado único.<sup>80</sup>

El nacimiento de la UE, junto con la Comunidad Europea, que siempre había sido un objetivo lejano, ahora estaba a punto de ser negociado. Las fisuras de los regímenes comunistas en Europa del Este y luego la caída casi repentina del Muro de Berlín dieron mayor fuerza y prestigio al modelo político de los europeos occidentales.

Si el frente económico y monetario marchaba bastante bien, el éxito en el desafío contra los regímenes comunistas abrió también muchos desafíos de carácter estrictamente político, empezando, naturalmente, por la gestión de la reunificación alemana. En un discurso pronunciado el 17 de octubre de 1989 en Brujas, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, expresó la intensidad de estas cuestiones:

*“History does not wait. Given the major upheavals experienced by the world today, and more particularly by the other “Europes”, it is essential for the Community,*

---

<sup>80</sup> TOTH, A., *The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act in Common Market Law Review*, 23 1986, p. 803.

*made strong by renewed dynamism, to reinforce its cohesion and to set objectives commensurate with the challenges that History recently confronted us with.*<sup>81</sup>

A medida que crecían las responsabilidades y el papel de la Comunidad, la CPE actuó como una contraparte institucional que, aunque fortalecida por su inclusión en el Acta Única Europea, no parecía capaz de garantizar una respuesta adecuada a los desafíos de la estabilización política continental tras la caída de la pared. En particular, estaba surgiendo cada vez más la incoherencia de la supuesta separación entre la CPE y actividades de importancia externa para la Comunidad.

De Schoutheete de Tervarent recuerda, por ejemplo, el caso de las sanciones que los Ministros de Asuntos Exteriores europeos, reunidos en el formato del CPE, decidieron imponer a Haití para luego tener que reconocer que esta medida era contraria a los acuerdos comerciales internacionales y a la Convención de Lomè firmado por la propia Comunidad Europea en el año 1975<sup>82</sup>. Por lo tanto, la cuestión del fortalecimiento de la estructura política europea era una necesidad objetivamente sentida.

A partir de dos iniciativas diferentes, una de los presidentes Kohl y Mitterrand y otra del gobierno belga,<sup>83</sup> en el Consejo Europeo de Dublín de 1990 se

---

<sup>81</sup> DELORS, J., *Address given by Jacques Delors* (Bruges, 17 October 1989), p.3. Disponible en: [http://www.cvce.eu/obj/address\\_given\\_by\\_jacques\\_delors\\_bruges\\_17\\_october\\_1989-en-5bbb1452-92c7-474ba7cf-a2d281898295.html](http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_jacques_delors_bruges_17_october_1989-en-5bbb1452-92c7-474ba7cf-a2d281898295.html) Consultado el 18/02/2025.

<sup>82</sup> DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., *The Creation of the Common Foreign and Security Policy*, in REGELSBERGERER, E., DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., WESSELS, W., *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 42.

<sup>83</sup> KOHL, H., MITTERRAND, F., *Gemeinsame Botschaft von François Mitterrand und Helmut Kohl* (Bonn, 18. April 1990), el texto del mensaje del Canciller Kohl y del Presidente Mitterrand es disponible en:

[https://www.cvce.eu/en/obj/joint\\_message\\_from\\_francois\\_mitterrand\\_and\\_helmut\\_kohl\\_paris\\_18\\_april\\_1990-en-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html](https://www.cvce.eu/en/obj/joint_message_from_francois_mitterrand_and_helmut_kohl_paris_18_april_1990-en-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html) Consultado el 21/02/2025; *Belgian Memorandum 19 March 1990*, in Finn Laureen, Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, 269–275. Franco Algeri, “Setting the Options: The Proposals Concerning Foreign and Security Policy,” in Wolfgang Wessels and Christian Engel, eds., *The European Union in the 1990s—Ever Closer and Larger?* (Europäische Schriften no. 70) (Bonn: Europa Union Verlag, 1993), pp. 207–208.

cuestionó la necesidad de intervenir en los tratados también en el ámbito de la unificación política. Las dos iniciativas subrayaron la necesidad de aumentar la legitimidad democrática, la eficiencia de las instituciones, la unidad y la coherencia en la acción común<sup>84</sup>.

Las dos iniciativas, y su contenido reformador, fueron mencionadas en las conclusiones del Consejo Europeo de abril de 1990 y dos meses después, el Consejo Europeo, reunido nuevamente en Dublín, decidió convocar, por unanimidad, una conferencia intergubernamental de unión política para el 14 de diciembre de 1990. El documento sobre la base del cual el Consejo Europeo decidió convocar la conferencia, elaborado por las estructuras de la CPE, enumeraba en forma de preguntas las cuestiones que habría que abordar.

En particular, inmediatamente surgieron algunos temas particularmente relevantes: el papel de las instituciones comunitarias en la nueva unión política, los procesos de toma de decisiones y la relación con el tema de seguridad y defensa.

Las negociaciones para definir el marco dentro del cual definir los problemas antes enumerados fueron largas y complejas debido a las diferentes opciones políticas, a los acontecimientos ocurridos en los mismos meses y a la complejidad objetiva del tema abordado<sup>85</sup>. La conclusión del complejo proceso de negociación, que no se refería únicamente a cuestiones de política exterior, condujo a la redacción y aprobación del llamado Tratado de Maastricht<sup>86</sup>.

El Tratado de Maastricht es el acto fundacional de la Unión Europea, como se desprende del título del propio Tratado: Tratado de la Unión Europea. El Tratado fue estipulado en diciembre de 1991 y firmado, precisamente en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 por los doce Estados miembros de las

---

<sup>84</sup> ALGIERI, F., *Setting the Options: The Proposals Concerning Foreign and Security Policy*, en W. Wessels y C. Engel, eds, *The European Union in the 1990s—Ever Closer and Larger?*, Europa Union Verlag, Bonn, 1993, pp. 207 y siguientes.

<sup>85</sup> DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., *The Creation of the Common Foreign and Security Policy*, in REGELSBERGERER, E., DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., WESSELS, W., *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 50 – 59.

<sup>86</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29/07/1992, Tratado de la Unión Europea. El texto del Tratado está disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>, Consultado el 15/02/2025.

Comunidades Europeas. Formalmente, el Tratado es una revisión de los tratados comunitarios de los años cincuenta. En términos de estructura, el Tratado se compone de 19 artículos y va acompañado de diversos protocolos y declaraciones. Entre los artículos, el marcado con la letra J está relacionado con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Una de las principales características del Tratado es la introducción de una estructura de tres pilares que constituye el marco jurídico también para la PESC<sup>87</sup>.

La propuesta original de la Presidencia neerlandesa, que fue rechazada, preveía que las cuestiones relativas a la PESC y las relativas al sector de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) también deberían integrarse en un marco jurídico único y unificado válido para toda la UE.

Sin embargo, tras la elección realizada, la cooperación PESC y JAI se configuró como ámbitos de acción de carácter intergubernamental y se diferenciaba, a nivel institucional, del comunitario en varios aspectos: un uso sistemático del voto por unanimidad, debido a una participación ausente o muy limitada; papel del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por un poder de iniciativa compartido entre la Comisión y los Estados (mientras que en el pilar comunitario generalmente sólo la Comisión puede presentar propuestas legislativas formales), por un papel más débil del Parlamento Europeo en comparación con las nuevas competencias que se le atribuyen en el ámbito comunitario y por la falta de instrumentos jurídicos eficaces como directivas y reglamentos comunitarios.

Gormley comparó la estructura de pilares con una catedral con tres puertas de entrada: una, la central es la principal y representa el primer pilar de la Unión donde se aplica el método comunitario; los otros dos, laterales y más pequeños, proporcionan regulaciones especiales para áreas políticas específicas<sup>88</sup>. En cualquier caso, la ubicación de las cuestiones de la PESC dentro del segundo pilar, y por lo tanto el hecho de ser una puerta separada según la metáfora mencionada

---

<sup>87</sup> WINN, N., LORD, C., *The Study of Pillarization*, in WINN, N. et al. *EU Foreign Policy beyond the Nation-State*, London, Palgrave Macmillan, 2001.

<sup>88</sup> GORMLEY, L.W., (*Reflections on the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam*, in D. O'Keeffe, P. Twomey (Eds.), *Legal issues of the Amsterdam Treaty* London, Hart Publishing. 1999, pp. 57-70.

anteriormente, no significa que la PESC careciera de una base sustancial en el derecho de la Unión.

La inclusión de la PESC en el nuevo Tratado fue, por tanto, un signo tangible de la voluntad política de los Estados miembros de querer dar una unidad cada vez mayor al proyecto europeo también en el sector de la política exterior y de seguridad<sup>89</sup>.

### **1.2.2. Las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común**

Ya en el artículo B del Título I, Disposiciones Comunes del Tratado de Maastricht, se hace referencia al tema de la política exterior, ya que entre los objetivos de la Unión se encuentra la necesidad de:

*“afirmar su identidad en la escena internacional, en particular mediante la implementación de una política exterior y de seguridad común, incluida la eventual definición de una política de defensa común que podría conducir posteriormente a una defensa común<sup>90</sup>”*

Las disposiciones sobre la PESC se encuentran en el título V del Tratado de Maastricht. El punto 1 del artículo J describe los objetivos de la PESC:

- Defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión;
- Reforzar la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;

---

<sup>89</sup> MÉNDEZ ROCASOLANO, M., *Entre la seguridad, la libertad y la justicia. Mediación y derechos fundamentales en Europa*. Revista Científica General José María Córdova, vol. 20, núm. 37, pp. 129-142, 2022.

<sup>90</sup> Tratado de Maastricht, nota 35 Artículo B.

- Mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como con los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París;
- Promoción de la cooperación internacional;
- Desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Tratado establece la obligación de los Estados miembros de apoyar la PESC "activamente y sin reservas, en un espíritu de lealtad y solidaridad mutua" y se espera que "se abstengan de cualquier acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda comprometer su eficacia como fuerza cohesiva en las relaciones internacionales<sup>91</sup>".

El Tratado distingue entonces entre dos tipos de mecanismos: posiciones comunes y acciones comunes. El procedimiento relativo a las posiciones comunes no difiere fundamentalmente del previsto por la CPE <sup>92</sup>.

Incluye obligaciones de información y consulta sobre cuestiones de política exterior y de seguridad de interés general con el objetivo de generar la máxima eficacia posible.

En este marco, se prevé la posibilidad de que el Consejo defina posiciones comunes. Una vez definida una posición común, las políticas nacionales definidas por los Estados miembros deben ajustarse a esa posición. El artículo J, punto 3, trata de las acciones conjuntas y describe sus procedimientos.

Dentro de las líneas generales que se establezcan por el Consejo Europeo, éste establece el alcance, la duración, los medios y las condiciones concretas de ejecución de la acción común. Aquí se puede utilizar la mayoría cualificada. En el momento del Tratado de Maastricht, se necesitaban al menos cincuenta y cuatro votos de al menos ocho miembros.

---

<sup>91</sup> Tratado de Maastricht, nota 35, Artículo J.1.4.

<sup>92</sup> Tratado de Maastricht, nota 35 Artículo J.2.

La dotación de ocho miembros representó un aumento respecto a las reglas normales de la Comunidad Europea ya que en su momento los cincuenta y cuatro votos podían alcanzarse con el voto de siete estados miembros<sup>93</sup>.

El artículo J, punto 4, del Tratado describe la nueva dimensión de las políticas de defensa europeas. En primer lugar, cabe señalar que la seguridad de la UE está incluida dentro de la PESC y, por tanto, dentro del segundo pilar. De hecho, el artículo afirma que: "La política exterior y de seguridad común incluye todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición a largo plazo de una política de defensa común, que podría conducir posteriormente a una defensa común."

En el artículo destacamos la diferenciación semántica entre políticas de defensa común y defensa común. Se trata de un esquema lingüístico que ya se ha utilizado en algunos artículos del Título III del Acta Única. No se trata simplemente de escribir fórmulas, sino que la fórmula expresa dos horizontes temporales diferentes. En primer lugar, al hablar de "políticas de defensa comunes" nos referimos al esfuerzo de coordinación que actualmente se realiza también en este sector, sin que ello suponga la alteración de las alianzas internacionales, es decir, la OTAN.

Por "defensa común" nos referimos más bien al momento en que, en el futuro, este sector político será también un sector totalmente europeo y ya no será una prerrogativa de los Estados. En este sentido es por tanto un objetivo más allá de ser realidad. Esta formulación era evidentemente necesaria para obtener el consenso de los Estados tradicionalmente menos entusiastas respecto de la integración en este sector.

Como prueba adicional de ello, los siguientes apartados 3 y 4 del artículo J, punto 4, establecen sucesivamente que el mecanismo de mayoría cualificada, aunque agravado, no se aplica a las cuestiones relativas a la defensa, refiriéndose así a la necesidad de unanimidad, el apartado 4 establece que la política de la Unión en el sector de la seguridad y la defensa no prejuzga el carácter específico de las políticas de los Estados miembros y los compromisos en la Alianza Atlántica.

---

<sup>93</sup> PETERS, I. (Ed.), *New security challenges: the adaptation of international institutions: reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, Munster, Lit, 1996 p. 164.

Según Laursen, esta norma resolvió fundamentalmente, a favor de la OTAN, el potencial conflicto entre el proyecto europeo y la alianza atlántica; lo que podría haber dificultado la adhesión de algunos Estados miembros. La fórmula sobre las características específicas de los compromisos nacionales se utilizó en cambio para obtener la adhesión de algunos Estados miembros como Irlanda (Estado neutral) o Dinamarca, que no se habían unido a la Unión Europea Occidental<sup>94</sup>.

En cambio, la disposición del párrafo 5 está dirigida a los Estados que son menos tibios con respecto a la cuestión de la defensa común, ya que el artículo prefigura la posibilidad de una integración a varias velocidades a partir de la posibilidad de una "colaboración más estrecha entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral" respecto de la defensa común. Este mecanismo seguirá desarrollándose posteriormente con el Tratado de Lisboa, aunque no se aplicará concretamente hasta mucho más tarde, como consecuencia del Brexit<sup>95</sup>. Entre las Declaraciones adjuntas al Tratado, la número 30 contiene las disposiciones que sincronizan el trabajo de la recién formada Unión Europea con la Unión Europea Occidental también en referencia a la relación con la OTAN.

En lo que respecta a las instituciones europeas, el Tratado de Maastricht establece que la Presidencia del Consejo (cargo rotatorio temporal) representa a la UE en los asuntos que entran dentro del ámbito de la PESC y es responsable de la aplicación de las medidas de control.

El Parlamento Europeo es consultado y mantenido periódicamente informado sobre las principales cuestiones y opciones de la PESC y debe celebrar una sesión al año sobre los avances de la PESC y puede hacer recomendaciones o preguntas al Consejo. El artículo J, punto 9, establece que la Comisión está "plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común".

---

<sup>94</sup> LAURSEN, F., *The EU "neutrals", the CFSP and Defence Policy* 1997, Sydjysk Universitetsforlag., disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/29992959\\_The\\_EU\\_'neutrals'\\_the\\_CFSP\\_and\\_defence\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/29992959_The_EU_'neutrals'_the_CFSP_and_defence_policy). Consultado el 03/02/2025.

<sup>95</sup> MUÑIZ PÉREZ, J. C., *Brexit y la fractura del statu quo*, Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, Vol. 5, n.º. 2, 2020 p. 64.

El proceso de toma de decisiones se rige por el artículo J, punto 8. El artículo establece que el principal centro de toma de decisiones en materia de PESC es el Consejo. El Consejo Europeo tiene la tarea de definir los principios de acción de la UE en el ámbito de las decisiones de la PESC, con el objetivo de garantizar "unidad, eficacia y coherencia en la acción de la UE".

Desde el principio, los redactores del Tratado de Maastricht fueron conscientes de los peligros funcionales asociados con la provisión de la unanimidad como regla básica de toma de decisiones para las decisiones de la PESC. Por tanto, el texto de la Declaración aneja al Tratado de Maastricht, número 27, titulada: "Declaración sobre las votaciones en el sector de la política exterior y de seguridad común" debe leerse en este contexto. El comunicado dice:

*"La [Conferencia Intergubernamental, que preparó el Tratado] acuerda que los Estados miembros, en relación con las decisiones del Consejo que requieren unanimidad, eviten en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista una mayoría cualificada a favor de esa decisión".*

Se trata, por tanto, de una norma destinada a evitar actitudes obstruccionistas que son inevitablemente posibles si se requiere unanimidad, pero que, dado el tipo de materia, la PESC, podrían provocar *impasse* extremadamente perjudiciales. Además de los Estados miembros, la Comisión también puede presentar iniciativas al Consejo.

Además, se acaba la distinción típica del formato CPE entre el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, por lo que este último ahora podría tratar tanto cuestiones comunitarias como cuestiones de la PESC en las mismas reuniones. El artículo J, punto 11, punto 1, se refiere a los artículos del Tratado CE que se aplican a la PESC.

En este sentido, resulta especialmente relevante la elección de las partes contratantes de confirmar la opción de excluir a la PESC de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

### 1.2.3. Los cambios en la Política Exterior y de Seguridad Común introducidos por el Tratado de Ámsterdam y Niza

Tal y como establecen las disposiciones finales del Tratado de Maastricht, el 29 de marzo de 1996 -con motivo del Consejo Europeo de Turín- los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros convocaron una conferencia intergubernamental para estudiar y proponer posibles modificaciones del propio Tratado de Maastricht<sup>96</sup>.

El alcance de la PESC también podría estar sujeto a revisión porque, específicamente, el artículo J.4(6) indicaba los procedimientos para revisar las disposiciones del propio artículo J.

Los trabajos de la Conferencia Intergubernamental tuvieron como objetivo crear las condiciones políticas e institucionales necesarias para permitir a la Unión Europea afrontar los desafíos del futuro, en un contexto caracterizado por la rápida evolución del marco internacional, por la globalización de la economía y sus repercusiones. sobre el empleo, de la lucha contra la delincuencia internacional, de la lucha contra los desequilibrios ecológicos. El mandato de la conferencia intergubernamental se enriqueció, gracias a la intervención del Consejo Europeo, con algunas cuestiones relativas al funcionamiento de las instituciones comunitarias, como por ejemplo la composición de la Comisión Europea y la ponderación de los votos en el Consejo de la Unión<sup>97</sup>.

El Tratado de Ámsterdam es resultado del trabajo de la Conferencia Intergubernamental (CIG), fue adoptado por el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997 y firmado oficialmente el 2 de octubre de 1997. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Tratado de la Unión Europea, nota 40 Artículos J.4(6), N.2.

<sup>97</sup> LIPSIUS, J., *La conferenza intergovernativa del 1996*, in "Diritto dell'Unione europea", 1996; A. R. Di Serio, *Gli sviluppi della politica estera e di sicurezza comune: da Maastricht alla conferenza intergovernativa*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1997.

<sup>98</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, (en adelante, Tratado de Ámsterdam), en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 10/11/97. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FAFI%2FUE>. Consultado el 12/04/2025

El debate sobre las cuestiones de la PESC durante la conferencia intergubernamental se centró en diversas cuestiones, algunas de ellas de carácter estructural, como la necesidad de dotarse de estructuras de análisis e información; otros elementos del debate se refieren a los mecanismos institucionales de la PESC y, por tanto, principalmente al tema de la reforma de los mecanismos de votación; Finalmente, discutimos cómo fortalecer las capacidades operativas de la UE<sup>99</sup>.

En general, es posible argumentar que la cuestión de la política exterior y de seguridad común de la Unión y, más en general, del sistema general de relaciones exteriores de la Unión Europea tuvo un papel destacado en el debate que precedió a la adopción del Tratado de Ámsterdam.

Sobre la base de la experiencia relativa al conflicto interno en la antigua Yugoslavia y las dificultades europeas relacionadas, todos expresaron el deseo de fortalecer y mejorar los mecanismos subyacentes a la PESC<sup>100</sup>.

En los análisis de la época se entrelazaron dos problemas: por un lado, la dificultad para identificar el propio interés de Europa como tal y, por otro, la dificultad de los Estados miembros para abandonar la tendencia a desarrollar su propia política exterior<sup>101</sup>.

Estas dificultades quedaron representadas concretamente por la estructura de pilares creada en Maastricht. Monar, al reconstruir el trabajo de la CIG, recuerda que entre los Estados miembros se formaron esencialmente dos bandos diferentes, los que estaban a favor de una comunitarización de la PESC y los que estaban en contra. En esta cuestión, finalmente prevaleció el deseo de preservar la estructura creada en Maastricht, lo que resultó más tranquilizador para algunos de los Estados

---

<sup>99</sup> DEHOUSSE, F., *After Ámsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *European Journal of International Law*, 9, 1998, 529-530. Por la reconstrucción del debate sobre la PESC en la Conferencia Intergubernamental.

<sup>100</sup> LUCARELLI, S., *Europe and the Breakup of Yugoslavia: a political failure in search of a scholarly explanation*, Kluwer Law International, L'Aia Boston, 2000.

<sup>101</sup> LEANZA, U., *La mancata comunitarizzazione del secondo e terzo pilastro dell'Unione europea nel trattato di Ámsterdam*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 38, 1999, pp. 213 - 240.

miembros, mientras que la atención se desplazó hacia otro tipo de cambios más procedimentales<sup>102</sup>.

Al hojear el texto del Tratado de Ámsterdam, en relación con la política exterior, observamos algunas innovaciones a partir del Preámbulo y en las disposiciones comunes del Tratado. En el décimo preámbulo del Tratado se afirma que las Altas Partes Contratantes pueden: aplicar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 [...]<sup>103</sup>

En comparación con la versión del Tratado aprobada en Maastricht, se produjo una sustitución, ya que en el Tratado anterior la aplicación de la PESC preveía una definición fija de la política de defensa común. La misma sustitución se realizó en el artículo 2, en el segundo punto de la lista (antiguo artículo B del Tratado de Maastricht). Esta sustitución se entendió como un refuerzo de las intenciones de las Partes Contratantes de reforzar el papel de la Unión en la escena internacional a través de la PESC.

Todas las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la defensa del acervo comunitario y a la necesidad de una coherencia global de la acción exterior de la Unión siguen siendo válidas. En este sentido, recuerda Pocar, la estructura de todo el artículo 2 del Tratado destaca que los objetivos identificados para cada uno de los pilares deben considerarse interdependientes, según un mecanismo destinado a promover la síntesis entre los objetivos políticos y los instrumentos regulatorios que intervienen en el conjunto. proceso de integración<sup>104</sup>.

También se puede observar un cambio pequeño pero significativo en el artículo 3 (antiguo artículo C de Maastricht). De hecho, el artículo en cuestión establece que la Unión funciona a través de un marco institucional único que garantiza la coherencia y la continuidad en la consecución de sus objetivos.

---

<sup>102</sup> MONAR, J., *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Ámsterdam: A 'Strengthened Capacity for External Action'?* in *European Foreign Affairs Review* 2, (4) 1997, pp. 413 – 436.

<sup>103</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, p. 5.

<sup>104</sup> POCAR, F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2001, p. 7 y ss.

En el segundo párrafo, las partes contratantes escribieron a Maastricht, y confirmaron en Ámsterdam, que dicha coherencia debía buscarse con especial incisión en el ámbito de las relaciones exteriores, pero, con la revisión realizada en Ámsterdam, añadieron el punto de la deber de cooperación entre el Consejo y la Comisión<sup>105</sup>.

Farella y Magrassi recuerdan que en su momento se puso de relieve la falta de sinergia en la acción exterior europea que se puso de manifiesto en varias ocasiones. Hasta entonces, la Unión no había demostrado ser capaz de explotar adecuadamente su potencial.

Por ejemplo, con motivo de la adopción de la posición común sobre la crisis en Ruanda<sup>106</sup>, la Comisión argumentó que el acto PESC en cuestión contenía indicaciones y directrices que invadían el pilar comunitario y, por tanto, era incompatible con el equilibrio institucional europeo.

El Consejo rechazó esta objeción, argumentando que la PESC no puede reducirse a *pure politics* y que el Consejo debe poder adoptar una estrategia común sin verse obligado a definir los detalles ejecutivos<sup>107</sup>.

Toda la situación se vio agravada por la ausencia confirmada de competencia del Tribunal de Justicia en el contexto de la PESC, lo que determinó la insistencia de la protección judicial de la coherencia de la acción exterior de la UE. La inclusión de este deber de cooperación en el artículo 3 fue, además, la única intervención realizada en este sentido, ya que no existen otras disposiciones en este sentido en el Tratado<sup>108</sup>.

Además del Preámbulo y las Disposiciones Comunes, la PESC se rige por las disposiciones contenidas en el Título V del Tratado de la Unión Europea y, en particular, por los artículos 11 a 28.

---

<sup>105</sup> Tratado de Ámsterdam, veéase nota 50, artículo 3. Con respecto al Tratado de Maastricht, se añaden las palabras: “y cooperar con este fin”.

<sup>106</sup> Decisión 94/697/PESC.

<sup>107</sup> FARELLA, R., MAGRASSI, M., *Le relazioni internazionali dell’Unione europea: gli obiettivi posti dal preambolo e dalle disposizioni comuni del Trattato*, en BONVICINI, G. e TOSATO, G.L., *Le relazioni internazionali dell’Unione europea alla luce dei Trattati di Ámsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 23.

<sup>108</sup> WESSEL, R.A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 37 (5) 2000, pp. 1151-1152.

La fórmula del nuevo artículo 11, párr. 1 (antiguo artículo J), enumera los cinco objetivos hacia los que debe orientarse la PESC de la UE. Las innovaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam en la lista de objetivos mencionados por el TUE se refieren a la referencia a la defensa de «la integridad de la Unión» y «a los principios de la Carta de las Naciones Unidas» contenida en el primer párrafo.

La responsabilidad de la definición, de la aplicación de la PESC y de la consecución de los objetivos indicados en el preámbulo del Tratado, en las disposiciones comunes y en el artículo 11 es actualmente únicamente la Unión, mientras que en el texto del artículo J del Tratado de Maastricht junto con el Unión también los estados miembros establecieron e implementaron la PESC.

Frente a estas innovaciones, la división del sistema jurídico europeo en pilares separados sigue siendo válida, y la PESC sigue constituyendo el segundo de estos pilares sin diferencias con las disposiciones de Maastricht.

Por tanto, la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia sigue siendo válida incluso después de Ámsterdam. Tras subrayar este aspecto, hay que subrayar, no obstante, que los objetivos de la PESC establecidos en el artículo 11 implican una cierta limitación de las competencias de los Estados miembros en este sector, establecen obligaciones procesales para la preparación de determinadas decisiones y, por tanto, producen hechos jurídicos. Por lo tanto, sostiene Wessels, la política exterior común de la Unión debería concebirse como una forma de cooperación jurídica, además de política, que actúa sobre la base de su propio orden jurídico<sup>109</sup>.

Si nos fijamos en las innovaciones en las herramientas previstas para la PESC, debemos señalar la presencia de siete innovaciones. Cinco de estas innovaciones se refieren a la caja de herramientas legales en apoyo de la PESC, mientras que las dos restantes se refieren a la estructura burocrática. Entre las innovaciones relativas al conjunto de herramientas jurídicas también se encuentra la única innovación verdaderamente importante introducida por el Tratado de Niza en el sector de la PESC. Finalmente, la institución de la figura del Alto Representante surge en el cruce entre estas dos tipologías.

---

<sup>109</sup> WESSELS, W., *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, op. cit. p. 46.

A nivel jurídico, los Tratados de Ámsterdam y Niza introducen esencialmente cinco innovaciones. En Ámsterdam se introdujeron: las estrategias comunes; se especifican las condiciones de uso de los Cargos y Decisiones; se introducen innovaciones en los procedimientos de toma de decisiones, en la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales y, con el Tratado de Niza, se refuerza la cooperación.

Las estrategias comunes<sup>110</sup> son definidas por consenso por el Consejo Europeo en los sectores en los que los Estados miembros tienen «importantes intereses comunes». Por tanto, las estrategias comunes se añaden a la lista de instrumentos de política exterior de la Unión que proporciona principios y orientaciones generales, posiciones y acciones comunes.

Las estrategias comunes proporcionan un marco horizontal para la realización de acciones específicas por parte de la Unión, con el fin de mejorar la eficacia de la política exterior y de seguridad común y contribuir a la coherencia de las relaciones exteriores de la Unión. El objetivo era dotar a la Unión de una nueva herramienta que pudiera proporcionar una visión general de las relaciones exteriores de la UE<sup>111</sup>. Las estrategias deben establecer sus respectivos objetivos, duración y los medios que la Unión y los Estados miembros deben poner a disposición.

En cuanto a las Acciones Conjuntas y Posiciones Comunes establecidas con el Tratado de Maastricht, la revisión de Ámsterdam aclaró el contenido de estos instrumentos<sup>112</sup>. Los primeros se refieren a situaciones concretas que requieren una intervención activa de la UE; el segundo se refiere a la definición del enfoque de la UE respecto de una cuestión concreta de carácter geográfico o temático.

En lo que respecta a los procedimientos de toma de decisiones del Consejo, se introducen algunas innovaciones<sup>113</sup>. Según las nuevas disposiciones, el Consejo sigue decidiendo por unanimidad sobre la PESC, pero la abstención de uno o más Estados miembros no habría impedido la adopción de estas decisiones.

---

<sup>110</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 12.

<sup>111</sup> DEHOUSSE, F., *After Ámsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, op cit, p.532.

<sup>112</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 12.

<sup>113</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 23.

Según las nuevas disposiciones, el Consejo sigue decidiendo por unanimidad sobre la PESC, pero la abstención de uno o más Estados miembros no habría impedido la adopción de estas decisiones. Es decir, se introdujo una especie de mecanismo de abstención constructiva<sup>114</sup>.

En particular, en el caso de una determinada votación, de hecho, un Estado miembro podría haberse abstenido mediante una declaración formal. En este caso, el Estado miembro habría quedado liberado de la obligación de aplicar la decisión pero al mismo tiempo habría aceptado que la decisión era vinculante para la UE.

Además, basándose en el espíritu de solidaridad mutua, el Estado en cuestión debería haberse abstenido de cualquier acción que pudiera impedir o entrar en conflicto con la acción de la Unión basada en la decisión.

Sin embargo, este mecanismo no se habría aplicado si los estados abstencionistas hubieran representado más de un tercio de los votos ponderados<sup>115</sup>.

En cualquier caso, también se ha creado una red de seguridad para los Estados, que podrían «por importantes razones nacionales» oponerse a la votación de una decisión que requiere una mayoría cualificada, sin perjuicio del derecho del Consejo a posponer la decisión al Consejo Europeo<sup>116</sup>.

Otra novedad para el Consejo fue la posibilidad de decidir por mayoría cualificada siempre que adopte una decisión sobre la base de una estrategia común previamente decidida por el Consejo Europeo<sup>117</sup>.

Este mecanismo, según las intenciones de las partes contratantes, debería haber permitido un mayor uso de la votación por mayoría cualificada y, por tanto, evitar las situaciones de estancamiento que siempre son posibles con el mecanismo de votación por unanimidad.

La lógica detrás de esta elección es que se supuso que las decisiones operativas sobre cuestiones que ya habían sido decididas por unanimidad por el Consejo Europeo en términos estratégicos podrían ser políticamente aceptables

---

<sup>114</sup> GALLO, F., *La riforma della politica estera comune*, in BONVICINI, G. y TOSATO, G.L., op. cit. p. 93.

<sup>115</sup> El mecanismo de ponderación fue el previsto en el artículo 148, párr. 2 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>116</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 23.2.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

incluso si se decidieran por mayoría cualificada. El Tratado de Ámsterdam también reiteró la regla de la unanimidad para decisiones con implicaciones militares o de defensa.

En cuanto a la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales, para la aplicación de las disposiciones relativas a la PESC, se prevé la posibilidad de celebrar acuerdos con uno o más Estados u organizaciones internacionales<sup>118</sup>. En tales casos, el Consejo podrá autorizar a la Presidencia, eventualmente asistida por la Comisión, a iniciar las negociaciones necesarias.

Los acuerdos son celebrados por el Consejo por recomendación de la Presidencia y finalmente aprobados por unanimidad por el Consejo<sup>119</sup>. Como se ha mencionado, este nuevo poder fue conferido al Consejo que actúa no en nombre de la Unión sino de los Estados miembros. Sin embargo, no se podía ignorar el alcance innovador de estos instrumentos ya que el Consejo actuó después de haber obtenido el acuerdo de los Estados miembros, pero como órgano de la Unión.

Como recuerda Gallo, el texto Declaración n. 4 anexo al Tratado de Ámsterdam sirve para confirmar el alcance verdaderamente innovador de esta facultad. De hecho, la Declaración establece que lo dispuesto en los artículos. 24 y 38, así como cualquier acuerdo celebrado sobre su base, no implican ninguna transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea. Por lo tanto, este texto sirvió para asegurar a los Estados miembros que sus competencias en política exterior no estaban siendo socavadas, pero al hacerlo confirmó efectivamente el alcance innovador del instrumento<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 24.

<sup>119</sup> Cabe señalar que en el Tratado de Niza se modifica el sistema de votación de estos acuerdos, introduciéndose también el asunto de votación de los acuerdos internacionales por mayoría cualificada. El Consejo decide por unanimidad cuando el acuerdo se refiere a una cuestión para la que se requiere unanimidad para la adopción de decisiones a nivel interno de la UE (artículo 24, apartado 2, Tratado de Niza). Sin embargo, si el acuerdo prevé la ejecución de una acción o posición común, el Consejo decide por mayoría cualificada de conformidad con el artículo 23, párr. 2, TUE.

<sup>120</sup> GALLO, F., *La riforma della politica estera comune*, in BONVICINI G. y TOSATO G.L., op. cit. pp. 94-95.

La principal innovación introducida por el Tratado de Niza en materia de política exterior es la posibilidad de iniciar una cooperación reforzada también para el segundo pilar<sup>121</sup>. Se trata de un instrumento ya previsto en el primer y tercer pilar por el Tratado de Ámsterdam, pero que quedó excluido en el segundo.

Con el tiempo, varios estados miembros habían iniciado diferentes formas de cooperación, fuera del marco institucional de la Comunidad, para lograr los propios objetivos de la Comunidad<sup>122</sup>.

Según las disposiciones del Tratado de Niza, la cooperación reforzada dentro del segundo pilar se refiere únicamente a la aplicación de una acción común o una posición común. Quedan excluidos los asuntos que tengan implicaciones militares o de defensa. La participación en una cooperación reforzada también podría tener lugar después del establecimiento de la cooperación<sup>123</sup>.

A nivel burocrático, los revisores del Tratado introdujeron un par de innovaciones significativas al formalizar la práctica de nombrar Representantes Especiales<sup>124</sup> y al crear la Célula de Planificación Política y Alerta Temprana<sup>125</sup> para dotar a la UE de un organismo capaz de proporcionar análisis en profundidad sobre que permitan formular opciones coherentes de política exterior de la UE<sup>126</sup>.

La gran novedad híbrida prevista por el Tratado es la institución del Alto Representante (AR) para la política exterior y de seguridad común<sup>127</sup>.

---

<sup>121</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, el Tratado de Niza). El texto de los tratados está disponible, *on-line* en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT> (último acceso 02/08/2024), artículos. 27 A - 27 E.

<sup>122</sup> El ejemplo más relevante de cooperación reforzada fue el Acuerdo de Schengen, que permitió la eliminación de los controles fronterizos antes de que se alcanzara a nivel comunitario, y que sólo posteriormente se integró en la estructura de la Unión Europea.

<sup>123</sup> BLESÁ ALEDO, P., *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa, la transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*. Quaderna, 2006, p. 56.

<sup>124</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 18.5. Estas figuras actuaron en nombre de la Presidencia del Consejo de la UE en cuestiones específicas según fuera necesario.

<sup>125</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 18.5. Declaración número 6.

<sup>126</sup> LODGE, J., FLYNN, V. (1998). *The CFSP After Ámsterdam: The Policy Planning and Early Warning Unit*. *International Relations*, 14(1), pp. 7-21.

<sup>127</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 18.3, a continuación AR.

Mientras que la Presidencia seguiría desempeñando su función de representar a la Unión en la PESC. El AR, también Secretario General del Consejo, tenía la tarea de ayudar al Consejo en asuntos que caían dentro del ámbito de la PESC, en particular «contribuir a la formulación, preparación e implementación de decisiones políticas»<sup>128</sup>.

La elección de establecer el papel del AR también tuvo implicaciones simbólicas, dado que habría permitido algún tipo de identificación en una persona de la Unión Europea proyectada hacia el exterior. En este sentido también podemos considerar el hecho de que en la jerga periodística este cargo pronto fue definido como Sr./Sra. PESC<sup>129</sup>.

El juicio en el momento de la institución de la figura de AR en el Tratado de Ámsterdam fue bastante tibio. Se creía que la introducción de un nuevo actor sin poderes reales, como el derecho de iniciativa y su propio presupuesto, en un sistema institucional ya muy polifacético habría favorecido el surgimiento de conflictos interinstitucionales<sup>130</sup>.

De hecho, conviene recordar que en aquel momento el AR era una figura separada de la del Comisario de Relaciones Exteriores y del Alto Representante para la PESC. Como se puede observar, la naturaleza de esta nueva figura es por su propia naturaleza híbrida, nació como una evolución de una figura de la burocracia de apoyo de la PESC (el Secretario General) pero su caracterización es claramente indicativa de la ambición de proporcionar la Unión con una proyección internacional propia, personificada en la figura del AR.

---

<sup>128</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 18.3.

<sup>129</sup> El Presidente de la Comisión Europea, Barroso, en 2009, en declaraciones a la prensa, afirmó que la institución del AR había resuelto el problema planteado por Henry Kissinger, entonces Secretario de Estado de los EE.UU. Según se le atribuyó, Kissinger, para mostrar su escepticismo ante la cuestión de los avances en la unificación política europea, preguntó «¿Qué número de teléfono debo utilizar para llamar a Europa?». Según Barroso, la creación del papel de la AR resolvería finalmente esta cuestión. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSTRE5AJ00B/>. Consultado el 03/02/2025. El primer Alto Representante designado fue el español Javier Solana.

<sup>130</sup> DEHOUSSE, F., *After Ámsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, op. cit, p.534.

Antes de concluir, cabe señalar también un cambio en materia de seguridad y defensa. En particular, se incorporaron al Tratado las llamadas tareas de Petersberg<sup>131</sup>, es decir, el conjunto de funciones de la Unión Europea Occidental que incluían «misiones humanitarias y de rescate, actividades de mantenimiento de la paz y misiones de unidades de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones destinadas a restablecer la paz<sup>132</sup>.

Estas tareas ahora también se consideran objetivos de la Unión Europea en el ámbito de las políticas de seguridad. Todos los estados miembros fueron llamados a implementar estas tareas y todo esto fue relevante porque potencialmente implicaba superar la neutralidad tradicional de algunos estados miembros, llevando a cabo efectivamente una intervención activa en el ámbito de la política de seguridad de los estados miembros<sup>133</sup>.

#### **1.2.4. Consideraciones finales: novedades y límites de las opciones tomadas por los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza con respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común**

Del análisis de las normas previstas por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam se desprende ciertamente que la preferencia dada al mecanismo de pilares, en lugar de una elección unitaria, confirmó el carácter intergubernamental

---

<sup>131</sup> VAN EEKELEN, W., *Les nouvelles missions de l'UEO*, in *Revue de l'OTAN*, 5, 1993. Las misiones de Petersberg se refieren al acto con el que el Consejo de Ministros de la UEO, reunido en Petersburgo (Bonn) el 19 de junio de 1992, estableció la voluntad de los Estados miembros de poner a disposición de la propia UEO, de la OTAN y de la Unión Europea, contingentes militares, provenientes de las fuerzas armadas de cada país, para operaciones distintas a las previstas en el artículo 5 del Tratado de Bruselas por el que se establece la UEO.

<sup>132</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 50, artículo 17.

<sup>133</sup> MAGANZA, G., *The Treaty of Ámsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process*, *Fordham International Law Journal* Volume 22, Issue 6 1998 p. 179.

que el tema de la política exterior y de seguridad ha tenido desde entonces. nacimiento del CPE en los años 1970.

Sin embargo, no se debe subestimar la importancia de incluir la PESC en el acto fundacional de la Unión Europea. De hecho, el Tratado de Maastricht puede considerarse un punto de inflexión. Sin embargo, la elección de las partes contratantes de integrar la PESC en el marco institucional, no sólo en relación con el tema de la política exterior en sentido estricto, sino también en relación con las políticas de seguridad y defensa, significó, desde el nacimiento de la nueva Unión, estos temas y las ambiciones y objetivos relacionados en un marco jurídico europeo<sup>134</sup>.

Esta no es una diferencia pequeña en comparación con el pasado si consideramos los resultados negativos relacionados con el CED y el proyecto de la Comisión Foche.

Las disposiciones legales relativas a la PESC han creado una novedad inusual desde el punto de vista jurídico porque han insertado los mecanismos de cooperación intergubernamental autónoma, propios de estas materias, en el marco de las normas de los tratados, generando un carácter jurídico global inusual. La PESC ya no era simplemente intergubernamental, aunque no se hubiera vuelto plenamente comunitaria. Esta elección podría haber sido adecuada para todas las partes.

A quienes apoyaban la necesidad de mantener reservas nacionales en estas áreas se les podría responder que estos poderes permanecían absolutamente en el terreno; aquellos que apoyaron las demandas federalizadoras podrían en cambio ser respondidos con el progreso en el reconocimiento del estatus de la PESC en el marco legal de la UE y (después de Ámsterdam) la elección de «personificar la PESC» en la figura del AR.

---

<sup>134</sup> WOUTERS, J., CUYCKENS, H., “*Festina Lente: CFSP from Maastricht to Lisbon and Beyond*” in DE VISSER, M., PIETER, A. VAN DER MEI (eds), *The Treaty on European Union 1993–2013: Reflections from Maastricht* (Intersentia, 2013) p. 223.

En un nivel concreto, dada esta inusual complejidad, es correcto decir, como recordó Butler, que el Tratado de Maastricht aumentó la fragmentación institucional ya existente<sup>135</sup>.

Una vez dentro de los Tratados, las cuestiones de la PESC debían avanzar de manera que chocaran lo menos posible con las demás competencias en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE previstas por los mismos Tratados y reservadas al Derecho comunitario; además, la PESC tuvo que trabajar teniendo que armonizar los diferentes niveles institucionales para garantizar que los objetivos se alcanzaran satisfactoriamente. Hay que considerar que la confirmación de la exclusión de la competencia del Tribunal privó, sobre el papel, a este sector tan delicado de las políticas de la Unión de un precioso regulador.

Frente a estas dificultades objetivas, sin embargo, también se pueden identificar cuatro diferencias fundamentales en la transición del CPE a la PESC prevista por los Tratados Maastrich-Ámsterdam-Niza: un mayor énfasis en la adopción de herramientas de acción comunes para los Estados miembros y los mecanismos de votación relacionados; la inclusión de la seguridad en el marco de las políticas consideradas; el fortalecimiento de los procedimientos de cooperación; y la entrada de las instituciones de la UE en el ámbito de la política exterior con un papel específico y previsto, antes absolutamente excluido.

Las intervenciones previstas en Ámsterdam y Niza fueron relativamente menores o, en cualquier caso, no particularmente revolucionarias, pero incluso en este caso las decisiones tomadas deben verse en un campo más amplio. Si es cierto que el refuerzo del papel del Consejo en el ámbito de la PESC a través de los nuevos instrumentos podría incluso crear nuevos conflictos interinstitucionales con la Comisión, dada la imposibilidad de distinguir inequívocamente la política exterior de otras relaciones exteriores; Sin embargo, hay que valorar los avances con respecto a la PESC establecida en Maastricht: la inclusión de estrategias comunes entre las herramientas disponibles, la diversificación de los mecanismos y procedimientos de votación, la creación del AR.

---

<sup>135</sup> BUTLER, G., *Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: competence and institutions in external relations*, Chicago, Hart Publishing, 2019, p. 26.

El alcance de estos avances también debe incluirse en el panorama general, donde es necesario considerar la persistente timidez de los Estados miembros a ceder sus competencias, es decir, su poder de veto, en estos sectores; Además, en Ámsterdam también hubo que abordar deficiencias en otros sectores de las políticas europeas, por lo que dar una fuerte sacudida al ámbito de la PESC no era políticamente realista.

### 1.3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE LISBOA: DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA HASTA LA ACTUALIDAD

#### 1.3.1. El contexto político histórico

El resultado negativo de los referendos francés y holandés del 29 de mayo y del 1 de junio de 2005, respectivamente<sup>136</sup>, sobre el proyecto de Constitución Europea<sup>137</sup> – aprobado por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004, firmado en Roma el 29 de octubre siguiente y ratificado por varios Estados miembros de la Unión Europea (UE) - llevó al abandono del proyecto<sup>138</sup>.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de junio de 2007, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo sobre las directrices para un nuevo Tratado y la apertura de una Conferencia Intergubernamental (CIG) prevista para julio del mismo año<sup>139</sup>.

El nuevo Tratado, el Tratado de Reforma según la terminología utilizada por el Consejo, habría servido para introducir en los Tratados UE y CE, las innovaciones, debidamente actualizadas resultantes del Convenio Constitucional y de la Conferencia Intergubernamental concluida en junio de 2004.

---

<sup>136</sup> STARTIN, N., *The French Rejection of the 2005 EU Constitution in a Global Context: a Public Opinion Perspective*, en: MACLEAN, M., SZARKA, J., (eds) *France on the World Stage. French Politics, Society and Culture Series*. Palgrave Macmillan, 2008. NIJEBOER, A., *The Dutch Referendum*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, pp. 393–405.

<sup>137</sup> Proyecto de tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa (18/06/2004). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL>. Consultado el 03/03/2025.

<sup>138</sup> CURTI GIALDINO, C., *La Costituzione europea. Genesi – Natura – Struttura – Contenuto*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 2005. Para el análisis de las cuestiones institucionales del fracaso del proyecto de Tratado Constitucional. BARONCELLI, S., SPAGNOLO, C., TALANI, L.S., *Back to Maastricht: obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2008.

<sup>139</sup> Brussels European Council 21/22 June 2007. Presidency conclusions. Disponible en: [https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions\\_of\\_the\\_brussels\\_european\\_council\\_21\\_and\\_22\\_june\\_2007-en-98665b8d-123c-452f-9fd1-fdec71a41aac.html](https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_brussels_european_council_21_and_22_june_2007-en-98665b8d-123c-452f-9fd1-fdec71a41aac.html). Consultado el 05/03/2025.

El mandato de la CIG disponía que el Tratado de Reforma dejaría de tener carácter constitucional. Como consecuencia de esto ya no existirían términos como: Constitución, leyes y leyes marco. Según el método tradicional de revisión de tratados, el Tratado de Reforma habría modificado los tratados existentes.

El mandato de la CIG se basó en algunos elementos marco<sup>140</sup>

- La abolición de los pilares y la atribución de personalidad jurídica a la UE,
- La definición de los fundamentos democráticos de la UE, como la igualdad, la democracia representativa, la democracia participativa y la iniciativa ciudadana;
- Los derechos de los ciudadanos europeos están consagrados mediante una referencia a la Carta de Derechos Fundamentales que sería jurídicamente vinculante en todos los estados miembros (con excepciones parciales para el Reino Unido y Polonia);
- La introducción de una cláusula de retirada voluntaria que permita a los Estados miembros abandonar la UE;

Al final de los trabajos de la Conferencia, se elaboró un proyecto de nuevo Tratado, cuyo texto, después de haber sido discutido en Luxemburgo por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados de la UE, en la cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa el 18 de octubre de 2007 y luego firmado, nuevamente en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, de ahí el nombre de Tratado de Lisboa. Una vez completado el proceso de ratificación, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, según lo dispuesto en el propio Tratado (artículo 6)<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> BASSANINI, F., *Le nuove istituzioni europee*. Commento al trattato di Lisbona, il Mulino, Bologna 2008, y ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 111.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 132.

Como resultado de los procesos de entrada en vigor, existen dos tratados fundamentales de igual valor jurídico: TUE y el TFUE que sustituye al anterior Tratado de la Comunidad Europea estipulado en 1957 en Roma<sup>142</sup>.

El nuevo TUE se ha mantenido con un número limitado de normas, relativas a los principios fundamentales y la acción exterior de la Unión, así como a la política exterior y de seguridad común.

El TFUE contiene todas las disposiciones detalladas relativas a las políticas de la UE, el funcionamiento y los poderes de las instituciones. Algunos principios, que en el Tratado Constitucional formaban parte integrante del texto principal, se han trasladado a protocolos y declaraciones. De hecho, hay 37 anexos y 65 declaraciones. Algunos de estos anexos también juegan un papel muy importante, como la Declaración número 17 relativa a la primacía por la que se "salva" el principio de supremacía del derecho comunitario que había sido borrado en el texto de los tratados, como opción política. de las partes contratantes, en la transición entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa.

La Declaración hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que reconoce que el derecho de la Unión prevalece sobre el de los Estados miembros, si está dotado de determinadas características normativas. El TUE, el TFUE, los anexos y las declaraciones tienen el mismo valor jurídico y están funcionalmente conectados, dado que algunas disposiciones de uno se refieren a la otra.

### **1.3.2. Las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común**

Hay muchas características nuevas del Tratado de Lisboa que son relevantes para la PESC. En primer lugar, hay que considerar dos opciones básicas: la eliminación de la estructura de pilares, típica de las decisiones de Maastricht; y la atribución de personalidad jurídica a la Unión.

---

<sup>142</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, 06/07/2016, Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Protocolos, Anexos, Declaraciones (13/12/2007). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>. Consultado el 05/01/2025

Antes del Tratado de Lisboa, el mecanismo de los tres pilares implicaba diferentes procedimientos de toma de decisiones para cada uno de los pilares: procedimiento comunitario para el primer pilar y procedimiento intergubernamental para los otros dos. De ello se deducía que, dentro del primer pilar, sólo la Comisión podía presentar propuestas al Consejo y al Parlamento y en el Consejo una mayoría cualificada era suficiente para la aprobación de actos.

En el segundo y tercer pilar, este derecho de iniciativa era compartido entre la Comisión y los Estados miembros o conferido al Consejo Europeo. Además, en general se esperaba unanimidad, como en el caso de la PESC.

Tras el Tratado de Lisboa, este marco jurídico ya no existe; sin embargo, hablar de una unidad estructural real no parece del todo correcto debido al lugar diferente que ocupa la PESC en los Tratados en comparación con los otros dos sectores de competencia de la UE.

En definitiva, el Tratado de Lisboa produce la absorción del tercer pilar en el proceso de integración europea, sometiéndolo al llamado método comunitario como ya estaba previsto para el antiguo primer pilar. Ambos forman ahora parte de las disposiciones del TFUE, el antiguo tercer pilar constituye hoy el Título IV del TFUE dedicado al «Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia». El TFUE reconoce a las instituciones, dentro de los límites bien especificados de las competencias que se les atribuyen, el poder de adoptar actos legislativos en los sectores de competencia.

De lo contrario, el sector de la política exterior y de defensa queda limitado, en términos de su disciplina, únicamente al TUE y, por tanto, no puede ser objeto de integración jurídica porque no puede regularse mediante actos legislativos. Diversas disposiciones del TUE reiteran este elemento a partir del artículo artículo 24 del TUE que dispone que: «La política exterior y de seguridad común está sujeta a normas y procedimientos específicos. Lo define y aplica el Consejo Europeo y el Consejo por unanimidad, salvo disposición en contrario de los tratados. Queda excluida la adopción de actos legislativos».

Finalmente, es la propia presencia de la llamada cláusula de coherencia la que demuestra cómo la unificación de los pilares, aunque formalmente establecida, no está garantizada en el fondo. En el arte. De hecho, el artículo 21 del TUE establece que la UE debe garantizar «la coherencia entre los distintos sectores de acción

exterior y entre éstas y otras políticas»<sup>143</sup>. No habría necesidad de una cláusula de este tipo, como señala Puoti, si nos encontráramos ante una estructura única no sólo en un sentido formal sino también sustancial.<sup>144</sup>

En cuanto a la personalidad jurídica única de la UE, ya prevista por el Tratado Constitucional, se introduce por el artículo 47 de las Disposiciones Finales del Tratado de Lisboa<sup>145</sup>. Esta disposición debe leerse conjuntamente con el nuevo tercer párrafo del artículo 1, según el cual «la Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea».

Con la atribución de una personalidad jurídica internacional única, la Unión Europea adquirió la capacidad de estipular en su nombre acuerdos internacionales que fueran vinculantes al mismo tiempo para sus instituciones y para los Estados miembros. El objetivo de esta elección era reforzar la credibilidad de la Unión como actor en la política internacional, tanto interna como externamente.

Sin embargo, a la luz de esto, el mandato de la conferencia intergubernamental preveía la adopción de una declaración, la número 24, fuertemente apoyada sobre todo por el Reino Unido, en la que se precisaba que: «el hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en ningún caso a la UE a legislar o actuar más allá de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados».

A diferencia de la situación actual, la Unión Europea funcionaría, por tanto, como una única entidad jurídica y política, aunque seguiría funcionando con procedimientos distintos en función de las diferentes materias. En este sentido, en lo que respecta al mantenimiento de la diversidad procesal y jurídica de los actos de la PESC respecto de otros actos relacionados con las relaciones exteriores de la UE, Cardwell habló de una confirmación de la «tradición de la otredad».<sup>146</sup>

En cuanto a la cuestión de las fuentes, el ámbito de la PESC, como ya se ha mencionado, no se ha visto afectado por el proceso de comunitarización y sigue

---

<sup>143</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, artículo 18 TUE.

<sup>144</sup> PUOTI, P., *La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea* 3, 2008, pp. 539-574

<sup>145</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, artículo 47 TUE. "La Unión tiene personalidad jurídica".

<sup>146</sup> CARDWELL, P.J., *On 'ring-fencing' the Common Foreign and Security Policy in the legal order of the European Union* in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 64, 2013, pp. 443-463

rigiéndose por disposiciones especiales. Sin embargo, incluso en este caso el Tratado de Lisboa introduce algunos elementos innovadores para lograr una mayor simplificación en la tipología de fuentes.

Las acciones comunes, las posiciones comunes, las estrategias comunes son absorbidas por el único instrumento de decisiones, que puede utilizarse para realizar las diversas funciones que anteriormente desempeñaban esos actos. La elección se debe a razones de eficiencia del proceso de toma de decisiones. Como recuerda Baroncelli, es cierto que la distinción en varios actos permitió una identificación más directa de la tipología de opciones: las más concretas, implementadas a través de acciones comunes, y las más políticas, contenidas en posiciones o estrategias comunes.

Por otra parte, también es cierto que con el nuevo sistema se obtiene una doble ventaja: la simplificación cuantitativa del número de fuentes de la PESC y la superación de la necesidad de forzar todos los actos de la PESC a una tipología particular que a menudo tenía y tiene inevitablemente un carácter mixto. En cualquier caso, el hecho de que se trate de decisiones decididas por un órgano no disminuye su carácter contractual, habida cuenta de la propia naturaleza del Consejo Europeo.

Este organismo, aunque «promovido» por el Tratado de Lisboa como institución de la UE, sigue siendo fundamentalmente un organismo político. De hecho, la disposición del mecanismo de votación por unanimidad determina la consecuencia de que las decisiones del Consejo representen más la suma de la voluntad de los miembros que su propia voluntad en sentido estricto.

Las decisiones PESC se añaden así a las decisiones homólogas de uso general<sup>147</sup>, pero se distinguen de éstas porque no tienen efecto directo. La naturaleza contractual de las decisiones tomadas dentro de la PESC, sin embargo, no socava la naturaleza sustancialmente legal de las obligaciones que los Estados contraen dentro de la PESC. En primer lugar, se mantienen todas las obligaciones de comportamiento: de conformidad con el artículo 32 del TUE, «los Estados miembros se informarán y consultarán en el seno del Consejo Europeo y del

---

<sup>147</sup> Tratado de Lisboa, nota 92, artículo 288 TFUE.

Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad de interés general».

Aunque la definición de “interés general” depende enteramente de los Estados miembros, sigue existiendo una clara obligación de informarse y consultarse unos a otros. La idea de que la PESC no tiene consecuencias vinculantes para la libertad de un Estado miembro se ve aún más desmentida por el artículo 28(2) del TUE, que establece que las decisiones de la PESC “vincularán a los Estados miembros en las posiciones que adopten y en la realización de sus actividades”. Una vez que los Estados miembros han acordado una línea política común (basada en el artículo 28 del TUE), su libertad para implementar políticas individuales es limitada.

En cuanto al diseño institucional, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores son los principales responsables políticos de la PESC. El Consejo Europeo adopta decisiones estratégicas mientras que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, adopta decisiones que definen las acciones o posiciones que debe adoptar la Unión.

Como se reitera en el artículo 31.1 del TUE, ambos determinan sus decisiones principalmente por unanimidad, pero la posibilidad de votar por mayoría cualificada se amplió después de Lisboa. Según el artículo 16, apartado 4, del TUE, “la mayoría cualificada se define como al menos el 55% de los miembros del Consejo, compuesto por al menos quince de ellos y que represente a Estados miembros que representen al menos el 65% de la población de la Unión. La minoría de bloqueo debe estar compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, so pena de alcanzar una mayoría cualificada.”

Como consecuencia de ello, en los casos en que se prevé una mayoría cualificada, se presume que se ha alcanzado cuando no se alcanza el umbral de la minoría de bloqueo de cuatro miembros del Consejo. El documento de la Comisión Europea de 2018<sup>148</sup> identifica tres casos de posible uso de la votación por mayoría

---

<sup>148</sup> European Commission, *A stronger global actor: A more efficient decision-making for the EU Common Foreign and Security Policy*, 2018, pp. 8-11. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>. Consultado el 03/02/2025.

cualificada ya previstos antes del Tratado de Lisboa: en el caso de la designación de Representantes Especiales, en el caso de decisiones que implementaban acciones o posiciones comunes decididas por unanimidad por el Consejo Europeo y cuando las decisiones que definen una acción o posición de la Unión se hayan adoptado sobre la base de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, sobre la base del artículo 22, apartado 1.

Por tanto, el Tratado de Lisboa introdujo un nuevo caso en el que era posible votar por mayoría cualificada. De hecho, el artículo 31.2 del TUE disponía que el Consejo Europeo puede pedir por unanimidad al AR que presente una propuesta sobre un tema. En este caso, la propuesta del AR podrá votarse por mayoría cualificada.

Otra novedad del Tratado de Lisboa es la disposición especial relativa a la denominada cláusula pasarela de la PESC a que se refiere el artículo 31, apartado 3, del TUE<sup>149</sup>. Esta cláusula establece que “El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo decide por mayoría cualificada [incluso] en casos distintos de los previstos”. Sin embargo, conviene recordar que el artículo 31, apartado 4, establece que la votación por mayoría cualificada no se aplica a las decisiones que tengan implicaciones en el sector militar o de defensa.

En cualquier caso, el Tratado, a pesar de este aumento de las posibilidades de recurrir a la mayoría cualificada, sigue previendo, en el artículo 31.2 del TUE, la opción del “freno de emergencia”. En consecuencia, un Estado miembro puede notificar que por “razones vitales y declaradas” no desea adoptar una determinada decisión por mayoría cualificada, incluso si existiera la posibilidad. En tales casos, el AR debería buscar una solución de compromiso tras la cual el Estado miembro en cuestión acepte la votación por mayoría cualificada o sus reservas se trasladarán al nivel de los jefes de estado y de gobierno de la UE.

Se trata de una de las disposiciones más claras que contribuye a mantener el carácter altivo de la PESC, ya que también permite este tipo de veto nacional contra

---

<sup>149</sup> KOTANIDIS, S., *Clausole passerella nei trattati dell’UE: Opportunità per un processo decisionale sovranazionale più flessibile*, European Parliament, 2020. El texto se puede encontrar on-line, en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS\\_STU\(2020\)659420\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_IT.pdf). Consultado el 12/04/2025.

una decisión tomada por mayoría que no existe en ninguna otra parte del Tratado. Las funciones del Parlamento Europeo y de la Comisión siguen siendo limitadas, al menos en lo que respecta a los procedimientos formales.

El papel limitado de la Comisión, por ejemplo, se manifiesta en su incapacidad para utilizar su derecho exclusivo a tomar decisiones sobre la PESC. El papel del Parlamento Europeo (PE) está definido, en principio, por el artículo 27 TUE<sup>150</sup>.

Según esta disposición, el Parlamento no puede tomar decisiones junto con el Consejo como lo haría en otros ámbitos y su papel se limita en gran medida a un papel lateral en cuestiones de la PESC. A pesar de las competencias formalmente débiles en la PESC, el PE, como señalan Szepo y Wessel, es extremadamente activo a la hora de adoptar resoluciones en relación con la PESC y, en particular, en cuestiones relativas a los derechos humanos, la democracia o el Estado de derecho<sup>151</sup>.

Finalmente, el Tratado de Lisboa también confirmó la exclusión, al menos a nivel formal, de la competencia del TJUE en cuestiones de PESC, aunque introdujo explícitamente dos excepciones<sup>152</sup>. La primera excepción permite al TJUE controlar la base jurídica correcta de las decisiones del Consejo (antiguo artículo 40 TUE). Es decir, el Tribunal puede verificar si una decisión adoptada, por ejemplo, en el marco de una PESC, entra realmente en este ámbito. La segunda excepción se refiere al artículo 275 TFUE.

Este artículo excluye la competencia del Tribunal en asuntos de la PESC, pero la misma disposición prevé una excepción en materia de sanciones y dispone que

---

<sup>150</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, Artículo 27 TUE, “El Parlamento Europeo podrá formular preguntas o hacer recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Celebrará un debate semestral sobre los avances realizados en la aplicación de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa.”

<sup>151</sup> SZÉP, V., WESSEL, R.A., *Mapping the Current Legal Basis and Governance Structures of the EU's CFSP*, ENGAGE Working Paper Series; Vol. 5, 2021, p. 14

<sup>152</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, Artículo 24 TUE, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene competencia para conocer de estas disposiciones, con excepción de su competencia para controlar el cumplimiento del artículo 40 del presente Tratado y la legalidad de determinadas decisiones, según lo previsto en el artículo 275, párrafo segundo, del Tratado. sobre el funcionamiento de la Unión Europea”.

el TJUE puede revisar la legitimidad de las decisiones que prevén medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas. La razón fundamental de esta excepción es que las sanciones de la PESC afectan directa y muy gravemente los derechos de las personas e incluso interfieren con sus derechos fundamentales<sup>153</sup>.

El Tratado de Lisboa continúa también el proceso de fortalecimiento de la figura del AR, situándolo en la encrucijada entre la Comisión y el Consejo<sup>154</sup>. Como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo Europeo acaba asumiendo, de facto, la coordinación de todos los aspectos de la acción exterior de la Unión; Como Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Relaciones Exteriores, puede al mismo tiempo contar con los medios económicos, humanos y financieros de que dispone la propia Comisión para ponerlos al servicio de la PESC.

De hecho, el Tratado de Reforma anuncia la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, que se espera que el Alto Representante (AR) utilice en el ejercicio de sus funciones. Este nuevo instrumento de la PESC no sustituye a los servicios diplomáticos nacionales. De hecho, se espera que funcione en estrecha colaboración con ellos y está compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y personal destacado de los servicios diplomáticos nacionales.

El Tratado de Reforma deja deliberadamente sin especificar la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, que se establecen mediante decisión del Consejo a propuesta del AR, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión<sup>155</sup>.

El AR es nombrado - para un mandato de cinco años - directamente por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con el acuerdo del Presidente de la Comisión, y es responsable ante el Consejo Europeo, que puede pedir su dimisión (siempre sujeto a acuerdo con el Presidente de la Comisión). Preside el Consejo de Asuntos Exteriores que reúne a todos los Ministros de Asuntos Exteriores de los países. El AR también ayuda al Consejo a desarrollar opciones y luego participa en

---

<sup>153</sup> ECKES, C., *The Law and Practice of EU Sanctions*, in S. Blockmans, P. Koutrakos (Eds.), *Research Handbook on CFSP/CSDP*, London, Elgar, 2018, pp. 206–229.

<sup>154</sup> BILANCIA, P., *La Política Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona*, y RASSEGNA, A., 3, 2010, p. 16.

<sup>155</sup> SPENCE, D., *The Commission's External Service*, in D. Spence (eds), *The European Commission*, London, Harper, 2006, p. 396

su implementación. El AR podrá, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, mantener un diálogo con terceros países.

Al examinar los artículos relativos a las funciones del AR, observamos que la nueva institución, más que surgir de una fusión real, se configura más bien como una unión personal, el llamado doble sombrero<sup>156</sup>, que no borra las diferencias de procedimientos entre los dos métodos, comunitario e intergubernamental, de la acción exterior de la UE, pero vuelve a concentrar su gestión en una única figura para agilizar el proceso de toma de decisiones entre las distintas almas y Estados miembros de la Unión Europea.

El nuevo artículo 19 del Tratado de Reforma también establece que el Alto Representante (AR) puede presentar posiciones comunes de la UE sobre cuestiones de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas si así lo solicitan los países que ocupan un puesto permanente o temporal en el Consejo de Seguridad.

También en lo que respecta a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que sigue situada en el contexto de la PESC, hay una serie de avances con respecto a las disposiciones de los Tratados actuales, en particular en lo que respecta a las cláusulas de defensa colectiva mutua, la creación de la Agencia Europea de Defensa, las nuevas fórmulas de integración flexible ("cooperación estructurada permanente") y algunos nuevos tipos de misiones de paz de la UE.

Procediendo en orden, destacamos en primer lugar la inclusión de una cláusula de defensa mutua colectiva en el artículo 42, n. 7 del nuevo TUE. El artículo establece que: "Si un Estado miembro sufre un ataque armado en su territorio, los demás Estados miembros están obligados a prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas".

Se confirma la salvaguardia de las opciones de los países que no forman parte de alianzas militares y, al mismo tiempo, de los compromisos asumidos en el seno de la OTAN, que sigue siendo, para los Estados miembros, la base de su defensa colectiva. El Tratado de Lisboa también incluye una nueva cláusula de solidaridad

---

<sup>156</sup> SZÉP, V., WESSEL, R.A., *Mapping the Current Legal Basis and Governance Structures of the EU's CFSP*, op.cit. p. 14.

contra el terrorismo y en caso de catástrofe<sup>157</sup>. Esta cláusula prevé la movilización por parte de la Unión de todos los instrumentos a su disposición, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros.

También se crea la Agencia Europea de Defensa<sup>158</sup>. Corresponde a la Agencia identificar las necesidades operativas, promover medidas para dar una respuesta adecuada a las mismas, contribuir a identificar y, en su caso, implementar cualquier medida útil para fortalecer la base industrial y tecnológica en el sector de la defensa, contribuir a la definición de unas capacidades de la política europea de defensa y armamento, y ayudar al Consejo a evaluar la mejora de las capacidades militares.

El Tratado de Lisboa también innova sustancialmente las disposiciones relativas a la cooperación reforzada, gracias a las cuales un grupo de países miembros puede, bajo ciertas condiciones, desarrollar una integración más estrecha dentro de sí mismos en un sector político específico.

Según los Tratados vigentes, la cooperación reforzada no puede referirse a cuestiones que tengan implicaciones militares o de defensa; viceversa, el nuevo artículo 42 del TUE no prevé esta limitación. Por lo tanto, en principio también será posible reforzar la cooperación en los sectores de la PESC y la PESD, aunque siguiendo procedimientos específicos. En relación con el sector de la defensa, el Tratado de Reforma establece que mis Estados miembros que cumplan determinados criterios en materia de capacidades militares y deban asumir compromisos más vinculantes en este ámbito podrán establecer una forma específica de cooperación reforzada entre ellos, denominada Cooperación Construcción Permanente (CEP)<sup>159</sup>.

Se trata de una innovación de indudable importancia, ya que esta forma de cooperación reforzada aplicada a la PESD no estaba contemplada en los Tratados actuales. En la práctica, permite a un grupo limitado de Estados miembros dar vida a iniciativas mediante la institucionalización de un instrumento flexible que prevé,

---

<sup>157</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, Artículo 222 TFUE.

<sup>158</sup> Cuya creación, por otra parte, es anterior al Tratado de Lisboa, ya que la Agencia fue creada tras la acción PESC del 12 de julio de 2004.

<sup>159</sup> CÓZA-MURILLO, B., *PESCO as a Game-Changer for Differentiated Integration in CSDP after Brexit*, in *European Papers*, Vol. 7, 2022, pp. 1303-1324

a diferencia de otras iniciativas de la PESD, que las decisiones se tomen por mayoría cualificada.

Finalmente, en lo que respecta a los aspectos técnico-militares vinculados al Tratado de Lisboa, las intervenciones en materia de desarme, prevención de conflictos, asesoramiento y asistencia militar, junto con la posibilidad de desarrollar operaciones de estabilización constituyen las medidas integradoras de las misiones que Petersberg introdujo en Ámsterdam.

En el texto del Tratado de Lisboa observamos el esfuerzo por parte de sus redactores para resolver el problema de la dificultad para separar los objetivos de la PESC de los de otras relaciones exteriores que tantos problemas habían creado durante las décadas anteriores. Este esfuerzo se lleva a cabo tanto a nivel de la formulación de las disposiciones del Tratado como a nivel de los mecanismos de toma de decisiones.

En el primer frente, los objetivos separados de la PESC y los no PESC dejaron de existir y en su lugar se creó un puente al incluir principios y objetivos unificados para todas las políticas de relaciones exteriores de la UE. Las disposiciones combinadas de los artículos 3, párrafo 5<sup>160</sup> y del artículo 21 del TUE se aplican tanto a los sectores PESC como a los no PESC y proporcionan una doble respuesta a la pregunta de qué tipo de actor internacional es la UE y cómo se relaciona con el orden internacional.

Por un lado, estas disposiciones del TUE imponen requisitos sustanciales a las relaciones internacionales de la UE al afirmar que existen algunos objetivos fundamentales que guiarán sus políticas internas y externas. Por otro lado, estas disposiciones también imponen un fuerte imperativo metodológico a la acción internacional de la UE: debe llevar a cabo su acción a través de un enfoque multilateral basado en el estado de derecho.

En el plano del proceso de toma de decisiones, el Tratado parece tomar nota de la dificultad que supone separar rígidamente la PESC del resto de la acción exterior e intenta implicar a la Comisión Europea, institución por excelencia,

---

<sup>160</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, Artículo 3.5 TUE, *“En las relaciones con el resto del mundo, la Unión afirma y promueve sus valores e intereses, contribuyendo a la protección de sus ciudadanos.”*

expresión y propietaria, en un marco sinérgico manera y de dos maneras diferentes de la dimensión comunitaria de la UE.

En su artículo 21, el Tratado encarga al Consejo Europeo y a la Comisión Europea garantizar la coherencia entre los distintos sectores de la acción exterior y entre éstas y otras políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán esta coherencia y cooperarán a tal fin.

Así pues, en el artículo 22 siguiente, a la luz de la competencia atribuida al Consejo Europeo en el apartado 1<sup>161</sup>, en el segundo párrafo, el Tratado confía respectivamente a la AR, para la PESC, y a la Comisión, para los demás sectores de la acción exterior, el poder de presentar propuestas conjuntamente con el Consejo.

### 1.3.3. Consideraciones finales

Del análisis del Tratado de Lisboa se desprende ciertamente que constituye un paso más en la evolución de la PESC. Bono, en este sentido, cree que el Tratado de Lisboa condiciona la transformación de la PESC de un sistema puramente intergubernamental basado en el consenso y el derecho internacional a un sistema pleno basado en el derecho de los tratados que comprende instituciones que operan bajo el imperio de la ley y a las que se ha conferido poder legislativo<sup>162</sup>.

Por tanto, la PESC se ha convertido claramente en una política de la que las instituciones de la Unión son corresponsables, pero inevitablemente junto con las políticas exteriores de los Estados miembros.

La PESC y la PCSD mantienen sus peculiaridades plenamente intactas porque estas peculiaridades permanecen intactas en la naturaleza de la Unión. A

---

<sup>161</sup> Tratado de Lisboa, nota 65, Artículo 22.1 TUE, *“El Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión sobre la base de los principios y objetivos establecidos en el artículo 21. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión se referirán a la política exterior y de seguridad común y Otros ámbitos de la acción exterior de la Unión.”*

<sup>162</sup> BONO, R.G., *Some reflections on the CFSP legal order*, in *Common Market Law Review*, 43(2), 2006, p. 393.

pesar de las claras obligaciones de lealtad y del largo proceso de institucionalización previsto por el Tratado y tratados anteriores, es correcto decir que la PESC es "no preventiva" con respecto a las acciones de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de defensa<sup>163</sup>.

Lo que significa que cualquier decisión adoptada por la Unión no podrá impedir que los Estados miembros adopten políticas en los mismos sectores. Su carácter de competencia no compartida entre la UE y los Estados miembros también se ve respaldado por la garantía de que la PCSD "no perjudica el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros" de conformidad con el artículo 42, apartado 2, del TUE y respeta las obligaciones de los estados miembros dentro de la OTAN. Además, las Declaraciones 13 y 14 tenían como objetivo explícito asegurar a los Estados miembros que sus responsabilidades no se verán afectadas por las disposiciones del Tratado de Lisboa, a pesar de que las decisiones de la PESC también tienen claramente la intención de limitar las actividades de los Estados miembros<sup>164</sup>.

El Tratado de Lisboa ha incluido más herramientas y posibilidades para aumentar el papel estratégico de la UE en la escena internacional, pero la activación y transformación de estas herramientas en prácticas consolidadas hasta el punto de condicionar la acción de los Estados miembros sigue siendo inevitablemente responsabilidad de la voluntad común y unánime de los Estados reunidos en el Consejo.

Desde el punto de vista de las regulaciones, el Tratado de Lisboa cierra la parábola que comenzó con los intentos infructuosos de los años cincuenta de dotar a Europa de su propia política exterior. A pesar de los muchos pasos lentos, en definitiva, es posible considerar que los avances logrados son notables si consideramos los fracasos iniciales.

---

<sup>163</sup> SZÉP, V., WESSEL, R.A., *Mapping the Current Legal Basis and Governance Structures of the EU's CFSP*, op.cit. p. 10

<sup>164</sup> CREMONA, M., *Defining competence in EU external relations: Lessons from the Treaty reform process*, in A. Dashwood & M. Maresceau (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* Cambridge, Cambridge university Press, 2008 pp. 34–69.

Al respecto, puede hacerse una primera consideración a los efectos del cometido de este trabajo: a partir del contenido de las disposiciones de los Tratados que se han sucedido a lo largo de las décadas, analizadas en los párrafos anteriores, las partes contratantes de los Tratados han mantenido una actitud de oposición constante al papel del Tribunal de Justicia en el ámbito de la PESC.

En este sentido, se puede trazar perfectamente una línea de continuidad hasta el Acta Única. Como se verá mejor en los próximos capítulos, independientemente de la voluntad de las partes contratantes, con el tiempo la posibilidad de intervención del Tribunal también en el ámbito de la PESC se ha vuelto cada vez más real y amplia, especialmente a partir del Tratado de Maastricht.

Sin anticipar nada, la ampliación del papel del Tribunal también en el sector de la PESC debe sin duda estar correlacionada con el éxito de la idea de dotar a Europa, aunque tal vez de forma lenta y en parte confusa, de competencias y capacidades en crecimiento gradual en este sector. Por lo tanto, es el aumento de la importancia de la PESC, en el marco general de las actividades de la UE, lo que ha hecho necesaria y posible la intervención judicial, incluso si inicialmente se hubiera excluido.

**II- IMPACTO DE LA  
REGLAMENTACIÓN DE LA  
PESC EN LA UNIÓN  
EUROPEA ANTERIOR AL  
TRATADO DE LISBOA**

---



## II - IMPACTO DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA PESC EN LA UNIÓN EUROPEA ANTERIOR AL TRATADO DE LISBOA

En los epígrafes que siguen desarrollamos lo relativo a la fragmentación y unidad de la Unión Europea, donde se incluye su organización, papel y deberes del Tribunal de Justicia, junto con la exclusión del control judicial en el contexto de la PESC. Para analizar, acto seguido, la política exterior y de seguridad, en relación con la superación *de facto* de la estructura de pilares, las diferentes perspectivas sobre la naturaleza de las disposiciones del Tratado de Maastricht, las normas primarias y secundarias de la PESC como fuente de limitación de las competencias en política exterior de los Estados miembros, para concluir con el poder para celebrar acuerdos de la UE.

### 2.1. FRAGMENTACIÓN Y UNIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se describe en el capítulo anterior, tanto la codificación de la CPE llevada a cabo por el Acta Única Europea, como la creación de la PESC en el Tratado de Maastricht, fueron ciertamente logros nada despreciables si se tiene en cuenta el grado de dificultades con que se han hecho realidad las ambiciones de aquellos que imaginaba a Europa como promotora de una verdadera política exterior. En particular, la creación de la PESC en el Tratado de Maastricht marcó un salto de calidad extremadamente significativo para las ambiciones de construir una unión política real. En comparación con la mera codificación de las prácticas de CPE que se produjo con el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht dio un ambicioso salto de calidad, insertando plenamente la PESC en la estructura de la Unión Europea, dotándola de un conjunto específico de atribuciones institucionales.

La estructura de pilares representaba plenamente la naturaleza de las dificultades que se habían encontrado en el camino histórico desde el fracaso del proyecto CED hasta el Tratado de Maastricht. Las partes contratantes del Tratado de Maastricht, dentro de cada pilar, habían fijado un punto de equilibrio diferente tanto en lo que respecta a los poderes de las instituciones de la Unión como a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros.

El supranacionalismo<sup>165</sup> fue más fuerte en el primer pilar, caracterizado por el llamado método comunitario. El segundo y el tercer pilar eran muy diferentes del primero, ya que prevalecía el llamado método intergubernamental.

El primer método se caracteriza generalmente por el mayor peso otorgado a las instituciones supranacionales de la Unión. En particular, este método se caracteriza por un proceso de toma de decisiones en el que intereses distintos a los de los gobiernos de los distintos Estados miembros también desempeñaban un papel no secundario y del que surgían normas que estaban sujetas al control y la interpretación del Tribunal de Justicia y, al mismo tiempo, susceptibles de ser ejecutados directamente por los ciudadanos, incluso frente a normativas nacionales contradictorias.

El método intergubernamental, por el contrario, se caracterizaba por el poder de decisión exclusivo del Consejo, que debía ejercerse mayoritariamente por unanimidad y con actos sin efecto directo sobre los derechos nacionales, además de estar fuera del control efectivo de la Comisión y el Tribunal de Justicia. Con este método, el Parlamento Europeo participa en el proceso de toma de decisiones de una manera mucho menos relevante<sup>166</sup>.

Por tanto, la fragmentación fue la característica típica del orden jurídico europeo al menos hasta el Tratado de Lisboa. En general, el sistema europeo estaba fragmentado desde un triple punto de vista: en primer lugar, en lo que respecta a las personas jurídicas: la Comunidad y la UE; en segundo lugar, sobre los métodos de toma de decisiones: método comunitario e intergubernamental; en tercer lugar, la arquitectura misma del sistema europeo se fragmentó a través del mecanismo de pilares.

Además, como señalan Adam y Tizzano, mientras que las diferentes comunidades habían vuelto a estar dentro de los límites del primer pilar (y del método comunitario), la PESCA y la cooperación en los sectores de justicia y asuntos

---

<sup>165</sup> MÉNDEZ ROCASOLANO, M., *Poderes del Estado: moderador, legislativo, ejecutivo, judicial y autonómico*, Materiales docentes de derecho constitucional I, Murcia, J.J. Nicolás, D.L. 2011.

<sup>166</sup> ADAM, R., TIZZANO, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 34-35.

de interior tenían cada una su propio pilar y por lo tanto un dominio reservado, pero compartiendo el mismo método de toma de decisiones<sup>167</sup>.

Sin embargo, frente a esta fragmentación, también cabe destacar los mecanismos unitarios de revocación ya presentes antes del Tratado de Lisboa. La unidad del sistema europeo surgió de las primeras disposiciones del Tratado de Maastricht como Unión, según el Tratado: "se fundamenta en las Comunidades Europeas, integradas por las políticas y formas de cooperación establecidas por este Tratado"<sup>168</sup>.

La UE fue llamada por el propio Tratado a "respetar y desarrollar el acervo comunitario"<sup>169</sup>, es decir, el patrimonio jurídico comunitario conforme se va consolidando progresivamente en la aplicación de los Tratados<sup>170</sup>; nuevamente en el mismo artículo se preveía que el aparato institucional sería único con la tarea de asegurar la coherencia y continuidad de las acciones realizadas en los diferentes pilares; el Tratado preveía un centro único de impulso para las orientaciones políticas generales de la Unión, es decir, el Consejo Europeo<sup>171</sup>; la estructura presupuestaria era única, basada en un presupuesto general y un procedimiento de adopción único; se preveía un procedimiento único para la revisión de los Tratados constitutivos de este último y de la UE<sup>172</sup>; en cuanto a la adhesión de nuevos estados miembros, esta adhesión se produjo únicamente a la Unión Europea, por lo que se consideró inclusiva de las Comunidades y se reguló mediante un procedimiento único<sup>173</sup>.

Finalmente, una prueba más del esfuerzo unitario del proceso de integración fue una disposición mínima para la intervención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es decir, la institución responsable de interpretar el derecho comunitario para garantizar que se aplica de la misma manera, de manera

---

<sup>167</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>168</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 35, artículo A.

<sup>169</sup> Tratado de Maastricht, nota 35, artículo C, párrafo 1.

<sup>170</sup> DELCOURT, C., *The acquis communautaire: has the concept had its day?*, in *Common market Law Review*, n. 38, 4, 2001, pp. 829-831.

<sup>171</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 35, artículo D.

<sup>172</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 35, artículo N.

<sup>173</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 35, artículo O.

unida, en todos los estados miembros y resuelve disputas legales entre gobiernos nacionales e instituciones comunitarias<sup>174</sup>.

Esta peculiar conjugación de fragmentación institucional y llamado a la acción unitaria, confirmada también en las disposiciones del Tratado de Maastricht, fue un rasgo constitutivo de la arquitectura europea que necesariamente caracterizaría también el desarrollo de las diversas políticas.

### 2.1.1. Organización, papel y deberes del Tribunal de Justicia

La primera disposición de un órgano judicial en el marco de las organizaciones comunitarias se remonta al Tratado constitutivo de la CECA de 1951, firmado en París el 18 de abril de 1951 y que entró en vigor el 23 de julio de 1952. Este Tratado dedicó el Capítulo IV del Título II (artículos 31 a 45) al Tribunal de Justicia de la CECA.

Los nuevos Tratados de Roma de 1957 previeron entonces la creación de un Tribunal de Justicia para cada una de las Comunidades, además del ya existente de la CECA, aunque en realidad los dos nuevos Tribunales (el de la CEE y el de la CECA), el de la Comunidad Europea para la energía atómica (CEEa) nunca llegó a existir.

Con un Convenio específico relativo a determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, firmado y entrado en vigor junto con los Tratados de Roma, se instituyó un único Tribunal de Justicia, el "Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", compuesto y designado de conformidad con las disposiciones del Tratado CEE y del Tratado CEEa, que habría ejercido las competencias atribuidas a los Tribunales previstas por dichos Tratados y habría sustituido, desde su entrada en funcionamiento, al Tribunal de Justicia de la CECA mediante el ejercicio de sus competencias conexas<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Tratado de Ámsterdam, nota 35, artículo M.

<sup>175</sup> RASMUSSEN, M., *From International Law to a Constitutional Dream? The History of European Law and the European Court of Justice, 1950 to 1993* en DE LA RASILLA I., DEL MORAL Y., JE Viñuales (eds), *The Dream of International Courts: A History* Cambridge University Press 2019) p. 287 y ss.

En cuanto a las competencias del Tribunal, los Tratados confieren competencias diferenciadas a la institución. En consecuencia, la actividad llevada a cabo por el Tribunal (único) se atribuyó en cada momento a la Comunidad de referencia individual o, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, al pilar competente. Con el tiempo, la organización general del Tribunal ha ido cambiando tanto desde el punto de vista organizativo como numérico, demostrando la centralidad asumida por esta institución con el avance del proceso europeo. En 1989, se incorporó a el Tribunal un nuevo órgano, el Tribunal de Primera Instancia (TPII), con competencia para juzgar en primera instancia un número inicialmente muy limitado de casos, pero que luego se amplió significativamente con el tiempo<sup>176</sup>.

Con el Tratado de Niza, el Consejo fue autorizado a apoyar a la CPI con órganos judiciales de primera instancia competentes para tratar cuestiones específicas, las llamadas "salas jurisdiccionales". En cuanto a la composición numérica, las variaciones respecto a la estructura inicial llevaron a el Tribunal a pasar de 7 a 27 jueces<sup>177</sup> y de 2 a 11 abogados generales tras el progresivo aumento del número de Estados miembros. Todas las articulaciones descritas contribuyeron a cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, la misión de velar por el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Las competencias del Tribunal son de naturaleza jurisdiccional, aunque en algunos casos, el Tribunal también puede ser llamada a desempeñar una función consultiva. En cuanto a las competencias jurisdiccionales, suelen ser de carácter contencioso, aunque también se prevé competencia prejudicial.

Son dos las principales actividades de carácter contencioso que lleva a cabo el Tribunal: en primer lugar, la competencia sobre cuestiones que enfrentan a la Unión con sus Estados miembros, o a éstos entre sí, en materia de interpretación y aplicación de los Tratados. En segundo lugar, el Tribunal se encarga del control jurisdiccional sobre el comportamiento de las instituciones de la Unión. Es decir, el Tribunal puede controlar, especialmente directamente, pero a veces también incidentalmente, la legitimidad tanto de los actos de las instituciones como de sus omisiones (inacción) para determinar posibles responsabilidades.

---

<sup>176</sup> ADAM, R., TIZZANO, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, pag. 238.

<sup>177</sup> Con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, estaban previstos 13 jueces.

En materia de competencia prejudicial, el Tribunal puede pronunciarse<sup>178</sup>, con carácter prejudicial sobre cuestiones de interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión o incluso de interpretación y validez de actos de las instituciones, tras referencias específicas a que las jurisdicciones de los Estados miembros están obligadas a actuar cuando la resolución de cuestiones similares es necesaria para resolver la controversia pendiente ante ellos.

Este tipo de intervención del Tribunal no se activa tras un recurso de apelación de las partes en un litigio, sino tras una remisión del juez nacional que juzga el caso<sup>179</sup>.

En este caso, la intervención del Tribunal se produce con referencia únicamente a las cuestiones planteadas por ese juez en particular; y no tiene por objeto en principio resolver el litigio en curso, sino dotar al juez nacional de los elementos necesarios para su resolución en el juicio. Si bien el Tribunal en este caso está llamado a desempeñar un papel de apoyo y colaboración con el juez nacional, este papel no se traduce en una actividad meramente consultiva porque su sentencia es vinculante para el juez que realizó la remisión.

El Tribunal de Justicia se ha convertido cada vez más en el supremo garante de la unidad jurídica europea, mientras que el TPI ha tendido a asumir el papel de juez de derecho común, salvo para convertirse él mismo en juez de segunda instancia en caso de recurso de casación de las sentencias dictadas en primera instancia, en los ámbitos específicos de competencia de las Salas Jurisdiccionales.

### **2.1.2. La exclusión del control judicial en el contexto de la Política europea de Seguridad Común**

En el Título VII, Disposiciones Finales del Tratado de Maastricht las partes contratantes acordaron que se aplicarán las disposiciones del Tratado constitutivo

---

<sup>178</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y documentos anexos, artículo 177. El texto del Tratado disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>. Consultado el 05/04/2025.

<sup>179</sup> TIZZANO, A., *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2018, pp. 403-420.

de la Comunidad Europea, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de esta competencia se aplican únicamente a las siguientes disposiciones de este Tratado:<sup>180</sup>

- Disposiciones que modifican el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea para crear la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- Artículo K.3, apartado 2, letra c), tercer párrafo;
- Artículos de L a S

Este artículo del Tratado representaba plenamente una de las principales especificidades del segundo pilar, ya que la PESC era uno de los ámbitos en los que no estaba prevista la competencia del Tribunal de Justicia. En el momento de redactar el Tratado de Maastricht, el sector de la política exterior se consideraba enteramente ajeno al sistema comunitario y, coherentemente, el Tribunal no debería haber ejercido ningún tipo de control judicial.

Dada la naturaleza política del segundo pilar, un *domaine réservé* según una fórmula a menudo utilizada en Francia<sup>181</sup>, el deseo de los Estados miembros de mantener este delicado sector bajo sus competencias se había traducido, además, a la estructura de pilares, incluso en el lenguaje del artículo L del Tratado y, por lo tanto, por la falta de papel que los autores han asignado al Tribunal.

Sin embargo, ya en el momento de redactar el Tratado estaba claro que no sería posible prever una separación totalmente rígida entre las actividades relativas a las relaciones exteriores de la Comunidad, por lo que en teoría entrarían dentro del ámbito del primer pilar y las actividades de la PESC de la Unión que entren en

---

<sup>180</sup> Tratado de Maastricht, ver nota 35, artículo L.

<sup>181</sup> HOWORTH, J., *Foreign and Defence Policy: From Independence to Interdependence*, In: Hall, P.A., HAYWARD, J., MACHIN, H. (eds) *Developments in French Politics*. Palgrave, Londra, 1990, p. 201.

el ámbito del segundo pilar. Por tanto, se previó y evaluó la posibilidad de que los acontecimientos generaran solapamientos entre el primer y el segundo pilar.

Para gestionar eventualidades de este tipo se utilizó lo dispuesto en el posterior artículo M del Título VII:

*“Sin perjuicio de las disposiciones que modifican el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea para crear la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como las presentes disposiciones finales, nada de lo dispuesto en el presente Tratado afectan a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o a los tratados y actos posteriores que los hayan modificado o completado<sup>182</sup>”.*

Por tanto, este artículo abrió la posibilidad de que el Tribunal pudiera revisar la ley PESCA en determinadas circunstancias. En particular, el artículo M del Tratado diseñó un orden de prioridad entre los dos pilares ya que salvaguardaba el primer pilar en caso de superposición con el segundo, excluyendo categóricamente que las disposiciones del Tratado pudieran tener como objetivo dañar los tratados que establecen las comunidades y los actos posteriores.

De hecho, el redactor del Tratado parece prever y querer neutralizar un deseo expansivo por parte de los Estados miembros (y por tanto del Consejo) que, mediante un uso extensivo de las disposiciones de la PESCA, alejadas del escrutinio del Tribunal, podrían haber construido una serie de reglas totalmente fuera de la comunidad del sistema. Esta cláusula de salvaguardia, o jerarquía, entre el primer pilar, comunitario, y el segundo pilar, intergubernamental, también quedará salvaguardada con el Tratado de Ámsterdam y Niza.

Analizadas las disposiciones de los Tratados, quedan por analizar las razones de los Estados respecto del deseo de excluir la competencia del Tribunal respecto del segundo pilar. Básicamente, pueden atribuirse a tres conjuntos de razones. De hecho, hay que subrayar que la UE como tal se consideraba una "novedad". En este sentido, el significado de las disposiciones de los artículos L y M debe vincularse con el clima reinante en los años de redacción del Tratado de Maastricht.

En aquellos años, el Tribunal todavía era considerado una institución relacionada con las Comunidades y, como tal, naturalmente, no era relevante para

---

<sup>182</sup> Tratado de Maastricht, nota 35, artículo M.

desempeñar un papel en las actividades del segundo y tercer pilar, es decir, con respecto a la nueva UE. La posición habitual era, por tanto, la de no estar autorizado a expresar opiniones en contextos extracomunitarios. Por lo tanto, excluir casi por completo la competencia del Tribunal de los procedimientos en el ámbito político de la PESCA no se consideró en absoluto controvertido.

En segundo lugar, es necesario recordar que a lo largo de los años, especialmente los relacionados con el llamado estancamiento de la integración europea, el Tribunal de Justicia ha desempeñado un papel absolutamente central en el avance de la integración misma. Estos avances se han logrado de diversas maneras.

Como señala Tesoka, el Tribunal desempeñó un papel político a través de la ley al hacer efectivas las disposiciones de los tratados y responsabilizar a los estados miembros de aplicar plenamente las fuentes derivadas<sup>183</sup>. Fue a través de la misma actividad de resolución de disputas llevada a cabo por el tribunal que el proceso de integración, y el derecho comunitario en particular, se estructuró y fortaleció incluso en presencia de climas políticos internos e internacionales muy diferentes.

Para describir este proceso, Wieler habló significativamente de revolución silenciosa<sup>184</sup>. Pescatore, por el contrario, argumentó explícitamente que el activismo del Tribunal estaba relacionado con un verdadero deseo de afirmar y promover una determinada idea de Europa, dando cuerpo y sustancia a los Tratados fundacionales<sup>185</sup>. Por lo tanto, con el tiempo, el Tribunal ha asumido una función estructural capaz de dar significado y sustancia al proceso europeo, estructurar su entorno y producir normas y valores<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> TESOKA, S., *Judicial politics and EU external relations: the role of the European Court of Justice*, in CAFRUNY, A., PETERS, P., *The Union and the world: the political economy of a common European foreign policy*, Kluwer Law International, L'Aia - Boston, 1998, p. 35.

<sup>184</sup> WEILER, J.H.H., *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*, *Comparative Political Studies*, 26, 4 1994, pp. 510-534.

<sup>185</sup> FRITZ, V., *Activism on and off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration*, *Common Market Law Review* 57, 2020, p. 475.

<sup>186</sup> TESOKA, S., *Judicial politics and EU external relations: the role of the European Court of Justice*, in CAFRUNY, A., PETERS, P., *The Union and the world: the political economy of a common European foreign policy*, Kluwer Law International, L'Aia - Boston, 1998, p. 37.

Teniendo esto en cuenta, era bastante natural que una institución que había desempeñado una función de este tipo fuera considerada potencialmente peligrosa por los Estados miembros que nunca tuvieron la intención de comunitarizar a política exterior y de seguridad.

Desde un tercer punto de vista, en cierto modo similar al anterior, Denza recordó que algunos Estados tenían temores sobre la cultura jurídica de los jueces del Tribunal en relación con la naturaleza de la PESC. De hecho, para los estados miembros el ámbito de la PESC en el Tratado de Maastricht no era considerado un campo de acción del derecho comunitario, sino relacionado con el derecho internacional.

De hecho, para los estados miembros el ámbito de la PESC en el Tratado de Maastricht no era considerado un campo de acción del derecho comunitario, sino relacionado con el derecho internacional. Por este motivo, la PESC se incluyó en un pilar específico distinto del primero. En cambio, los jueces nombrados para el Tribunal de Justicia procedían sistemáticamente de una formación basada principalmente en el derecho de la UE más que en el derecho internacional<sup>187</sup>. Por lo tanto, parecía potencialmente peligroso, a los efectos del mantenimiento del *domaine réservé* en el ámbito de la política exterior, permitir el control por parte del Tribunal.

Por último, cabe destacar una característica específica de la PESC. Los instrumentos de la PESC son constitutivamente instrumentos para operaciones a corto plazo y potencialmente de amplio espectro, a diferencia de otros tipos de fuentes, como, por ejemplo, un tratado internacional.

Cuando estipulan un tratado internacional, las partes contratantes, es decir, los Estados, pretenden establecer un marco común y permanente sobre un tema determinado. Este marco genera obligaciones legales.

Los instrumentos de la PESC, como las Acciones Conjuntas y las Posiciones Comunes, no pretenden establecer estructuras estables sino "organizar un enfoque colectivo ante una crisis, catástrofe o cambio de régimen específico en el extranjero o imponer una disciplina colectiva en una negociación multilateral particular"<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> DENZA, E., Judicial Control of the Pillars en E. Denza (ed), *Los pilares intergubernamentales de la Unión Europea*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 312.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

Estos instrumentos no están diseñados para establecer un marco de obligaciones jurídicas mutuas entre los Estados. Pueden verse superados por los acontecimientos, incluso pueden ser ignorados por uno o más Estados miembros, posiblemente pagando un precio político, pero no fueron diseñados para constituir una fuente de limitaciones.

En última instancia, los instrumentos de la PESCA fueron diseñados para existir dentro de un marco que mantuviera la soberanía sobre la política exterior a nivel nacional y para intervenir en eventos (política exterior y de seguridad) que pudieran requerir cambios rápidos de posición. Todo esto ha llevado a las partes contratantes del Tratado de Maastricht a inclinarse por la idea de no reconocer espacio a un mecanismo judicial de resolución de disputas que por su naturaleza es necesariamente largo y lento.

Para concluir, es útil subrayar cómo el equilibrio institucional construido con el Tratado de Maastricht en relación con el papel del Tribunal con respecto a los tres pilares fue inmediatamente objeto de atención crítica por parte de la propia Tribunal y de la Comisión Europea. El Consejo Europeo, reunido en Corfú en junio de 1994, decidió crear un grupo de estudio para preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, prevista en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la UE.

El Consejo había invitado a las instituciones a preparar informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia también desarrolló sus propias propuestas para entregarlas al Grupo de Estudio. Según el Tribunal:

*“La tarea del Tribunal es indicar lo que es necesario, o incluso indispensable, para permitir que el sistema judicial de la UE siga desempeñando eficazmente su tarea. Es de suma importancia que la UE, fundada en el principio del Estado de derecho, tenga un sistema judicial capaz de garantizar el cumplimiento de ese principio”<sup>189</sup>*

Como se puede imaginar, el Tribunal estaba bastante descontento con las limitaciones impuestas a su acción en el ámbito del segundo y tercer pilar. En el

---

<sup>189</sup> CURIA, *Report of the court of justice on certain aspects of the application of the treaty on european union*, Luxembourg, 1995, p., 1, disponible en: [https://aei.pitt.edu/99783/1/court\\_of\\_justice\\_report.1.pdf](https://aei.pitt.edu/99783/1/court_of_justice_report.1.pdf). Consultado el 01/06/2025

cuarto párrafo de la Parte I del Informe<sup>190</sup>, el Tribunal, a partir del análisis de la situación establecida con el Tratado de Maastricht, dio la voz de alarma.

En virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia no tenía competencia alguna<sup>191</sup> sobre las actividades de la UE que caían en el ámbito de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior. En este sentido, el Tribunal llamó la atención de la Conferencia Intergubernamental sobre los problemas jurídicos que podrían surgir incluso en el corto plazo:

*“Es evidente que la protección judicial de las personas afectadas por las actividades de la Unión, en particular en el contexto de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, debe garantizarse y estructurarse de manera que garantice una interpretación y aplicación coherentes tanto de la comunidad jurídica y las disposiciones adoptadas en el contexto de esta cooperación. Además, puede ser necesario determinar los límites de los poderes de la Unión frente a los Estados miembros y los de cada institución de la Unión. Por último, es necesario establecer un mecanismo adecuado para garantizar la aplicación uniforme de las decisiones adoptadas”*

Según el razonamiento del Tribunal, es decir, para apoyar seriamente el proceso de integración europea y su especificidad, es necesario que el órgano judicial pueda mantener una aplicación uniforme del derecho comunitario.

Para lograr este objetivo, no se puede limitar la capacidad del organismo, es decir, el propio Tribunal, para emitir fallos definitivos en todos los ámbitos de la política de la Unión. Siguiendo en esta dirección, en las consideraciones finales, en el apartado 23<sup>192</sup>, el Tribunal se pronunció sobre la posibilidad de intervenir estructuralmente en los Tratados, ya que, según el Tribunal, el inminente proceso de revisión podría ofrecer la oportunidad de codificar y racionalizar los Tratados fundacionales interviniendo también en el sistema de pilares:

*“La multiplicidad de tratados que constituyen la base constitucional del Derecho de la Unión, [...] la compartimentación a veces artificial que implica el sistema de tres pilares, la supervivencia de muchos tratados anticuados u obsoletos [...] son elementos*

---

<sup>190</sup> Ibidem, p.2.

<sup>191</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>192</sup> Ibidem, p. 12.

*que entran en conflicto con la necesidad de transparencia y colocar a los ciudadanos de la Unión en una situación insatisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica”*

Heimann recuerda en cambio el punto de vista de la Comisión con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996. La Comisión expresó puntos de vista similares a los del Tribunal en su informe para el grupo de reflexión.

Según Heimann, la Comisión expresó su malestar por la proliferación de actos de la PESC y la falta de un marco para su revisión, lo que podría haber representado un problema en relación con la protección de los derechos individuales<sup>193</sup>. En este sentido, el Tratado de Ámsterdam no introdujo ningún cambio significativo en las posibilidades de intervención del Tribunal en el ámbito del segundo pilar.

Podemos decir, para terminar, que ante la “promoción” del antiguo CPE al rango de una verdadera política de la UE, insertada orgánicamente en el Tratado de Maastricht y Ámsterdam, las partes contratantes quisieron definir de manera muy rígida los límites del segundo pilar en relación con el primero al excluir explícitamente que el tradicional ámbito reservado de la política exterior pueda estar sujeto al escrutinio del Tribunal.

No en vano, desde su punto de vista, las partes contratantes querían evitar de algún modo el riesgo de que el Tribunal repitiera en el ámbito del segundo pilar lo que había sucedido durante decenios en el ámbito del primer pilar.

En el ámbito de las comunidades europeas, de hecho, la transformación de los Tratados europeos en fuentes de carácter constitucional se debe en gran medida a la interpretación judicial dada a los mismos tratados por el Tribunal de Justicia y filtrada en los sistemas nacionales a través de los tribunales nacionales<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> HEIMANN, P., *The Anatomy of a Judicial Takeover: A Commentary on the Evolution of the CJEU's Jurisprudence in the CFSP Field*, Department of law, LUP Student Papers, Lund University Libraries, 2023, p.17. Disponible en <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/9130489>. Consultado el 12/05/2025.

<sup>194</sup> HANCHER, L., *Constitutionalism, the Community Court and international law*, in Netherlands Yearbook of International Law. 25, 1994, pp. 259-298.

Mediante el desarrollo de dos doctrinas clave, la de la efectividad directa<sup>195</sup> y la de la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional<sup>196</sup>, el Tribunal transformó los tratados, que tradicionalmente vinculaban sólo a los estados signatarios y no a sus ciudadanos directamente, en un instrumento que también podía ser apelado directamente por los individuos. Al hacerlo, un conjunto de tratados se transformó en un verdadero orden jurídico nuevo<sup>197</sup>.

Incluso las actividades internacionales y exteriores de la Comunidad Europea han sufrido importantes implicaciones a partir del desarrollo de las doctrinas promovidas por el Tribunal al pasar a formar parte del nuevo orden jurídico comunitario, si pensamos por ejemplo en las importantes implicaciones internacionales del sector de la cooperación al desarrollo o de la política comercial común<sup>198</sup>.

Sin embargo, la cautela y la prudencia de las partes contratantes al definir el segundo pilar sólo sirvieron inicialmente, ya que el desarrollo concreto de la integración política pronto provocó cambios importantes que se reflejaron en primer lugar en la mecánica de la estructura de los pilares y abrieron muchos espacios, posteriormente, respecto del papel del propio Tribunal. El sistema fragmentado por pilares ha evolucionado - aunque lentamente - dando cada vez más importancia a la propia Unión Europea también en lo que respecta a la política exterior.

---

<sup>195</sup> GALLO, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, cap. I.

<sup>196</sup> GROPPI, T., *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *Rassegna ASTRID*, 13, 2005, p. 2 y ss.

<sup>197</sup> La sentencia *Costa/ENEL* de 15 de julio de 1964 aclaró que la superioridad del derecho comunitario se basa en el artículo 189 TEC, señalando que “esta disposición, que no va acompañada de reserva alguna, carecería de sentido si un Estado pudiera anular unilateralmente sus efectos con una disposición nacional que prevaleciera sobre los textos comunitarios” y, por tanto, precisando que “el derecho que nace del Tratado no podría, precisamente por su especificidad, encontrar límite en ninguna disposición interna sin perder su carácter comunitario y sin que se tambalee el fundamento jurídico de la propia Comunidad”.

<sup>198</sup> MONAR, J., *The foreign affair system of the Maastricht treaty: a combined assessment of the CFSP and EC external relation elements*, MONAR, J., UNGERER, W., WESSEL, W. (ed.), *The Maastricht Treaty on European Union*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1993, pp. 139-150.

## 2.2. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ENTRE LA REGULACIÓN Y LA REALIDAD

### 2.2.1. La superación *de facto* de la estructura de pilares

La política exterior y de seguridad, en el proceso general de integración europea, ha seguido un camino diferente al de otras políticas. El proceso de integración de este sector comenzó completamente fuera del perímetro de los Tratados fundacionales, se desarrolló a través de una cooperación informal y gradualmente se institucionalizó, primero a través del CPE, luego a través del Acta Única y finalmente en el Tratado de Maastricht.

La principal motivación de esta peculiar dinámica radica en la naturaleza de la política exterior, que es un área política todavía asociada con una noción de soberanía construida a nivel nacional. Sin embargo, en paralelo con la presencia duradera de estados nacionales, la propia UE ha surgido como una autoridad política con una política exterior distinta que va más allá de la suma total de las políticas exteriores de sus estados miembros.

La realidad de la presencia de una política exterior europea no es, por tanto, menos real que la política exterior de los Estados miembros ya desde la letra de los Tratados. Esta tipología híbrida que une las políticas exteriores nacionales y el nacimiento de una nueva realidad, se institucionaliza en una forma específica: la PESC, que coexiste también con las "otras" relaciones exteriores de la Comunidad, que entran en el ámbito del primer pilar.

Con el tiempo, la dinámica del proceso de integración también en el sector de la política exterior ha promovido la erosión gradual de la estructura de pilares del Tratado de Maastricht a través de un contexto político que ha puesto bajo presión la estructura original de tres pilares, reforzando en última instancia la realidad de la integración europea. la política exterior. El Tribunal de Justicia también ha desempeñado un papel central en esta erosión.

Las disposiciones de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam no deben leerse únicamente desde un punto de vista estrictamente literal. Las decisiones de los actores en el terreno, por un lado (es decir, los Estados nacionales y las instituciones europeas, incluido el Tribunal de Justicia) y la ocurrencia de acontecimientos históricos, por el otro, han integrado y modificado la política

exterior y de seguridad en el espacio político más amplio de la UE, modificando de forma no secundaria los límites del segundo pilar<sup>199</sup>.

Los tres actores principales, el Consejo, la Comisión (y el Parlamento) y el Tribunal, en el tiempo transcurrido entre la firma del Tratado de Maastricht y la firma del Tratado de Lisboa, contribuyeron a dibujar una imagen real de la PESC que era bastante diferente de lo que podría deducirse de la lectura de las disposiciones de los Tratados.

La PESC y las otras relaciones exteriores de la Unión que inicialmente imaginadas como dos ríos que discurrían por separado y sin puntos en común, se han caracterizado, en cambio, por su evolución en un contexto político necesariamente fluido, que incorpora constantemente instituciones europeas y nacionales en su seno. un marco de toma de decisiones jurídica y deliberadamente fragmentado, pero funcionalmente unificado.

Además, la idea de poder mantener la política exterior rígidamente separada del resto de las responsabilidades externas era totalmente irreal. La singularidad funcional de la política exterior de la UE, incontenible, ha llevado a una fusión gradual de los pilares del templo europeo diseñado por el Tratado de Maastricht.

Al mismo tiempo, la unicidad funcional coexiste con una persistente falta de homogeneidad jurídica a nivel institucional y procesal. La notable falta de homogeneidad institucional en el ámbito de la PESC es, de hecho, una prueba de la coexistencia entre un nuevo sujeto -la UE- que toma decisiones en materia de política exterior y políticas exteriores nacionales todavía muy importantes<sup>200</sup>.

En este capítulo en particular veremos cómo, en el marco de las normas de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, modeladas por la acción de las instituciones, la política exterior y de seguridad acabó transformándose consistentemente en la dirección de una limitación de componente intergubernamental y un aumento del gradiente comunitario pese a pertenecer a un pilar aparte. Por lo tanto, el marco institucional dentro del cual se desarrolla la

---

<sup>199</sup> DENZA, E., *Cross-Pillar Action: The Struggle for Consistency*, The Intergovernmental Pillars of the European Union Oxford Academic, Oxford, 2002, cap. VIII.

<sup>200</sup> RUMMEL, R., WIEDEMANN, J., *Identifying Institutional Paradoxes of CFSP*, in J. Zielonka, *Paradoxes of European Foreign Policy*, L'Aia, Martinus Nijhoff Publisher, 1998, pp. 53-66.

PESC se ha vuelto mucho más complejo y la conexión entre el método comunitario y el método intergubernamental es mucho más matizada de lo que sugieren las reglas.

Si bien es cierto que las políticas exteriores, desde una perspectiva puramente formal, siguen divididas en un pilar caracterizado por la preeminencia del método supranacional y un pilar caracterizado por la preeminencia del método intergubernamental, veremos que esta distinción no ha podido contrarrestar el carácter unitario de la política exterior, o mejor dicho, la progresiva fundación y crecimiento de una verdadera política exterior de la Unión Europea capaz de influir de diversas maneras en los Estados miembros.

### **2.2.2. Las diferentes perspectivas sobre la naturaleza de las disposiciones del Tratado de Maastricht**

Incluso si sólo nos fijamos en las disposiciones literales del Tratado de Maastricht de 1993, es ciertamente posible decir que aumentó el nivel de participación política dentro de la UE, integrando más las políticas exteriores en la estructura europea. Antes de este tratado, había habido un crecimiento muy gradual de la conexión entre las políticas exteriores de los Estados miembros y la de Europa como tal.

Las disposiciones del Tratado de Maastricht se concibieron en un momento político importante, caracterizado por grandes ambiciones hacia un paso adelante drástico y radical en el ámbito de la integración política europea, incluido el ámbito de la cooperación en política exterior<sup>201</sup>.

Este crecimiento, sin embargo, fue mucho más gradual que el nivel de integración alcanzado en los campos, por ejemplo, de los aranceles, las aduanas y el mercado en su conjunto<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> BARDAROVA, S., SERAFIMOVSKA, M., ANGELKOVA, T., *Maastricht Treaty in the Shaping and Development of the Common Foreign and Security Policy*, International Conference on Economic and Social Studies, 10-11 May, 2013, Sarajevo.

<sup>202</sup> MUÑIZ PÉREZ, J. C., *Régimen fiscal y cooperación en materia aduanera en la Unión Europea* de David García Guerrero, *Crónica tributaria*, N° 191, 2024, pp. 167-168.

Esta gradualidad se ha mantenido y manifestado muy claramente a nivel de los procedimientos institucionales, ya que ambas partes contratantes de los Tratados han imaginado la posibilidad de poder encerrar la verdadera política exterior en el marco institucional europeo y han desarrollado las soluciones para ello en el Reglamento de finalidad del Tratado de Maastricht.

La referencia léxica a los pilares comunitario e intergubernamental fue un espejo de esta impronta que separaba las relaciones exteriores de la Comunidad de la política exterior de la UE.

Sin embargo, frente a este intento, después de Maastricht también se pudo constatar que todas las relaciones exteriores, ya sean comunitarias o intergubernamentales, se daban dentro de un único marco institucional. Después de Maastricht, una única arquitectura mantenía unidos todos los pilares. Esto dio lugar, por tanto, a una cierta ambivalencia capaz de influir en los estudios entre quienes notaron más el carácter especial de las disposiciones de la PESCA, su alejamiento del método comunitario y quienes, en cambio, valoraron más la entrada de las disposiciones de la PESCA en una arquitectura unificada.

El primer grupo de estudiosos destacó cómo la arquitectura de pilares permitía hablar de tres sistemas reales, diferentes y separados. Este enfoque en el análisis del sistema jurídico europeo ha sido particularmente evidente en el ámbito de la política exterior.

Mirando hacia el pasado, George Garrett, por ejemplo, señaló en 1995 que la naturaleza del segundo pilar resultante de los Tratados reconstruía la dinámica del proceso de toma de decisiones del compromiso de Luxemburgo y que, por tanto, el papel de las instituciones europeas era esencialmente no -existente<sup>203</sup>. Esta predicción, según otros estudiosos, no sólo era válida para el presente, sino que también estaba proyectada hacia el futuro<sup>204</sup>.

En este sentido podemos recordar que Wessel, a principios del nuevo milenio, subrayó que en el estudio de los pilares se podían observar verdaderas

---

<sup>203</sup> GARRETT, G., *From the Luxembourg compromise to codecision: decision making in the European Union*, Electoral Studies 14, 3, 1995 pp. 297 y ss.

<sup>204</sup> WAGNER, W., *Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy* in Journal of European Public Policy 10, 4, 2003 pp. 578 y ss.

comunidades de investigación separadas<sup>205</sup>. Según estos estudiosos, en comparación con los resultados obtenidos por las previsiones relativas al primer pilar, las relativas al segundo pilar se caracterizaron por lo tanto como paradójicas y llenas de dicotomías institucionales incluso contradictorias.

La PESC no parecía en absoluto formar parte, por elección propia, del nuevo ordenamiento jurídico del que había hablado el Tribunal de Justicia en sus sentencias<sup>206</sup>.

Aunque imaginada y a menudo descrita como estrictamente intergubernamental, la PESC creada con el Tratado de Maastricht siempre ha tenido una tensión intrínseca entre los deseos gradualistas de los estados miembros y la integración en la nueva entidad superior: la estructura institucional única de la Unión Europea.

A diferencia de las lecturas anteriores, y probablemente también de la voluntad de los Estados miembros, la naturaleza de la política exterior y la dinámica del proceso de integración a través de las disposiciones de los Tratados han favorecido la transformación de la estructura de pilares separados en lo que Stetter definió una “estructura de pilares cruzados”<sup>207</sup> en la que el papel de las instituciones comunitarias también emergió en el contexto del segundo pilar.

Incluso sin abolir las disposiciones del Tratado, y de hecho explotarlas plenamente, la dimensión europea de la política exterior se ha ido uniendo gradualmente a las nacionales, creando una interconexión con la dimensión de la política exterior de los Estados miembros.

Como efecto de este proceso se puede observar que no sólo las políticas exteriores de los Estados miembros son relevantes para la Unión, sino también que las elecciones de la Unión, en el ámbito de la política exterior, se han convertido en elecciones relevantes también en un sentido jurídico para los estados.

---

<sup>205</sup> WESSEL, R.A., *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relation*, in *Common Market Law Review* 7, 5, 2000 pp. 1135-1139.

<sup>206</sup> PETERSON, J., SJURSEN, H. (eds), *A Common Foreign Policy for Europe: Competing Visions of the CFSP*, Londra, New York, Routledge, 1998, pp. 15 – 17.

<sup>207</sup> STETTER, S., *Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies*, in *Journal of European Public Policy* 11, 4, 2004, p. 723.

Es importante subrayar que este desarrollo no se produjo a pesar de las normas de los Tratados europeos, sino que se produjo gracias a las mismas normas previstas en los Tratados.

Por lo tanto, el enfoque político entre pilares proporciona un marco estable dentro del cual las preferencias de los actores de la UE – junto con las de los gobiernos nacionales – “se canalizan constantemente hacia el proceso de toma de decisiones”<sup>208</sup>. Los estados miembros y los actores institucionales de la Unión Europea interactúan entre sí.

Mientras que, por un lado, los Estados miembros reunidos en el Consejo siguen teniendo los recursos institucionales más poderosos y dominando el proceso, las disposiciones de los Tratados y el papel del Tribunal de Justicia han hecho posible evolucionar la política exterior de la Unión Europea. Unión en algo jurídicamente relevante también para el comportamiento concreto de los propios Estados miembros. Por lo tanto, algunos estudiosos del derecho de la UE, siguiendo los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, han desarrollado una perspectiva más claramente desequilibrada sobre la idea de fusión de pilares.

Por ejemplo, Armin von Bogdandy sostiene que:

*“Sin embargo, hay buenas razones para concebir la Unión como un organismo público único y el Derecho del Tratado UE y el de los Tratados comunitarios como un ordenamiento jurídico único, que lo delimita, por un lado, de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. y del derecho internacional, por el otro. En primer lugar, hay que subrayar la fusión organizativa: desde 1994, el Consejo de la Unión Europea es el órgano legislativo designado en los actos jurídicos a que se refieren los títulos V y VI de la UE, nunca los Estados miembros. Además, esta unidad ha sido expresamente prevista por el principio fundacional de la protección de los derechos fundamentales (artículo 46 d) UE) y también puede basarse en disposiciones como el artículo 1 o los artículos 48 y siguientes. UE. Visto desde esta perspectiva, es coherente que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas extienda el alcance del derecho comunitario a los principios que rigen los actos jurídicos a que se refieren los títulos V y VI de la UE<sup>209</sup>”.*

---

<sup>208</sup> Ibidem, p. 724.

<sup>209</sup> VON BOGDANDY, A., *Founding Principles* in A. von Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law Second Revised Edition* (eds), Oxford, Hart Publishing Ltd, 2009, p. 26.

También es importante subrayar que el proceso de fusión entre los pilares no fue unidireccional. Junto con la expansión gradual del papel de las instituciones de la Unión en el segundo pilar, los Estados miembros han intentado obtener un mayor control sobre la agenda de las relaciones exteriores fuera de la PESC, intentando también ampliar el área de la PESC hacia el primer pilar.

Podemos anticipar que es precisamente en este espacio donde el papel del Tribunal se ha caracterizado por la atención dedicada a evitar una invasión de los mecanismos típicos del segundo pilar hacia el primero, es decir, mediante la adopción de decisiones a través de Con los mecanismos institucionales previstos para la PESC, los Estados miembros intentaron reducir de facto la extensión del derecho comunitario.

Todo esto ocurrió, por ejemplo, en el ámbito de la política comercial común, en la batalla por las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Comisión en el ámbito de los acuerdos comerciales internacionales. Después de un período de reducción del carácter autónomo de los actores en las negociaciones comerciales internacionales, hacia finales del último milenio, los Estados miembros retomaron un conflicto de facto con la Comisión (institución que representa la dimensión comunitaria), también por la idea de que la negociación de los tratados comerciales era una práctica que entraba dentro del ámbito del segundo pilar.

Como señalaron Meunier y Nicolaidis:

*"En los últimos cuatro años, la batalla por la competencia compartida ha servido para aproximar la redefinición de las delegaciones atribuidas a la Comisión Europea en todo el ámbito de la política comercial común"*<sup>210</sup>

En conclusión, se cree, por tanto, que el significado del Tratado de Maastricht y Ámsterdam va más allá de la creación de sistemas rígidamente separados. Los pilares de la Unión Europea no pretendían delimitar diferentes organizaciones sino sólo diferentes capacidades con instrumentos y procedimientos legales parcialmente específicos. Gosalbo Bono, en relación a la estructura jurídica de la

---

<sup>210</sup> MEUNIER, S., NICOLAIDIS, K., *Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the EU*, Journal of Common Market Studies 37, 3, 1999, p. 499.

PESC creada en Maastricht, habló en este sentido de "supranacionalismo progresista"<sup>211</sup>.

Partiendo de este planteamiento y rechazando la idea del triple sistema europeo, se cree que los tratados que constituyen la Unión Europea, y el derecho derivado, conforman un único ordenamiento jurídico. Esto también significa que los principios jurídicos desarrollados para el primer pilar pueden, bajo ciertas condiciones, aplicarse también más allá de las fronteras del mismo pilar, dada la imposibilidad de dividir los sectores de la actividad política de una institución en compartimentos estancos<sup>212</sup>.

En los siguientes párrafos analizaremos cómo ocurrió esto en los años transcurridos entre el Tratado de Maastricht y el de Lisboa, tanto a partir de las normas que generaron limitaciones cada vez mayores para los Estados miembros como, en el capítulo siguiente, a través de las sentencias del Tribunal de Justicia.

### **2.2.3. Las normas primarias y secundarias de la PESC como fuente de limitación de las competencias en política exterior de los Estados miembros**

Como se mencionó en el párrafo anterior, ha quedado claro que con el tiempo, en lugar de permanecer completamente separada dentro de su pilar dominado por los Estados miembros, la PESC ha adquirido el carácter irreprimible y funcionalmente unitario de la política con dos consecuencias: una mayor interacción entre los pilares, y la creación con el tiempo de limitaciones reales a las políticas exteriores de los estados miembros. En particular, este segundo aspecto reviste especial interés porque el mecanismo para crear estas limitaciones ha abierto el camino a intervenciones del Tribunal de Justicia también en relación con la PESC. De hecho, las limitaciones impuestas a los Estados miembros son una señal tangible de que la PESC no es simplemente la suma de las políticas exteriores de los Estados miembros, sino una verdadera política exterior europea.

---

<sup>211</sup> GOSALBO BONO, R., *Some Reflections on the CFSP Legal Order* in *Common Market Law Review*, 43, 2006 p. 337.

<sup>212</sup> VON BOGDANDY, A., *Founding Principles of EU Law A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *Revus*, 12, 2010, p. 36.

Esta política exterior, sin embargo, debe respetar las disposiciones de los Tratados y, por tanto, los límites de actuación entre los pilares, dentro de su propia base constituida por las normas del Título V del TUE.

Para analizar esta evolución observaremos cómo las normas de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza ya han puesto freno a la libertad absoluta de los Estados miembros para dirigir la política exterior, creando una especie de fusión de los pilares: en primer lugar comprobaremos el contenido de las normas (primarias o derivadas) del Tratado de Maastricht sobre la PESC; Posteriormente analizaremos las consecuencias de la introducción del artículo 24 en el TUE, que permite la celebración de acuerdos internacionales por parte de la Unión Europea, a partir del Tratado de Ámsterdam y los efectos que dichos acuerdos pueden tener sobre las competencias de política exterior de los Estados miembros.

El primer paso de las observaciones parte necesariamente de las disposiciones explícitas de los Tratados. El carácter potencialmente vinculante de las obligaciones primarias y secundarias de la PESC puede rastrearse a la luz del principio específico de cooperación leal y solidaria, incluido en el título V del TUE en el artículo 11, apartado 2<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> Al referirnos a la numeración de los artículos, nos referimos en adelante a la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea resultante de la revisión realizada en Niza. Básicamente sobre la base de una evaluación de los avances obtenidos con el Tratado de Ámsterdam, un Protocolo anejo al propio Tratado de Ámsterdam preveía la convocación "al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión supere los veinte" de una Asamblea Intergubernamental Conferencia para "proseguir una revisión global de las disposiciones de los Tratados relativas a la composición y al funcionamiento de las instituciones". El nuevo Tratado, aprobado en el Consejo Europeo de Niza el 11 de diciembre de 2000 y firmado el 26 de febrero de 2001, incluye cambios limitados en los mecanismos institucionales: esencialmente se limita a intervenir en la composición de algunos organismos, incluida la Comisión, en los métodos de formación y sobre la ampliación de la votación por mayoría cualificada del Consejo y sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, nueva división de competencias entre el Tribunal y el TPIY. En el Consejo Europeo de Niza se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero en aquel momento no pasó a formar parte del tratado. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El texto del Tratado está disponible en italiano en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT>

Este párrafo, que sigue la lista de objetivos de la PESC prevista en el artículo 11, apartado 1, dice que:

*“Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, en un espíritu de lealtad y solidaridad mutuas. Los Estados miembros trabajan juntos para fortalecer y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de cualquier acción que sea contraria a los intereses de la Unión o que pueda comprometer su eficacia como fuerza cohesiva en las relaciones internacionales”.*

El mismo artículo 11.2 del TUE también establece, en su último párrafo, la institución que tendrá la misión de velar por el cumplimiento de los principios anteriormente enunciados: el Consejo.

La disposición sobre las obligaciones específicas de los Estados miembros en virtud del Título V del TUE debe encuadrarse dentro de la obligación general de apoyar la PESC de la Unión. Ya la localización del principio de colaboración leal en el seno del TUE, en el artículo primero del título V, parece indicar el importante peso que los redactores del Tratado atribuyeron a esta disposición en la relación entre las políticas exteriores de los Estados miembros y la política exterior de la UE.

Además de la elección de incluir estas disposiciones en el artículo primero del título V, la formación lingüística del artículo del Tratado refuerza también su peso.

El artículo 11.2 señala tres veces la importancia del principio de colaboración leal y solidaria. De hecho, los Estados miembros apoyarán la PESC de la Unión de forma activa y sin reservas. Según esta formulación, no se prevé ningún tipo de excepción a la idea de apoyar la política exterior de la Unión. También es necesario señalar la continuación del artículo que atribuye, para reforzar aún más el principio, dos obligaciones a los Estados miembros, una activa y otra pasiva.

El TUE limita activamente la actividad de los Estados miembros para fortalecer y desarrollar la PESC de la Unión; pasivamente, el artículo 11, apartado 2, prescribe una obligación negativa. Los Estados miembros deben abstenerse de emprender cualquier acción que pueda afectar negativamente o comprometer los intereses o la posición de la Unión Europea en la escena internacional.

El carácter altamente invasivo de la libertad de acción de los Estados miembros en política exterior se deriva naturalmente de disposiciones de este tipo si consideramos el principio general del derecho internacional, *pacta sunt servanda*.

Según este principio, en efecto, las declaraciones de voluntad hechas mutuamente por dos o más Estados, u otros sujetos internacionales, con el fin de regular sus relaciones mutuas en una materia determinada, tienen por efecto establecer normas jurídicas (por lo tanto vinculantes) de contenido correspondiente a la voluntad de los contratantes. Por tanto, los tratados son una fuente de producción normativa, de la que se deriva la eficacia jurídica<sup>214</sup>.

Además de las consecuencias derivadas del Derecho internacional generalmente entendido, el artículo 11.2 del TUE, según Hillion y Wessel<sup>215</sup>, podría haber determinado una obligación aún más vinculante basada precisamente en la dinámica de fusión de la estructura de pilares generada por el Tribunal de Justicia, aunque no directamente. El punto de partida es el fallo sobre el Asunto Pupino<sup>216</sup>. En resumen, el 16 de junio de 2005 la Gran Sala del Tribunal de Justicia dictó sentencia sobre una cuestión prejudicial interpuesta por el Tribunal de Florencia.

Durante un juicio contra una maestra de escuela primaria acusada de malos tratos y golpizas contra sus alumnos, el juez penal planteó la cuestión de si la falta de disposición en el código procesal penal. de la posibilidad de obtener el testimonio de los niños implicados a través de un incidente probatorio estaba en conflicto con la Decisión del Consejo de 15 de marzo de 2001 relativa a la posición de la víctima en el proceso penal (2001/220/GAI), adoptada por tanto por la UE en del tercer pilar.

La UE, en el marco de ese proceso de fortalecimiento de los derechos de defensa, había emitido una Decisión (n. 2001/220/GAI) para proteger a las víctimas de delitos, reconociendo las mismas protecciones particulares también en los procesos penales, como, en particular, el de poder ser escuchado con precauciones específicas.

La pregunta planteada por el juez italiano era relevante porque bajo la apariencia de afirmación de una simple obligación de interpretación conforme del

---

<sup>214</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 6

<sup>215</sup> HILLION, C., WESSEL, R., Restraining External Competences of EU Member States under CFSP, in CREMONA, M., DE WITTE B. (eds), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2008, p. 92

<sup>216</sup> Tribunal di giustizia delle Comunità Europee C-105/03, Pupino, 2005, ECR I-5285.

derecho interno, planteó la cuestión de la eficacia directa de las decisiones marco de la UE relativas a un pilar, el tercero, de carácter intergubernamental.

En el caso concreto, el Tribunal estableció que las disposiciones de la Decisión 2001/220/GAI deben interpretarse en el sentido de que el juez nacional debe tener la posibilidad de autorizar a los niños en edad infantil que afirmen haber sido víctimas de malos tratos a presentar sus declaraciones. Por tanto, con este instrumento la UE pretendía que los Estados transpusieran este principio y las disposiciones conexas a su derecho interno.

Al pronunciarse así, el Tribunal de Justicia emitió esencialmente una especie de reconocimiento de la primacía de la legislación europea en materia penal respecto de la legislación interna<sup>217</sup>.

Más allá del caso concreto, los apartados 41 a 44 de la sentencia expresan el razonamiento de los jueces: en el apartado 41 el Tribunal sostuvo que el Tratado de la Unión Europea tiene como objetivo reforzar la unión entre los pueblos de Europa y que la tarea de la Unión es hacer realidad este objetivo. Sobre la base de esta tarea, en el apartado 42 se reconoce que sería difícil para la Unión tener éxito en esta misión si:

*“[...] el principio de cooperación leal, que implica en particular que los Estados miembros adopten todas las medidas generales o particulares capaces de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, no se impuso tampoco en el contexto de la cooperación policial y judicial en materia penal. cuestiones, que por otra parte se basa enteramente en la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones [...]”*

Teniendo esto en cuenta, en los apartados 43 y 44 el Tribunal concluye que el principio de interpretación conforme también se aplica en el contexto del Título VI

---

<sup>217</sup> CALVANO, R., *Il Asunto Pupino: ovvero dell'alterazione per via giudiziaria dei rapporti tra diritto interno (processuale penale), diritto Ue e diritto comunitario*, in Associazione dei costituzionalisti 13/02/2006. Disponible en:  
[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/giurisprudenza\\_comunitaria/pupino/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_comunitaria/pupino/index.html). Consultado el 22/05/2025

de la Unión (es decir, el tercer pilar) sin perjuicio de los límites de la seguridad jurídica y la irretroactividad<sup>218</sup>.

Además, en los párrafos anteriores <sup>219</sup> el Tribunal había señalado repetidamente el paralelismo entre las disposiciones relativas al Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la UE. Hasta aquí el Asunto Pupino.

Hillion y Wessel señalan que la doble obligación de apoyar activamente y abstenerse pasivamente de socavar la política exterior y de seguridad de la UE "hace eco de las obligaciones relacionadas con el principio de cooperación sincera expresado en el artículo 10 CE"<sup>220</sup>.

Este artículo establece:

*“Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de carácter general y particular destinadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o determinadas por los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitan a estos últimos el cumplimiento de sus tareas. Se abstendrán de cualquier medida que pueda comprometer la consecución de los objetivos del presente Tratado<sup>221</sup>”.*

Los autores recuerdan que con el tiempo el principio expresado por el artículo 10 del TCE:

*“El Tribunal consideró que incluía: (1) la obligación de tomar todas las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Derecho comunitario; (2) la obligación de garantizar la protección de los derechos derivados del Derecho comunitario primario y secundario; (3) la obligación de actuar para alcanzar los objetivos del Tratado, en particular cuando no se manifiesten acciones comunitarias; (4) la obligación de no adoptar medidas que puedan perjudicar el efecto útil del Derecho comunitario; (5) la obligación de no adoptar medidas que puedan obstaculizar el funcionamiento interno*

---

<sup>218</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas C-105/03 Pupino [2005] Rec. p. I-5285 p. 41 y ss. Disponible en:

[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/giurisprudenza\\_comunitaria/pupino/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_comunitaria/pupino/index.html). Consultado el 22/05/2025

<sup>219</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas C-105/03 Pupino [2005] Rec. p. I-5285 p. 33.

<sup>220</sup> HILLION, C., WESSEL, R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, pp. 92-93

<sup>221</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Ver nota 135.

*de las instituciones; y (6) la obligación de no emprender acciones que puedan obstaculizar el desarrollo del proceso de integración de la Comunidad<sup>222</sup>”.*

Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también ha señalado diversas obligaciones de carácter procesal basadas en el artículo 10 TCE que vinculan a los Estados incluso cuando una acción comunitaria ni siquiera ha concluido sino sólo iniciado.

Dada la similitud objetiva entre las disposiciones del artículo 11 TUE, apartado 2, y el artículo 10 CE, habría motivos para interpretar el primero a la luz de la interpretación que el Tribunal de Justicia ha dado a lo largo del tiempo al segundo, sobre la base de las mismas razonamiento dado por los jueces luxemburgueses en el Asunto Pupino teniendo en cuenta los objetivos generales de la Unión Europea.

Trasladada al contexto de la PESC, la interpretación del Tribunal del principio de cooperación leal podría dar lugar a obligaciones (restrictivas) de gran alcance para los Estados miembros, en particular en lo que respecta a su competencia para celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC. Si así fuera, sin poder actuar, los Estados miembros estarían obligados, en virtud del artículo 11, apartado 2, del TUE a informar y consultar a las instituciones de la Unión Europea en aquellos ámbitos en los que se inicie una acción concertada de la Unión. sobre la PESC a nivel internacional<sup>223</sup>.

Una segunda forma primaria, contenida en los Tratados, capaz de limitar la acción de los Estados miembros es la prevista por el artículo 16 del TUE. El artículo dice:

---

<sup>222</sup> HILLION, C., WESSEL, R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, Op. Cit. pp. 92-93.

<sup>223</sup> Los mismos autores, sin embargo, señalan que respecto al tercer pilar no se puede olvidar que en el Título VI del TUE no existen disposiciones específicas sobre las obligaciones de lealtad. La inclusión de la cooperación leal específica en el contexto de la PESC llevada a cabo por el artículo 11.2 del TUE impediría la plena transposición de las disposiciones del artículo 10 CE porque los Estados miembros y las instituciones de la UE estarían sujetos, en el contexto de la PESC, a las obligaciones derivadas del ex artículo 11.2 Véase C. Hillion, R. Wessel, *Restraining External Competences of EU Member States under PESC*, p. 94.

*“Los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad de interés general para garantizar que la influencia de la Unión se ejerza de la forma más eficaz mediante una acción convergente y concertada<sup>224</sup>”.*

A diferencia del caso relativo al artículo 11, el artículo 16 del TUE establece obligaciones activas, ya que los Estados están obligados a informarse y consultarse mutuamente. Destaca también evidentemente el carácter genérico del contenido de esta obligación de información y consulta porque las partes contratantes de los Tratados están obligadas a realizar esta actuación "ante cualquier cuestión" en el ámbito de la política exterior y de la seguridad.

Si consideramos la dificultad de poder dividir claramente la actividad política en compartimentos estancos y el alcance de las cuestiones de política exterior, es difícil incluso imaginar cuándo los Estados miembros podrían evitar consultarse e informarse entre sí. Además, el alcance de las cuestiones cubiertas por la obligación de información y consulta sistemáticas no está sujeto a ninguna limitación temporal o espacial.

Gosalbo Bono, partiendo de la versión inglesa del Tratado de la Unión Europea, subraya que el carácter vinculante de esta obligación queda aún más subrayado por el uso de las palabras "*shall inform and consult each other*<sup>225</sup>" en el artículo 16 del TUE<sup>226</sup>.

Por tanto, para establecer su contenido es necesario recurrir a descripciones generales de la obligación de consultar en derecho internacional. Las relaciones cada vez más interdependientes entre las naciones han aumentado significativamente la posibilidad de que una acción emprendida por un solo Estado

---

<sup>224</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, nota 135.

<sup>225</sup> Official Journal of the European Communities 24/12/2002, *European Union consolidated versions of the treaty on European Union and of the treaty establishing the European Community*. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT>.

Consultado el 21/05/2025, p. 15 (2002)

<sup>226</sup> GOSALBO BONO, R., *Some Reflections on the CFSP Legal Order*, p. 341.

pueda tener externalidades negativas sobre los intereses de otros Estados, incluso sin querer.

Dado que los Estados rara vez evalúan las externalidades negativas antes de actuar, resulta importante identificar los tipos de situaciones en las que las prácticas estatales y las regulaciones legales hacen deseable la consulta previa.

Es en este contexto de necesidad que nacieron las normas internacionalistas de consulta preventiva.

Estas normas se desarrollaron en diversos campos de las relaciones internacionales y tenían como objetivo mejorar las disputas emergentes entre Estados. Kirgis define la consulta como “algo más que notificación, pero menos que consentimiento<sup>227</sup>”.

Según su análisis, los representantes delegados del Estado actuante estarían sujetos a los argumentos de los gobiernos que representan intereses que probablemente sustentarían externalidades negativas de la acción del Estado actuante.

Este intercambio tendría necesariamente que producirse, directamente y antes de que se estipulen irrevocablemente elementos externos significativos de la decisión de actuar.

Por lo tanto, el objetivo de las consultas previas sería preservar el interés compartido de la comunidad internacional en asegurar que los beneficios de la acción propuesta superen cualquier costo razonablemente anticipado<sup>228</sup>.

No parece haber ninguna razón para creer que el concepto de consulta utilizado en el artículo 16 del TUE se desvíe de estas definiciones generales. La consulta sirve para proteger contra la hipótesis de que una acción individual de un solo (o más) Estado miembro podría comprometer la eficacia de la acción de la UE, permitiendo una evaluación global de los intereses de la Unión a nivel europeo (en el Consejo).

Sin embargo, la cuestión relativa al término "interés general" contenida en el artículo 16 es más confusa. Los Estados miembros parecen obligados a consultarse

---

<sup>227</sup> KIRGIS, F.L. Jr., *Prior consultation in international law: a study of state practice*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1983, p. 11.

<sup>228</sup> KIRGIS, F.L. Jr., *Prior consultation in international law: a study of state practice*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1983, p. 3.

entre sí siempre que el tema sea de interés general en el sentido de que vaya más allá del simple interés nacional.

La extensión de este concepto es indefinida ya que no es fácil elaborar una precisión sobre lo que representa la noción de interés general en el contexto de la PESC, especialmente si consideramos que estamos hablando de regulaciones anteriores al Tratado de Lisboa.

Esta noción de interés general también podría verse como una especie de límite negativo porque, por un lado, los Estados miembros están obligados a informarse y consultarse entre sí; por otro lado, parecen disfrutar de cierta discrecionalidad individual para decidir si una cuestión es o no de interés general, dado que no existe una taxonomía de este concepto<sup>229</sup>.

Si utilizamos una idea amplia de las obligaciones previstas en el Tratado podríamos pensar que por ejemplo los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros de la UE entre sí, o con terceros Estados, podrían quedar excluidos de lo dispuesto en el artículo 16 del TUE. sólo si el contenido de tales acuerdos es de interés puramente bilateral para las partes.

El problema, sin embargo, surge del hecho de que es difícil imaginar cualquier instrumento de colaboración interestatal firmado por uno o más estados miembros de la Unión que no implique en sí mismo un interés de la propia Unión. La gran mayoría, si no todos, los acuerdos internacionales que deben celebrar los distintos Estados miembros deberían ser notificados y, si es necesario, discutidos en grupos de trabajo del Consejo.

Además, sobre la base del artículo 16 (y también teniendo en cuenta la obligación de colaboración leal) se podría deducir que los Estados miembros están obligados a discutir una posición común en relación con el carácter cohesivo de la UE en el escenario internacional, absteniéndose de dar a conocer posiciones políticas nacionales en materia de PESC, pero esto no ha sucedido en absoluto en la práctica, si pensamos en las diferentes posiciones mantenidas por los Estados miembros sobre la participación en la guerra de Irak de 2003<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> HILLION, C., WESSEL, R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, p. 81.

<sup>230</sup> CROWE, B., *A Common European Foreign Policy after Iraq?*, in *International Affairs* 79, 3, 2003, pp. 533-546.

En lo que respecta a las fuentes secundarias, incluso en este caso el lenguaje del Tratado es bastante explícito. En cuanto a las acciones conjuntas, el artículo 14.3 del Tratado vincula tanto la posición como las acciones prácticas a las posiciones adoptadas por las acciones conjuntas, que abordan situaciones específicas en las que se considera necesaria una intervención operativa de la UE<sup>231</sup>.

Sin embargo, en lo que respecta a las posiciones comunes, según el Tratado, los Estados miembros deben garantizar que sus políticas nacionales se ajusten al contenido de las posiciones comunes. Por lo tanto, con respecto a los dos instrumentos derivados previstos por el Tratado en relación con la PESC, los Estados miembros no pueden adoptar posiciones ni actuar de otro modo en conflicto con estos instrumentos.

La posición de estas normas parece, por tanto, combinar una gran claridad pero sin ningún tipo de mecanismo capaz de garantizar su cumplimiento dada la exclusión del Título V de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud del TUE.

Las acciones y posiciones comunes adoptadas en el marco de la PESC pretenden, por tanto, ser un acto vinculante, pero sin que el Tribunal de Justicia Europeo pueda controlarlas<sup>232</sup>.

Es interesante observar la diferencia en la disciplina establecida por el TUE en caso de un cambio en el contexto externo, eventualidad que no es nada obvia si consideramos la naturaleza extremadamente fluida y cambiante de la política exterior y de seguridad.

Mientras que en lo que respecta a las posiciones comunes, que según el TUE definen el enfoque de la UE sobre una determinada cuestión de carácter geográfico o temático, no se prevé ningún procedimiento particular debido quizás al carácter más específicamente operativo del instrumento; para las acciones conjuntas, el TUE regula de forma bastante analítica el caso de un cambio de condiciones en cuatro escenarios de intensidad y dificultad crecientes.

---

<sup>231</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 14.3.

<sup>232</sup> TERPAN, F., *Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law*, European Law Journal, 21, 1, 2015, p. 18.

Para empezar, se regula el caso en el que se produzcan cambios significativos de circunstancias. En el apartado 2 del artículo, el TUE establece que los cambios significativos en las circunstancias <sup>233</sup> corresponderán al Consejo revisar los objetivos de la acción común y hasta que se adopte dicho cambio, la acción común anterior seguirá siendo válida. En segundo lugar, el comportamiento (en términos procesales) de los Estados miembros también se regula en la aplicación de una acción común a través de instrumentos nacionales<sup>234</sup>.

En este caso, el párrafo quinto propone una especie de obligación de información y consulta entre los Estados miembros y la Unión, ya que las posiciones de las acciones nacionales previstas en aplicación de una acción común de la UE deben ser objeto de información previa al Consejo y con un calendario adecuado a la necesidad de acordar una posición entre el Estado miembro y la UE, a menos que dichas posiciones sean una mera transposición nacional de la acción de la UE<sup>235</sup>.

En cambio, los párrafos 6 y 7 del artículo se refieren a situaciones más complejas. En el párrafo 6, en caso de inacción del Consejo en relación con la evolución de la situación, el TUE autoriza a los Estados miembros a tomar decisiones por sí mismos pero siempre vinculando su coherencia a la acción conjunta realizada previamente y previendo su comunicación por el Estado miembro al Consejo<sup>236</sup>.

Finalmente, el párrafo séptimo regula el caso en que un Estado miembro tenga dificultades significativas para implementar una acción conjunta. En este caso siempre es el Consejo quien decide cómo, salvaguardando la acción común

---

<sup>233</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 14.3. “[...] que tenga un impacto claro en una cuestión que es objeto de una acción común [...]”.

<sup>234</sup> ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M., *Breves notas jurisprudenciales sobre algunas cuestiones procesales*, Anales de derecho, ISSN-e 1989-5992, ISSN 0210-539X, Nº 13, 1995, pp. 229-242.

<sup>235</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 14.5.

<sup>236</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 14.6.

original, el Estado miembro está en condiciones de aliviar su problema<sup>237</sup>. La lectura de este artículo deja clara la naturaleza de las decisiones de la PESCA como reglas concretas de conducta, cuyo control se confía, a nivel político, al Consejo.

El rigor y la previsión de diferentes escenarios operativos respecto de acciones comunes exigen que los Estados miembros tengan una actitud constructiva y regulada procedimentalmente incluso en casos excepcionales.

En línea con la idea de que estas disposiciones del TUE son algo más que un tratado internacional normal y que implican una transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea, Wessel también señaló que las disposiciones del artículo 14 sobre acciones conjuntas parecen querer distanciar el TUE de las normas generales del derecho internacional de los tratados, la denominada cláusula *rebus sic stantibus*<sup>238</sup>. Se considera que la cláusula causa la extinción de los acuerdos internacionales en el sentido de que el cambio, total o parcial, en las circunstancias de hecho existentes en el momento de la estipulación del tratado extingue el mismo tratado total o parcialmente siempre que estas son circunstancias esenciales. Es decir, circunstancias sin las cuales las partes contratantes no habrían aceptado el tratado o parte de él<sup>239</sup>.

De la lectura del artículo 14 se desprende claramente que los Estados miembros no pueden invocar pura y simplemente el cambio de circunstancias, aunque sea esencial, como motivo para no cumplir con la acción común.

Sin embargo, en conclusión, hay que recordar que, si a nivel reglamentario es el propio Tratado el que realmente parece indicar la generación de limitaciones reales a las competencias de los Estados frente a la UE, también en el ámbito de la PESCA, en un nivel práctico esto ha seguido siendo bastante secundario.

La presencia continua de diferentes culturas, historias, tradiciones e intereses geopolíticos estratégicos ha significado que el alcance de las decisiones de la PESCA a menudo haya sido limitado, retrasado o completamente ausente en caso de

---

<sup>237</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24/12/2002, Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 14.7.

<sup>238</sup> WESSEL, R., *Common Foreign, Security and Defence Policy*, in D. Patterson and A. Södersten (Eds.), *A Companion to European Union Law and International Law*: Wiley-Blackwell, Oxford/Malden, 2016, Op. Cit. p. 402.

<sup>239</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2015, Op. Cit. p. 145.

conflictos importantes, dejando espacio para la iniciativa resistente de los Estados miembros y dejando a la PESC es de naturaleza más esencialmente política que jurídica<sup>240</sup>.

#### 2.2.4. El poder de celebrar acuerdos de la Unión Europea

La inclusión, a partir del Tratado de Ámsterdam, de un poder real para celebrar acuerdos internacionales también figura entre los elementos que han transformado la naturaleza de la PESC con respecto a su diseño original.

La competencia de la UE para celebrar acuerdos con terceros Estados y otras organizaciones internacionales en zonas no pertenecientes a la UE ha sido objeto de un intenso debate desde las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht. La controversia surge de la falta de claridad del estatuto jurídico de la UE.

Para analizar este tema debemos partir del análisis del orden internacional general: en primer lugar debemos afirmar que no existen normas que atribuyan personalidad jurídica en lo que respecta a los Estados. Para los Estados, es decir, no existe ninguna norma que les otorgue personalidad jurídica a nivel internacional. En el caso de los Estados, la capacidad real de gobernar una comunidad y un territorio es discriminatoria. Como recuerda Conforti:

*“El derecho internacional está dirigido al Estado-organización, pero cabe subrayar que esta organización es tomada en consideración y es destinataria de las normas internacionales, y como tal puede exigir que éstas sean respetadas hacia ella, en la medida y en la medida en que ejerce efectivamente el poder sobre una comunidad territorial. El requisito de eficacia es esencial<sup>241</sup>.”*

Lo mismo no se aplica automáticamente, al menos en doctrina, a las organizaciones internacionales, es decir, organizaciones que operan dentro de la comunidad internacional junto con los Estados, en una posición de independencia

---

<sup>240</sup> LENAERTS, K., DESOMER, M., *Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures*, in *European Law Journal*, 11, 6, 2005, p. 747.

<sup>241</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2015, p. 14.

con respecto a estos últimos. Para estos, existe un debate respecto del elemento necesario para que se les reconozca su capacidad para contraer obligaciones por sí mismas en el ámbito internacional. En la doctrina existen por tanto dos teorías diferentes desde este punto de vista: una objetivista y otra voluntarista.

La primera escuela de pensamiento, objetivista, apoya la idea de la personalidad jurídica objetiva de las organizaciones internacionales. En esencia, se cree que si existe al menos un órgano de la organización internacional concretamente capaz de expresar su propia voluntad (por lo tanto diferente de la de los Estados miembros), la organización ciertamente estaría dotada de personalidad jurídica, independientemente del hecho de que en su estatuto, exista o no tal reconocimiento.

Una opinión fundamental emitida por el Tribunal Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las Naciones Unidas el 11 de abril de 1949, apuntaba a reconocer la subjetividad jurídica de las organizaciones internacionales. Esta escuela separa completamente la subjetividad de la organización internacional de la voluntad de los Estados miembros expresada en los textos fundacionales de las propias organizaciones.

Una opinión fundamental emitida por el Tribunal Internacional de Justicia, el principal órgano judicial de las Naciones Unidas el 11 de abril de 1949<sup>242</sup>, apuntaba en la dirección del reconocimiento internacional.

En el presente caso se preguntó al CIG si la Organización Internacional de las Naciones Unidas tenía capacidad para presentar una denuncia internacional<sup>243</sup> contra el Gobierno considerado responsable, *de jure o de facto*, del daño causado a un funcionario de las Naciones Unidas y la consiguiente legitimidad para actuar a nivel internacional en busca de compensación por los daños. El Tribunal respondió afirmativamente a la pregunta.

---

<sup>242</sup> International Court of Justice, *Reparation for injuries suffered in the service of the united nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949. El texto se puede encontrar on-line en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/4/1837.pdf>. En este sentido se puede ver también el dictamen de la misma CIG del 20/12/1980 sobre la interpretación del acuerdo del 25/3/1951 entre la OMS y Egipto, en particular el apartado 37.

<sup>243</sup> PITEA, C., *La soggettività delle OI: il caso Bernadotte*, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Parma, 2015, p. 2.

En la *advisory opinion* del tribunal se reconoció, en primer lugar, la capacidad misma de la ONU para presentar una denuncia internacional, ya que la Carta de las Naciones Unidas no reconocía expresamente tal subjetividad.

Según el Tribunal era necesario considerar qué características y qué fines se pretendía atribuir a la Organización. En opinión del Tribunal:

*“la Organización estaba destinada a ejercer funciones y disfrutar de derechos que no pueden explicarse excepto por la posesión en gran medida de personalidad internacional y la capacidad de actuar a nivel internacional.*

*Actualmente constituye el tipo más avanzado de organización internacional y no podría respetar las intenciones de sus fundadores si careciera de personalidad internacional.*

*Conviene reconocer que sus Miembros, al atribuirle determinadas funciones, con las obligaciones y responsabilidades que las acompañan, le han atribuido las competencias necesarias para permitirle desempeñar sus funciones con eficacia. En consecuencia la Organización tiene personalidad jurídica internacional<sup>244</sup>.”*

En este sentido, se trata, por tanto, de verificar la existencia de comportamientos jurídicamente relevantes en el ordenamiento jurídico internacional, para lo cual la subjetividad representa un prerrequisito necesario.

Una segunda escuela, por el contrario, cree que la personalidad internacional de una organización internacional se confiere mediante una norma contenida en el tratado internacional que la fundó.

Según esta orientación, de carácter voluntarista, el elemento determinante es, por tanto, la voluntad de los Estados que crean la organización de dotarla de una subjetividad autónoma y distinta, como se desprende explícitamente del texto del tratado fundacional.

Según esta teoría, el acto fundacional de la organización no sólo tiene eficacia constitutiva respecto del organismo internacional sino que también establece su personalidad jurídica si así está prevista<sup>245</sup>.

En la práctica contemporánea se cree que ya no es posible negar, como se hacía en el pasado, el reconocimiento de plena personalidad a las asociaciones entre Estados dotadas de órganos para la búsqueda de intereses comunes.

---

<sup>244</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, 2005, Op. cit., p. 14.

<sup>245</sup> MONACO, R., *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in Scritti in onore di Perassi, Milano, 1957, vol. 2, p. 139.

En particular, la práctica relativa a los acuerdos que las organizaciones estipulan en los distintos ámbitos relacionados con su actividad es extremadamente relevante, ya que se considera que dichos acuerdos generan derechos y obligaciones específicos de las organizaciones, quedando sin efectos, en primera instancia, sobre el ámbito jurídico de los Estados miembros.

Como recuerda Conforti:

*“Es sintomático a este respecto que, cuando un Estado tercero no tiene intención de celebrar un acuerdo sólo con la organización, sino que también quiere implicar a los Estados miembros, suele solicitar la participación directa de estos últimos en el acto. También son sintomáticas aquellas disposiciones [...] según las cuales los acuerdos celebrados por la Unión Europea son también vinculantes para los Estados miembros; No habría necesidad de tales disposiciones si, por regla general, no se aplicara lo contrario<sup>246</sup>.”*

En lo que respecta a la Unión Europea, el debate sobre la subjetividad del derecho internacional comenzó con la celebración del Tratado de Maastricht que, al crear la UE, planteó el problema de la personalidad del nuevo organismo.

De hecho, el tratado no contenía una norma expresa sobre la personalidad del nuevo sujeto<sup>247</sup>, al contrario de lo que ocurrió con la Comunidad Europea, para la cual por el contrario el artículo art 281 establecía explícitamente la personalidad jurídica. La suma entre el silencio sobre la Unión y la concesión explícita de personalidad a la Comunidad se interpretó inicialmente como una negación voluntaria de la personalidad de la UE.

En general, es decir, dado que las partes contratantes no habían codificado una norma sobre la subjetividad del nuevo organismo, esto implicaba una forma de negativa indirecta a reconocer la personalidad jurídica de la UE<sup>248</sup>, ya que de lo contrario las propias partes contratantes habrían actuado de manera diferente.

---

<sup>246</sup> CONFORTI, B., *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 3.

<sup>247</sup> COLANGIONE, D.P., *La personalità giuridica dell'unione europea*, *Il Politico*, 75, 1, 223, Gennaio-Aprile 2010, pp. 207-229.

<sup>248</sup> KLABBERS, J., *International Law Aspects of the European Union*, *L' Aja*, Kluwer Law International, 1998, p. 88 y ss.

Según Klabbers, era prudente seguir esta línea porque todavía no estaba claro qué implicaría el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica internacional de la UE. Además, los partidarios de esta teoría también destacaron el hecho de que la propia estructura de pilares era indicativa de una voluntad diferencial.

Argumentar que la personalidad jurídica habría estado implícita o, peor aún, derivada del artículo 281 TCE habría supuesto la potencialmente inevitable expansión de los principios del ordenamiento jurídico comunitario a toda la Unión Europea.

En lo que respecta al pilar de la PESCA, era claramente imposible que las partes contratantes lo hubieran querido<sup>249</sup>.

Esta interpretación restrictiva fue superada tanto en la doctrina<sup>250</sup> como en la práctica. En cuanto a la doctrina, retomando los planteamientos de la teoría objetivista, se destacó que la falta de un artículo explícito "cristalizó" una voluntad de las partes contratantes del Tratado, pero se trataba de una voluntad de carácter político y por tanto en sí misma no es indicativo de si la Unión estaba o no en condiciones de poseer esa determinada característica jurídica<sup>251</sup>.

A nivel práctico, como señala Wessel, la UE ha entablado, no obstante, activamente relaciones jurídicas con terceros Estados y otras organizaciones internacionales, convirtiéndose en parte, a partir de 2007, "de 90 acuerdos internacionales"<sup>252</sup>.

Entre estas decenas de acuerdos, el memorando de entendimiento para la administración de la ciudad de Mostar<sup>253</sup> reviste especial importancia, ya que está

---

<sup>249</sup> CHITI, M.P., Nota sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea, en Astrid online, p. 2. Disponible en: <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Nota/Nota-sulla-personalita--giuridica-dell.pdf>. Consultado el 12/05/2025.

<sup>250</sup> TIZZANO, A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 2/3, 1998, p. 378.

<sup>251</sup> TIZZANO, A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 2/3, 1998, p. 379.

<sup>252</sup> WESSEL, R., *The EU as a party to international agreements: Shared competences, mixed responsibilities*, in A. Dashwood e M. Maresceau (eds), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 152-187.

<sup>253</sup> PAGANI, V., *L'administration de Mostar par l'Union Européenne*, in *Annuaire français de droit international*, 42, 1996, pp. 234 – 254.

vinculado al trágico contexto de los conflictos en la antigua Yugoslavia que caracterizaron en gran medida aquel período histórico firmado en Ginebra en julio de 1994 por los Estados miembros de la Unión y la UEO, por un lado, y por el otro, la República de Bosnia y Herzegovina, la Federación de Bosnia y Herzegovina, la administración local de Mostar Oriental y Occidental y los croatas de Bosnia y Herzegovina.

Según el memorando, la responsabilidad de la administración de Mostar corresponde a la UE. También en este sentido se apoyó la tesis de que el Memorándum es un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros y, por tanto, no por la UE, pero, como recuerda Bassu, las intervenciones en Mostar están claramente vinculadas a la Unión Europea y no a la suma de los estados miembros.

De hecho, mediante decisiones tomadas en el marco de la PESCA se definieron los objetivos, la duración, los medios y las condiciones de la acción. El mismo tipo de acción también se utilizó para financiar la propia acción. Además, era el Consejo de la Unión el que nombraba al Administrador de Mostar y los Consejeros de la Unión Europea debían realizar tareas de asistencia al Administrador<sup>254</sup>.

La cuestión de la subjetividad volvió a surgir durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam. Durante la negociación surgieron dos orientaciones distintas al respecto: una primera solución preveía la inclusión de una norma que habría dado a la Unión Europea el poder de estipular acuerdos internacionales en el segundo y tercer pilar; una segunda orientación propugnaba, en cambio, la inclusión de una norma sobre la personalidad jurídica que habría subsumido la de las tres comunidades.

Las negociaciones durante la Conferencia, como es sabido, condujeron a la solución menos innovadora, a saber, la inserción del artículo 24 en el TUE. Sin embargo, ambas soluciones hicieron avanzar el debate, ya que ahora estaba claro que la Unión no podía considerarse un sujeto sin personalidad jurídica<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> BASSU, A., *La tipologia delle azioni svolte dall'Unione Europea e dagli stati membri in tema di mantenimento della pace*, in *Diritto e storia*, 4, 2005, p. 7. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/11686427.pdf>. Consultado el 23/05/2025.

<sup>255</sup> CANNIZZARO, E., *Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 8, 4, 2003, pp. 763 – 770.

El texto del artículo 24 en la época del Tratado de Ámsterdam decía:

*“Artículo 24 TUE*

*Cuando, a efectos de la aplicación del presente título, sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, asistida en su caso por la Comisión, a entablar negociaciones para este fin necesario. Estos acuerdos son celebrados por el Consejo, que decide por unanimidad por recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo es vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declara que debe cumplir las exigencias de su procedimiento constitucional; Los demás miembros del Consejo podrán acordar que el Acuerdo se les aplique provisionalmente. Este artículo se aplica también a las materias reguladas en el Título VI.”*

En otras palabras, el artículo 24 del TUE representa la base jurídica general para la facultad de la UE de celebrar acuerdos internacionales y también para la celebración de acuerdos mixtos que se enmarcan tanto en el segundo como en el tercer pilar<sup>256</sup>.

La norma vincula inmediatamente la aplicación de estos acuerdos a la consonancia con los objetivos de la PESC indicados en el título V del Tratado y otorga un indudable papel dominante al Consejo.

En cuanto al alcance de estos acuerdos, teniendo en cuenta la extensión de los objetivos de la PESC establecidos en el artículo 11 del Tratado y que, basándose en el artículo 24 del TUE, estos acuerdos que aplican los objetivos parecen poder cubrir todos los aspectos de la PESC de la Unión, es extremadamente difícil determinar un ámbito limitado dentro del cual limitar el nuevo poder para celebrar acuerdos internacionales asignado a la UE<sup>257</sup>.

Por último, al estar comprendido en el Título V del Tratado, este artículo también queda excluido de la competencia directa del Tribunal de Justicia que, sin embargo, sobre la base de la combinación de los artículos 46 y 47 del Tratado podría

---

<sup>256</sup> Por ejemplo, el Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el procesamiento y transferencia de datos de registros de nombres de pasajeros. Este acuerdo se basa en la Decisión 2006/729/PESC/JAI del Consejo de 16 de octubre de 2006.

<sup>257</sup> MARQUARDT, S., *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, in Kronenberger V. (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001.

revisar los acuerdos con arreglo al artículo 24 en el caso de que se hubieran extraviado en ámbitos no propios del Título V.

Si consideramos la vaguedad de los objetivos del Título V, la perspectiva no era en absoluto inimaginable. Destaca en el procedimiento la ausencia de las demás instituciones comunitarias, sin perjuicio de la mención de la Comisión, que puede apoyar a la Presidencia en las negociaciones si lo autoriza el Consejo, en plena sintonía con el papel asociativo que, con base en el artículo 27 TEU a los que tienes derecho en el segundo pilar.

En esencia, el artículo parece proponer la idea de pasos adelante pero controlados. La Unión tiene el poder de implementar acuerdos internacionales, pero bajo un procedimiento que aseguraría un control estricto por parte de los estados miembros garantizado por unanimidad; pero, a su vez, es difícil separar rígidamente la naturaleza de la PESCA del resto de las competencias externas de la Unión y esto necesariamente creó áreas potenciales de interlocución entre los pilares.

Además, los acuerdos alcanzados por la Unión necesariamente habrían restringido la libertad de acción en el ámbito de la política exterior de cada uno de los Estados miembros.

La entrada en vigor del Tratado de Niza<sup>258</sup> ha supuesto algunos cambios en la ley, vinculados a las mayorías para la aprobación de acuerdos, que pretenden facilitar la adopción de dichos actos, diferenciando los casos en los que es posible aprobar los acuerdos por mayoría cualificada y aquellos en los que todavía es necesaria la votación unánime y ampliando esta facilitación también a las cuestiones del tercer pilar de la UE.

Una de las principales cuestiones relativas a lo dispuesto en el artículo 24 TUE se refiere a lo dispuesto en el párrafo quinto:

*“Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que debe cumplir las exigencias de su procedimiento constitucional; los demás miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se aplique no obstante con carácter provisional<sup>259</sup>.”*

---

<sup>258</sup> Nota 135, p. 19.

<sup>259</sup> Nota 135, p. 20.

De hecho, este artículo podría sugerir una especie de poder de veto, al menos temporal, por parte de los Estados miembros con respecto a la celebración de un acuerdo sobre la base de sus propios procedimientos constitucionales.

Sin embargo, el artículo 24 del TUE establece que el Consejo celebrará acuerdos internacionales después de que sus Estados miembros hayan acordado por unanimidad la necesidad del acuerdo.

Así, sobre la base del apartado 5, los Estados miembros pueden invocar sus requisitos constitucionales nacionales para evitar estar vinculados por el acuerdo, pero esto no afecta a la celebración del acuerdo por parte de la Unión, ya que el derecho a celebrar tratados después del Tratado de Ámsterdam es un poder procedente de la propia Unión y no una transferencia de competencias de los Estados miembros a la UE.

Nuevamente en este sentido, es necesario subrayar que los acuerdos celebrados por la Unión sobre la base del artículo 24 no crean obligaciones directas entre los Estados miembros y los terceros involucrados en los acuerdos.

De hecho, el quinto párrafo del artículo 24 podría sugerir que los acuerdos sean vinculantes para los Estados miembros que no hayan hecho excepciones procesales con respecto a sus procedimientos constitucionales. Pero los acuerdos de la UE, precisamente porque son acuerdos celebrados por una entidad internacional con subjetividad jurídica, no establecen ninguna relación convencional entre los Estados miembros y esta parte, a menos que esté previsto.

En el caso de que la participación de uno o más Estados miembros sea necesaria para que la Unión cumpla los objetivos del acuerdo, la propia Unión deberá estar involucrada en los Estados miembros y no en la otra parte<sup>260</sup>. De nuevo en este sentido, Hillion y Wessel recuerdan:

*“En los Países Bajos, por ejemplo, no se considera necesaria la aprobación parlamentaria de los acuerdos previstos en el artículo 24, ya que el Reino de los Países Bajos no es parte en dichos acuerdos. Por la misma razón, los acuerdos de la Unión*

---

<sup>260</sup> VERWEY, D., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: a Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-making Practice* TMC Asser Press, L'Aia, 2004.

*Europea no se publican en Traktatenblad, que es la revista nacional de los tratados celebrados por el Reino*<sup>261</sup>.”

El alcance potencialmente amplio del poder de celebración de tratados de la UE, basado en el artículo 24(1) del TUE, ha generado dos consecuencias importantes.

Por un lado, una nueva forma de interacción entre los pilares de la Unión; por otro, una nueva fuente, al menos potencial, de fricción derivada de posibles limitaciones en las relaciones entre los Estados miembros y la UE.

En cuanto a la primera pregunta, la irreprimible singularidad funcional de la política exterior inevitablemente pone de manifiesto interacciones entre el primer y el segundo pilar.

Desde un punto de vista práctico, este carácter interactivo entre los pilares se puede rastrear en la formulación de los propios textos: por ejemplo, en los preámbulos de algunos acuerdos internacionales firmados por la Unión Europea en el ámbito de la política de seguridad, los preámbulos de estos acuerdos mencionan formas de asociación con la Comunidad Europea a efectos de la política de cooperación al desarrollo.

Por lo tanto, un acuerdo establecido en el ámbito de la PESC y celebrado sobre la base de los procedimientos previstos en el artículo 24 podrá contener una referencia a la Comunidad.

Por ejemplo, en el caso de la Decisión 2003/222/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2003, sobre la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, se menciona en el preámbulo del acuerdo "la firma, el 9 de abril de 2001 en Luxemburgo, del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Parte anfitriona y las Comunidades Europeas y sus Estados miembros"<sup>262</sup>.

Ahora bien, si por un lado es cierto que los preámbulos de los tratados no tienen carácter vinculante, también lo es que en el preámbulo se indican las partes

---

<sup>261</sup> HILLION, C., WESSEL, R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, in CREMONA, M., DE WITTE, B., (eds), op. cit. p. 100.

<sup>262</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, 29/03/2003.

contratantes, las razones que llevaron al acuerdo, el objeto y el fin perseguido<sup>263</sup>, y, por tanto, explica por qué las partes han estipulado determinadas normas.

Recordar el papel de la Comunidad significa también vincular la acción de la PESC también a las intervenciones relativas al primer pilar.

Otro ejemplo se refiere al caso de la implementación de resoluciones de la ONU sobre sanciones económicas a un tercer Estado.

Se trata, pues, de una acción conjunta del segundo pilar y de una medida comunitaria (por ejemplo, limitaciones a los movimientos de capitales) que contribuyen a alcanzar el mismo objetivo, que en este caso pertenece a la PESC porque consiste en aplicar lo que ha decidido el Consejo de Seguridad. En particular, el ámbito de la cooperación al desarrollo es el sector en el que los solapamientos parecen ser especialmente recurrentes, dada la dificultad natural de separar los dispositivos de ayuda económica (primer pilar) de los objetivos políticos (segundo pilar)<sup>264</sup>.

Por lo tanto, el fenómeno de la interacción entre pilares está genéticamente ligado a las disposiciones de los Tratados, especialmente después de la introducción del artículo 24, y debería manifestarse respetando el principio de competencias atribuidas para crear relaciones exteriores concretamente multinivel, pero cuando esto sucede que no suceda se abre un espacio para la intervención del Tribunal.

En cuanto a la relación entre los acuerdos internacionales de la UE y la competencia de los Estados miembros para dirigir su propia política exterior, surge una pregunta de la inclusión del artículo 24 en el TUE: ¿es posible establecer una jerarquía de competencias en las relaciones exteriores entre la Unión y Estados miembros? Por lo que respecta a la Unión, no parece haber ninguna razón para no aplicar la llamada doctrina Haegeman a los acuerdos celebrados con arreglo al artículo 24 TUE.

---

<sup>263</sup> VITA, M., *Diritto dei trattati ed evoluzione del diritto internazionale*, in *Diritto.it*, 10/01/2008, Artículo publicado disponible en: <https://www.diritto.it/diritto-dei-trattati-ed-evoluzione-del-diritto-internazionale/>. Consultado el 18/04/2025.

<sup>264</sup> APRILE, S., RUFINI, G., *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in BALFOUR, R., MENOTTI, R., *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Rubbettino, Roma, 2004.

Desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 1974 en el asunto Haegeman, el artículo 300 apartado 7 del TCE<sup>265</sup> ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo de manera que permite que los convenios internacionales válidamente celebrados por la Comunidad de explicar directamente su eficacia dentro del ordenamiento jurídico comunitario desde el momento de su entrada en vigor.

Se les considera "parte integrante del orden comunitario"<sup>266</sup>. Esta opinión se ve respaldada por la referencia al artículo 24, apartado 6, del TUE tras las modificaciones de Niza, según el cual los acuerdos vinculan a las instituciones. La naturaleza de las obligaciones generadas por un acuerdo de la UE con respecto a los Estados miembros permaneció abierta.

Partiendo del hecho de que la Unión tiene ciertamente su propia capacidad de acción a nivel internacional y de la naturaleza especial de la PESCA, parece posible excluir algún tipo de efecto directo de los acuerdos.

La cuestión es que la jurisprudencia del Tribunal sobre el orden comunitario no puede trasladarse fácilmente al segundo pilar en este caso ya que en la época de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza la estructura de pilares permanecía absolutamente en pie.

En otras palabras, el artículo 300, apartado 7 del TCE y el artículo 24, apartado 6, del TUE no pueden interpretarse de manera similar.

Este último afirma que los acuerdos de la UE son vinculantes para las instituciones y no se hace ninguna referencia a los Estados miembros<sup>267</sup>.

Mientras que en lo que respecta a la búsqueda de soluciones a los conflictos entre la Comunidad y los Estados miembros en los sectores del primer pilar la

---

<sup>265</sup> Artículo 300 ap. 7.: "Los acuerdos celebrados en las condiciones indicadas en el presente artículo vincularán a las instituciones de la Comunidad y a los Estados miembros".

<sup>266</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia Haegeman contra el Estado belga. Asunto 181/73. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0181#SM>. Consultado el 16/04/2025.

<sup>267</sup> LENAERTS, K., CORHAUT, T., Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law (2006) 31 European Law Rev, 31, 2006.

solución encontrada fue la de acuerdos mixtos<sup>268</sup>, los acuerdos internacionales celebrados en el marco de la PESC son celebrados exclusivamente por la Unión Europea.

Todo esto también es coherente con la reforma del artículo 11 del TUE llevada a cabo en Ámsterdam, donde la PESC se ha convertido en una actividad implementada exclusivamente por la Unión Europea y ya no, como en la formulación de Maastricht, también por los Estados miembros.

La PESC no crea un nuevo orden jurídico y, dado el régimen específico que rige el segundo pilar de la Unión, la jurisprudencia del Tribunal relativa, por ejemplo, a las obligaciones de los Estados miembros derivadas de la política comercial común<sup>269</sup> no puede aplicarse a las relaciones entre la UE y los Estados miembros. en el ámbito de la PESC.

En general, todo el sistema PESC parece indicar que tanto la Unión Europea como sus estados miembros pueden ser competentes para concluir tratados en el área de la PESC.

También en este caso resulta útil la jurisprudencia del tribunal relativa al sector de la cooperación al desarrollo.

Esta jurisprudencia sugiere que, dado que la competencia comunitaria en estos ámbitos no es exclusiva, los Estados miembros tienen, por consiguiente, derecho a contraer compromisos frente a Estados no miembros, individual o colectivamente, dentro o fuera del Consejo, o también conjuntamente con la Comunidad<sup>270</sup>.

Del análisis de las disposiciones relativas a la PESC contenidas en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza se desprende, por tanto, que frente al deseo de encapsular y mantener bajo control la política exterior por parte de los Estados miembros, dos tendencias inevitables han surgido: por otro lado, el mecanismo del pilar ha demostrado ser menos sólido de lo que tal vez se esperaba,

---

<sup>268</sup> HELISKOSKI, J., *Mixed Agreements: The EU Law Fundamentals*, in SCHÜTZE, R., and TRIDIMAST. (eds), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I* Oxford Academic, Oxford, 2018.

<sup>269</sup> Dictamen 1/75 del Tribunal de Justicia.

<sup>270</sup> HILLION, C., WESSEL R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, en CREMONA, M., DE WITTE, B. (eds), op. cit., p. 104.

creando áreas de superposición y posibles conflictos intrainstitucionales, por otro lado, la propia Unión Europea ha ido emergiendo como un nuevo protagonista con su propia subjetividad, aunque construida de manera diferente a la de la Comunidad.

Estas dos tendencias han hecho que desde estos años surja un papel para el Tribunal de Justicia, a pesar de las disposiciones de exclusión de competencia incluidas en el Tratado de Maastricht y confirmadas posteriormente.

En el siguiente capítulo se analizará este papel a través del análisis de las principales sentencias dictadas en el tiempo transcurrido entre la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y el de Lisboa.

**III – LA JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
SOBRE LA PESCA HASTA EL  
TRATADO DE LISBOA**

---



CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC161  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

### III - LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA PESC HASTA EL TRATADO DE LISBOA

Como se describió en el capítulo anterior, de conformidad con el artículo 46 del TUE<sup>271</sup>, el Tribunal de Justicia de la UE aparentemente no tiene competencia en materia de política exterior y de seguridad, a pesar de las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam y también por el de Niza.

Por lo tanto, el segundo pilar siguió siendo estrictamente intergubernamental, entre otras cosas precisamente porque carecía de un control significativo por parte de los tribunales comunitarios y de la UE.

Sin embargo, desde el principio la propia Tribunal rechazó una postura puramente inmóvil y contribuyó a definir los límites de la relación entre las potencias en materia de política exterior en el ámbito continental.

El problema de la delimitación del poder judicial en el ámbito de la política exterior no es nuevo, ya que ha sido discutido y objeto de importantes intervenciones de los Tribunales también a nivel nacional. Estas intervenciones han puesto de relieve el peso de la naturaleza predominantemente política de las opciones de política exterior.

Al igual que ocurrió a nivel nacional, esta naturaleza especial de la política exterior pronto surgió también para Europa, como se verá en el análisis del caso Comisión/Grecia sobre las sanciones a Macedonia en 1994. La importancia del caso radica el hecho de que a través del propio trabajo del Tribunal se perfila también para Europa una especie de límite macro a la intervención del poder judicial en el ámbito de la política exterior, es decir, una especie de doctrina de la cuestión política europea.

Con el tiempo, aunque no se han introducido disposiciones innovadoras para ampliar la competencia del Tribunal en virtud del Tratado de Maastricht, se verá que el Tribunal ha comenzado a ejercer cierto grado de control sobre las medidas de la UE en relación con la PESC.

El Tribunal ha asumido algunas responsabilidades cada vez mayores, que han introducido su propio papel activo, como el control de las fronteras entre el

---

<sup>271</sup> Nota 135.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

segundo y el primer pilar o el respeto del derecho de acceso a los documentos. Este crecimiento del papel del Tribunal se produjo sobre la base de las disposiciones combinadas del artículo 46 con el artículo 47 del TUE, que impide la invasión de la competencia comunitaria por el derecho de la UE.

Todos estos acontecimientos demuestran una voluntad activa del Tribunal de Justicia, deseoso de participar activamente en todos los ámbitos del sistema jurídico, a pesar de los estrechos límites de los Tratados<sup>272</sup>.

Por lo tanto, a lo largo del capítulo veremos cómo se desarrolló esta primera fase del activismo del Tribunal a partir del Asunto Comisión/Grecia y luego analizando a través de algunas sentencias particularmente relevantes (Asuntos Centro-Com, Airport Transit Visa, CEDEAO) el equilibrio que se ha ido gestando entre las disposiciones de los Tratados y la realidad concreta de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo antes de la aprobación del Tratado de Lisboa.

### 3.1. EL PROBLEMA DE LA CUESTIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras la aprobación del Tratado de Niza, el artículo 46 del TUE establece los límites de la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con las materias reguladas por el TUE. Las disposiciones de los Tratados comunitarios relativas a las competencias del Tribunal y al ejercicio de dichas competencias se aplican con el siguiente resultado:

- Disposiciones que modifican el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea para crear la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- Disposiciones del Título VI, en las condiciones previstas en el artículo 35;

---

<sup>272</sup> HINAREJOS, A., *“Judicial Control in the Common Foreign and Security Policy”, Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars* Oxford, Oxford Academic, 2009.

164 CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESCA  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

- Disposiciones del Título VII, en las condiciones previstas en los artículos 11 y 11A del Tratado que por la que se crea la Comunidad Europea y el artículo 40 del presente Tratado;

- El artículo 6, apartado 2, en lo que respecta a la actividad de las instituciones, en la medida en que el Tribunal sea competente en virtud de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del presente Tratado; e) únicamente las disposiciones de carácter procesal a que se refiere el artículo 7, sobre las cuales el Tribunal decide a petición del Estado miembro interesado, en el plazo de un mes a partir de la fecha en que el Consejo llegue a la conclusión prevista en dicho artículo;

- Artículos 46 a 53.

Por lo tanto, para las partes contratantes la competencia del TJ no debía extenderse a:

- Título I<sup>273</sup>, que establece las disposiciones comunes en las que se basa la Unión. Sin embargo, con respecto al título I, el papel del tribunal sigue siendo activo en relación con el artículo 6, apartado 2, sobre el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos a las instituciones de la UE y en relación con las disposiciones puramente procesales del artículo 7;

- Acciones emprendidas por los Estados miembros en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (Título V, artículos 11-28 del TUE).

En lo que respecta a las Disposiciones Comunes, la falta de competencias del Tribunal también ha sido reiterada explícitamente por el propio Tribunal. En este sentido podemos citar, por ejemplo, el asunto *Grau Gomis* en el que el Tribunal reiteró explícitamente la imposibilidad de ejercer control judicial.

En esta ocasión se solicitó una cuestión prejudicial sobre las obligaciones de los Estados miembros en virtud del artículo 2 del TUE. La Tribunal rechazó esta solicitud argumentando que:

*“De conformidad con el artículo L del Tratado de la Unión Europea, artículo 177 del Tratado no puede ser invocado por un juez nacional para pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el artículo B del Tratado de la Unión Europea. Por lo tanto, en*

---

<sup>273</sup> Artt. 1-7 TUE;

### CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC165

#### HASTA EL TRATADO DE LISBOA

*el contexto del presente procedimiento, el Tribunal es manifiestamente incompetente para pronunciarse sobre la interpretación de dicho artículo<sup>274</sup>”.*

Sin embargo, en lo que respecta a la PESC, la decisión de las partes contratantes del Tratado de excluir la posibilidad de intervención del Tribunal, como ya se explicó anteriormente en el apartado 3.1.3, se basó esencialmente en la extrema reticencia por parte de los Estados miembros. conceder al poder judicial un margen de intervención en el sector de la política internacional, percibido como extremadamente peculiar.

Tal desgana, como nos recuerda Collins, tiene una fuerte tradición nacional. La idea de que algunas cuestiones simplemente no son justiciables no es en sí misma particularmente atractiva para los jueces, «pero en el ámbito de las relaciones exteriores (la renuencia del poder judicial a intervenir en este sector) es una idea que ha ganado, en el nivel nacional, mucho crédito y rapidez<sup>275</sup>».

La cuestión es que las cuestiones de asuntos exteriores dependen de normas operativas que desafían la aplicación judicial, porque implican el ejercicio de la discreción que normalmente corresponde al poder ejecutivo<sup>276</sup>. Las decisiones de política exterior en sí mismas requieren que las posiciones sean adoptadas de manera inequívoca por un solo organismo, a menudo el ejecutivo<sup>277</sup>.

A nivel nacional, en Europa, la jurisprudencia alemana y británica ha hecho referencias explícitas a esta característica. Como recuerda Franck, los jueces de la República Federal de Alemania, que parecen muy reacios a admitir que un acto del ejecutivo pueda escapar al control judicial, reconocen que, en materia de política exterior y de seguridad, la intensidad de dicho control puede reducirse

---

<sup>274</sup> Asunto C-167/94, Auto del Tribunal de 7 de abril de 1995. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/txt/html/?uri=celex:61994co0167>. Consultado el 01/04/2025.

<sup>275</sup> COLLINS, L., *Foreign Relations and the Judiciary*, *International and Comparative Law Quarterly*, 51, 2002, p. 485.

<sup>276</sup> En algunos casos, por limitados que sean, está involucrado el poder legislativo; por ejemplo, podemos pensar en el poder que la Constitución de los Estados Unidos otorga al Senado con respecto a la ratificación de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de los Estados Unidos.

<sup>277</sup> En los Estados Unidos de América esta doctrina se denomina «doctrina de la cuestión política».

considerablemente por la falta de un criterio jurídico adecuado que pueda aplicarse en los tribunales<sup>278</sup>.

En el contexto británico, la base del problema se resume en las observaciones realizadas por un juez inglés sobre la escasez de criterios aplicables, desde el punto de vista jurídico, que permitirían a cualquier jurisdicción establecer si existe una tensión internacional grave y si esta constituye una amenaza de guerra:

*“no existe ningún criterio jurídico o práctico que permita resolver estos problemas (...) en otras palabras (si intentara hacerlo ed.) [...] el juez se encontraría, desde el punto de vista jurídico, en una verdadera tierra de nadie<sup>279</sup>”.*

Es crucial subrayar que es precisamente la amplitud y la naturaleza genérica de los objetivos de política exterior lo que representa el punto central desde el cual comenzar a comprender el deseo de exclusión del control judicial por parte de las partes contratantes de los Tratados europeos.

Según las partes contratantes, en decisiones de este tipo es posible, e incluso necesario, impedir la intervención del poder judicial, ya que existe claramente una falta de normas detectables y manejables para la resolución judicial de un litigio.

De intervenir, el poder judicial estaría haciendo una intromisión indebida en un sector constitucionalmente reservado a la acción de otros poderes.

El papel que pueden desempeñar los Tribunales en este sentido es, por tanto, auxiliar al del poder ejecutivo. Las sedes judiciales son una herramienta útil para delimitar los límites de la política exterior, es decir, aquel sector de la actividad soberana del Gobierno en el que la intervención del propio poder judicial resulta difícil, si no imposible, ya que «las normas no pueden obligar<sup>280</sup>» en el ámbito de los intereses vitales, la seguridad nacional, la paz y la guerra.

Si llevamos la cuestión a un nivel continental, el problema se intensifica dado que - hablando de la Comunidad Europea, posteriormente Unión Europea, además

---

<sup>278</sup> FRANCK, T., *Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?* Princeton, Princeton University Press, 1992. Cap. 113.

<sup>279</sup> WILBERFORCE, L., in *Buttes Gas and Oil Co v Hammer* 1982, AC 888, pag. 938.

<sup>280</sup> KOSKENNIEMI, M., (ed), *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy* in *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, Nijhoff, 1998, p. 28.

del problema «clásico» de la interferencia entre potencias en el ámbito de la política exterior, también surgen otros dos problemas había que plantear:

- La relación entre la política exterior de los estados miembros y la europea;
- Problema resultante de la peculiar elección de dividir la PESC del resto de las relaciones exteriores en dos pilares diferentes, en los que el papel del poder judicial es profundamente diferente.

Esta elección de las partes contratantes de los Tratados tuvo como consecuencia determinar un mayor conflicto potencial y, por tanto, un mayor margen de intervención para el Tribunal.

Por un lado, persistía el clásico problema de la frontera entre la acción de diferentes instituciones (conflicto interinstitucional) en el campo de la política exterior; por otro lado, surgió el problema del carácter sustancial de las distintas acciones respecto del tipo de ley que debería regularlas.

Una acción relativa a las relaciones exteriores de la Comunidad (más tarde Unión), que no forma parte de la PESC, podría y debería haber sido sometida al régimen de control del Tribunal, mientras que, en cambio, una acción llevada a cabo dentro de la PESC sí lo estaba, según los Tratados, excluido sin perjuicio de la reserva mínima que establece el artículo 47 TUE.

En esencia, el problema de la cuestión política en el ámbito continental era, si cabe, aún más complejo que lo que tradicionalmente ocurría a nivel nacional.

### **3.1.1. El Asunto Comisión/Grecia**

La disputa entre la Comisión Europea y Grecia<sup>281</sup>, centrada en la política griega hacia la Antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>282</sup>, representa un asunto sumamente interesante respecto de la necesidad de encontrar un equilibrio entre las necesidades de la política exterior como expresión del dominio reservado de los Estados miembros y la imposibilidad de excluir totalmente el control judicial

---

<sup>281</sup> Asunto C-120/94, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica. Disponible en: [\\_https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-120/94\\_](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-120/94_). Consultado el 14/03/2025.

<sup>282</sup> En inglés utilizamos FYROM (Antigua República Yugoslava de Macedonia).

de cualquier acto que simplemente se declare como un acto de autoridad extranjera. Política.

El asunto duró varios años y no se resolvió con sentencia ya que la Comisión decidió no continuar con el Asunto después de que se alcanzó un acuerdo político<sup>283</sup>. Hubo tres pasos fundamentales en este Asunto: la orden del Tribunal de 1994, la opinión del Fiscal General Jacobs de 1995 y la orden de baja del registro del Presidente del Tribunal de 1996. En general, el asunto Comisión/Grecia puso de relieve la cuestión de hasta qué punto los jueces pueden participar en análisis que parecen requerir evaluaciones primaria y eminentemente extralegales<sup>284</sup>.

La ausencia de un fallo al final de la disputa significó que la cuestión quedó formalmente sin respuesta, pero el Asunto es interesante porque representó una demostración temprana tanto de la imposibilidad de mantener a todo un sector de la actividad política completamente excluido del control judicial, como de la necesidad de encontrar un equilibrio entre el carácter reservado de la política exterior y el Estado de derecho, otorgando efectivamente a la Tribunal un papel incluso cuando el redactor del tratado tenía en mente dejarlo fuera.

En la primera mitad de los años noventa, la República Federativa Socialista de Yugoslavia se desintegró rápidamente a partir de la elección de Eslovenia y Croacia, que declararon su independencia en junio de 1991. Sólo unos meses más tarde, llegó el momento de Macedonia. Tras la elección de Macedonia, varios países de la UE procedieron a reconocer a la FYROM (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*), a finales de 1993 y ese mismo año se logró la adhesión a las Naciones Unidas.

En cambio, el gobierno de Grecia implementó un embargo comercial, vigente desde el 16 de febrero de 1994 en adelante. Mediante esta medida, Grecia cerró sus fronteras a todas las importaciones de bienes procedentes de FYROM, retiró su representación consular en Skopje y prohibió todas las exportaciones de bienes, excepto aquellos considerados vitales para fines humanitarios.

La razón principal radica en el rechazo griego al uso por parte del país vecino del nombre «Macedonia» y otros símbolos helénicos, por temor a reivindicaciones

---

<sup>283</sup> Orden del Presidente del Tribunal de 19 de marzo de 1996.

<sup>284</sup> STEFANOY, C., XANTHAKI, H. Artículo 224 del Tratado de Roma y las repercusiones del asunto C-120/94, *Web Journal of Current Legal Issues* 1, 2, 1995.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC169  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

territoriales sobre la región griega del mismo nombre que cae dentro del territorio del Estado griego<sup>285</sup>. En abril de 1994, la Comisión decidió incoar un procedimiento de infracción contra Grecia y pidió al Tribunal que, como medida cautelar, ordenara la suspensión del boicot griego.

En junio de 1994 se rechazó<sup>286</sup> la solicitud de medidas provisionales antes mencionada, aunque los argumentos expuestos por la Comisión parecían pertinentes y suficientemente serios. Sin embargo, el Tribunal consideró insuficiente cualquier supuesto daño sufrido por un tercer país a causa del boicot griego a Macedonia. En particular, no se tenía idea de que el efecto de las medidas del gobierno griego provocaría una distorsión con un impacto real en la economía del mercado interior europeo<sup>287</sup>.

Posteriormente, en abril de 1995, el Abogado General Jacobs emitió su dictamen abordando la justificación presentada por Grecia: una invocación del artículo 297 CE<sup>288</sup>.

Este artículo permitía a los Estados miembros apartarse del Derecho de la UE en caso de perturbaciones internas graves que afecten al mantenimiento del orden público, en caso de guerra, de tensiones internacionales graves que constituyan una amenaza de guerra, o de cumplir obligaciones asumidas con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales<sup>289</sup>.

---

<sup>285</sup> Hay que subrayar que los actos de «apropiación cultural» fueron en realidad bastante concretos, como, por ejemplo, la exhibición del emblema «Sol de Verghina» en la bandera y los billetes de la FYROM. Véase MIRCEV, D., *Ingeniería del Política exterior de un nuevo Estado independiente: el asunto de Macedonia*, en Pettifer, J. (ed), *The New Macedonian Question Basingstoke*, Palgrave Macmillan, 1992, p. 202 y siguientes.

<sup>286</sup> Orden judicial de 29 de junio de 1994.

<sup>287</sup> DE WAELE, H., *Unilateral Measures of Member States Affecting the Internal Market and the Law/Politics Divide External Relations: Commission v Greece (FYROM)*, in BUTLER, G., WESSEL, R., *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, Hart Publishing, 2022, p. 322.

<sup>288</sup> En el momento de los hechos, el artículo 224 CE.

<sup>289</sup> DELGADO MORÁN, J.J., *Fenómenos emergentes relacionados con las amenazas híbridas y respuesta de la Unión Europea*, Álvaro Cremades Guisado, Juan Jose Delgado Morán, José María Luque Juárez. *La gestión del riesgo: la inseguridad jurídica y las amenazas a la seguridad*, Claudio Payá Santos, Manuel González Folgado, 2020, pp. 27-42.

Según Jacobs, el alcance y la intensidad de la revisión judicial que podría ejercerse en este caso estaban severamente limitados debido a la naturaleza de las cuestiones planteadas. En su opinión, la única valoración que se podía hacer era si la utilización del actual artículo 297 CE implicaba errores manifiestos o abuso de poder. Por lo tanto, sostuvo que la perspectiva del Estado miembro en cuestión podría considerarse decisiva:

*“El artículo 224 reconoce que la política exterior sigue siendo esencialmente una cuestión de competencia de los Estados miembros individuales, al menos en la versión original del Tratado. Los Estados miembros conservan la responsabilidad última de sus relaciones con terceros países. A pesar de la cooperación que se lleva a cabo en el marco de las disposiciones introducidas por el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea, todavía corresponde a cada Estado miembro decidir, en función de sus propios intereses, si proceder o no al reconocimiento de un tercer país. y en qué nivel situar sus relaciones con ese país. [...] No corresponde al Tribunal de Justicia evaluar la idoneidad de la reacción del Estado miembro declarando que los medios de acción elegidos no parecen capaces de alcanzar el objetivo deseado o que el Estado miembro podría defender mejor sus intereses si recurriera a otros medios. Una vez más, no existe ningún criterio legal mediante el cual se puedan evaluar tales cuestiones. Es difícil identificar un criterio jurídico preciso que nos permita establecer si un embargo comercial representa un instrumento apropiado para utilizar en el contexto de una disputa política entre un Estado miembro y un tercer país. La decisión de recurrir a tal medida es esencialmente política<sup>290</sup>.*

La sugerencia final del abogado Jacobs fue que la conducta griega no debería considerarse del todo irrazonable, considerando que la FYROM había usurpado parte del patrimonio cultural de Grecia y parecía mantener planes a largo plazo en parte de su territorio.

Tras las conclusiones del Abogado General, el 20 de marzo de 1996 la controversia culminó con el auto de archivo del asunto. Su entonces presidente, Rodríguez Iglesias, subrayó el hecho crucial de que la Comisión había decidido cerrar el Asunto, de conformidad con el acuerdo alcanzado entre la propia

---

<sup>290</sup> Conclusiones del Abogado General JACOBS, F.G., nota 200, presentado el 6 de abril de 1995, pp. 65-66.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC171  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

República de Grecia y la FYROM en septiembre de 1995 que condujo a la revocación de las medidas unilaterales impuestas<sup>291</sup>.

A pesar de la ausencia de una sentencia, del Asunto Comisión/Grecia se desprenden un par de aspectos destacados que son útiles para definir el marco del problema de la «doctrina política» también a nivel continental<sup>292</sup>.

En primer lugar, el asunto de las sanciones a Macedonia nos ha permitido argumentar que, de hecho, una especie de reserva de soberanía en términos de política exterior sigue vigente incluso cuando la legislación comunitaria<sup>293</sup> está en vigor.

En primer lugar, hay que decir que en los años 1990 la capacidad nacional para imponer sanciones ya se había desplazado hacia una competencia supranacional, especialmente en el ámbito del comercio. La fuerza de la política comercial común quedó ampliamente demostrada, por lo que operar a nivel de bloque comunitario incluso imponiendo sanciones fue más útil y más funcional.

Mientras existiera el CPE, precursor de la PESC, la comunidad se traduciría en una elección sustancial de uniformidad por parte de los Estados. En la década de 1980, la estrategia por defecto fue adoptar una decisión de sanciones en formato CPE, seguida luego de un reglamento del Consejo basado en el artículo 133 del Tratado de Roma que trataba de la política arancelaria.

En la práctica, antes de la introducción de la PESC, los Estados miembros se alinearon. Sin embargo, tanto a nivel teórico como práctico se mantuvo la posibilidad de asumir una posición autónoma<sup>294</sup>. Particularmente ilustrativa de la autonomía mantenida por los Estados, incluso a los ojos de la opinión pública, fue la negativa de Italia, Dinamarca e Irlanda a implementar el embargo de la Unión contra Argentina en vísperas de la Guerra de las Malvinas.

---

<sup>291</sup> *Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia interim Accord*. Firmato a New York, presso l'ONU il 13 settembre 1995, UNTS, 1995, num 32193.

<sup>292</sup> BAERE DE, G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008 pp. 195-196.

<sup>293</sup> KOUTRAKOS, P., *Is Article 297 EC a "Reserve of Sovereignty"?* *Common Market Law Review* 37, 2000 pp. 1339-1362.

<sup>294</sup> WAELE DE, H., *Unilateral Measures of Member States Affecting the Internal Market and the Law/Politics Divide External Relations: Commission v Greece (FYROM)*, op. cit. p. 324.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht prevaleció la opinión de que las medidas restrictivas eran competencia exclusiva de la Comunidad en el ámbito de la Política Comercial Común. En este contexto, el artículo 224 CE (luego artículo 297 CE a partir de 2002) suponía una excepción fundamental a esta regla.

Esta cláusula estaba destinada a situaciones totalmente excepcionales y no se prestaba a una interpretación amplia<sup>295</sup>. Sin embargo, el artículo permaneció absolutamente vigente incluso en las revisiones posteriores a Maastricht: Ámsterdam, Niza y luego Lisboa, y los intentos de eliminarlo del derecho primario europeo fracasaron.

Como recordó el abogado Jacobs, si el artículo seguía vigente, las disposiciones contenidas en él seguían vigentes, de ahí la imposibilidad de desarrollar criterios jurídicos que relacionaran el derecho comunitario y la elección por parte del Estado de los instrumentos más adecuados en las relaciones con otro Estado.

Por lo tanto, cuando un Estado miembro invoca la disposición en otro lugar para justificar acciones tomadas, éstas no constituyen en sí mismas una conducta abusiva. Debido a la falta de una decisión sobre el fondo en el Asunto Comisión contra Grecia, no es posible determinar si la decisión griega realmente constituyó tal violación antes, pero el rechazo de la solicitud de medidas provisionales puede sugerir lo contrario.

Además, el hecho de que la propia Comisión<sup>296</sup> (y el Tribunal) consideraran suficiente el acuerdo político estipulado entre Grecia y la FYROM refuerza aún más la idea de que en realidad nos encontramos ante una especie de «doctrina de la cuestión política» a nivel continental. Evidentemente es posible creer que en el caso de una conducta manifiestamente irrazonable por parte de un Estado probablemente sería condenado por haber violado al menos el requisito explícito de consulta previa previsto por el entonces artículo 297, pero sin embargo, el litigio prevé al menos pruebas circunstanciales que respalden la existencia de una reserva de soberanía.

---

<sup>295</sup> Asunto 222/84, Sentencia, párr. 26.

<sup>296</sup> Es útil señalar que la Comisión era precisamente la institución que podría estar más interesada en entender si la conducta griega estaba o no en conflicto con la competencia exclusiva de la Comunidad.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC173  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

Desde un segundo punto de vista, la Comisión Europea, al aplicar el procedimiento contra el Gobierno griego, en realidad invitaba al Tribunal a decidir si un diálogo continuo y un ejercicio de moderación serían más conducentes a resolver el desacuerdo entre la FYROM y Grecia que a la adopción unilateral de contramedidas por parte de estos últimos. Sin embargo, la iniciativa de la Comisión no pudo tener éxito porque tal elección cae enteramente en el campo de la apreciación política por parte de quien toma las decisiones políticas y, por lo tanto, totalmente (o casi totalmente) fuera del derecho internacional público<sup>297</sup>.

De hecho, al negarse a intervenir provisionalmente incluso con la primera orden, la Tribunal recordó que simplemente no existen herramientas jurídicas ni parámetros de referencia para analizar e intervenir en este tipo de cuestiones<sup>298</sup>. En este sentido, cabe recordar que hasta el acuerdo de 2017, Grecia -entre otras cosas- seguía bloqueando la admisión de Macedonia en la OTAN, a pesar de una sentencia de 2011 de la Tribunal Internacional de Justicia sobre la aplicación del acuerdo provisional de 1995<sup>299</sup>.

El artículo 297 (antiguo 224) puede permitir valoraciones sobre abusos, por lo que no es una norma incontrolable pero, sin embargo, sigue siendo extremadamente confuso encontrar los vínculos jurídicos para poder ganar, al encontrarse en un ámbito con una fuerte prevalencia de criterios de oportunidad jurídica. Como recuerda De Waele, el Tribunal:

*“parece más inclinado a evadir tales cuestiones por completo, descartando la apelación siempre que sea posible, como es evidente, por ejemplo, en la orden del NF/Consejo Europeo, un descendiente moderno del caso discutido aquí<sup>300</sup>”*

Por lo tanto, podemos utilizar el Asunto Comisión/Grecia sobre las sanciones a Macedonia como una especie de piedra angular de una verdadera doctrina de la

---

<sup>297</sup> Tenga en cuenta que el cierre de la disputa entre Grecia y Macedonia no se produjo hasta 2017 con el Acuerdo de Prespa.

<sup>298</sup> Opinión del Abogado JACOBS F.J., apartado 59.

<sup>299</sup> International Court of Justice, *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/142>. Consultado el 16/04/2025.

<sup>300</sup> WAELE DE, H., *Unilateral Measures of Member States Affecting the Internal Market and the Law/Politics Divide External Relations: Commission v Greece (FYROM)*, op. cit. p. 326.

cuestión política europea, ya que ofreció un ejemplo significativo de la brecha entre derecho y política en las relaciones exteriores también para la UE y es necesario subrayar que incluso en la construcción de esta doctrina, la Tribunal jugó un papel, aunque de carácter no intervencionista.

En este sentido, es útil señalar que la solución adoptada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ayudó a calmar los temores de que el poder judicial europeo pudiera convertirse en el juez final en materia de política exterior. Lejos de representar un caso de abdicación judicial, la elección del Tribunal, tanto la elección inicial de no dictar medidas provisionales como la cancelación tras el acuerdo provisional, ha logrado un difícil equilibrio entre los intereses en juego.

Por un lado, demostró que el poder judicial de la UE es claramente consciente del delicado contexto en el que deben tomarse decisiones con implicaciones de política exterior. Por otra parte, se negó a considerar el papel del Tribunal como totalmente subordinado al poder político de los Estados miembros -incluso si el grado de control judicial que puede ejercerse, según el Derecho comunitario, sobre la discrecionalidad que disfrutaron al evaluar una amenaza a su seguridad exterior, simplemente garantiza que no se abuse de los poderes excepcionales previstos en el Tratado CE.

### **3.1.2. El asunto Centro-Com: la relación entre la política exterior nacional y las relaciones exteriores de Europa**

Como se ha mencionado anteriormente, el Tribunal ha intentado sistemáticamente encontrar un equilibrio entre las necesidades de protección del orden comunitario y las particularidades de la política exterior.

Esto llevó a la propia Tribunal a desempeñar inmediatamente un papel muy distinto al de un simple espectador, distinto del que tal vez imaginaban las partes contratantes. Ha habido muchas orientaciones para ampliar el papel del Tribunal también en el ámbito de la PESC y han conducido a la emisión de varias sentencias relevantes para definir mejor los contornos concretos de la PESC con respecto al sistema jurídico europeo.

Con el asunto Comisión/Grecia, el Tribunal de Justicia abordó, eligiendo y justificando su no intervención, un caso de medida nacional -actuada en el contexto

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC175  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

del artículo 297 CE (antiguo 224 CE)- objetivamente situada en un contexto de fuerte politización.

Un segundo Asunto interesante a analizar es el comportamiento del Tribunal en el ámbito de las medidas de política exterior adoptadas a nivel nacional en relación con medidas comunitarias, es decir, en el caso en que un Estado miembro ha adoptado sus medidas específicas sobre una cuestión ya cubierta por Acciones europeas.

Esta relación entre la acción de los Estados miembros y la de la Comunidad en el ámbito de las relaciones exteriores ha sido tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia puesto que la PESC aún no estaba formalizada como tal, es decir, cuando estaba en vigor el Acta Única. Un caso analizado fue el relacionado con la adopción por parte del Reino Unido de nuevas sanciones económicas contra la República Federativa de Yugoslavia (RFY).

El asunto surgió con el auto de 27 de mayo de 1994 con el que la *Court of Appeal* (Inglaterra y Gales) sometió al Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones preliminares relativas a la interpretación de los artículos. 113 y 234 del mismo Tratado y Reglamento (CEE) del Consejo de 1 de junio de 1992, n. 1432, que prohibía el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las repúblicas de Serbia y Montenegro en el contexto de los trágicos conflictos dentro de la antigua República de Yugoslavia<sup>301</sup>.

Las cuestiones surgieron a partir del recurso interpuesto por una sociedad italiana, Centro-Com, contra el cambio de práctica seguida por el Banco de Inglaterra que impedía a un banco tercero pagar a Centro-Com sumas que debían retirar de una cuenta yugoslava.

Estas sumas correspondían al pago de maquinaria médica exportada de Italia a Montenegro. La disputa surgió porque el gobierno del Reino Unido había emitido una “Orden (Sanciones de las Naciones Unidas) para Serbia y Montenegro”, que prohibía a cualquier persona sin una autorización emitida por el Secretario de Estado suministrar o entregar bienes de cualquier tipo a personas con vínculos con Serbia o Montenegro.

---

<sup>301</sup> Asunto C-124/95, Centro-com. Los materiales del asunto están disponibles en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-124-95>. Consultado el 26/03/2025.

176 CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

El Banco de Inglaterra afirmó, en nombre del Tesoro, que en cualquier caso examinaría las solicitudes de autorización para cargar en cuentas bancarias serbias y montenegrinas pagos con fines benéficos o humanitarios.

Su práctica consistía, en particular, en autorizar débitos en cuentas serbias y montenegrinas para pagar las exportaciones, procedentes del Reino Unido o de otros países, de productos con fines médicos y humanitarios destinados a Serbia o Montenegro aprobados por las Naciones Unidas.

Tras obtener las aprobaciones necesarias, Centro-Com exportó desde Italia varios lotes de medicamentos y equipos destinados a dos mayoristas con sede en Montenegro. Las sumas destinadas a pagar a los proveedores debían ser retiradas de una cuenta de depósito en garantía del Banco Nacional de Yugoslavia en el Barclays Bank.

Después de recibir informes que alegaban abusos de las autorizaciones emitidas por el Comité de Sanciones para las exportaciones de bienes a Serbia y Montenegro, el Tesoro británico decidió cambiar su práctica y autorizar el pago de bienes exentos de sanciones, como dispositivos médicos, a través de fondos serbios o montenegrinos únicamente y exclusivamente en los casos en que dichas mercancías hayan sido exportadas desde el territorio del Reino Unido.

En consecuencia, el Banco de Inglaterra informó al Barclays Bank de que en el futuro ya no daría resultado positivo a las solicitudes de autorización para cargar en cuentas serbias y montenegrinas en bancos británicos importes destinados al pago de mercancías exportadas a Serbia o Montenegro desde países distintos que el Reino Unido y rechazando así la solicitud de Centro-Com.

En Europa, el régimen de sanciones establecido a partir de la resolución 757/1992 de la ONU y formalizado con el Reglamento 1432/92 prohibía la exportación a las repúblicas de Serbia y Montenegro de cualquier producto originario o procedente de la Comunidad. Sin embargo, la misma norma establecía que esta prohibición no se aplicaba

*“a la exportación a las Repúblicas de Serbia y Montenegro de productos destinados a fines estrictamente médicos y alimenticios, notificados al comité establecido en virtud de la Resolución 724 (1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>302</sup>”.*

---

<sup>302</sup> Reglamento del Consejo (CEE) del 1 de junio de 1992, n. 1432, artículo 2.

Las exportaciones a las Repúblicas de Serbia y Montenegro de productos destinados a fines estrictamente médicos y alimentos seguían sujetas a una autorización previa de exportación, que debía ser expedida por las autoridades competentes de los Estados miembros.

El Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales tenía dudas sobre la compatibilidad del citado cambio de práctica del Banco de Inglaterra con el artículo 113 del Tratado y con el reglamento sobre sanciones. Por este motivo, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

*“1) ¿Es conforme con la política comercial común de la Comunidad, en particular con el artículo 113 del Tratado CE y Reglamento (CEE) del Consejo de 1 de junio de 1992, n. 1432, que prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las repúblicas de Serbia y Montenegro (DO L 151, 3 de junio de 1992, p. 4), el hecho de que un Estado miembro A adopte medidas nacionales que prohíban la liberación de fondos depositados en el mismo Estado miembro Estado, pero pertenecientes a personas residentes en Serbia o Montenegro [...] 2) Si lo dispuesto en el artículo 234 del Tratado CE<sup>303</sup>”.*

En cuanto a la primera cuestión, el Reino Unido argumentó que las medidas nacionales destinadas a garantizar la aplicación efectiva de las sanciones estaban cubiertas por la competencia nacional en materia de política exterior y de seguridad, por lo que su validez no podía verse influida por la competencia exclusiva de la Comunidad. sobre la base de la política comercial común.

Según el Tribunal, la remisión al juez planteaba dos problemas relacionados con la interpretación de las normas vigentes en materia de política comercial común:

- El primer problema se refiere a la relación entre las medidas de política exterior y de seguridad, como las medidas destinadas a garantizar la aplicación efectiva de la resolución 757 (1992) y la política comercial común.

---

<sup>303</sup> Conclusiones del Abogado General JACOBS F.G. presentadas el 24 de septiembre de 1996, p. 19.

- El segundo problema se refiere al alcance de la política comercial común y a los actos pertinentes dictados con base en el artículo 113 del Tratado<sup>304</sup>.

En cuanto a la relación entre las medidas de política exterior y de seguridad y la política comercial común, el Gobierno del Reino Unido argumentó que la validez de las medidas no se vería afectada por la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de política comercial común ni por el Reglamento de sanciones, que, por su parte, sólo constituiría la explicación, a nivel comunitario, de la competencia nacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

El Gobierno del Reino Unido consideró que las medidas nacionales objeto del recurso entrañaban restricciones, pero que dichas restricciones a la liberación de fondos no constituían medidas de política comercial y, por tanto, quedaban fuera del ámbito de la política comercial común.

Sin embargo, según el Tribunal, precisamente en el ejercicio de su competencia nacional en materia de política exterior y de seguridad, los Estados miembros expresaron expresamente su opinión a favor de la adopción de una medida comunitaria, que tomó la forma del reglamento sobre sanciones, basado en el artículo 113 del Tratado.

*“De hecho, como se desprende de sus considerandos, el Reglamento sobre sanciones es consecuencia de una decisión de la Comunidad y de sus Estados miembros, que se adoptó en el contexto de la cooperación política y que expresaba la voluntad de adoptar un acto comunitario para aplicar en la Comunidad determinados aspectos de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra las repúblicas de Serbia y Montenegro<sup>305</sup>.”*

Por lo tanto, según el Tribunal, si es cierto que los Estados miembros conservaron sus competencias en el ámbito de la política exterior y de seguridad, también era cierto que los Estados miembros estaban obligados a ejercer las competencias que conservaban de conformidad con el Derecho comunitario.

---

<sup>304</sup> Sentencia del Tribunal de 14 de enero de 1997, p. 21 y 22.

<sup>305</sup> Ibidem, p. 29.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC179  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

Se dedujo que los Estados no podían establecer medidas nacionales que tuvieran el efecto de impedir o limitar la exportación de determinados productos que quedaran fuera del ámbito de la política comercial común, basándose en que dichas medidas nacionales perseguían objetivos de política exterior y de seguridad.

Si bien se confirma que los Estados miembros siguen teniendo derecho a adoptar, en el ejercicio de su competencia nacional, medidas de política exterior y de seguridad, dichas medidas deben respetar las normas dictadas por la Comunidad en el ámbito de la política comercial común contemplada por el artículo 113 del Tratado.

Según el Tribunal, las medidas británicas, aunque no son en sí mismas medidas de política comercial, podrían sin embargo entrar en conflicto con la política comercial común aplicada en la Comunidad si hubieran hecho caso omiso de la legislación comunitaria dictada en el marco de dicha política.

La disposición británica que subordinaba la liberación de fondos serbios o montenegrinos para el pago de mercancías legítimamente exportables a Serbia y Montenegro a la condición de que las mercancías fueran exportadas desde el territorio de dicho Estado imponía restricciones al pago del precio de las mercancías que, al igual que el suministro de bienes, constituía en cambio un elemento esencial de la operación de exportación:

*“Estas medidas nacionales, que limitan la libertad de exportar a nivel comunitario, equivalen a una restricción cuantitativa, ya que su aplicación impide el pago de cantidades a cambio de mercancías enviadas desde otros Estados miembros e impide, por tanto, tales operaciones de exportación.”*

Finalmente, el gobierno del Reino Unido argumentó entonces que la obligación de exportar los productos desde su territorio estaba justificada por razones de seguridad pública. Dadas las dificultades asociadas a la aplicación del régimen de autorizaciones emitidas por el Comité de Sanciones, esta obligación habría sido necesaria, según Londres, para garantizar la aplicación efectiva de las sanciones establecidas por la Resolución 757/1992 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya que permitiría a las autoridades británicas verificar directamente la naturaleza de los bienes exportados a Serbia y Montenegro.

Sin embargo, incluso en este Asunto, el Tribunal, si bien reconoció que el concepto de seguridad pública (según el artículo 11 del Reglamento CEE 1432/92) incluía tanto la seguridad interior de los Estados miembros como su seguridad

exterior y que el riesgo de graves perturbaciones en las relaciones internacionales o en la convivencia pacífica de los pueblos pueden amenazar la seguridad exterior de un Estado miembro, no justifica, sin embargo, el uso del artículo 11 del Reglamento de exportación como la legislación comunitaria preveía las medidas necesarias para garantizar la protección de los intereses mencionados en dicho artículo<sup>306</sup>.

Según el Tribunal, el reglamento sobre sanciones especifica suficientemente las condiciones bajo las cuales se permiten las exportaciones de dispositivos médicos a las repúblicas de Serbia y Montenegro. Según el Tribunal, el reglamento sobre sanciones especifica suficientemente las condiciones bajo las cuales se permiten las exportaciones de dispositivos médicos a las repúblicas de Serbia y Montenegro.

En consecuencia, según los jueces, las medidas británicas no eran justificables, ya que la aplicación efectiva de las sanciones podría garantizarse en la práctica mediante el procedimiento de autorización aplicado, de conformidad con el Reglamento de sanciones, en los demás Estados miembros, en particular en los Estados miembros. Estado desde el que se exportan los productos, en este caso Italia, donde tenía su sede Centro-Com<sup>307</sup>.

Al formular la segunda pregunta, el juez nacional preguntó esencialmente si las medidas nacionales que parecen entrar en conflicto con la política comercial común prevista en el artículo 113 del Tratado y con la normativa comunitaria que desarrolla esta política aún podrían justificarse respecto del artículo 234 del Tratado CEE, ya que el Estado miembro interesado tenía la intención de cumplir, con tales medidas, las obligaciones derivadas de un acuerdo estipulado con otros Estados miembros y con terceros países antes de la entrada en vigor del Tratado CEE o de la adhesión de dicho Estado miembro.

---

<sup>306</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>307</sup> Ibidem, p. 49 y 50: «A este respecto, debe reinar la confianza mutua entre los Estados miembros en lo que respecta a los controles realizados por las autoridades competentes del Estado miembro desde el que se expiden las mercancías en cuestión. [...] nada permite creer que el sistema de autorización de los Estados miembros previsto por el artículo 3 del Reglamento de Sanciones no funcionó correctamente en este caso».

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC181  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

A este respecto, según el Tribunal, para determinar si una norma comunitaria puede quedar inoperante por un convenio internacional anterior, es necesario examinar si este acuerdo impone al Estado interesado obligaciones cuyo cumplimiento todavía puede ser exigido por terceros Estados que sean partes contratantes en el convenio. Esta tarea, sin embargo, no recaía en el Tribunal, sino en el juez nacional.

El Tribunal de Justicia recordó, sin embargo, que cuando un convenio internacional permite a un Estado miembro adoptar una medida que parece contraria al derecho comunitario, sin obligarle a ello, el Estado miembro debe abstenerse de adoptarla. Por lo tanto, según los jueces:

*“medidas nacionales que parezcan entrar en conflicto con la política comercial común prevista por el artículo 113 del Tratado y con la normativa comunitaria que desarrolla esta política se justifican respecto del artículo 234 del Tratado sólo si son necesarios para permitir al Estado miembro de que se trate cumplir obligaciones frente a terceros países derivadas de un convenio celebrado antes de la entrada en vigor del Tratado o de la adhesión de dicho Estado miembro<sup>308</sup>”.*

En esta sentencia el Tribunal volvió a intervenir dentro de los límites de las relaciones entre las políticas exteriores nacionales y la política exterior europea. En este caso, el elemento característico es que la medida británica fue adicional a una elección ya hecha por la (entonces) CEE.

Además, la medida británica no era en sí misma incompatible con la opción europea, ya que era una especie de solución de refuerzo destinada a garantizar la imposibilidad de evadir de facto el régimen de sanciones contra Serbia.

La cuestión, sin embargo, es que esta medida invadió una competencia comunitaria, la política comercial común, sin una base jurídica considerada sólida y de hecho también entraba en conflicto con el deber de lealtad entre los Estados miembros. Para que tales medidas sean consideradas legales no basta con que un Estado declare que la medida es un acto de política exterior o que se invoque la excepción prevista en el artículo 234 CEE. La medida británica estaba plenamente dentro de las posibilidades no sólo de ser sometida al escrutinio del Tribunal, sino también de ser objeto de una intervención activa.

---

<sup>308</sup> Ibidem, p. 54

Por lo tanto, en el Asunto Centro-Com, las cuestiones relativas a la política exterior no impidieron a priori ni el escrutinio ni las decisiones sobre el fondo del Tribunal. En ese contexto, ya en la era anterior a Lisboa, no existía ningún "deber de silencio" por parte de la Tribunal en relación con la política exterior.

En el Asunto Centro-Com, se encontró la conclusión a la que llegaron Hillion y Wessel, a saber, que: *"el impacto potencial del principio de lealtad... sobre la libertad de los Estados miembros en el contexto de la PESC no debe subestimarse"*<sup>309</sup> fue una confirmación real y válida.

### 3.1.3. La protección del acervo comunitario y la estructura de pilares: el asunto Airport Transport Visa

Además del potencial de conflicto entre las normas nacionales y las comunitarias, un segundo gran margen de maniobra para el Tribunal también con respecto a la PESC deriva del potencial de conflicto interinstitucional.

Como se ha dicho, este conflicto deriva de la separación deseada por los redactores de los Tratados entre las competencias en materia de política exterior *strictu-sensu* y el resto de las relaciones exteriores, terminando las primeras en la estructura jurídica del Segundo Pilar, las otras en el Primer Pilar. El mismo razonamiento se aplica también a las competencias relativas al Tercer Pilar.

La norma central en este sentido es el artículo 47 TUE, según el cual, con excepción de las disposiciones que modifican los tratados constitutivos: *"ninguna disposición del Tratado [UE] afectará a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ni a los tratados y actos posteriores que modifiquen o integranlos"*<sup>310</sup>.

Conforti<sup>311</sup>, recuerda que la preocupación de los Estados por evitar la asunción de obligaciones contractuales incompatibles ha llevado a la proliferación

---

<sup>309</sup> HILLION, C., WESSEL, R. *"Restraining External Competences of EU Member States under CFSP"* in EU Foreign Relations Law, 2008, pp.119–121.

<sup>310</sup> GARBAGNATI KETVEL, M., *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Police*, in The International and Comparative Law Quarterly, 55, 2006, p. 86.

<sup>311</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 6p 101.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC183  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

de dichas cláusulas que salvaguardan las relaciones jurídicas derivadas de otros acuerdos anteriores.

En el caso de los Tratados europeos, el artículo 47 permite salvaguardar la ley de tratados anteriores frente a la de tratados posteriores. En segundo lugar, el artículo 47 refuerza el objetivo de la Unión de preservar la integridad del acervo comunitario, ya establecido por el artículo 2 del TUE<sup>312</sup>.

El concepto tradicional de acervo se desarrolló en el contexto de las sucesivas adhesiones a la Comunidad: los nuevos Estados miembros deben adherirse a los Tratados constitutivos de la CE, a los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y a los convenios celebrados con arreglo al artículo 293 CE, al Derecho derivado y a otros actos de las instituciones<sup>313</sup>.

Esta obligación de salvaguardar el acervo tiene como objetivo garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, preservando las competencias sustantivas y el proceso de toma de decisiones de la CE frente a las actividades emprendidas por los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el ámbito de la cooperación intergubernamental<sup>314</sup>.

Esta tarea en el ámbito de las relaciones entre los pilares también se materializó en el hecho de que era necesario evitar cualquier confusión o superposición entre las competencias de la Unión y la Comunidad en la definición y aplicación de las políticas de la UE. Aunque no está explícitamente consagrado en ninguna parte del Tratado de la UE, y de hecho excluido, el Tribunal necesariamente ha asumido un papel relevante a este respecto.

El Asunto *Airport Transit Visa* se presentó como un Asunto muy interesante sobre el tema ya que por primera vez se presentó un recurso de anulación de

---

<sup>312</sup> El artículo 2 del TUE establece que las actividades de la Unión deberán realizarse respetando y desarrollando el acervo comunitario. Véase arriba, párr. 3.1.1.

<sup>313</sup> WEATHERHILL, S., *Safeguarding the acquis communautaire* in T. Heukels, N. Blokker e M. Brus (ed), *The European Union after Amsterdam*, L'Aia, Kluwer, 1998).

<sup>314</sup> GARBAGNATI KETVEL, M., *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, op. cit. p. 87.

conformidad con el artículo 230 CE (antiguo artículo 173 del Tratado CE)<sup>315</sup>. En este Asunto, el Tribunal fue invitado por primera vez a examinar la legitimidad de la acción de un acto del Consejo, sobre la base del Título VI del Tratado de la UE<sup>316</sup>.

El artículo 14 CE (antiguo artículo 7 A CE), prevé el establecimiento progresivo del mercado interior de conformidad con un cierto número de disposiciones enumeradas en el mismo artículo. Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Comisión presentó al Consejo una propuesta que más tarde se convirtió en el Reglamento (CE) del Consejo de 25 de septiembre de 1995, núm. 2317, que determinaba, entre otras cosas, los terceros países cuyos ciudadanos debían estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Los visados de tránsito aeroportuario quedaron excluidos del Reglamento 2317/95, aunque inicialmente se incluyeron en la propuesta de la Comisión. El Consejo Europeo, reunido en marzo de 1996, propuso sobre el tema de los visados de tránsito aeroportuario sobre la base del artículo 31 UE (antiguo artículo K.3 UE)<sup>317</sup>.

Mediante recurso presentado en mayo de 1996, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que anulara el recurso común. Con su recurso, la Comisión pretendía en particular obtener una declaración de que el Consejo, al adoptar el

---

<sup>315</sup> Artículo 230.1 UE «El Tribunal de Justicia ejerce el control de la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones ni dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros».

<sup>316</sup> Disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal. Es decir, el llamado Tercer Pilar.

<sup>317</sup> La propuesta del Consejo al artículo 1 definió «visado de tránsito aeroportuario [VTA] como la autorización a la que deben estar sujetos los nacionales de determinados terceros países [ed. listada] para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros». La acción conjunta proponía que los Estados miembros pudieran eximir a determinadas categorías de personas del requisito de visado y que los Estados miembros quedaran libres de decidir si exigían un VTA a los nacionales de terceros países no incluidos en la lista y de definir el régimen de tránsito aplicable a los apátridas y refugiados.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC185  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

acto sobre la base del artículo 31 UE (ex K.3, n. 2, letra b), del Tratado de la Unión Europea, violó el artículo 100 C del Tratado CE<sup>318</sup>.

Las posiciones de los oponentes al recordatorio de la Comisión fueron dos: el Reino Unido sostuvo que el recurso era completamente inadmisibles, ya que tenía como objetivo la anulación de un acto adoptado, según su título, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, donde la competencia del Tribunal de Justicia se limitaba a revisar medidas cuyo fundamento jurídico es un artículo del Tratado CE.

En cambio, el Consejo y los demás Estados miembros habían reconocido la competencia del Tribunal, pero en cuanto al fondo la cuestión tuvo que ser rechazada, dado que planteaba por primera vez la relación entre el ejercicio de la competencia de la Tribunal de Justicia sobre la base de el Tratado CE y la adopción de un acto conforme a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, que fueron cuidadosamente sustraídos de su sindicato<sup>319</sup>.

A diferencia de la posición del Reino Unido, según el Abogado General Fennelly y también según el Tribunal de Justicia, la facultad de control jurisdiccional de que disfruta el Tribunal de Justicia en virtud de las normas de competencia contenidas en cada uno de los Tratados comunitarios deriva del artículo 46 UE (ex art L UE) en relación con el artículo 47 UE (ex artículo M UE), con el fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en estos Tratados.

Por lo tanto, el Tribunal necesariamente tenía que poder determinar si algo en el presente Tratado, es decir, en el Tratado de la Unión Europea, y en los actos adoptados en virtud del mismo perjudica a los Tratados comunitarios. Según Fennelly:

---

<sup>318</sup> El artículo 100 C, números 1 y 3, disponía: «1. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determina qué terceros países cuyos ciudadanos deben estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. [...] 3. A partir del 1 de enero de 1996, el Consejo decidirá por mayoría cualificada sobre las decisiones mencionadas en el apartado 1. Antes de esa fecha, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta El Parlamento de la Unión Europea, adopta medidas relativas al establecimiento de un modelo uniforme de visados».

<sup>319</sup> Conclusiones del Abogado General Nial Fennelly presentadas el 5 de febrero de 1998. Apartado 7.

*“el artículo M se insertó en el Tratado de la Unión Europea con el objetivo expreso de garantizar que, en el ejercicio de sus competencias en virtud de los títulos V y VI de dicho Tratado, el Consejo y los Estados miembros no invadan las competencias atribuidas a las Comunidades en virtud de los respectivos tratados fundacionales y modificatorios<sup>320</sup>”.*

Según el Abogado y el Tribunal de Justicia por tanto del artículo M se deduce que, por muy claras e inequívocas que sean, las disposiciones del título VI no pueden aplicarse de manera que restrinjan en modo alguno el alcance de las disposiciones del Tratado CE.

En este sentido, también se rechazó la idea según la cual el ámbito de aplicación de cada una de las disposiciones pertinentes tendría límites cambiantes, al menos en la medida en que ello pueda implicar que el Consejo tenga una facultad discrecional para recurrir al artículo K.3 aun cuando se cumplan las condiciones para la aplicación del artículo 100 C del Tratado.

El Tribunal de Justicia en el Asunto bajo análisis estableció su competencia para conocer del recurso de nulidad. Esta competencia no se vio afectada por el hecho de que el acto impugnado hubiera sido adoptado con arreglo al título VI del Tratado de la Unión Europea.

Haciendo referencia a la sentencia *Grau Gomis*, en la que una petición de decisión prejudicial pretendía claramente obtener una resolución sobre las obligaciones de los Estados miembros conforme al artículo B del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia dictaminó que, de conformidad con el artículo L, es manifiestamente incompetente para pronunciarse sobre la interpretación de dicho artículo, pero estas limitaciones de la competencia del Tribunal de Justicia, sin embargo, no la privan de la facultad de examinar el contenido del acto impugnado a los efectos del presente apelar, ya que en el asunto *Tránsito aeroportuario* visa no pedía una interpretación directa de un artículo fuera de la competencia del propio Tribunal de Justicia, sino juzgar si el acto fue adoptado de manera pertinente a las disposiciones de los Tratados.

En este sentido, por tanto, el Tribunal consideró posible interpretar actos adoptados sobre la base del Título VI del Tratado de la Unión Europea, para determinar si se refieren o no a materias que más bien entran dentro del ámbito de

---

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 8.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC187  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

competencia de la Comunidad establecida por el artículo 47 UE (antiguo artículo M UE). Al hacerlo, el Tribunal de Justicia ni siquiera se pronunció sobre la validez de los actos adoptados sobre su base. Por tanto, sólo se examinaron los actos en términos de su relación con los Tratados comunitarios, para los cuales la competencia del Tribunal es indiscutible<sup>321</sup>.

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia procedió a rechazar el planteamiento de la Comisión. Al examinar el acto los jueces tuvieron que decidir si debía haberse basado en el artículo 100 C.

Según el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 1 de la ley, el visado de tránsito aeroportuario es una autorización a la que están sujetos los ciudadanos de determinados terceros países para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros.

La imposición, de conformidad con el artículo 1 de la ley, este visado presupone, por tanto, que su titular permanezca en la zona internacional de dicho aeropuerto sin estar autorizado a viajar dentro del territorio de dicho Estado miembro.

Según el Tribunal de Justicia, de ello se deducía que un visado de tránsito aeroportuario no autorizaba a su titular a cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros en el sentido del artículo 100 C del Tratado CE.

Por consiguiente, debía considerarse que el acto no entraba en el ámbito de aplicación de dicha disposición. Por estos motivos se desestimó el recurso<sup>322</sup>.

La importancia del *Airport Transit Visa* radica una vez más en el hecho mismo de que el Tribunal aceptó examinar el asunto. En este ámbito, el Tribunal reiteró que efectivamente tiene competencia en este ámbito, asumiendo un papel activo también en el ámbito de las medidas que dan lugar a un conflicto entre las instituciones europeas. En cuanto al fondo, como recuerda Hatzopoulos, cabe destacar que, según el Tratado de Maastricht, el Tribunal de Justicia no tenía

---

<sup>321</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>322</sup> Asunto 170/96, sentencia del Tribunal de 12 de mayo de 1998 «Ley del Consejo - Acción común relativa al régimen de tránsito aeroportuario - Base jurídica». Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43843&pageIndex=0&dclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15008861>. Consultado el 15/06/2025.

competencia en el Tercer Pilar, mientras que el Tratado de Ámsterdam había logrado avances limitados.

Más precisamente, en el tercer pilar, el Tribunal de Justicia sólo podría conocer de cuestiones prejudiciales procedentes de las jurisdicciones de los Estados miembros que hayan presentado una declaración a tal efecto (artículo 35 UE), y sólo en relación con decisiones marco, decisiones y convenios y por lo tanto, no en relación con posiciones comunes o Derecho primario<sup>323</sup>.

Sin embargo, a pesar de este contexto, el Tribunal de Justicia siguió un enfoque intervencionista y también tendió a adoptar una posición unitaria respecto de su propia competencia también en cuestiones del Tercer Pilar.

Como resultado de las interpretaciones de los jueces, el Tribunal estableció esencialmente que todos los actos, de todos los Pilares, que tuvieron por efecto afectar la competencia comunitaria pueden ser sometidos al propio Tribunal incluso si así no está expresamente previsto en la norma pertinente. del Tratado.

Sin embargo, algunas cuestiones quedaron abiertas incluso después de la sentencia sobre el Asunto. En particular, la sentencia sobre visados de tránsito aeroportuario no especificó en qué condiciones podría ser preferible recurrir a la cooperación intergubernamental en virtud del Tratado de la UE a actuar en virtud del Tratado de la CE.

En la sentencia no se hizo ninguna distinción basada en la naturaleza (exclusiva, concurrente o compartida) de la competencia de la CE o si la Comunidad ya había actuado en el sector en cuestión. Al respecto Garbagnati Ketvel se pregunta:

*“Es evidente que ni los Estados miembros ni las instituciones comunitarias pueden intervenir en un asunto de competencia comunitaria exclusiva fuera del marco comunitario. Pero, ¿la protección del acervo comunitario se limita a los sectores de competencia exclusiva de la Comunidad o se extiende a toda la gama de sectores de actividad de la Comunidad?”<sup>324</sup>*

---

<sup>323</sup> HATZOPOULOS, V., *¿Contigo o sin ti... juzgando políticamente en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, en *European Legal Studies*, 2007, pp. 4-5.

<sup>324</sup> GARBAGNATI KETVEL, M., *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, op. cit. p. 91.

### CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC<sup>189</sup> HASTA EL TRATADO DE LISBOA

La única referencia que hace la sentencia es el análisis concreto de un Asunto planteado tras la aprobación del acto. No se indicaron reglas generales. Por tanto, quedaban dos escenarios abiertos tras el *Airport Transit Visa*.

En el futuro, el Tribunal podría decidir intervenir con una intensidad más limitada o más amplia.

En el primer Asunto, el Tribunal de Justicia se habría propuesto proteger únicamente lo que estaba estrictamente establecido como competencia exclusiva de la CE en el Tratado; en el segundo, la protección de las competencias comunitarias se habría extendido a todos los sectores en los que se preveía la competencia comunitaria independientemente de la cualificación.

Según Weatherhill, esta segunda postura del Tribunal habría llevado a establecer que si algo se podía hacer a través de la Comunidad Europea, tenía que hacerse a través de la Comunidad Europea<sup>325</sup>. Este dilema era sumamente relevante en relación con la PESC donde el deseo de mantener la especialidad de la disciplina era incluso mayor que en el Tercer Pilar.

De la prevalencia de una tendencia a la protección extensiva de las competencias de la CE en comparación con las de la UE, la PESC habría asumido un carácter casi residual, en el sentido de que habría sido efectivamente exclusiva sólo en relación con aquellos sectores en los que la CE la competencia quedó explícitamente excluida.

La sentencia en el Asunto CEDEAO, que analizaremos en el siguiente párrafo, habría aclarado precisamente este último aspecto.

#### **3.1.4. El Asunto CEDEAO: el control de límites entre el primer y el segundo pilar**

El Asunto CEDEAO<sup>326</sup> representa una sentencia sumamente importante para evaluar el papel del Tribunal de Justicia - en relación con la PESC- en la fase histórica que precedió a la aprobación del Tratado de Lisboa.

---

<sup>325</sup> WEATHERHILL, S., *Salvaguardar el acervo comunitario*, op. cit. pag. 160.

<sup>326</sup> Asunto C-091/05. Disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-91/05>. Consultado el 06/09/2024.

De hecho, el Asunto C-91/05 es la primera situación en la que la Comisión ha cuestionado la legalidad de una decisión de la PESC, argumentando que la decisión debería haber sido adoptada bajo la competencia comunitaria. Antes de este caso, los principales conflictos interinstitucionales se habían producido por el respeto del límite entre el Primer y el Tercer pilar<sup>327</sup>.

En julio de 2002, el Consejo adoptó una Acción Común para luchar contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras<sup>328</sup>. En aplicación de la Acción Común, el Consejo adoptó posteriormente la Decisión 2004/833/PESC por la que se establece una contribución financiera de la Unión Europea a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental<sup>329</sup>.

Esta contribución financiera habría tenido como objetivo apoyar la asistencia técnica para combatir la acumulación y proliferación de armas pequeñas.

Posteriormente, la Comisión Europea cuestionó la legalidad de esta Decisión, argumentando que esta decisión no debería haber sido adoptada conforme a las disposiciones de la PESC del Tratado de la UE, sino que debería haber sido adoptada bajo la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad, particularmente en el contexto del Acuerdo de Cotonú.

De hecho, el 23 de junio de 2000 se firmó en Cotonú, Benin, el Acuerdo de Asociación entre los miembros del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra.

El objetivo principal de la asociación era reducir y, en última instancia, eliminar la pobreza, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible y la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.

Entre otras cosas, las actividades que apoyará la CE incluirán iniciativas de mediación, negociación y reconciliación, la gestión racional a nivel regional de recursos naturales comunes raros, la desmovilización y reintegración social de los excombatientes, la gestión del problema de los niños soldados así como iniciativas

---

<sup>327</sup> Además del asunto C-170/96 analizado en el párrafo anterior, se puede ver: Asunto C-176/03, Comisión v. Consejo, 2005 E.C.R. I-7879 (relativa a sanciones ambientales); C-440/05, Comisión v. Consejo, 2007 E.C.R. I-9097 (relativa a la contaminación procedente de buques).

<sup>328</sup> Acción Común del Consejo 2002/589/PESC, Contribución de la Unión Europea a la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas pequeñas y ligeras y derogación de la Acción Común 1999/34/PESC.

<sup>329</sup> En adelante CEDEAO.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC<sup>191</sup>  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

apropiadas destinadas a limitar el gasto militar y el comercio de armas a un nivel responsable, incluso mediante ayuda para la promoción y aplicación de normas y códigos de conducta comunes.

En este contexto, se prestó especial atención a la lucha contra las minas antipersonal y contra el tráfico y la acumulación ilegales de armas de pequeño calibre y armas ligeras, cuya proliferación se consideraba demasiado extensa y, sobre todo, incontrolada<sup>330</sup>.

El conflicto jurídico surgió del hecho de que ni la UE ni la CE tenían competencia exclusiva en el ámbito de la ayuda al desarrollo.

Por lo tanto, se planteó fundamentalmente la cuestión de en qué medida la naturaleza complementaria de la competencia de desarrollo de la CE afectaba a la aplicación del artículo 47 UE.

La Comisión y el Parlamento Europeo argumentaron que la Unión no disfruta de las mismas competencias complementarias que los Estados miembros porque, según su interpretación del artículo 47 UE, la Unión debe respetar todas las competencias de la Comunidad, independientemente de su carácter exclusivo o no. exclusivo.

Según esta opinión, un acto de la PESC que podría haberse adoptado correctamente sobre la base del Tratado CE debería considerarse una violación del artículo 47 de la UE y, por tanto, excluirse.

El argumento del Consejo y de varios gobiernos nacionales en este caso fue que el mero hecho de que la Comunidad sea competente para adoptar una medida no impide que la Unión adopte un acto que tenga un contenido similar pero que persiga uno de los objetivos de la Artículo 11, apartado 1, UE.

Como recuerda Van Elsuwege, este razonamiento, firmemente apoyado por el Gobierno británico, se basaba en decisiones anteriores del Tribunal en el contexto del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. En cuanto a la competencia no exclusiva de la CE en el ámbito de la ayuda al

---

<sup>330</sup> En la sección 2.3.1, titulada Seguridad y prevención de conflictos, este documento destaca la importancia de controlar el tráfico de armas pequeñas cuando existe una moratoria sobre la exportación e importación apoyada por las Naciones Unidas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>. Consultado el 03/ 06/ 2025.

desarrollo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas confirmó que los Estados miembros tienen derecho a asumir compromisos frente a terceros países, tanto colectiva como individualmente, o incluso conjuntamente con la Comunidad<sup>331</sup>.

El hecho de que la competencia de la CE en materia de cooperación al desarrollo no sea exclusiva llevó a sus opositores a argumentar que una acción de la UE que persiguiera un objetivo de la PESC no violaría el artículo 47 de la UE. La manzana de la discordia entre las partes implicadas fue, por tanto, la interpretación de la ampliación de las disposiciones relativas al artículo 47 UE.

Como hemos visto en el Asunto *Air Transit Visa* y en otros, el Tribunal, llamado a resolver los conflictos fronterizos entre el primer y el tercer pilar, siempre se había orientado a intentar comprender el fondo del contenido de una disposición y luego atribuirle al pilar competente.

En algunos Asuntos, como el de *Air Transit Visa*, rechazó el recurso, en otros lo aceptó. Por ejemplo, en el asunto Comisión/Consejo, Sanciones medioambientales, el Tribunal anuló la Decisión 2003/80/JAI del Consejo del tercer pilar, basándose en que el objetivo principal de este acto era proteger el medio ambiente y que, por tanto, la medida debería haberse adoptado correctamente al amparo del artículo 175 CE.

En el Asunto de la CEDEAO, el fondo de la cuestión era, por tanto, si el apoyo europeo a la campaña contra las armas pequeñas estaba esencialmente orientado a la protección de la paz y la seguridad internacionales, tal como lo apoyaba el Consejo, o si forma parte integrante de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, apoyada por la Comisión.

El primero solicitaba que se desestimara por infundada la solicitud de anulación de la Decisión impugnada y que se desestimara por inadmisibile y, con carácter subsidiario, infundada la solicitud de la Comisión de que se declarara inaplicable la acción común impugnada.

---

<sup>331</sup> VAN ELSUWEGE, P., *On the Boundaries between the European Union's First Pillar and Second Pillar: A Comment on the Ecowas Judgment of the European Court of Justice Case Law*, in *Columbia Journal of European Law*, 2008, p. 540.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC<sup>193</sup>  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA

El segundo, por el contrario, solicitaba al Tribunal de Justicia que anulara la decisión impugnada, declarar ilegítima y, por tanto, inaplicable la acción conjunta impugnada, en particular el título II<sup>332</sup>.

Según el Fiscal General Mengozzi el recurso de nulidad era sin duda admisible porque se fundamenta en los artículos. 46, carta. f), UE y 47 UE en lo que respecta al control judicial de los actos del Consejo adoptados sobre la base del Título V del Tratado de la UE (segundo pilar), el Tribunal debe, por tanto, verificar que los actos que el Consejo considera que entran dentro del ámbito de aplicación del Título V del Tratado UE el Tratado UE no usurpan las competencias que el Tratado CE atribuye a la Comunidad<sup>333</sup>.

También en este sentido, el Abogado General subrayó que el artículo 47 UE no prevé ninguna gradación en la protección conferida a las competencias del Tratado CE.

El artículo 47 UE, por tanto, parece basarse en la presunción de que todas las competencias atribuidas a la Comunidad, cualquiera que sea su naturaleza exclusivas, compartidas o compartidas, establece: «merecen ser protegidas de cualquier intromisión por parte de la Unión en forma de actos dictados de conformidad con el Título V y/o VI del Tratado UE<sup>334</sup>».

El problema del Asunto CEDEAO, su particularidad, se refería al hecho de que la disposición impugnada procedía de la Unión en forma de acto de la PESC, pero este acto desbordaba, al menos en parte, a un territorio no cubierto por la reserva de competencia relativa a las materias del Título V UE.

Al analizar la disposición, según los recurrentes, resultó evidente que algunos aspectos del recurso podrían efectivamente entrar en el ámbito de la PESC, mientras que otros entran en el ámbito de la ayuda al desarrollo. Si bien acciones políticas como el despliegue de misiones militares o policiales para desarmar a las milicias locales estaban bajo la autoridad de la PESC, la asistencia técnica y financiera pertenecía al Primer Pilar.

---

<sup>332</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi presentadas el 19 de septiembre de 2007, apartado III.

<sup>333</sup> Ibidem, sección. IV, p. 31.

<sup>334</sup> Ibidem, sección. B.b, p. 98.

En este solapamiento entre las competencias del primer y segundo pilar surgieron problemas específicos relacionados con la estructura de la Unión y la relación entre los pilares porque no fue fácil ni inmediato identificar el componente predominante entre las dos almas.

Los argumentos de las partes fueron consecuentes: mientras la Comisión y el Parlamento Europeo defendieron el punto de vista según el cual el artículo 47 UE establece una frontera fija entre las competencias de la Comunidad y las de la Unión, el Consejo y los Gobiernos participantes de los Estados miembros han argumentado que esta disposición pretende proteger el equilibrio de poderes establecido por los Tratados.

Según este último punto de vista, una interpretación amplia de las competencias de la CE, que abarque las competencias de la CE como si tuvieran jurisdicción completamente exclusiva en sus áreas temáticas, tiene el potencial de socavar el efecto útil de la PESC<sup>335</sup>.

El Tribunal confirmó también el carácter biunívoco de la normativa en cuestión. Partiendo del claro vínculo entre estabilidad y desarrollo, el Tribunal observó que la campaña contra la proliferación de armas pequeñas podría ser llevada a cabo tanto por la Unión, en virtud del Título V de la UE, como por la Comunidad, en el marco de su política de cooperación y desarrollo<sup>336</sup>.

Sobre la base de esta indicación y en consonancia con su jurisprudencia consolidada y con las conclusiones del Abogado General Mengozzi, el Tribunal de Justicia definió el artículo 47 UE como un muro de protección de las competencias de la Comunidad frente a cualquier invasión por actos que el Consejo alega entran dentro del ámbito del segundo (o tercer) pilar. Según el Tribunal, de hecho,

*“[...] el arte. 47 UE se opone a la adopción por la Unión, sobre la base del Tratado UE, de una medida que podría adoptarse válidamente sobre la base del Tratado CE, la Unión no puede recurrir a una base reglamentaria que entre en el ámbito de la PESC*

---

<sup>335</sup> VAN ELSUWEGE, P., *On the Boundaries between the European Union's First Pillar and Second Pillar: A Comment on the Ecovas Judgment of the European Court of Justice Case Law*, p., 551.

<sup>336</sup> Es interesante observar que, en cambio, según el Fiscal General, en realidad la disposición impugnada por los recurrentes era en realidad una disposición que entraba dentro del alcance del Título V.

### CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC<sup>195</sup>

#### HASTA EL TRATADO DE LISBOA

*para adoptar disposiciones que entren igualmente en el ámbito de la PESC. en una competencia atribuida por el Tratado CE a la Comunidad*<sup>337</sup>”.

En el ordenamiento jurídico comunitario, una medida que persiga varios objetivos que no sean accesorios entre sí puede, excepcionalmente, basarse en más de una base jurídica. Sin embargo, esta solución era imposible en el presente caso, ya que había diferencias sustanciales en los procedimientos y el papel de las instituciones entre el primer y el segundo pilar.

El Tribunal de Justicia sobre el Asunto CEDEAO estableció que el carácter exclusivo o compartido de una competencia comunitaria no era relevante en el caso en que la disposición en cuestión procedía de la Unión, porque en este asunto el efecto del artículo 47 UE hacía necesaria su atribución dentro del ámbito de competencias de la CE<sup>338</sup>.

Las consecuencias de la sentencia CEDEAO han sido extremadamente significativas en varios aspectos. En primer lugar, la sentencia confirmó, por enésima vez, el papel activo que el Tribunal se atribuye en el control de los documentos con independencia de su autclasificación dentro de los pilares por parte de las instituciones que los proponen.

Al declarar admisible el recurso, el Tribunal continúa subrayando esta función, subrayando esencialmente la importancia de una clara labor preventiva sobre el correcto posicionamiento jurídico del acto por parte de la institución que lo propone.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha reforzado enormemente su papel activo en la protección del acervo comunitario al establecer no sólo la naturaleza de un acto controvertido, algo que también ha hecho anteriormente en otras sentencias, sino también al establecer su papel activo en el establecimiento de la

---

<sup>337</sup> Sentencia del Tribunal, Gran Sala, de 20 de mayo de 2008 Párr. 77.

<sup>338</sup> Ibidem, «109. A la luz de las consideraciones expuestas en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia, procede concluir que el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada sobre la base del título V del Tratado UE, si bien este último también entra en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo, infringió el artículo 47 UE. 110. Por tanto, procede anular la decisión impugnada».

naturaleza predominante y, por tanto, la base jurídica de un acto que objetivamente pertenece a dos ámbitos jurídicos diferentes.

In tercer lugar, estableció formalmente una diferenciación de la relación jurídica entre los Estados miembros y la CE, por un lado, y la Unión Europea, por el otro, en el contexto de las delicadas diferencias entre la alta política exterior y otras competencias externas de la CE.

Respecto al segundo y tercer punto, conviene subrayar la importancia de las innovaciones que surgieron con la sentencia del Asunto CEDEAO. En cuanto al segundo punto, CEDEAO tuvo el mérito de arrojar luz sobre la estructura actual, sobre la jerarquía, entre los pilares europeos. La elección de la base jurídica adecuada después de CEDEAO se convirtió esencialmente en una elección constitucional con consecuencias de largo alcance<sup>339</sup>.

Por lo tanto, la interpretación que hizo el Tribunal del artículo 47 de la UE en el Asunto CEDEAO confirmó la distinción entre los sistemas jurídicos de la UE y de la CE. Dependiendo de su objetivo principal, un acto jurídico entraba dentro del ámbito de la PESCA o de otras competencias externas de la Comunidad.

Cuando el acto en cuestión tenía una doble dimensión, y ambas dimensiones son igualmente importantes, resultó difícil aislar el fundamento jurídico apropiado para la medida. En este caso, tiene prioridad la primacía del ordenamiento jurídico comunitario, tal como se refleja en el artículo 47 de la UE.

Por lo tanto, la sentencia del Asunto CEDEAO implicaba que sólo los actos que persiguieran exclusiva o principalmente los objetivos del artículo 11, apartado 1, de la UE podrían adoptarse legalmente en el marco del segundo pilar. El primer pilar parecía tener prioridad sobre el segundo en determinadas condiciones.

A la luz del artículo 47 de la UE, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en el Asunto CEDEAO, el alcance del segundo pilar se limitó a áreas de política exterior y de seguridad que no entran dentro del alcance de las disposiciones del Tratado CE.

---

<sup>339</sup> KOUTRAKOS, P., *Legal Basis and Delimitation of Competence in EU Foreign Relations*, en M. Cremona, (Ed.), *EU Foreign Relations Law*. Londres, Hart Publishing, pp. 171-198.

Si consideramos los objetivos de los Estados miembros en la redacción de los Tratados europeos, se puede decir que el Tribunal de Justicia literalmente ha invertido la situación al convertir el ámbito de uso de la PESC en residual.

En cuanto al tercer punto, la CEDEAO sacó a la luz la diferencia entre la división de tareas entre los Estados miembros y la CE, por un lado, y entre la Unión y la Comunidad, por el otro. La naturaleza complementaria de las competencias de la CE en el campo de la cooperación al desarrollo significaba que no se impedía a los Estados miembros ejercer colectivamente sus competencias en este campo dentro o fuera del Consejo.

La situación, para el Tribunal de Justicia, era diferente en lo que respecta a los actos de la UE. Según el artículo 47 de la UE, las competencias no exclusivas de la CE impiden que las decisiones del segundo pilar entren dentro de su ámbito.

Por lo tanto, esto significa que la Unión poseía y ejercía exclusivamente sus propias competencias que simplemente no son equivalentes al ejercicio colectivo de las competencias conservadas por los Estados miembros<sup>340</sup>.

Como nos recuerda Van Ooik, finalmente el Asunto ECO confirmó y reforzó el papel extremadamente importante del propio Tribunal también en comparación con los jueces nacionales.

El hecho de que en esta situación el Tribunal se declarara competente era importante para todos los jueces nacionales de los Estados miembros en caso de que alguno de ellos tuviera serias dudas sobre la validez de los actos de la PESC, dado que normalmente ninguno de ellos tenía el derecho ni la obligación de solicitar una decisión prejudicial sobre la interpretación o validez de las medidas del Segundo Pilar<sup>341</sup>.

Del análisis de las cuatro sentencias de este capítulo se desprende que el Tribunal desempeñó inmediatamente un papel absolutamente activo en la definición de los límites entre los pilares y el equilibrio entre las competencias de los Estados y Europa.

---

<sup>340</sup> VAN ELSUWEGE, P., *On the Boundaries between the European Union's First Pillar and Second Pillar: A Comment on the Ecovas Judgment of the European Court of Justice Case Law*, p. 545.

<sup>341</sup> VAN OOIK, R., *Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences*, *European Constitutional Law Review*. 4, 2008, p. 406.

La evidente imposibilidad de definir sobre el papel límites rígidos entre las competencias divididas entre los pilares implicaba una probabilidad extremadamente alta de tal resultado, pero es interesante observar el crecimiento cualitativo del control ejercido por el Tribunal de Justicia.

Respecto a la relación entre la política exterior europea en general y la de los Estados miembros, los jueces europeos han mantenido una posición de sustancial equilibrio, limitándose a defender la posibilidad de intervención del Tribunal de Justicia sin ahondar por ello en el campo de la evaluación política.

En este sentido, por tanto, en el caso de las sanciones griegas contra Macedonia, el Tribunal consideró que todavía era apropiado intervenir, pero respetó los límites de las prerrogativas políticas al rechazar el recurso de la Comisión y luego cancelar el Asunto tras el acuerdo político.

En el caso de sanciones británicas adicionales contra Yugoslavia, el Tribunal no sólo siempre protegió su capacidad de controlar la naturaleza sustancial de un acto independientemente de su autclasificación por parte de la institución proponente, sino que también indicó al juez nacional que la medida británica era incompatible con competencias CE entrando en el fondo.

Sin embargo, en el asunto Visado de tránsito aeroportuario, el Tribunal de Justicia rechazó el recurso de la Comisión en cuanto al fondo, pero lo hizo después de su propia evaluación y colocación de una medida dentro del pilar correcto.

Finalmente, en la CEDEAO, el Tribunal no sólo intervino como en todos los demás Asuntos, sino que también decidió la naturaleza de un acto que estaba indisolublemente situado en la encrucijada entre dos pilares, definiendo una especie de doctrina de jerarquía entre ellos.

CAPÍTULO III – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC199  
HASTA EL TRATADO DE LISBOA



**IV – LA JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
SOBRE LA PESCA TRAS EL  
TRATADO DE LISBOA**

---

IV - LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA  
PESC HASTA EL TRATADO DE LISBOA

El nuevo Tratado de Lisboa representó el inicio de una nueva etapa en la vida institucional de la Unión Europea. Sin embargo, incluso con el nuevo Tratado se reprodujeron las tendencias que habían caracterizado la fase anterior, es decir, la tensión entre el deseo de fragmentación y el deseo de unidad.

El ámbito de la PESC caracterizado por la prevalencia del método intergubernamental ha seguido representando, incluso después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un sector en el que esta doble tensión se puede encontrar muy claramente. El efecto de esta tensión es visible en el mayor aumento del protagonismo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto de la PESC.

Este aumento del papel desempeñado por el TJUE deriva directamente de la comparación entre voluntades intergubernamentales y comunitarias que esencialmente permanecen en el Tribunal como el lugar donde desahogar el conflicto institucional incluso después de haber superado la estructura de pilares.

En este capítulo revisaremos primero las disposiciones del Tratado relativas al papel del TJUE, analizando así qué papel se le asigna explícitamente y cuál se le niega. De este análisis se desprende que el Tribunal de Justicia tiene dos excepciones explícitas a la exclusión de competencia: una excepción de competencia con arreglo al artículo 40 TUE y una excepción relativa a medidas restrictivas con arreglo al artículo 275 TFUE.

Posteriormente analizaremos la jurisprudencia producida por el Tribunal tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Este análisis se realizará subdividiendo las sentencias en función de las dos excepciones explícitas y añadiendo además la competencia consultiva preliminar que, si bien no es una competencia estrictamente judicial, sin embargo representa una fuente de cierta importancia para definir los márgenes de actuación del Tribunal en el ámbito de la PESC.

#### 4.1. EL AMBITO DE INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN MATERIA DE PESC EN EL TRATADO DE LISBOA

##### 4.1.1. **Ambigüedad del marco regulatorio sobre la competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la PESC tras el Tratado de Lisboa**

A pesar del carácter peculiar de la política exterior y de la voluntad política de las partes contratantes transformada en normas en los Tratados, se vio en el capítulo anterior que el Tribunal de Justicia ha obtenido sin duda un papel propio en el ámbito de la PESC y ha sido capaz de revisar -bajo ciertas condiciones- tanto las opciones de política exterior nacionales como las opciones europeas.

Es correcto argumentar que se ha producido una jurisdiccionalización progresiva dentro de la PESC. Espacios cada vez más amplios de la política exterior y de seguridad común han pasado a estar bajo la supervisión del Tribunal de Justicia, lo que ha llevado a una ampliación de facto de su papel en el sector.

Como recuerdan Cremona y De Witte, fue posible observar:

*“un rápido espesamiento de la jurisprudencia constitucional relativa a las funciones respectivas de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, la intrincada división de competencias entre la UE y los Estados miembros y sus respectivos deberes, y la protección de los derechos de las personas y el derecho a invocar el derecho externo de la UE ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los tribunales nacionales, por nombrar sólo las áreas principales [...]”<sup>342</sup>*

En términos generales podemos decir que, en cierto modo, este proceso de jurisdiccionalización es en sí mismo un termómetro del creciente papel e importancia de la política exterior en el proyecto de unificación europea.

En el momento de redactar el nuevo Tratado, las huellas de este crecimiento no podían desaparecer, a pesar de que, como veremos, las partes contratantes intentaron de nuevo cercar la PESC.

---

<sup>342</sup> CREMONA, M., DE WITTE, B., (eds.), *EU Foreign Relations Law*, op. cit. p. 12.

Dado el deseo de preservar las competencias nacionales en el ámbito de la política exterior, muchos vieron el nuevo tratado como un instrumento capaz de hacer evolucionar a la Unión Europea hasta convertirla en un actor internacional eficaz, capaz de ejercer plenamente su influencia en el mundo.

Según Koutrakos, la Unión Europea vive desde finales de 2001 un largo proceso de terapia de grupo<sup>343</sup>. Durante esta larga fase, caracterizada por el fracaso del tratado constitucional y luego por la redacción del Tratado de Lisboa, los asuntos exteriores de la Unión estuvieron en el centro de los intereses y debates.

En la Declaración de Laeken, que inició el proceso de reforma europea en 2001, se creía que Europa debería desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden mundial “[...] *el de una potencia capaz de desempeñar un papel estabilizador a nivel global nivel y al mismo tiempo constituyen una guía para muchos Países y pueblos [...]*”<sup>344</sup>.

En el ámbito de la PESC, el nuevo tratado mostró indicios de ambas intenciones. Si bien se abolió la estructura de pilares, el Tratado de Lisboa mantuvo la dicotomía tradicional entre la PESC de la Unión (incluida la PCSD) y sus otras competencias externas, que ahora incluyen las anteriores relaciones exteriores de la Comunidad Europea y el aspecto externo de la cooperación policial y judicial en materia penal. asuntos, que formaba parte del antiguo tercer pilar<sup>345</sup>.

Sin embargo, como en la fase histórica que precedió al Tratado de Lisboa, el esfuerzo de las partes contratantes por consolidar la especificidad procesal de la PESC y delimitar sus efectos con respecto a la libertad de los Estados miembros chocó con las tendencias subyacentes hacia la unidad de el sector de la política exterior<sup>346</sup>. En otras palabras, se ha vuelto a proponer la tensión entre la

---

<sup>343</sup> KOUTRAKOS, P., *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon*, in D. Ashiagabor, N. Countouris, I. Lianos, (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 185.

<sup>344</sup> Declaración de Laeken. Disponible en:

[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/file/laeken-dichiarazione.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/file/laeken-dichiarazione.html). Consultado el 09/06/2025.

<sup>345</sup> VAN ELSUWEGE, P., *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review* (47, 2010), p. 987.

<sup>346</sup> Sobre las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en relación con la PESC, apartado 2.5.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

fragmentación (o más bien la especificidad) y la tendencia hacia la unidad que ha caracterizado gran parte de la historia del proyecto europeo<sup>347</sup>.

Como nos recuerda Hillion<sup>348</sup>, en este sentido la PESC después del Tratado de Lisboa probablemente esté más incorporada que nunca al orden constitucional de la Unión Europea, ya que su definición e implementación están cada vez más determinadas por las estructuras de la UE<sup>349</sup>.

La tensión entre los dos deseos de separación y unificación es perfectamente visible en el papel que el Tratado asigna al Tribunal dentro de la PESC. En términos generales, el Tratado establece que el Tribunal de Justicia velará por el respeto de la ley en la interpretación y aplicación de los tratados<sup>350</sup>.

Por otra parte, el TFUE establece la exclusión de la competencia del Tribunal con respecto a las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, ni respecto de los actos adoptados sobre la base de dichas disposiciones<sup>351</sup>.

Sin embargo, las disposiciones contenidas en los artículos 24 y 40 del TUE y la segunda parte del artículo 275 del TFUE pintan un marco de limitaciones más ligero que la absoluta incompetencia del Tribunal para actuar en el marco de la PESC. Estos artículos crean lagunas en la competencia del Tribunal de Justicia.

El artículo 24.1, párrafo segundo, después de haber reiterado tanto la especificidad de la PESC como el criterio general de incompetencia del Tribunal, abre al mismo tiempo dos excepciones. Por tanto, el Tribunal es competente para supervisar el cumplimiento del artículo 40 del presente Tratado y la legitimidad de determinadas decisiones, según lo previsto en el artículo 275, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

---

<sup>347</sup> HINAREJOS, A., *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

<sup>348</sup> HILLION, C., *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, SSRN Electronic Journal, p. 19.

<sup>349</sup> CURTIN, D., DEKKER, I., *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity Out of the Shadows*, in CRAIG, P., e DE BÚRCA, G., (eds), *The Evolution of EU Law* Oxford, Oxford University Press, 2011; HERMANN, C., *Much Ado about Pluto? The 'Unity of the European Legal Order' revisited* in CREMONA, M., DE WITTE B., (eds), op. cit. p. 12.

<sup>350</sup> Artículo 19 TUE, nota 135.

<sup>351</sup> Artículo 275 TFUE, nota 135.

Son tres las innovaciones que introduce lo dispuesto en el artículo 24.2. En primer lugar, como nos recuerda Heimann, la disposición de algunas excepciones a la incompetencia del Tribunal ya en el artículo 24 es una innovación significativa.

Este artículo, de hecho, es la versión, contenida en el Tratado de Lisboa, del anterior artículo 11 del Tratado de la UE, que sólo establecía los objetivos de la PESC<sup>352</sup>.

La segunda novedad es la previsión de una excepción de competencia cuyo cumplimiento corresponde al Tribunal de Justicia a través del artículo 40 TUE.

La tercera novedad es la excepción en relación con el artículo 275, apartado 2, del TFUE y permite al TJUE examinar la legalidad de algunas medidas de la PESC.

La segunda novedad, la excepción de competencia en virtud del artículo 40 TUE es parcial, en el sentido de que ya estaba prevista, aunque parcialmente, en el marco jurídico anterior al Tratado de Lisboa; la tercera novedad, la excepción prevista en el artículo 275.2 del TFUE, supone una novedad en sentido absoluto.

El perímetro de la comparación entre intenciones restrictivas y extensivas con respecto al papel del Tribunal en el ámbito de la PESC en el Tratado de Lisboa está, por tanto, definido por los artículos 19, 24.1 y 40 del TUE y por el artículo 275 del TFUE.

Dentro de este perímetro, el Tratado preveía la competencia formal del Tribunal sobre la PESC y, por lo tanto, los cuatro artículos citados representan los puntos de entrada codificados del TJUE a la PESC<sup>353</sup>.

#### 4.1.2. La excepción de competencia con arreglo al artículo 40 TUE

Las disposiciones del artículo 40 TUE tienen como objetivo establecer un régimen de salvaguardias mutuas entre las PESC de la UE respecto de las demás competencias políticas de la UE.

---

<sup>352</sup> HEIMANN, P., *The Anatomy of a Judicial Takeover: A Commentary on the Evolution of the CJEU's Jurisprudence in the CFSP Field*, op. cit. p. 30.

<sup>353</sup> ECKES, C., *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in *European Law Journal*, (22, 2016), p. 499.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

El objetivo de la norma es evitar invasiones de un área a otra, precisamente para preservar el delicado equilibrio interinstitucional que existe en los diferentes sectores de intervención de la Unión Europea<sup>354</sup>.

Se trata de una norma muy necesaria, porque la separación jurídica de la política exterior de otras competencias exteriores es una operación extremadamente delicada y difícil de llevar a cabo en la práctica<sup>355</sup>.

De acuerdo con este objetivo, el artículo 40 TUE establece, por un lado, que:

*“La aplicación de la política exterior y de seguridad común se entenderá sin perjuicio de la aplicación de los procedimientos y del alcance respectivo de las competencias de las instituciones previstas en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión a que se refieren los artículos 3 a 6 de la Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.*

por otra parte también establece que:

*“La aplicación de las políticas previstas en dichos artículos se entiende también sin perjuicio de la aplicación de los procedimientos y del alcance respectivo de las competencias de las instituciones previstas en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente Capítulo.”*

La referencia a este artículo, también hecha por el artículo 275 TFUE, confiere al Tribunal el papel de garante de los poderes que ejercen las instituciones en las distintas políticas de la UE<sup>356</sup>. Como se mencionó anteriormente, esta formulación contiene una novedad parcial que está representada por el segundo apartado del artículo.

De hecho, si se mira más de cerca, la primera sección del artículo 40 es perfectamente idéntica a su forma anterior al Tratado de Lisboa, es decir, el antiguo artículo 47 del Tratado de la UE.

<sup>354</sup> VAN ELSUWEGEL, P., *The potential for inter-institutional conflicts before the court of justice: impact of the Lisbon treaty*, in M. Cremona, A. Thies (Eds.), *The European Court of justice and external relations: constitutional challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 115–136.

<sup>355</sup> RASPADORI, F., *La política exterior de la Unión Europea*. Instituciones e instrumentos de paz, Molracchi Editore, Perugia, 2007, p. 17 y sigs.

<sup>356</sup> ADAM, R., TIZZANO, A., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, op. cit. pag. 435.

La función de esta disposición también es idéntica, es decir, proteger las antiguas políticas comunitarias (ahora contenidas en el TFUE) de cualquier influencia o invasión de la PESC, regida por otra ley, la de la UE. Sobre esta base, en la fase anterior al Tratado de Lisboa, se desarrolló el papel de la TJUE en el contexto de la PESC<sup>357</sup>.

A través del control judicial, un acto que tenía un fundamento jurídico de la PESC, que en cambio debería haber sido adoptado sobre la base de un fundamento jurídico diferente, podía ser anulado por entrar en conflicto con las normas de los Tratados que regulan las competencias de la UE.

El segundo apartado, por el contrario, representa la novedad respecto al régimen anterior, ya que cumple la función sin precedentes de proteger el conjunto específico de normas jurídicas de la PESC, su carácter intergubernamental, de las competencias del TFUE. Básicamente, esto introduce la posibilidad de que se pida al Tribunal que revise si un acto adoptado en virtud del TFUE es en realidad un acto de la PESC<sup>358</sup>.

En el régimen anterior al Tratado de Lisboa, esta posibilidad no estaba prevista explícitamente, aunque en realidad se hizo realidad. De hecho, ya con ocasión de la sentencia sobre el Asunto Air Transit Visa, analizado en el capítulo anterior, el Tribunal había declarado que la aplicación de un procedimiento de toma de decisiones intergubernamental sería apoyada por el propio Tribunal cuando la presunta competencia comunitaria para adoptar el acto impugnado estaba legalmente ausente.

En concreto, el Tribunal anuló a continuación una decisión de la Comunidad Europea que había celebrado un acuerdo con los Estados Unidos sobre registros de nombres de pasajeros, ya que el acuerdo no entraba dentro del ámbito de competencia comunitaria, abriendo implícitamente el camino a la adopción de una nueva decisión basada en el antiguo título VI (tercer pilar) del TUE.<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> Asuntos de Centro-Com y Air Transit Visa.

<sup>358</sup> EECKHOUT, P., *EU External Relations Law 2nd edn*, Oxford, Oxford Academic, 2011, p.

<sup>359</sup> Asuntos acumulados C-317/04 y C-318/04 Parlamento Europeo contra Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales [...], Rec. p. I-4721.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Por esta razón, en la fase anterior al Tratado de Lisboa se trataba de garantizar la integridad del segundo y tercer pilar por defecto, es decir, estableciendo primero que la Comunidad no tenía competencia.<sup>360</sup>

Por lo tanto, en la práctica, el Tribunal, considerando el objetivo y el contenido de la medida impugnada, verificó si la Comunidad tenía competencia para adoptar la medida en cuestión y, en caso afirmativo, favoreció el ejercicio de esta competencia, incluso si la medida hubiera igualmente cumplido un objetivo de la UE en el ámbito de la PESC y/o del tercer pilar. Si, por el contrario, tal examen hubiera revelado que las CE no tenían la competencia pertinente, entonces habría sido posible un curso de acción conforme a los Títulos V o VI.

En virtud del nuevo artículo 40 TUE, ahora también se puede pedir al juez de la UE que compruebe si la aplicación de las políticas del TFUE afecta a la aplicación de los procedimientos y a la ampliación de los poderes de las instituciones en materia de PESC y, en caso afirmativo, que anule el acto TFUE impugnado.

Las nuevas disposiciones contenidas en el artículo 40 TUE han transformado, por tanto, la anterior prevalencia de la cláusula de subordinación al acervo comunitario a que se refería el anterior artículo 47 hacia la nueva *mutual non-affectation clause*.<sup>361</sup>

Según Bartoloni, por tanto, el nuevo artículo 40 TUE: “*Al excluir cualquier subordinación de las responsabilidades de la política exterior hacia otras políticas materiales, habría asumido una función diametralmente opuesta a la desempeñada anteriormente.*”<sup>362</sup>

Por lo tanto, esta elección puede verse como un intento por parte de los Estados miembros de adquirir un mayor control dando mayor relevancia a la PESC en comparación con las competencias comunitarias del TFUE.

Las consecuencias no son insignificantes, ya que en el nuevo escenario ya no podría utilizarse la mera verificación de la presencia de la competencia pertinente en el TFUE, porque esto en sí mismo no podría excluir la posibilidad del

---

<sup>360</sup> HILLION, C., *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, SSRN Electronic Journal, p. 16.

<sup>361</sup> VAN ELSUWEGE, P., *EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, op. cit.

<sup>362</sup> BARTOLONI, M.E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 173.

procedimiento PESC y, en última instancia, el cumplimiento de la segunda sección del Artículo 40 TUE.

Como consecuencia del nuevo apartado segundo del artículo 40, habría desaparecido el efecto atractivo que el objetivo comunitario equivalente ejercía sobre los objetivos de la PESC en el marco regulatorio anterior, como apunta Petralia<sup>363</sup>.

En este sentido Hillion señala que este cambio trae consigo la necesidad de modificar la técnica mediante la cual el Tribunal debe determinar específicamente los supuestos en los que es necesario atribuir el carácter PESC o TFUE a un asunto controvertido:

*“Las técnicas judiciales utilizadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que combinaban el enfoque del centro de gravedad y la precedencia de la competencia de la CE, ya no son del todo relevantes.”<sup>364</sup>*

Con el nuevo artículo 40 TUE, el Tribunal debe examinar activamente si existe un procedimiento PESC específico para la adopción del acto en cuestión y, en caso afirmativo, determinar si este procedimiento debería haberse seguido exclusivamente o en combinación con el procedimiento TFUE.

Dos factores empujan a la necesidad de cambiar la técnica jurídica mediante la cual se determina el cumplimiento del artículo 40 TUE: en primer lugar, los dos Tratados de la UE son jurídicamente iguales y esta igualdad impide dar prioridad a priori al TFUE; en segundo lugar, dado que todos los objetivos de la acción exterior de la UE se han combinado en el artículo 21.2 del TUE, la identificación de objetivos específicos de la PESC en relación con otras competencias externas a efectos de definir las competencias se ha vuelto aún más compleja que antes.

La doctrina sostenía que el Tribunal se enfrentaría a varias posibilidades para gestionar la situación creada por el nuevo artículo 40. Van Elsuwege sugiere un

---

<sup>363</sup> PETRALIA, V., *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune*, in *Federalismi.it* (23, 2017), disponible en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 10, consultado el 24/10/2024.

<sup>364</sup> HILLION, C., *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, op. cit. p. 17.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

enfoque sistemático. Cree posible que el Tribunal de Justicia imagine la relación entre la política exterior y otras políticas europeas como la relación entre una competencia general, es decir, la política exterior y competencias específicas, es decir, las otras relaciones exteriores.

En la práctica, considerando que el TFUE menciona directamente las áreas en las que la Unión tiene competencias externas, el Tribunal de Justicia podría concluir que el ámbito de la política exterior se limita a todo lo que no puede atribuirse a otras competencias externas.

Sería esencialmente una especie de aplicación del brocardo: por lo tanto *lex specialis, derogat lex generalis*, por lo tanto, incluso en ausencia de un principio de prevalencia de la acción comunitaria, se seguiría aplicando en detrimento del ámbito de la PESC<sup>365</sup>.

Según el autor, el hecho de que los objetivos de las políticas del TFUE, además de estar formulados de manera amplia, deban implementarse respetando los principios y persiguiendo los objetivos establecidos en el artículo 21.2 del TUE también impulsaría en esta dirección.

Este artículo, a diferencia del régimen anterior al Tratado de Lisboa, incorporaba los objetivos de la PESC que anteriormente se distinguían en el artículo 11 del TUE. El artículo 21.2 también exige que la política exterior se lleve a cabo dentro del marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la UE.

Una excepción importante en este caso sería el ámbito de la PCSD, que ciertamente representa un área muy bien definida y especificada. En términos prácticos, el Capítulo 2 del Título V del TUE sólo podría utilizarse como un campo residual intercalado entre el TFUE y la PCSD.

Una segunda forma en la que el Tribunal podría considerar restablecer una especie de preferencia por el método comunitario reside en la hipótesis de que el Tribunal de Justicia podría tender a preferir, en los casos en que sea posible,

---

<sup>365</sup> VAN ELSUWEGE, P., *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, op. cit. p. 57.

favorecer el método que involucre más al Parlamento Europeo en el proceso. toma de decisiones que garantice la unidad del marco institucional europeo.<sup>366</sup>

Finalmente, una tercera hipótesis es que en virtud de la inevitable dificultad de dividir el ámbito de la política exterior de otras relaciones exteriores, el Tribunal de Justicia podría utilizar un enfoque pragmático, mediante el cual de vez en cuando aún podría verse inducida a establecer una política judicial que conlleve llevar a cabo una búsqueda del propósito principal ampliando o reduciendo el alcance material de ciertas habilidades en comparación con otras. Esto conduciría - con el tiempo- a tipificar la clasificación de un acto dentro de una determinada naturaleza predominante.<sup>367</sup>

Evidentemente, siempre sigue siendo posible para el Tribunal de Justicia establecer la necesidad de basar el acto en bases jurídicas diferentes cuando, a título excepcional, se demuestra que el acto persigue simultáneamente múltiples objetivos o tiene múltiples componentes vinculados inseparablemente, sin que uno de ellos sea accesorio. al otro, de modo que sean aplicables disposiciones diferentes de los Tratados.

El artículo 40 del Tratado de Lisboa parece ser una prueba de fuego perfecta con respecto a la cuestión de ampliar el papel del Tribunal en el ámbito de la PESC.

El artículo nació con la idea de proteger el carácter intergubernamental de la PESC de las incursiones del alma comunitaria de otras relaciones exteriores.

Al hacerlo, sin embargo, previó lo regulado por la segunda frase del artículo 40, determinando así de facto una ampliación del papel del Tribunal que, por su parte, ahora está llamado a modificar la forma en que se establece la naturaleza jurídica de se verifica cualquier acto impugnado.

La particularidad de la competencia de control del cumplimiento del artículo 40 TUE reside en que, al incluir un determinado acto de la Unión en el ámbito de la acción comunitaria o de la PESC, el Tribunal de Justicia delimita lo que es controlable a nivel jurisdiccional y lo que no. En otras palabras, él mismo determina

---

<sup>366</sup> PETRALIA, V., *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune*, op. cit. p 11.

<sup>367</sup> BARTOLONI, M.E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, op. cit. p. 277.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

su ámbito de competencia ampliado por la nueva disposición prevista por la segunda frase del artículo 40.

Por tanto, en el control del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40.2 del TUE, se atribuye al Tribunal de Justicia, aunque sea implícitamente, una función interpretativa respecto de las disposiciones de la PESC.

**4.1.3. La excepción prevista en el artículo 275 párr. 1 c.2 del TFUE: el legado de Kadi**

De conformidad con el artículo 275 c. 2 TFUE, los jueces del Tribunal de Justicia tienen competencia para llevar a cabo el control de legitimidad de las decisiones que afectan directamente al ámbito jurídico de los individuos, previendo medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas específicas, adoptadas por el Consejo sobre la base de Título V, capítulo 2 TUE.

Esta excepción con respecto al ámbito de funcionamiento del Tribunal es completamente nueva; de hecho, o estaba prevista en el régimen anterior al Tratado de Lisboa.

La medida amplía directamente la competencia del Tribunal para actuar al establecer la competencia de los tribunales de la UE sobre acciones para anular medidas restrictivas contra sanciones individuales.<sup>368</sup>

Como se verá, se trata de una excepción sumamente relevante, no tanto por lo dispuesto en el Tratado en sí, sino porque el cambio de contexto geopolítico ha llevado a la Unión a utilizar mucho el instrumento de las sanciones, que finalmente se ha convertido en algo extremadamente típico de la proyección internacional de la UE.

Según fuentes oficiales de la propia Unión Europea, están vigentes sanciones que afectan a casi 5.000 personas y entidades y están activos 50 regímenes de sanciones de diversos tipos.<sup>369</sup>

---

<sup>368</sup> ECKES, C., *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction* op. cit. p. 500.

<sup>369</sup> Según el *web site* del Consejo de la Unión Europea, en octubre de 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-Different-types/>. Consultado el 13/10/2024.

El aumento de tamaño en el uso del instrumento ha llevado obviamente a un aumento de los litigios y de las intervenciones del Tribunal y, por lo tanto, ha ofrecido al Tribunal mismo numerosas oportunidades para pronunciarse sobre cuestiones como el papel y la protección de los derechos fundamentales en el contexto de la PESC.

Las medidas restrictivas adoptadas por la UE son medidas sancionadoras, utilizadas en relación con determinados objetivos de la PESC y, por tanto, reflejan las ambiciones y prioridades de la política exterior y de seguridad de la UE.<sup>370</sup>

Las disposiciones restrictivas pueden ser producidas esencialmente por dos centros de producción diferentes: pueden ser dictadas sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>371</sup>, o pueden ser dictadas directamente por la UE, en el contexto de la política exterior y de seguridad común.

En este caso, las sanciones son propiamente una expresión del desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, que identifican cuestiones de interés general para la convergencia de sus acciones en el marco de la política exterior común.<sup>372</sup>

Las sanciones adoptadas en el desarrollo de la PESC pueden afectar a diversos objetivos: pueden dirigirse contra personas físicas o jurídicas o contra entidades u organismos que tengan vínculos de algún modo demostrables con el objeto de la política PESC perseguida; terceros estados pueden ser sancionados directamente si pensamos en el caso de las limitaciones a las importaciones y exportaciones o la imposición de un tope al precio de un determinado bien; por último, los sujetos internos que ocupan cargos públicos pueden ser sancionados, por ejemplo en el caso de las medidas restrictivas para todos los miembros de la Duma Estatal rusa que el 15 de febrero de 2022 votaron a favor del llamamiento al

---

<sup>370</sup> PALADINI, L., *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, (XIV, 2), 2009, p. 349 y ss.

<sup>371</sup> Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La Unión Europea no es directamente miembro de la ONU, pero sus estados miembros sí lo son.

<sup>372</sup>MIRÓ COLMENÁREZ, P. J; MARTÍNEZ ALFARO, L. F., *El principio de solidaridad en el ámbito de la política común de asilo de la Unión Europea*. En *Aproximación multidisciplinar a la criminalidad organizada y al terrorismo internacional*. Sotec Editorial, 2021. p. 339.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

presidente Putin para que reconociera la independencia de las repúblicas de Donetsk y Lugansk.

Para clasificar los distintos tipos de medidas sancionadoras podemos considerar estas medidas en relación con el activo que pretenden afectar: sanciones de carácter financiero, como el congelamiento de cuentas corrientes; sanciones de carácter comercial, normalmente el embargo del comercio de uno o más productos; sanciones destinadas a la movilidad internacional, normalmente la prohibición de expedir un visado; sanciones políticas, como el boicot de un determinado evento deportivo.

Recientemente, considerando la creciente importancia de los canales de transmisión de los medios de comunicación, se han introducido medidas sancionadoras destinadas a limitar la transmisión o distribución por cualquier medio de comunicación, ya sea digital o analógico, de cualquier contenido audiovisual.

En este caso, el dispositivo sancionador suele prohibir a determinados operadores difundir directa o indirectamente contenidos de determinadas personas físicas o jurídicas.<sup>373</sup>

La aplicación de las medidas sancionadoras puede confiarse, según la naturaleza de la sanción, a cada Estado miembro llamado a actuar sobre la base del principio de colaboración leal o, alternativamente, a una fuente comunitaria específica, un reglamento, en el caso de las medidas. que por su propia naturaleza implican el ejercicio de competencias de la Unión Europea.

El carácter punitivo de estos instrumentos, que pueden dirigirse a situaciones jurídicas de personas físicas o jurídicas, conlleva inevitablemente la necesidad de conceder prioridad a la consecución de los objetivos de política exterior y de seguridad de la UE, con el derecho de defensa y la presunción de inocencia de los afectados.

Por tanto, la competencia del juez europeo debe equilibrar estos dos aspectos. Por un lado, el juez no puede realizar una valoración sobre las consideraciones realizadas por el Consejo sobre las pruebas y hechos que justifican tales medidas;

---

<sup>373</sup> Por ejemplo, se puede considerar el caso de la Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, adoptada en el contexto de la invasión rusa de Ucrania.

por otra parte, deberá verificar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, así como la ausencia de error manifiesto de valoración de los hechos y desviación de poder.

Todo esto incluso cuando el impulso para la sanción proviene del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>374</sup>

Corresponde, por tanto, al juez europeo verificar que la base fáctica sea suficientemente sólida, considerando la exactitud material de los hechos expuestos ante el tribunal y su valor probatorio en relación con las circunstancias del caso y a la luz de las eventuales observaciones presentadas, en particular, por la persona interesada. Cree que es posible que el Tribunal imagine la relación entre la política exterior y otras políticas europeas como la relación entre una competencia general, es decir, la política exterior, y competencias específicas, otras relaciones exteriores.

La introducción de las disposiciones del artículo 275 del TFUE, como se ha mencionado, representa una completa innovación, ya que tal posibilidad no estaba prevista en el régimen anterior a Lisboa.

Esta innovación surge de la necesidad de introducir en los Tratados los resultados de la jurisprudencia anterior, representada simbólicamente, en particular, por la sentencia del Tribunal en el Asunto Kadi<sup>375</sup>. A través de la sentencia Kadi, el Tribunal reafirmó la incompresibilidad de los valores del estado de derecho y de la libertad mencionados en el artículo 2 del Tratado de la UE y especificados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.<sup>376</sup>

Antes de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, las sanciones económicas estaban reguladas por los artículos 60 TCE y 301 TCE. El artículo 60, apartado 1, establecía que, en los casos previstos en el artículo 301, la Comunidad

---

<sup>374</sup> POLLICINO, O., MUTO, G., *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, en revista.eurojus.it, (4), 2023, pp. 95–96.

<sup>375</sup> Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas.

Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-402/05P>. Consultado el 10/07/2025).

<sup>376</sup> GIANFRANCESCO, E., *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Disponible en:

[www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paer/0267\\_gianfrancesco.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paer/0267_gianfrancesco.pdf), p. 11. Consultado el 01/07/2025.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

podría adoptar medidas que afectaran a los movimientos de capitales y a los mecanismos de pago hacia terceros Países.

Según el artículo 301 CE, si una posición común o una acción común previera una acción comunitaria para interrumpir o reducir, total o parcialmente, las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptaría, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, las medidas urgentes necesarias mediante un reglamento.

En efecto, el artículo 301 CE especifica que:

*“Cuando una posición común o una acción común, adoptada con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión”.*

Como se puede observar, el sistema sancionador anterior al Tratado de Lisboa preveía la adopción de sanciones sobre una doble base jurídica, una del segundo pilar (es decir, la PESC) en el momento de emitir la posición o acción común, y otra del primer pilar porque las relaciones económicas con terceros países eran competencia de la comunidad.

El control del Tribunal de Justicia a partir del espacio ofrecido por la medida del primer pilar permitió la intervención del Tribunal también en el ámbito de la política exterior, permitiendo a los jueces ejercer un control judicial, aunque indirectamente, también en el contexto de la PESC.

Además, como recuerda Brkan,<sup>377</sup> considerando que una parte importante de las sanciones económicas de la CE aplicaban las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Tribunal acabó interpretando o juzgando indirectamente la validez de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

---

<sup>377</sup> BRKAN, M., *The role of the European Court of Justice in the field of common foreign and security policy after the Treaty of Lisbon: new challenges for the future* in P. J. Cardwell (eds), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* Springer Publisher, The Hague, 2012 p. 105.

En la citada sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia aceptó el recurso de apelación de los recurrentes, anulando la sentencia de primera instancia. El Tribunal invalidó el reglamento europeo resultante de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU porque no se ajusta al derecho de la UE. De hecho, el Tribunal, si bien reconoció que no tiene competencia para juzgar la legitimidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad, consideró que podía expresar su opinión sobre las normas de la UE, en este caso específico el Reglamento (CE) del Consejo de 27 de mayo de 2002, no. 881.

Este reglamento, adoptado para cumplir las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, implicaba la obligación de bloquear las cuentas bancarias del Sr. Kadi. El Tribunal anuló el reglamento por considerar que no cumplía ciertos principios fundamentales de la Unión Europea.

El fallo de Kadi fue importante desde muchos puntos de vista pero con respecto al tema de este párrafo hay dos puntos relevantes: el primero es que a través de Kadi se admitió la posibilidad de dictar sanciones contra personas naturales o jurídicas. Como se ha mencionado anteriormente, los artículos 60 CE y 301 CE sólo preveían un tipo de sanción económica, a saber, sanciones contra terceros Países. Los Tratados no preveían expresamente sanciones contra personas físicas o jurídicas.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el Asunto Kadi confirmó que la adopción de sanciones económicas contra personas físicas o jurídicas era posible utilizando una base jurídica adicional, el artículo 308 CE.<sup>378</sup> También en este caso, en contra de lo sostenido por el Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia subrayó que el artículo 308 TCE exigía expresamente que la medida, es decir, la sanción individual en este caso pudiera dictarse pero debía tener como objetivo alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad.

---

<sup>378</sup> Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 308: Cuando la acción de la Comunidad resulte necesaria para alcanzar, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto competencias de acción para esa previa solicitud, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones oportunas.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Por tanto, el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 308 del TCE sostuvo que los artículos 60 y 301 CE en realidad perseguían un objetivo comunitario, precisamente porque prevén la facultad de la Comunidad de imponer sanciones económicas. Como tales, son la expresión de un objetivo subyacente implícito, a saber, el de hacer posible la adopción de tales medidas mediante el uso eficiente de un instrumento comunitario.<sup>379</sup>

La segunda razón por la que el fallo Kadi es extremadamente relevante tiene que ver con el derecho internacional y la protección de los derechos humanos.

En la sentencia Kadi, el Tribunal afirmó que consideraba insuficiente el procedimiento de revisión ante el Comité de Sanciones de la ONU, afirmando que este procedimiento no ofrece ninguna garantía de protección judicial y que los individuos no tienen oportunidad de hacer valer sus derechos.<sup>380</sup>

Por esta razón, el propio Tribunal estableció que hasta que las Naciones Unidas hubieran proporcionado una protección adecuada de los derechos humanos, el propio Tribunal de Justicia tenía derecho a garantizar la protección de los derechos humanos con respecto a las medidas de implementación de la Comunidad.<sup>381</sup>

Al realizar esta anulación, el Tribunal introdujo un criterio de resolución para una posible antinomia. De hecho, si el Tribunal de Justicia hubiera considerado que no podía intervenir, es decir; que no podía anular el Reglamento a pesar de considerar insuficiente la protección de los derechos del demandante garantizada por el sistema de las Naciones Unidas, los Estados miembros que son efectivamente miembros de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, nos encontraríamos con dos fuentes de Derecho en total contradicción: la fuente de la ONU, es decir, la resolución del Consejo de Seguridad que favoreció la congelación de los fondos del Kadi, y la fuente comunitaria, es decir, el Tribunal, que consideró que la primera no era adecuada para protegiendo los derechos del recurrente.

---

<sup>379</sup> Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05, sentencia, apartado 226.

<sup>380</sup> *Ibidem*, p. 322.

<sup>381</sup> TZANAKOPOULOS, A., *The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgments* in AVBELJ, M., FONTANELLI, F., MARTINICO, G., *Kadi on trial: a multifaceted analysis of the Kadi judgment*, Routledge, Oxford, 2016, p. 121-134.

La importancia de esta sentencia reside en que, por tanto, ha modificado, dejando inalterados los efectos nocivos ya producidos, la jerarquía de las fuentes del Derecho en las relaciones entre la UE y el Derecho internacional, en el caso concreto producido por el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>382</sup>

El legado de la sentencia Kadi, que supone un mayor aumento del margen de intervención del Tribunal, queda perfectamente visible en el Tratado de Lisboa en dos artículos diferenciados: el artículo 215 y el artículo 275 del TFUE.

El primero introduce la posibilidad de dictar sanciones contra personas físicas o jurídicas en el ámbito de la PESC; el segundo supone que pueden ser impugnadas judicialmente incluso cuando sean directamente una expresión de la PESC, con el fin de proteger el principio de legalidad y tutela judicial efectiva.

Esto último, no obstante, pudiera resultar discutible considerando que el artículo 275 TFUE señala que el TJUE no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

Por más que, de otro lado, el Tribunal de Justicia resulta competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la UE, así como para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del Tratado citado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo 2 del Título V del Tratado de la UE por las que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

Por último, cabe subrayar que estamos hablando de una ampliación del papel del Tribunal en el contexto de la PESC porque la posibilidad prevista por el artículo 275 se refiere a medidas restrictivas adoptadas directamente en el marco de la PESC y esta facultad se suma a la de recurso ante los tribunales contra las medidas adoptadas a nivel comunitario en aplicación de medidas de la PESC ya reconocidas y discutidas anteriormente en varios casos, incluido Kadi.

---

<sup>382</sup> BARTOLONI, M.E., *L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, (I, 2006) p. 317 y ss.

#### CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

A continuación se analizó el alcance de la relación entre la PESC y el Tribunal de Justicia codificado por el Tratado de Lisboa, revisaremos la acción concreta del Tribunal en relación con la PESC en los años posteriores a la entrada en vigor del propio Tratado, verificando cómo ha desempeñado su papel dentro de las distintas competencias potencialmente ejercibles.

#### 4.2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA COMPETENCIA CONSULTIVA

##### 4.2.1. Las fuentes de la competencia consultiva del Tribunal de Justicia en materia de acuerdos PESC

Una vez definido el perímetro de la relación entre la PESC y el Tribunal de Justicia según los Tratados, podemos analizar los distintos ámbitos de intervención del Tribunal clasificándolos en función de macro áreas de intervención, cada una de las cuales se basa en una disposición de los Tratados.

El primer ámbito de intervención se refiere a la denominada competencia consultiva del Tribunal de Justicia que surge en virtud del artículo 218 del TFUE, considerando que, de manera simplificada, la acción exterior de la UE se divide en dos partes, como son, la negociación de tratados (regulada en el TFUE) y la PESC (regulada en el TUE).

Por tanto, en este apartado nos centraremos, específicamente, en el análisis de la competencia atribuida al Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la aplicabilidad de esta competencia en el caso en que el tratado objeto del dictamen de compatibilidad entre dentro del ámbito de aplicación de la PESC.

La competencia del Tribunal de Justicia en el presente asunto surge de una forma que no está codificada explícitamente por los Tratados sino que surge de la intersección de dos artículos diferentes: el artículo 37 TUE y el artículo 218 TFUE. El artículo 37, ubicado en el Capítulo II del TUE, que trata de la PESC, establece la competencia de la UE para celebrar acuerdos con estados u organizaciones internacionales en las materias propias del Capítulo II del TUE.

En cambio, el artículo 218 del TFUE regula los procedimientos para celebrar acuerdos con terceros. El procedimiento único para la celebración de acuerdos

prevé un par de excepciones: las excepciones para los acuerdos comerciales reguladas por el artículo 207 TFUE, y las excepciones previstas para los acuerdos sobre tipos de cambio y sobre regímenes monetarios y cambiarios, reguladas por el siguiente artículo 219 TFUE.

Fuera de estas excepciones, el papel central en la celebración de acuerdos se atribuye al Consejo, que de conformidad con el apartado 2 autoriza la apertura de negociaciones, define las directrices de negociación, autoriza la firma y concluye los acuerdos.

La disposición siguiente del artículo 218 establece que la Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad podrán formular recomendaciones al Consejo.

A continuación, el propio Consejo adopta una decisión que autoriza el inicio de las negociaciones y designa, según el objeto del acuerdo previsto<sup>383</sup>, al negociador o al jefe del equipo negociador de la UE.

En cuanto a las recomendaciones, el papel del Alto Representante sustituye al de la Comisión si el acuerdo previsto se refiere exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común. Esta diferenciación establecida respecto de la facultad de elaborar recomendaciones al Consejo por la naturaleza del acuerdo se repite también respecto del problema de definir en cada momento la figura del negociador.

En este sentido, es posible creer que la disposición del TFUE implica que la Comisión debería ser la negociadora de los acuerdos comunitarios, es decir, aquellos que encuentran su base jurídica en el TFUE, mientras que el papel de negociación debería delegarse en la figura del Alto Representante y los acuerdos PESC, es decir, aquellos acuerdos que encuentran su base jurídica en el artículo 37 TUE.

Como recuerda Mignolli, en última instancia sería necesaria una delegación mixta, compuesta por personal de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción

---

<sup>383</sup> Artículo 218, apartado 2, del TFUE.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Exterior, para la negociación de acuerdos con bases jurídicas mixtas PESC y TFUE.<sup>384</sup>

Esta línea divisoria entre los acuerdos estipulados sobre la base del artículo 37 TUE y los demás puede leerse también en la disposición siguiente. De conformidad con esta disposición, a propuesta del negociador<sup>385</sup>, el Consejo adopta una decisión por la que se autoriza la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de su entrada en vigor<sup>386</sup> y adopta finalmente la decisión sobre la celebración del acuerdo.<sup>387</sup>

Precisamente en el párrafo sexto el TFUE confirma la especificidad de los procedimientos de adopción de acuerdos. De hecho, el párrafo prevé una triple división de los métodos para adoptarlos en función de su naturaleza.

La letra a) prevé los casos en los que la decisión de adopción debe adoptarse sujeta a la aprobación del Parlamento Europeo<sup>388</sup>; en la letra b), sin embargo, para todos los demás casos sólo se prevé la consulta al Parlamento mediante dictamen.

Finalmente, la tercera opción se refiere a los casos en los que el acuerdo se refiere exclusivamente a la política exterior, y en esta situación el papel del Parlamento queda totalmente excluido.

También se prevé una diversificación de los procedimientos en lo que respecta a los mecanismos de votación en el Consejo. De conformidad con el

---

<sup>384</sup> MIGNOLLI, A., *La acción exterior de la Unión Europea y el principio de coherencia*, Jovene editore, Nápoles, 2009, p 215.

<sup>385</sup> De conformidad con el apartado 4, el Consejo conserva en cualquier momento la facultad de dar instrucciones al negociador o establecer comités especiales que serán consultados durante las negociaciones. TFUE, artículo 2018, apartado 4.

<sup>386</sup> *Ibidem*, apartado 5.

<sup>387</sup> *Ibidem*, apartado 6.

<sup>388</sup> “i) acuerdos de asociación; ii) acuerdo sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; iii) acuerdos que crean un marco institucional específico mediante la organización de procedimientos de cooperación; iv) acuerdos que tengan implicaciones financieras importantes para la Unión; (v) acuerdos que afecten a sectores a los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario o el procedimiento legislativo especial cuando se requiere la aprobación del Parlamento Europeo.” TFUE, artículo 218, apartado 6.

apartado 8 del artículo 218, el Consejo decide por mayoría cualificada durante todo el procedimiento.

En cambio, decide por unanimidad: los acuerdos con los países a que se refiere el artículo 212<sup>389</sup>, convenios de asociación; el acuerdo de adhesión de la UE al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>390</sup>, y cuando el acuerdo afecte a un sector para el que se requiere unanimidad para la adopción de un acto de la Unión Europea. Esta última disposición incluye los casos de acuerdos que afectan principalmente a la política exterior y de seguridad común.

De la lectura de los apartados del artículo 218 se desprende claramente que, a pesar de la unificación del procedimiento para la celebración de los acuerdos, los acuerdos PESC conservan algunas particularidades que afectan a las tres fases: la fase inicial, la fase de negociación y la fase de adopción de la decisión de conclusión.

En la fase inicial, el Alto Representante resurge más como una figura del Consejo con poderes de representación exterior que como miembro de la Comisión. En esta fase, el Alto Representante tiene poder de iniciativa, es decir, recomendar el inicio de negociaciones, y la conducción de la negociación.

En estas disposiciones conviven las habituales tendencias a la fragmentación y a la integración ya observadas anteriormente, ya que esta solución, si bien delimita la especialidad y la fragmentación de la PESC, constituye sin embargo un paso adelante en la eficacia de la representación extranjera en comparación con la situación anterior en la que los acuerdos PESC eran negociado por la presidencia rotatoria, con evidentes problemas de coherencia global de las políticas europeas en la materia.

---

<sup>389</sup> Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países distintos de los en desarrollo.

<sup>390</sup> Respecto a lo cual se prevén mayores cargas procesales relativas a los Estados miembros ya que, «la entrada en vigor [del TEDH ed.] requerirá también la aprobación de los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales».

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESCA  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

En cuanto a la fase final de los acuerdos, su celebración, el artículo 218 se inclina hacia la hipótesis de que los acuerdos relativos a la PESCA se celebren por unanimidad, como los actos de la UE en este sector<sup>391</sup> se celebran por unanimidad.

El apartado 11 del artículo define el papel del Tribunal de Justicia en este ámbito. De hecho, según el Tratado de Lisboa: *“Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo previsto con los Tratados”*<sup>392</sup>.

El papel de esta disposición es muy relevante, en primer lugar, porque se trata de una facultad que no está limitada por obligaciones de carácter concertado entre los sujetos que tienen derecho a solicitar el dictamen. De hecho, el derecho concedido al Consejo, al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros a solicitar el dictamen del Tribunal puede ejercerse individualmente, sin ningún acuerdo previo entre ellos.

El Tribunal expresó esta orientación sobre la naturaleza del artículo 218 en el Dictamen 1/09 de 8 de marzo de 2011<sup>393</sup>.

Al respecto, el texto del dictamen señala que:

*“El derecho a proponer una solicitud de dictamen, de conformidad con el artículo 218, n. 11 del TFUE no exige, como condición previa, un acuerdo definitivo entre las instituciones afectadas. Además [el dictamen puede solicitarse] sin esperar el resultado final de un procedimiento legislativo relacionado.”*<sup>394</sup>

---

<sup>391</sup> Sin embargo, como señala Mignolli, la formulación no explícita de la obligación de adoptar la decisión de concluir por unanimidad en realidad deja abierta la posibilidad de que el Consejo Europeo, utilizando la posibilidad que ofrece el artículo 31, núm. 3 del TUE, deciden - por unanimidad - ampliar el poder de votación por mayoría cualificada a la adopción de una decisión sobre la celebración de un acuerdo PESCA. En A. Mignolli, *La acción exterior de la Unión Europea y el principio de coherencia*, op. cit. pag. 217.

<sup>392</sup> Artículo 218 del TFUE, apartado 11.

<sup>393</sup> TJUE, Dictamen 1/09 de 8.3.2011, relativo a una solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218, n. 11, TFUE, propuesto al Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2009 por el Consejo de la Unión Europea. Disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80233&pageIndex=0&dclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9741781>. Consultado el 14/09/2024.

<sup>394</sup> *Ibidem*, párrafo 55.

Según el Tribunal, este derecho de recurso es posible incluso cuando el acuerdo requiere nuevas medidas por parte de la Unión Europea para entrar en vigor y ser operativo. En efecto, en el párrafo siguiente, el Tribunal recordó que:

*“[...] el hecho de que la adopción del acuerdo en cuestión sólo pueda tener lugar después de la consulta, o más bien de la aprobación, del Parlamento y de que la adopción de cualesquiera medidas legislativas complementarias dentro de la Unión Europea[...], son sujeto a un procedimiento legislativo que involucra a esta institución no afecta el poder otorgado al Consejo, de conformidad con el artículo 218, n. 11, TFUE, para solicitar un dictamen del Tribunal de Justicia”.*<sup>395</sup>

Además, la segunda parte del apartado 11 revela que el término dictamen no representa en absoluto un instrumento de importancia secundaria, sino, por el contrario, un instrumento altamente vinculante, ya que cuando el Tribunal de Justicia se expresa negativamente sobre el cumplimiento de los Tratados por el proyecto de acuerdo en cuestión de la solicitud de opinión, este acuerdo previsto no puede entrar en vigor, salvo modificaciones del mismo o revisión de los tratados<sup>396</sup>.

Baroncini recuerda que, como consecuencia de las disposiciones del Tratado, un dictamen negativo del Tribunal siempre ha llevado a la renegociación de los acuerdos propuestos de manera que sean coherentes con el ordenamiento jurídico de la Unión Europea<sup>397</sup>.

El único caso contrario en el que se preveía una revisión de los Tratados se refería a la adhesión al TEDH: en este último caso, de hecho, tras la declaración de incompetencia del Tribunal de Justicia en el dictamen 2/94, se procedió a una revisión de los Tratados, introduciendo, en la última Conferencia Intergubernamental, una doble base jurídica que codifica a la vez la obligación de adhesión<sup>398</sup> y un procedimiento muy específico insertado precisamente en el artículo 218 TFUE ya visto anteriormente.

---

<sup>395</sup> Ibidem, párrafo 56.

<sup>396</sup> Artículo 218 del TFUE, apartado 11.

<sup>397</sup> BARONCINI, E., *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in Cuadernos de derecho transnacional, (5, 2013), p. 35.

<sup>398</sup> TUE, Artículo 6, apartado 2.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESCA  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

La lógica del apartado 11 tiene un carácter defensivo y preventivo y tiene por misión gestionar las consecuencias de la naturaleza particular de la Unión Europea. De hecho, debemos recordar, como punto de partida, el carácter *sui generis* de la Unión Europea y el doble problema de la división de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea y entre las instituciones de la propia UE.

Por tanto, la norma pretende evitar que una vez finalizado un acuerdo sobre la base del derecho internacional, un estado miembro o una institución pueda invocar su incompatibilidad con su propio derecho interno o con sus propias prerrogativas institucionales.

Evidentemente, este problema también se presenta en el caso de los acuerdos internacionales firmados por los Estados según las normas del derecho internacional.<sup>399</sup>

Según las normas del derecho internacional, la violación de una norma interna sobre la competencia para celebrar tratados no puede ser invocada por un Estado como invalidante de su consentimiento salvo en el supuesto restrictivo a que se refiere el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Según la Convención:

*“El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido expresado en violación de una norma de su derecho interno relativa a la competencia para celebrar tratados no puede ser invocado por ese Estado como un defecto en su consentimiento, a menos que la violación no sea manifiesta y no se refiere a una norma de su derecho interno de importancia fundamental. 2) Una violación es manifiesta si es objetivamente evidente para cualquier Estado que actúe en la materia de conformidad con la práctica habitual y de buena fe.”<sup>400</sup>*

El artículo 218, por tanto, establece el procedimiento de dictamen del Tribunal de Justicia, porque quiere impedir la aprobación por parte de la Unión de acuerdos que puedan ser considerados posteriormente incompatibles con el

---

<sup>399</sup> CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, ob. cit. 87.

<sup>400</sup> Convención de Viena.

ordenamiento jurídico europeo, bajo el perfil de respeto al principio de atribución, así como las demás reglas expresadas por los tratados.<sup>401</sup>

Para evitar que la UE incurra en tales dificultades diplomáticas, con consecuencias importantes para todas las partes interesadas, incluidos los terceros Estados implicados, el Tratado ha establecido para el Tribunal un considerable margen de discrecionalidad a la hora de evaluar la admisibilidad de la solicitud de dictamen que se le dirige, permitiendo así al Tribunal poder producir una serie de dictámenes útiles para la definición y el fortalecimiento de la dimensión jurídica de las relaciones exteriores europeas y su coherencia.<sup>402</sup>

Finalmente, para subrayar la relevancia de este artículo, se recuerda que en el citado dictamen 1/09 del Tribunal los jueces, abordando los requisitos necesarios para considerar admisible la solicitud de dictamen, establecieron que el Tribunal puede ser remitida, con ciertas condiciones, incluso antes de que comiencen las negociaciones, incluso cuando existan opciones alternativas con respecto a los textos finales.<sup>403</sup>

Puede observarse una clara diferencia entre lo dispuesto en los primeros párrafos del artículo 218 y lo dispuesto en el párrafo undécimo. De hecho, mientras que el procedimiento relativo a la estipulación de acuerdos de facto prevé procedimientos diferenciados según la tipología, el párrafo undécimo no prevé ninguna distinción entre el establecimiento de la competencia consultiva del TJUE en el contexto de la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales sobre la PESCA y los de otros ámbitos de acción de la UE.

Además, nada impedía a las partes contratantes establecer en los acuerdos PESCA una diferenciación en relación con esta competencia del Tribunal.<sup>404</sup> Además,

---

<sup>401</sup> CONDINANZI, M., MASTROIANNI, R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>402</sup> ADAM, S., *La procédure d'avis devant la Court de Justice de l'Union européenne* Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 464.

<sup>403</sup> TJUE, Dictamen 1/09 de 8.3.2011, op. cit. p. 53.

<sup>404</sup> También en relación con otros tipos de acuerdos, las partes contratantes han querido reiterar la opinión consultiva del Tribunal. Por ejemplo, el artículo 207 del párrafo 5 establece que los acuerdos relativos al sector de los transportes «están sujetos al título VI de la tercera parte y al artículo 218».

#### CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

esta competencia para emitir dictámenes también en el ámbito de la PESC no se ve explícitamente negada por otros artículos de los Tratados<sup>405</sup>.

Por tanto, la naturaleza de la competencia consultiva surge sin duda como una expresión de la competencia general atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 19 del TUE, pero también puede verse como una tercera excepción al mecanismo de excepción garantizado por los Tratados a la competencia del Tribunal en materia de el ámbito de la PESC.

Esta excepción, aunque no prevé una cita explícita de la PESC sino que se limita a no excluirla, se suma a las dos excepciones previstas en el artículo 24 del TUE<sup>406</sup>.

#### 4.2.2. Virtualidad del TJUE como garantía de negociación y celebración de acuerdos internacionales

La naturaleza de una verdadera tercera excepción al régimen de exclusión del Tribunal de la PESC está íntimamente relacionada con la naturaleza de la disposición del párrafo 11 del artículo 218. Según el propio Tribunal, la función del artículo 218 responde a la necesidad de garantizar la negociación y celebración de acuerdos internacionales en un marco de claridad y coherencia<sup>407</sup>.

Al querer sugerir una interpretación extremadamente restrictiva del margen de intervención del Tribunal de Justicia, se podría pensar que el Tribunal no tiene en realidad esta competencia consultiva en el contexto de los acuerdos de la PESC. Pero tal conclusión sería imposible de alcanzar.

Aunque no figura en el artículo 24 del TUE, la competencia consultiva del Tribunal también en el contexto de los acuerdos PESC con terceros países es literalmente inevitable. Por ejemplo, tomemos el caso de un acuerdo en el que

---

<sup>405</sup> WESSEL, R., *Resisting Legal Facts: Are CFSP Norms as Soft as They Seem?*, in *European Foreign Affairs Review* (20, 2015), p. 140.

<sup>406</sup> NEKMOUCHE, M., *L'extension des compétences de la Cour de justice*, in J. Rossetto (eds.), *Quel avenir pour l'intégration européenne?* Presses universitaires François Rabelais, Tours, 2010, p. 65.

<sup>407</sup> Asunto C-658/11, p. 50.

coexisten aspectos PESC y no PESC. Si el Tribunal tuviera derecho a juzgar únicamente los aspectos del acuerdo no relacionados con la PESC, en realidad todavía podría tener que juzgar todo el acuerdo con carácter consultivo para verificar el cumplimiento de la *mutual non-affectation clause*, es decir, el cumplimiento de las fronteras entre las zonas PESC y no PESC.

Sería entonces tarea del Tribunal de Justicia distinguir los contenidos PESC y no PESC del acuerdo, y luego limitar su control de compatibilidad a este último.

Como puede verse, por lo tanto, incluso este enfoque extremadamente restrictivo sobre los límites constitucionales de la competencia del Tribunal de Justicia en relación con las disposiciones de la PESC todavía requeriría que el Tribunal examinara primero todas las disposiciones de contenido del acuerdo para establecer su posible naturaleza PESC de el acuerdo.

Por lo tanto, el Tribunal seguiría ejerciendo una función interpretativa sobre la totalidad del acuerdo, con el fin de caracterizar su contenido y, en consecuencia, establecer el alcance de su control.

Una interpretación tan restrictiva del margen de intervención del tribunal, además de ser concretamente inviable, también sería disfuncional, ya que, como nos recuerda Hillion, si se negociara y concluyera un acuerdo PESC (en su totalidad o en parte) en violación de los Tratados, el compromiso internacional de la UE probablemente sería defectuoso, lo que plantearía cuestiones sobre una posible responsabilidad internacional de la UE en su conjunto y no sólo de la PESC.<sup>408</sup>

La lectura del apartado 11 del artículo 218 conduce inevitablemente a permitir al Tribunal verificar la compatibilidad en el contexto de la competencia consultiva tanto en relación con los contenidos de la PESC como de los no pertenecientes a la PESC<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> HILLION, C., *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2388165.

<sup>409</sup> Ni siquiera en el régimen regulatorio anterior al Tratado de Lisboa la competencia ante del Tribunal estaba sujeta a la condición de que el acuerdo en cuestión fuera un acuerdo exclusivamente comunitario (es decir, de competencia exclusiva de la CE). A menudo, el objetivo del dictamen solicitado era precisamente determinar si el acuerdo en

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Del análisis de los artículos 37 TUE y 218 TFUE, por tanto, podemos decir que la competencia consultiva del TJUE se aplica plenamente, sin distinciones procesales ni sustanciales, incluso en el caso de que el dictamen de compatibilidad se solicite en el contexto de acuerdos estipulados en el ámbito de la PESC, ya que esto corresponde a la ya mencionada naturaleza inextricablemente plural de la política exterior.

Actualmente, el Tribunal de Justicia aún no ha sido llamado a pronunciarse, con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE, sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional, cuyo objeto principal se refiere a la PESC, con el Derecho de la Unión Europea.

Sin embargo, doctrinalmente se cree que el Dictamen 2/2013 relativo a la adhesión de la Unión Europea al TEDH aporta elementos útiles para extraer algunas reflexiones significativas sobre la posibilidad de atribuir al Tribunal competencia sobre el ámbito de aplicación de la PESC en el seno de la Unión Europea.

La cuestión de las negociaciones para la adhesión europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>410</sup> ha estado varias veces en el centro de la atención del Tribunal de Justicia. De hecho, el Tribunal fue llamado a expresar su opinión en dos intervenciones separadas sobre la compatibilidad previa del proyecto de adhesión de la UE al TEDH con el Derecho de la Unión Europea, una primera vez en 1994 y una segunda vez en 2013.

En particular, en el contexto del primer dictamen 2/94, el Consejo pidió al Tribunal que evaluara la compatibilidad del acuerdo de adhesión de la Comunidad al TEDH con el Derecho comunitario.<sup>411</sup>

---

cuestión debería ser celebrado únicamente por la Comunidad. Por ejemplo puedes ver: la opinión 1/75 Costo estándar local; dictamen 2/91 Convenio núm. 170 de la OIT sobre seguridad en el uso de sustancias químicas en el trabajo; dictamen 2/00 Protocolo de Cartagena.

<sup>410</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos, disponible en: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_spa](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa). Consultado el 19/09/2024.

<sup>411</sup> TJUE, Dictamen 1/94 de 28.3.1996. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CV0002\\_SUM&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CV0002_SUM&from=GA). Consultado el 14/09/2024.

En esta ocasión la competencia consultiva del Tribunal de Justicia estaba prevista en el artículo 228, apartado 6 del Tratado, que permitía solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo previsto con las disposiciones del propio Tratado. Este mecanismo, según el TJ:

*“es un procedimiento particular de colaboración entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y las instituciones comunitarias y los Estados miembros, por otra, con el que el Tribunal está llamado a garantizar, [...] el respeto de la ley en la interpretación y aplicación del Tratado en una fase anterior a la celebración de un acuerdo que puede dar lugar a controversias sobre la legitimidad de un acto comunitario de celebración, ejecución o ejecución.”<sup>412</sup>*

Por tanto, a través del procedimiento excepcional definido por el Tratado, el Tribunal pretendía evitar las complicaciones que pudieran surgir, tanto a nivel comunitario como internacional: *“de una posible decisión judicial que declare un acuerdo internacional, vinculante para la Comunidad, incompatible, ya sea por su contenido o por el procedimiento seguido en su estipulación, con las disposiciones del Tratado.”<sup>413</sup>*

El Tribunal de Justicia se enfrentó a la cuestión de si la adhesión de la CE al TEDH era compatible con el Tratado en una fase muy temprana de las negociaciones, cuando aún no se había decidido el inicio de las mismas.

En ese contexto, el Tribunal había considerado que todavía podía emitir una opinión sobre la competencia de la Comunidad para proceder con dicha adhesión: «dado que el objetivo general del Convenio, las materias reguladas en él y el alcance institucional de la adhesión de la Comunidad son perfectamente conocido. »<sup>414</sup>

Según el Tribunal, según el Derecho comunitario de la época, la Comunidad no era competente para adherirse a la TEDH por dos motivos. En primer lugar, ninguna disposición del Tratado atribuye a las instituciones comunitarias, en términos generales, la competencia de dictar normas en materia de derechos

---

<sup>412</sup> Ibidem, p. 2 punto 1.

<sup>413</sup> Ibidem, p. 2 punto 1.

<sup>414</sup> Ibidem, p. 3 punto 2.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESCA  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

humanos o celebrar convenios internacionales en ese sector; en segundo lugar: tal adhesión no podría llevarse a cabo recurriendo al artículo 235 del Tratado<sup>415</sup>.

Al adherirse al TEDH, el respeto a los derechos humanos habría constituido un requisito para la legitimidad de los actos comunitarios, resultando en una modificación sustancial del régimen comunitario de protección de los derechos humanos de la época.

La CE se habría insertado en un sistema institucional internacional distinto, lo que habría implicado la integración de todas las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que:

*“Tal modificación del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían igualmente fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, sería de relevancia constitucional y, por lo tanto, por su propia naturaleza, iría más allá de los límites del artículo 235. Por lo tanto, sólo podrá lograrse modificando el Tratado.”<sup>416</sup>*

Finalmente, cabe añadir que el Tribunal, a falta de aclaraciones sobre las modalidades específicas y particulares de adhesión y, en particular, sobre las soluciones propuestas en cuanto a la configuración concreta de la relación entre la CE y los mecanismos de control judicial establecidos por el Convenio, consideró que no podía emitir una opinión sobre la compatibilidad concreta de la adhesión a dicho Convenio con las disposiciones del Tratado.

En segunda ocasión, en 2013, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 218, apartado 11 del TFUE, presentó al Tribunal la solicitud de dictamen formulada en los siguientes términos: «El proyecto de acuerdo sobre la adhesión de la Unión Europea a ¿Es el TEDH compatible con los Tratados?»<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Este artículo tenía como objetivo suplir la ausencia de facultades de acción expresa o implícitamente atribuidas a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado. Según el artículo, cuando se considerara necesaria una determinada acción para alcanzar uno de los objetivos de la CE, el Consejo, actuando por unanimidad a propuesta de la Comisión, podría adoptar las disposiciones necesarias.

<sup>416</sup> TJUE, Dictamen 1/94, ob. cit. p. 4 punto 6.

<sup>417</sup> TJUE, Dictamen 2/2013 (Pleno) de 18 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=ES>. Consultado el 19/09/2024.

En el anexo, la Comisión también envió al Tribunal cinco documentos que especificaban con más detalle los límites del proyecto de adhesión. Como resultado del Dictamen 2/94, el marco jurídico general era diferente del anterior. De hecho, a diferencia de 1994, tras la adopción del Tratado de Lisboa, la adhesión de la Unión al TEDH tenía una base jurídica específica en el artículo 6 del TUE.

Pese a ello, según el Tribunal de Justicia el acuerdo de adhesión de la Unión Europea al TEDH no era compatible con el artículo 6, apartado 2, del TUE.

Al formular esta opinión, el Tribunal expresó esencialmente la opinión de que el problema no estaba tanto en la configuración específica del proyecto de adhesión sino que el problema de la compatibilidad con los Tratados radicaba más bien en la estructura misma del Derecho de la Unión, que sería incompatible con la idea de control judicial externo.

Al adherirse al TEDH, la Unión habría estado sometida a un control externo destinado a respetar los derechos y libertades.

En ese contexto, las instituciones de la Unión estarían sujetas a los mecanismos de control previstos por dicho convenio y, en particular, a las decisiones y pronunciamientos del TEDH.

Según el Tribunal de Justicia, un acuerdo internacional que prevea la creación de un juez responsable de la interpretación de sus disposiciones y cuyas decisiones vinculen a las instituciones no es, en principio, incompatible con el Derecho de la Unión, especialmente si se tiene en cuenta que la membresía se ha convertido en un objetivo de la propia Unión después de Lisboa.

Sin embargo, el Tribunal también recordó que un acuerdo internacional sólo podría afectar a sus competencias a condición de que se cumplan las condiciones esenciales para preservar la naturaleza de dichas competencias y que, por tanto, no se vea comprometida la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE.

Además, en el Dictamen 2/2013 el Tribunal también aborda consideraciones relativas al alcance de su competencia en materia de PESC. Reconociendo que aún no ha tenido la oportunidad de definir los límites de su competencia en materia de PESC, el Tribunal admite que «en el estado actual del Derecho de la Unión,

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

determinados actos adoptados en el contexto de la PESC no están sujetos a control judicial por parte del Tribunal». <sup>418</sup>

Sin embargo, como consecuencia de la adhesión en los términos del acuerdo previsto, el TEDH estaría facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el TEDH de determinados actos ejecutados también en el marco de la PESC y, en particular, de aquellos para los cuales el el tribunal no tiene competencia para verificar su legitimidad en relación con los derechos fundamentales.

Tal situación habría equivalente a confiar el control judicial de los actos de la Unión antes mencionados exclusivamente a un organismo externo a la Unión, lo que habría sido contrario, entre otras cosas, al significado del artículo 19 TUE.

La última parte del Dictamen 2/13, que trata las cuestiones de compatibilidad con la PESC, ha sido criticada por ser desconcertante <sup>419</sup>. También según el Abogado General en el caso, dado que en el ámbito de la PESC no existe posibilidad de intervención del TJUE, habría sido mejor reconocer una cierta facultad de revisión más que ninguna facultad de revisión. <sup>420</sup>

La opinión del Tribunal, sin embargo, no es simplemente negacionista. De hecho, sería engañoso no ver que a pesar del mantenimiento de normas especiales en el ámbito de la PESC, incluida la exclusión de la competencia del propio Tribunal, no faltan avances también desde el punto de vista del control judicial. Efectivamente, desde la era anterior a Lisboa, como hemos visto, el Tribunal también ha intervenido activamente en el ámbito de la PESC hasta alcanzar la intensidad de la intervención de la CEDEAO descrita anteriormente.

---

<sup>418</sup> Ibidem, p. 252.

<sup>419</sup> PEERS, S., *The CJEU and the EU's Accession To the ECHR: a clear and present Danger To Human Rights Protection*, in EU Law Analysis Blog, 18/12/2014. Disponible en: [http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/12/the---cjeu---and---eus---accession---to---echr.html?utm\\_source=Weekly+Legal+Update&utm\\_campaign=b9719ea1b3---WLU\\_19\\_12\\_2014&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_7176f0fc3d---b9719ea1b3---422285509](http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/12/the---cjeu---and---eus---accession---to---echr.html?utm_source=Weekly+Legal+Update&utm_campaign=b9719ea1b3---WLU_19_12_2014&utm_medium=email&utm_term=0_7176f0fc3d---b9719ea1b3---422285509). Consultado el 01/09/2024.

<sup>420</sup> EECKHOUT, P., *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky*, Fordham International Law Journal (38, 2015). Disponible en: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol38/iss4/2>. Consultado el 01/09/2024.

Aunque elementos específicos del sistema jurídico pueden adaptarse a diferentes modos de funcionamiento, la tendencia hacia la unidad está cimentada por la presencia de principios subyacentes importantes del sistema jurídico unitario de la Unión Europea.

La PESCA también forma parte de esta tendencia, como ya se ha mencionado, como resultado de las innovaciones previstas por Lisboa y de la evolución de la propia jurisprudencia del Tribunal.

El Dictamen 2/2013, a pesar de las críticas que recibió, parece estar correctamente articulado por dos razones. En primer lugar, el dictamen 2/2013 respeta el ordenamiento jurídico europeo actualmente vigente. Según las normas actuales, el TJUE no tiene competencia sobre algunas medidas de la PESCA, como también reconoce el mismo dictamen 2/2013.

En la medida en que la competencia sobre cuestiones de la PESCA no se haya delegado al TJUE, los Estados miembros y sus tribunales conservan la competencia. Esta predicción no es simplemente formal.

Por lo tanto, en la actualidad, a falta de la competencia del TJUE, no existe una única institución de la UE que armonice interpretaciones potencialmente contradictorias del derecho de la UE en este ámbito.

Todo esto puede considerarse problemático, ya que los tribunales de los Estados miembros conservan la autoridad para determinar la legalidad del Derecho de la Unión, además, en un contexto delicado como el de la PESCA, pero, no obstante, la situación actual (y, por tanto, el Dictamen 2/2013 sobre este punto) no viola el orden constitucional de la UE. Es el Tratado, y por tanto la voluntad de las partes contratantes, lo que limita expresamente la competencia del TJUE sobre las medidas de la PESCA.

Además, según el artículo 19 TUE, apartado 1, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros son, en definitiva, órganos jurisdiccionales de la Unión. En consecuencia, cuando los tribunales de los Estados miembros interpretan el derecho de la UE al resolver asuntos de la PESCA, tienen la obligación de verse a sí mismos como parte de una empresa conjunta de gobernanza colectiva, con todas las obligaciones de lealtad mutua que exige el derecho primario de la UE.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

En segundo lugar, debemos considerar, como dice Halberstam<sup>421</sup>, que una opinión positiva sobre la adhesión podría haber acabado creando un nuevo impulso hacia la desintegración del sistema jurídico en el contexto de la PESC, porque la adhesión a los términos del Proyecto de Acuerdo habría transformado efectivamente el Tribunal de Estrasburgo en una especie de tribunal superior de la Unión, al menos en algunas cuestiones.

El Protocolo 16 de la Convención Europea habría hecho más probable este resultado, ya que habría insertado institucionalmente al Tribunal de Estrasburgo en el proceso judicial de los Estados miembros. Esto habría permitido que los tribunales de los Estados miembros estuvieran directamente conectados con Estrasburgo en cuestiones de derecho de la UE, sin el respaldo del TJUE como autoridad de consolidación.

Por supuesto, las sentencias de Estrasburgo no pretenden supremacía ni aplicabilidad directa; y Estrasburgo sólo juzgaría formalmente la compatibilidad de las medidas de la PESC con el TEDH como una cuestión de derecho del Tratado del TEDH.

Sin embargo, dado que el propio TEDH sería vinculante para la UE con todos los efectos jurídicos resultantes dentro del ordenamiento jurídico de la UE, los tribunales nacionales de los Estados miembros podrían haber absorbido las sentencias de Estrasburgo sobre la compatibilidad con el Convenio con la misma fuerza con la que absorben cualquier fallo del TJUE sobre la legalidad de una medida de la PESC conforme a la legislación de la UE pero en violación del principio de autonomía del sistema jurídico de la UE que se deriva del actual Tratado de Lisboa<sup>422</sup>.

Desde el punto de vista de la Unión en su conjunto, esto habría supuesto el riesgo de crear un efecto potencialmente desintegrador en ausencia de intervenciones coherentes en los Tratados europeos.

---

<sup>421</sup> HALBERSTAM, D., *"It's the Autonomy, Stupid!" A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal* (16, 2015) p. 105.

<sup>422</sup> GROSSIO, L., *Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione*, in *Quaderni AISDUE Fascicolo speciale n. 3/2024*, p. 22.

El ejemplo ofrecido sobre todo por el Dictamen 2/2013 es muy útil para ilustrar el peso de la competencia consultiva del Tribunal de Justicia también en los ámbitos relacionados con la PESC. La competencia consultiva del Tribunal es, por tanto, una competencia verdaderamente transversal que se aplica en el contexto del procedimiento de negociación y celebración de cualquier acuerdo internacional, independientemente de su conexión con una política específica de la UE.

Este comportamiento del Tribunal es coherente con el papel que ya ha asumido anteriormente y con el necesario incremento de su papel para garantizar coherencia y racionalidad a las distintas políticas y al ordenamiento jurídico de la UE.

En cuanto al fondo, el dictamen 2/2013 demuestra que el Tribunal es perfectamente consciente de los límites del control judicial en materia de PESC y la decisión de no considerar incompatible el proyecto de acuerdo parece coherente con la necesidad de encontrar soluciones sistémicas a los límites de esta competencia reducida y no precipitar soluciones que, aunque bien intencionadas, podrían acabar aumentando las fuerzas centrífugas.

De cara al futuro, será interesante comprobar el comportamiento del Tribunal cuando se le solicite un dictamen sobre la compatibilidad entre el Derecho de la UE y un acuerdo internacional relativo principalmente a la PESC con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE.

#### 4.3. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA PESC

##### 4.3.1. El alcance del control de legalidad por parte del Tribunal de Justicia

Debido a la naturaleza muy peculiar de la PESC, a su singular proximidad a las prerrogativas esenciales de la soberanía de los estados miembros y a la historia concreta de la integración en este ámbito, la cuestión del control general de la legalidad de los documentos elaborados en virtud del capítulo 2 del título V del TUE siempre se ha considerado extremadamente sensible.

Los propios Tratados describen un marco en el que el control de la legalidad de las decisiones de la PESC se limita sustancialmente a algunas situaciones

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

específicas<sup>423</sup>, que parecen poder excluir la posibilidad de generalizar este control que se establece en el TFUE en virtud del artículo 263; así pues, en este apartado no se hace ninguna referencia al control de la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo en forma de decisiones con arreglo al título V, capítulo 2 del TUE. Para estas medidas, se prevé una excepción explícita a la exclusión del Tratado de la competencia de la Corte y se analizará en el párrafo siguiente.

Sin embargo, un juicio claro de exclusión del control de legalidad sería engañoso por dos razones. La propia evolución de la PESC desde el punto de vista normativo, desde la inclusión original en el Acta Única hasta las adaptaciones previstas por el Tratado de Lisboa, ha descrito una tendencia incontrovertible hacia la incorporación de la PESC al ordenamiento jurídico europeo.

Este proceso se produce de varias maneras: en primer lugar, hay que recordar que el Tribunal siempre ha apoyado una visión completa de su papel dentro del sistema jurídico comunitario incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por ejemplo, a menudo se recuerda lo que escribió el propio Tribunal en el contexto de la sentencia *Les Verts* de 1983, un momento anterior al Acta Única Europea:

*“[...] a este respecto hay que subrayar en primer lugar que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho en el sentido de que ni los Estados que forman parte de ella, ni sus instituciones, están exentos del control de la conformidad de sus actos con la base constitucional constituida por el tratado. En particular, con los artículos 173 y 184, por un lado, y con el artículo 177, por otra parte, el Tratado estableció un sistema completo de recursos y procedimientos jurídicos destinados a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legitimidad de los actos de las instituciones”.*<sup>424</sup>

En la evolución jurisprudencial se puede vislumbrar un crecimiento directo del peso de los principios fundamentales del sistema jurídico de la UE, como por ejemplo el principio de democracia y el Estado de derecho, también en

---

<sup>423</sup> TUE, artículo 24.1.

<sup>424</sup> Asunto 294/83, Parti écologiste "Les Verts" contra Parlamento Europeo, apartado 23. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SP/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>. Consultado el 20/09/2024.

comparación con los propios actos de la PESC<sup>425</sup>. Tales actos quedan cada vez más fuera del alcance de estos principios.

Por otra parte, se plantea la clásica cuestión del patrullaje realizado por el Tribunal en la frontera entre las relaciones exteriores fuera de la PESC y las PESC, que exige una verificación constante de la naturaleza concreta de los documentos llevados a juicio.

También en lo que respecta a la cuestión del control de la legalidad podemos rastrear el origen del impulso para desarrollar nuevas cuestiones relativas a la legalidad de los actos adoptados en el marco de la PESC<sup>426</sup>.

Las limitaciones, aunque significativas, a la aplicación del control de la legalidad en el ámbito de la PESC, su “tradicción de alteridad”<sup>427</sup>, no nos permiten concluir que el control de la legalidad, como tal, pueda considerarse exento de funcionar en el contexto de la PESC con respecto a otros partes del ordenamiento jurídico de la UE. Este proceso también ha afectado a la más delicada de las políticas de la PESC, la PCSD.<sup>428</sup>

Butler, al analizar esta evolución en 2018, incluso consideró que en el futuro el Tribunal podría tener que desarrollar su propia doctrina específica de la cuestión política en el contexto de la PESC para completar esta evolución, como ya ha sucedido a nivel nacional por varios altos tribunales.<sup>429</sup>

---

<sup>425</sup> VERELLEN, T., *Pirates of the gulf of Aden: The Sequel, or How the CJEU Further Embeds the PESC into the EU Legal Order*, en *European Law Blog*, 23 de agosto de 2016.

Disponible en:

<https://www.europeanlawblog.eu/pub/pirates-of-the-gulf-of-aden-the-sequel-or-how-the-cjeu-further-embeds-the-cfsp-into-the-eu-legal-order/release/1>. Consultado el 20/09/2024.

<sup>426</sup> SMITH, M.E., *Diplomacy by decree: the legalization of EU foreign policy*, 39 in *Journal of Common Market Studies* 39(1), 2001, pp. 79–104.

<sup>427</sup> CARDWELL, P.J., *On ring-fencing the Common Foreign and Security Policy in the legal order of the European Union* op. cit. p. 43.

<sup>428</sup> FAVIÈRE, P.F., *La juridictionnalisation de la PSDC devant la Cour de justice l'Union européenne*, in *Blog droite europeen*. Disponible en:

<https://blogdroiteuropeen.com/wp-content/uploads/2018/02/article-f-faviere.pdf>.

Consultado el 20/09/2024.

<sup>429</sup> BUTLER, G., *Implementing a Complete System of Legal Remedies in EU Foreign Affairs Law* in *Columbia Journal of European Law*, 24(3), 2018, p. 674.

#### CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Como resultado de todo este proceso de evolución, hoy en día resulta cada vez más claro que la PESC es una política que produce reglas, como cualquier otra política pública de la UE, y que estas reglas también pueden ser analizadas desde el punto de vista del control de la legalidad.

Por lo tanto, a lo largo de este apartado examinaremos cómo el Tribunal de Justicia ha unido la tradición de otredad de la PESC con el principio de integridad de las vías de recurso, identificando los actos que, a pesar de estar comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V, Capítulo 2 del TUE, probablemente estén sujetos al control de legalidad por parte del Tribunal.

En las siguientes subsecciones analizaremos los límites del control de legalidad operado por el Tribunal. Esta posibilidad de control surge de dos fuentes: la naturaleza jurídica (y detallada) de los actos de la PESC producidos por la UE ha permitido al Tribunal poder analizar su naturaleza al menos en parte; en segundo lugar, el control de legalidad es consecuencia de la elección de las partes contratantes de dividir las relaciones exteriores de la Unión Europea en dos partes separadas: la PESC y las demás relaciones exteriores.

#### **4.3.2. La PESC actúa como actos jurídicos**

Los actos de la PESC están sujetos a control de legalidad principalmente porque son actos jurídicos en sí mismos, considerando lo dispuesto en los artículos 275 del TFUE y 24.1, último apartado, del TUE.

De hecho, aunque los Tratados limitan explícitamente la competencia del TJUE en el ámbito de la PESC, la jurisprudencia ha ido desarrollando un control de legalidad sobre las medidas que tienen un impacto directo en los derechos de las personas, especialmente las sanciones.

El punto de partida es que la PESC representa el único sector político regulado por el TUE y no por el TFUE. Ya se ha dicho anteriormente que esta elección estuvo motivada por profundas razones históricas y políticas.

Sin embargo, esta especificidad de la PESC ha brindado la oportunidad de apoyar la naturaleza no jurídica, sino sólo política, de los actos de la PESC, especialmente a través del reconocimiento concreto de la desconfianza de los

Estados miembros a la hora de cumplir en este sector<sup>430</sup>. Esta conclusión, sin embargo, no parece correcta.

Los actos de la PESC se adoptan en el contexto establecido por el artículo 24, apartado 1, del TUE, que establece normas y procedimientos específicos, y plantea excluir la posibilidad de producir actos legislativos.

Las dos referencias literales al artículo 24 del TUE son la base para la definición del carácter intergubernamental de la PESC, pero no constituyen la base para sostener que los actos de la PESC son actos exclusivamente políticos y no jurídicos. La referencia a normas y procedimientos específicos debe interpretarse en el sentido de que distingue los actos de la PESC de los producidos en otros ámbitos de intervención de la Unión según las normas del método comunitario.

Incluso la exclusión de los actos legislativos no significa que el Tratado niegue la naturaleza jurídica de los actos de la PESC, sino que se refiere más bien a los procedimientos de toma de decisiones.

El hecho de que no puedan celebrarse actos legislativos con arreglo al artículo 24 del TUE significa, es decir, excluir el uso del procedimiento legislativo, que conduce a los tipos normales de decisiones de la UE: reglamentos, directivas y decisiones, y otras formas de actos, disposiciones jurídicas derivadas del artículo 288 del TFUE.

La exclusión del procedimiento legislativo como procedimiento ordinario de toma de decisiones y de las normas y procedimientos específicos, principalmente: la exigencia de unanimidad como norma general de votación, la exclusión del Tribunal de Justicia y el papel reducido asignado al Parlamento y también a la Comisión, definen un sector político peculiar en comparación con otros sectores de intervención de la UE, pero no deben olvidarse los pasajes del propio Tratado con respecto al carácter vinculante de los actos de la PESC.

Al mismo tiempo, de hecho, los Tratados son bastante claros sobre la naturaleza jurídica y vinculante de las disposiciones y actos de la PESC. En el

---

<sup>430</sup> BÖRZEL, T., HOFMANN, T., PANKE, D., SPRUNGK, C., *Obstinate and inefficient: Why Member States do not comply with European law*, in *Comparative Political Studies* 11, 2010, pp. 1363–1390.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

artículo 29 del TUE se dice que el Consejo toma decisiones que perfilan la estrategia de la Unión para una cuestión concreta de carácter geográfico o temático y los Estados miembros deben garantizar que sus políticas internas sean conformes con las de la Unión Europea.

Aunque el Tratado a veces concede a los Estados miembros un cierto margen de discreción, la mayoría de los requisitos son muy específicos y limitados y, por tanto, no constituyen una posibilidad de evasión generalizada de la PESC a nivel nacional. El artículo 28 TUE en sus apartados 2 y 5, por ejemplo, puede utilizarse para reforzar la idea del carácter obligatorio de las decisiones de la PESC.

Los actos de la PESC, una vez adoptados, limitan la libertad de los Estados miembros para implementar sus políticas.

Los Estados miembros no pueden adoptar una posición ni otras acciones contrarias a las decisiones, e incluso en caso de dificultades importantes en la aplicación de una decisión, el Estado miembro debe remitir el problema al Consejo, que decide sobre el asunto y busca soluciones adecuadas. Sin embargo, según el párrafo 5, *“las soluciones apropiadas no podrán entrar en conflicto con los objetivos de la decisión a que se refiere el párrafo 1 ni menoscabar su eficacia”*.

El artículo 32 del TUE también avanza en esta dirección, vinculando incluso las políticas exteriores de los Estados miembros. Los Estados miembros tienen obligaciones de: consultar, *“antes de emprender cualquier acción en el escenario internacional o asumir cualquier compromiso que pueda perjudicar los intereses de la Unión”*; de convergencia de sus acciones de política exterior: los estados miembros garantizan [...] que la UE pueda hacer valer sus intereses y valores en la escena internacional; obligaciones de solidaridad mutua: *“Los estados miembros son solidarios entre sí”*; obligaciones en el funcionamiento de su propio aparato diplomático: *“Las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y aplicación del enfoque común”*.

Se trata ciertamente de normas y procedimientos específicos, pero no de carácter exclusivamente político.

Por último, también desde un punto de vista práctico, Wessel recuerda que las decisiones adoptadas en el contexto de la PESC: se encuentran bajo el epígrafe

“actos jurídicos” en las bases de datos EurLex y se publican en la serie L del Diario Oficial<sup>431</sup>.

Aunque pudiera parecer lo contrario, especialmente en la primera fase tras la incorporación de la PESC al Tratado de Maastricht, las cuestiones de la PESC son un campo legalizado, desde un punto de vista formal como los demás sectores de intervención de la UE. Independientemente de que estén regulados exclusivamente en el marco del TUE, los actos de la PESC también deben tener, y tienen, una base jurídica.

Ciertamente los Tratados establecen condiciones procedimentales más específicas y singulares, pero no describen un sector en el que lo que se produzca sea simplemente una serie de declaraciones políticas más o menos genéricas. Tanto las normas de procedimiento de los Tratados como las decisiones adoptadas en el marco de la PESC son jurídicas, en el sentido de que forman parte de la estructura institucional general de la UE, que tendrá en cuenta los efectos jurídicos específicos de los distintos instrumentos, adoptando de vez en cuando los más adecuados.

Si se trata de actos jurídicos como los demás, y si es válido lo dicho en la sentencia *Les Verts* antes citada, entonces también estos actos, a pesar de su especificidad, están sujetos a formas de control de su legalidad.

#### **4.3.3. El problema de la separación entre la PESC y las relaciones exteriores de la Unión Europea**

La competencia del Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de los actos de la PESC no surge únicamente del hecho de que, como se explicó en el párrafo anterior, los actos de la PESC tengan naturaleza jurídica.

---

<sup>431</sup> WESSEL, R., *Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis*, in KILPATRICK, C., SCOTT J., (Eds.), *Contemporary Challenges to EU Legality* Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 75.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

El otro ámbito de control de la legalidad por parte del Tribunal surge de la elección muy peculiar del sistema jurídico europeo de dividir las relaciones exteriores y la PESC.

De hecho, según los Tratados, por un lado encontramos la competencia general de la Unión para emprender acciones exteriores enumeradas en la parte quinta del TFUE; por otro lado, existe la disposición específica de poder “realizar una política exterior y de seguridad común en el TUE”.

Además, ni siquiera es posible imaginar una comprensión de un campo con respecto al otro. De hecho, si la PESC cubriera todas las áreas de la política exterior no quedarían otras áreas de política exterior, lo que haría superfluas las competencias del TFUE.

Por otro lado, la solución inversa también es difícil de imaginar; de hecho, si intentáramos redefinir el alcance de la PESC, reduciéndolo para incluir sólo los aspectos puramente políticos y de seguridad de la política exterior, nos encontraríamos esbozando una solución distinta de facto entre relaciones internacionales políticas y relaciones internacionales apolíticas. Pero como señala Lonardo: “Sin embargo, en la práctica diplomática no hay distinción entre relaciones internacionales políticas y no políticas”.<sup>432</sup> En este sentido, Dashwood habló de la bipolaridad de la acción exterior de la UE.<sup>433</sup>

Esta solución es completamente específica del sistema jurídico europeo en comparación con los nacionales. La consecuencia de esta peculiaridad es que no es nada fácil, e incluso imposible, trazar líneas distintivas fuertes entre aspectos que por su propia naturaleza están entrelazados.

El resultado es que la PESC se define de forma genérica, mientras que las relaciones exteriores nunca se definen como un todo, sino que surgen de los diversos sectores de competencia de la UE.

---

<sup>432</sup> LONARDO, L., *Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, p. 587.

<sup>433</sup> DASHWOOD, A., *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, in I. Govaere et al. (eds.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Nijhoff, Aja, 2013, p. 1.

Sin embargo, como sabemos, el sistema jurídico europeo se basa en el principio de legalidad. De ello se deduce que tanto los actos del ámbito PESC como los actos de relaciones exteriores no PESC están tipificados en las formas jurídicas previstas.

Los primeros están por su naturaleza sujetos a «normas y procedimientos específicos» que los califican; estos últimos tienen su propia caracterización jurídica típica regulada por el TFUE. El resultado de esta combinación entre una división peculiar, pero forzada, del sistema jurídico europeo entre actos PESC y no PESC y la naturaleza jurídica necesaria de los actos producidos dentro de Europa es que resulta extremadamente difícil identificar el procedimiento correcto para la adopción de un acto.

De hecho, la corrección del procedimiento para elegir la naturaleza de un acto es fundamental para la arquitectura constitucional de la UE, dada la excepción de competencia, la cláusula de *mutual non affectation* prevista en el artículo 40 TUE, que establece que las competencias de la PESC y el ámbito de las relaciones exteriores no perteneciente a la PESC deben protegerse por igual entre sí.

Sin embargo, a falta de límites precisos, resulta cuestionable si un objetivo específico puede lograrse mejor previendo su naturaleza PESC o no PESC. En este aspecto, conviene considerar la forma en que se redactó el artículo 21 del TUE. Este artículo constituyó una innovación introducida por el Tratado de Lisboa.

Efectivamente, los textos de los Tratados anteriores preveían los objetivos específicos de la PESC. Sin embargo, en el Tratado de Lisboa todos los objetivos de la acción exterior se enumeraron e incluyeron bajo el paraguas único y global del artículo 21 del TUE.<sup>434</sup>

El objetivo de esta formulación era mejorar la coherencia y consistencia de las relaciones exteriores de la UE en su conjunto. Pero esta elección editorial, combinada con la elección de dividir la PESC de otras relaciones exteriores, tiene el efecto de hacer difícil determinar qué objetivos enumerados en el artículo 21 pertenecen a la PESC y cuáles pertenecen a las otras relaciones exteriores y los criterios para llevar a cabo esta elección.

---

<sup>434</sup> El artículo señala ocho objetivos enumerados desde la letra a) hasta la letra h).

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Asimismo, es imposible determinar si un objetivo pertenece prorrateadamente a ambos ámbitos. Lonardo llevó a cabo un estudio de atribución en la literatura, identificando varios grupos:

*“El Abogado General Bot ha sostenido, por ejemplo, que los objetivos (a) a (c) deberían ‘asignarse’ a la PESC; Esto se ve respaldado por el hecho de que se trata de objetivos específicos de la PESC que ya habían aparecido en la versión anterior del Tratado de la Unión Europea (en el artículo 11). Sin embargo, en sus conclusiones de un asunto posterior, el mismo Abogado General también incluyó la letra h) como objetivo de la PESC. En cambio, el profesor Eeckhout cree que sólo la letra (c) es sin duda un objetivo de la PESC y considera (d) a (g) competencias decididamente del TFUE, siendo (a), (b) y (h) de naturaleza intersectorial. El profesor Van Elsuwege sugirió que las letras (a) a (c) implican que se deben seguir las normas de la PESC. Por último, el profesor Koutrakos excluye que los objetivos económicos y sociales a que se refiere el artículo 21, apartado 2, estén cubiertos por la PESC.”<sup>435</sup>*

Recuerda también siempre, Lonardo, que los actos de la UE no suelen hacer ninguna referencia a una letra específica del artículo 21, apartado 2. Por tanto, es necesario, a la hora de controlar un acto, establecer la naturaleza de su objetivo pero, como ya se ha mencionado en el apartado 5.2.2, la técnica del centro de gravedad con superación de la estructura de pilares es más difícil de aplicar.

Evaluando la lógica de la redacción, hay que concluir, por tanto, que los redactores del Tratado adoptaron la redacción actual del artículo 21 TUE con la idea de que todos los objetivos pueden vincularse a todas las políticas en cada momento mediante la acción del Tribunal, evitando intentos de racionalización a priori.

Este carácter tan peculiar de la Unión Europea, que ha dividido la política exterior y de seguridad del ámbito de las relaciones exteriores derivadas de otras políticas, hace que la Unión se dirija sustancialmente, debido a sus propios tratados, a un potencial conflicto interinstitucional<sup>436</sup>.

---

<sup>435</sup> LONARDO, L., *Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, op. cit. p. 588.

<sup>436</sup> VAN ELSUWEGE, P., *The Potential for Inter-Institutional Conflicts before the Court of Justice: Impact of the Lisbon Treaty*, in CREMONA, M., and THIES, A., (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, op. cit. p. 83.

La obligación de elegir una base jurídica adecuada para los actos, es decir, un artículo apropiado de los Tratados que las instituciones de la UE deben utilizar al adoptar una medida, crea espacio para el control de la legalidad por parte del Tribunal.

De ello se deduce que, al comprobar la legalidad de un acto, en el sentido de su naturaleza PESC o de relaciones exteriores no PESC, debe actuar explorando concretamente y de vez en cuando las conexiones que distinguen a la PESC, por un lado y otras áreas de decisión con implicaciones para las relaciones exteriores, por el otro, tales como: política comercial común, cooperación y desarrollo, políticas migratorias, lucha contra el terrorismo, diplomacia energética y climática.

#### **4.3.4. El Tribunal de Justicia y el control de los documentos de la PESC: los precedentes de Segi y Svenska Journalistförbundet**

La jurisprudencia del Tribunal ha reconocido el carácter jurídico y no meramente político de los actos de la PESC. En particular, el Tribunal destacó tanto el carácter vinculante de las normas de la PESC como la necesidad de evaluarlas en el contexto del orden jurídico general de la UE.

Esta posición del Tribunal se remonta también a la fase anterior al Tratado de Lisboa. En primer lugar, merecen recordarse dos sentencias: la sentencia Segi y la sentencia Svenska Journalistförbundet. Estas sentencias, aunque dictadas en un contexto institucional previo, representan bases relevantes y sólidas respecto de la opinión del Tribunal sobre el control de legalidad de un acto producido en el ámbito del derecho de la UE.

En el Asunto Segi<sup>437</sup>, el Tribunal de Justicia se ocupó de actos del tercer pilar, interpretando ampliamente sus competencias prejudiciales.

Segi era una organización cuyo fin era proteger las reivindicaciones de la identidad, la cultura y la lengua vascas.

---

<sup>437</sup> Asunto 355/04, Segi y otros contra Consejo de la Unión Europea, sentencia de 27 de febrero de 2007. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SP/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0355\\_SUM](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SP/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0355_SUM). Consultado el 30/09/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Segi había acudido al Tribunal de Primera Instancia para solicitar la indemnización del daño resultante, a su juicio, de la inclusión en la lista de grupos y entidades implicados en actos terroristas contenida en la posición común 2001/931/PESC relativa a la aplicación de medidas específicas para la lucha contra el terrorismo.

El acto tenía una doble base jurídica, en parte la PESC y en parte el artículo 34 del antiguo Tratado de la UE (Título VI, antiguo tercer pilar)<sup>438</sup>.

Además, el Tribunal sostuvo que Segi no podía cuestionar la legalidad de su inclusión en la lista aneja a la posición común, ya que el Consejo había adoptado, como acto del tercer pilar, una posición común y no una decisión. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia confirmó la exactitud de la referencia al título VI (tercer pilar). La posición del Tribunal de Primera Instancia reconoció que Segi no disponía de tutela judicial efectiva, ni ante los jueces comunitarios ni ante los jueces nacionales.

El Tribunal de Justicia, siguiendo la posición del Tribunal y del Abogado General, se declaró incompetente para pronunciarse sobre el recurso de indemnización de daños y perjuicios, por falta de base jurídica en el tercer pilar, sino por una interpretación extensiva del artículo 35 par. 1 del TUE, el Tribunal de Justicia consideró que también son objeto de cuestión prejudicial las posiciones comunes que, por su contenido, tienen un alcance superior al atribuido por el Tratado UE, produciendo efectos frente a terceros.

Como recuerda Bazzocchi, a pesar de haber reconocido que sus competencias eran menos amplias en materias del tercer pilar, el Tribunal sostuvo que la tutela judicial efectiva estaba garantizada por una interpretación que identificaba los actos susceptibles de ser objeto de una cuestión prejudicial en el contexto del tercer pilar, es decir, aquellos destinados a producir un efecto jurídico frente a terceros.

---

<sup>438</sup> Entre otras cosas, cabe recordar que entre los motivos del recurso de Segi también estaba una disputa sobre el procedimiento. Segi, en particular, se quejó de que el Consejo de la UE había elegido incorrectamente la base jurídica, adoptando un acto de la Unión en lugar de uno comunitario; de hecho, con esta elección el Consejo, según Segi, quería evitar el pleno control democrático y jurisdiccional garantizado dentro del pilar comunitario. En cuanto al fondo, el Tribunal se declaró competente para juzgar pero había excluido el carácter ilícito del acto.

Entre estas últimas, el Tribunal también había incluido las Posiciones Comunes que, en virtud de su contenido, se caracterizaban por un alcance que excede el atribuido por el Tratado UE, produciendo efectos frente a terceros.<sup>439</sup>

Por el contrario, una interpretación restrictiva del artículo 35 par. 1 del TUE habría entrado en conflicto con el objetivo perseguido por el mismo procedimiento prejudicial, es decir, el de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que, si un juez nacional tuviera dudas fundadas sobre los efectos que una posición común produce frente a terceros, podría pedirle que se pronunciara con carácter prejudicial sobre la validez o la interpretación de dicho acto.

En estas circunstancias, los jueces luxemburgueses, después de haber aclarado si la Posición Común tenía tales efectos, habrían restablecido su verdadera calificación jurídica mediante una decisión prejudicial. Sobre la base de estas consideraciones, los jueces concluyeron que Segi no podía argumentar válidamente que la posición común impugnada la había privado de la posibilidad de recurso.

La importancia del caso con respecto a la PESC se debía precisamente a la naturaleza de un acto basado tanto en elementos del segundo como del tercer pilar.

Aunque el asunto se refería principalmente al antiguo tercer pilar, una transposición a la PESC parecía legítima, ya que la Posición Común en cuestión también podría considerarse una decisión de la PESC, ya que se basaba tanto en la JAI como en la PESC.

Como se indicó anteriormente, el Tribunal sostuvo que la protección judicial debe aplicarse a todos los documentos porque los documentos en sí son productos legales. Aunque nacieron (correctamente) en el marco del derecho de la Unión, y no del derecho comunitario, no podían escapar a los principios generales del derecho europeo.

---

<sup>439</sup> BAZZOCCHI, V., *Il caso Segi: verso l'interpretazione estensiva delle competenze della Corte di giustizia nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *European rights*, Comentario de fecha 30/04/2007. Disponible en: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=11>. Consultado el 10/01/2025.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Basadas en el principio del Estado de Derecho, las instituciones, según el Tribunal, están sujetas al control de la conformidad de sus actos con los Tratados y los principios generales del Derecho, al igual que los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión Europea.<sup>440</sup>

En cambio, en el asunto Svenska Journalistförbundet<sup>441</sup>, el Tribunal de Primera Instancia estableció la supremacía de las normas y principios fundamentales, independientemente de la naturaleza del acto. En particular, en el caso antes mencionado, el Tribunal anuló la decisión del Consejo que rechazaba la solicitud del recurrente de acceso a algunos documentos de Europol.

Según el Tribunal, debería anularse la decisión por la que se denegó al demandante el acceso a una serie de documentos del Consejo, simplemente por el hecho de que su divulgación perjudicaría a la seguridad pública. De hecho, a falta de indicaciones sobre las razones por las que la divulgación de los documentos podría haber perjudicado efectivamente cualquier aspecto de la seguridad pública, el recurrente no había podido conocer las justificaciones de la medida adoptada para defender sus derechos.<sup>442</sup>

Además, el TJUE recordó que durante el juicio las partes gozan de protección contra el uso incorrecto de los documentos del caso, como reflejo de un principio general de buena administración de justicia.

Por tanto, mediante esta sentencia, el Tribunal aclaró que, en lo que respecta al acceso a la información, no se hacía ninguna distinción en función del contenido del documento solicitado, que también en este caso se refería a un acto comprendido en el entonces Derecho de la UE.

---

<sup>440</sup> Asunto C-355/04, sentencia, apartado 51.

<sup>441</sup> Asunto T-174/95, Svenska periodistaförbundet vs. Aconsejar. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=T-174/95>. Consultado el 10/01/2025.

<sup>442</sup> Asunto T-174/95, Sentencia, apartado 116.

**4.3.5. El Tribunal de Justicia y el control de los documentos de la PESC después de Lisboa. Los Asuntos de H vs Consejo de la Unión Europea, Elitaliana**

Como señalan Hillion y Wessel, incluso la jurisprudencia más reciente confirma la idea de que la exclusión de la competencia del Tribunal en relación con la PESC no es en modo alguno absoluta y continúa la tendencia que ya había comenzado antes del Tratado de Lisboa.<sup>443</sup> A través de las sentencias relativas a los Asuntos Elitaliana y el Asunto H vs Consejo de la UE, el Tribunal ha ampliado aún más los márgenes de su poder de intervenir en el juicio de legalidad.

En la sentencia relativa al Asunto Elitaliana<sup>444</sup>, el Tribunal de Justicia prestó atención al problema de la posibilidad de pronunciarse sobre acciones de responsabilidad extracontractual de la Unión Europea. En este caso, la empresa Elitaliana había impugnado ante el Tribunal una decisión de la misión civil Eulex Kosovo de adjudicar un contrato para servicios de apoyo con helicópteros.

Por decisión de Eulex, Elitaliana quedó segunda en la clasificación y por lo tanto no obtuvo el contrato.

El Tribunal con su sentencia desestimó el recurso al considerar que Eulex Kosovo carecía de legitimidad pasiva al no tener personalidad jurídica. Elitaliana interpuso recurso de apelación ante el Tribunal solicitando la anulación de la disposición con la que, en la licitación impugnada, había sido calificada como segunda, y la indemnización del perjuicio sufrido al respecto.

En la sentencia, el Tribunal consideró que los actos ejecutados en el marco de la misión Eulex Kosovo, aunque adoptados en un contexto legítimamente incluido en la PESC, se referían a una misión civil cuyos gastos debían ser sufragados por el presupuesto de la UE.

Efectivamente, el Tribunal ha indicado claramente que, a pesar de que, en principio, no tiene competencia sobre las disposiciones relativas a la PESC ni sobre

---

<sup>443</sup> HILLION, C., WESSEL, R., *The Good, the Bad and the Ugly: three levels of judicial control over the CFSP*, in S. Blockmans e P. Koutrakos (eds), *Research Handbook on CFSP/CSDP*, op. cit. pag. 66 y siguientes.

<sup>444</sup> Asunto C-439/13, *Elitaliana vs. Eulex Kosovo*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-439/13>. Consultado el 22/05/2025.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

los actos adoptados sobre la base de dichas disposiciones,<sup>445</sup> cuando las cuestiones de la PESC afectan al presupuesto de la UE, cualquier restricción a su La competencia para interpretar los Tratados de la UE debe interpretarse restrictivamente y, en consecuencia, debe hacerse valer su competencia.

Para llevar a cabo este razonamiento, el Tribunal partió del reconocimiento indiscutible de que Eulex Kosovo era una misión civil y que, por tanto: *“los gastos relativos al servicio de apoyo con helicópteros a la misión Eulex Kosovo deberían imputarse al presupuesto de la Unión Europea.”*<sup>446</sup>

Sobre esta base, el Tribunal de Justicia vinculó los actos impugnados, cuya anulación se solicitaba, al presupuesto de la Unión, ya que fueron estos actos los que dieron lugar a gastos imputados al presupuesto de la UE, es decir, el pago por el suministro de helicópteros. Según el Tribunal, como consecuencia de esta asociación, el contrato controvertido quedó sujeto a las disposiciones del Reglamento financiero<sup>447</sup>.

Según el Tribunal, por lo tanto, a la luz de las circunstancias específicas del Asunto bajo análisis, el alcance de la limitación derogatoria de la competencia del Tribunal (...):

*“no puede considerarse tan amplio como para excluir la competencia del Tribunal para interpretar y aplicar las disposiciones del Reglamento Financiero en materia de contratación pública.” De nuevo según el Tribunal, “el Tribunal General y, en caso de apelación, el Tribunal de Justicia eran competentes para conocer del presente Asunto”.*<sup>448</sup>

Por lo tanto, en el asunto Elitaliana, el Tribunal de Justicia se negó a excluir su competencia para decidir, por la razón de que las decisiones en cuestión habían sido adoptadas en el ámbito de la PESC.

Dado que se trata de aplicar el reglamento financiero de la UE, el Tribunal podría ejercer un control de legalidad. Notario recuerda que la elección del Tribunal no era nueva.

---

<sup>445</sup> Asunto C-439/13, Sentencia, párrafo 41.

<sup>446</sup> Asunto C-439/13, Sentencia, párrafo 47.

<sup>447</sup> Asunto C-439/13, Sentencia, párrafo 48.

<sup>448</sup> C-439/13, Sentencia, párrafo 50.

De hecho, incluso en la jurisprudencia anterior a Lisboa, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia ya habían declarado que es posible que el Tribunal establezca su competencia incluso en el contexto de un asunto relacionado principalmente con la PESC, cuando la cuestión en el tribunal se refería a un elemento vinculado al presupuesto de la UE aunque utilizado en el ámbito de una operación PESC.<sup>449</sup>

Del Asunto Elitaliana se pueden extraer dos conclusiones principales sobre la verificación de la legalidad en el contexto de la PESC: 1) el Tribunal ha adoptado un enfoque de reducción de la zona de exclusión de su competencia incluso en presencia de actos relacionados con la PESC; 2) el Tribunal realizó esta reducción mediante una jerarquización entre el elemento de la PESC en cuestión y un ámbito, el control presupuestario, en el que su competencia es plena e indiscutible.

En Elitaliana se establece así la preeminencia del segundo aspecto (presupuesto) sobre el primero (misión PESC), confirmando que la inclusión de un Asunto en el ámbito operativo de una misión PESC no es un escudo automático que determine la exclusión de su (el Tribunal) competencia general en materia de PESC.

En H contra el Consejo de la UE<sup>450</sup>, el Tribunal conocía de un recurso de apelación contra una orden del Tribunal en cuanto a la competencia para conocer de un conflicto de personal.

En concreto, la denuncia fue presentada por un funcionario de la Misión de Policía de la Unión Europea que opera en Bosnia y Herzegovina (MPUE).<sup>451</sup> Inicialmente, el Tribunal emitió una orden el 10 de julio de 2014, afirmando que el

---

<sup>449</sup> NOTARIO, S., *Le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC): la nécessité de garantir un «système complet de voies de recours» dans un cadre juridique exceptionnel*, op. cit. p. 44.

<sup>450</sup> Causa C-455/14, H contra Consejo y Comisión UE. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-455/14>. Consultado el 10/02/2025.

<sup>451</sup> El recurso de anulación fue presentado por una magistrada italiana enviada por su Gobierno a Sarajevo como jefa de la Oficina Jurídica de la misión de la UE. En abril de 2010, el jefe de gabinete de la misión reasignó al magistrado a otra oficina de la Misión Europea. Por tanto, el magistrado apeló esta disposición de reasignación.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Tribunal no tenía competencia sobre el asunto ya que se trataba de un acto de la PESC<sup>452</sup>, interpretando así de manera amplia las disposiciones de los Tratados sobre falta de competencia<sup>453</sup>.

Por tanto, la recurrente recurrió el auto del Tribunal General ante el Tribunal de Justicia, al considerar que la cuestión del personal dentro de la misión era un acto administrativo y, por tanto, no entraba en el ámbito de la incompetencia del Tribunal, con independencia de que la MPUE se había creado sobre una base jurídica de la PESC. Es interesante reconstruir las posiciones del Abogado General y de la Comisión ante el Tribunal. Ambos concluyeron que el acto no entraba dentro de la competencia del Tribunal debido a su naturaleza de acto PESC.

El Abogado General argumentó que, tras la adopción del Tratado de Lisboa, el control judicial de la interpretación y el respeto de la ley se confió al Tribunal de Justicia para todos los Tratados europeos, pero de forma más limitada para la PESC. Además, esta elección fue consciente y no accidental. Esta conciencia quedó demostrada por el hecho de que los Tratados no preveían una exclusión absoluta, sino también excepciones explícitas.

Estas excepciones no incluyen todos los actos que perjudican los intereses de personas físicas y jurídicas individuales, sino dos casos. El primero se refiere únicamente a "determinadas decisiones", el segundo a medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo sobre la base del título V, capítulo 2 del TUE.

Como recuerda Mengozzi, para el Tribunal, esta excepción:

*"permite el control judicial únicamente de los actos de la PESC que tengan efectos restrictivos contra personas físicas o jurídicas, decididos y aplicados en el ámbito de la política de sanciones de la Unión".*<sup>454</sup>

En consecuencia, según el Abogado General, las decisiones impugnadas por el recurrente no podrían ser juzgadas por el Tribunal de Justicia dado que están claramente desconectadas respecto de este tipo de pólizas.

---

<sup>452</sup> Posición apoyada también tanto por el Consejo como por la Comisión en el Tribunal.

<sup>453</sup> Asunto T-271/10, H contra Consejo UE.

<sup>454</sup> MENGOZZI, P., *I valori dell'Unione europea ed il controllo della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti PESC*, in, *Diritto dell'Unione europea*, 1, 2024, Giappichelli, Torino, p. 36.

De lo contrario, según la Comisión las palabras "*determinadas decisiones, según lo previsto en el artículo 275, párrafo segundo TFUE*", que aparecen en el artículo 24 del TUE, debían interpretarse en el sentido de que "*equivalían a designar cualquier acto adoptado por una institución de la Unión frente a una persona, que produce efectos jurídicos para ella capaces de vulnerar sus derechos fundamentales*".<sup>455</sup>

Pese a ello, incluso según la Comisión, las decisiones impugnadas eran actos operativos que podían calificarse de actos de la PESC y, por tanto, no podían ser impugnados.

La posición de la Comisión es interesante, según Mengozzi, porque ha sostenido implícitamente que el Tribunal tiene la facultad de ampliar su competencia porque considera que esta competencia existe no sólo en relación con medidas restrictivas sino también en relación con otros actos que en cualquier caso son Asunto lesivo de derechos.<sup>456</sup>

Estos derechos que deben protegerse, según la Comisión, se remontan al artículo 2 TEU que proporciona la lista de los valores fundacionales de la Unión. Esta lista, según la Comisión, también es válida en el contexto de la aplicación de la PESC.<sup>457</sup>

Sin embargo, el Tribunal superó ambas posiciones. Los jueces partieron del hecho de que:

*"el juez de la UE es competente, de conformidad con el artículo 270 del TFUE, para pronunciarse sobre todos los recursos presentados por miembros del personal de la UE que hayan sido adscritos [por la propia UE] a la MPUE".*<sup>458</sup>

A continuación observó que la situación de los miembros enviados en comisión de servicio por los Estados miembros difiere en muchos aspectos de la del personal de la UE, pero todos los miembros del personal, independientemente de si

---

<sup>455</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>456</sup> En cualquier caso, la Comisión también consideró que la Corte no tenía competencia en el presente asunto.

<sup>457</sup> Asunto C-455/14, apartado 41.

<sup>458</sup> Ibidem, apartado 46.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

están enviados en comisión de servicios por los Estados miembros o por las instituciones, están, en virtud del principio de igualdad, sujetos a las mismas reglas en cuanto al ejercicio de sus funciones a nivel teatral.<sup>459</sup>

Dado que las leyes de gestión del personal están presentes en todos los organismos públicos de la UE, observamos que la decisión de la PESC sobre las disposiciones del personal dentro de la MPUE es similar a las que se ejercen en las instituciones de la UE.<sup>460</sup>

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia dedujo que las decisiones impugnadas, dado que se refieren al ejercicio de estas funciones comunes, le permiten, también en virtud de este razonamiento, ser competente.<sup>461</sup>

Para fundamentar su posición, el TJUE afirmó que el espacio para su actuación estaba permitido por el principio de protección de los derechos fundamentales de las personas y de su derecho a la tutela judicial efectiva, con fundamento en el artículo 19, apartado 1, TUE y artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En consecuencia señaló que:

*“cualquier otra interpretación [habría implicado] en particular que, cuando el mismo acto de gestión de personal relativo a operaciones “sobre el terreno” se refiere simultáneamente a agentes enviados en comisión de servicios por los Estados miembros y a miembros del personal enviados en comisión de servicio por las instituciones de la Unión, la decisión adoptada con referencia a los primeros podría ser incompatible con la pronunciada por el juez de la Unión respecto de este último”.*<sup>462</sup>

En relación con esta cuestión, el Tribunal de Justicia estableció, por tanto, que las excepciones impuestas a su competencia tanto por el artículo 24 TUE, apartado 1, como por el artículo 275 TFUE, no podían impedir que el Tribunal ejerciera control sobre la gestión del personal en la MPUE, a pesar de que la MPUE estaba prevista por una base jurídica de la PESC.

---

<sup>459</sup> En cuanto a la misión objeto, la Decisión 2000/906/PESC estableció, entre otras cosas, las disposiciones de personal de la MPUE.

<sup>460</sup> Asunto C-455/14.

<sup>461</sup> Ibidem.

<sup>462</sup> Ibidem.

Como recuerda Butler, esta interpretación del Tribunal de Justicia no carecía de otras justificaciones.<sup>463</sup>

De hecho, el Tribunal recordó la decisión que regulaba el estatuto, la sede y las normas de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (AED).<sup>464</sup>

El acto otorgó al Tribunal competencia para pronunciarse sobre cuestiones relativas a los expertos nacionales en comisión de servicios. En la sentencia, en relación con la revisión judicial, el Tribunal afirmó que "*... la existencia misma de una revisión judicial efectiva [está] diseñada para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del derecho de la UE...*".<sup>465</sup>

El texto de los artículos de los Tratados que establecen la exclusión de la competencia del Tribunal en el contexto de la PESC no significa, según el Tribunal, que todo lo relacionado con una misión de la PESC esté fuera del ámbito de aplicación del Tribunal.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General incurrió en error al adoptar una visión amplia de la exclusión de competencia al devolver el asunto al Tribunal General.

Dado que el Asunto H vs Consejo de la UE no abrió la puerta al control judicial de los actos de la PESC, la sentencia es importante por varios elementos: 1) desde el punto de vista del control de legalidad, la importancia del Asunto H vs Council radica en el hecho de que el Tribunal ha establecido su propia competencia para intervenir sobre la base de una especie de reducción de lo que se considera un acto de la PESC.

El Tribunal dictaminó que interpretar todas las cuestiones relativas a las misiones de la PESC, incluidas las administrativas, procesales y operativas, como "actos de la PESC" para escapar al control judicial del órgano judicial de la UE sería una interpretación demasiado amplia de las restricciones a la acción del Tribunal establecidas por los Tratados. El ámbito que caracteriza una "ley PESC" se ha

---

<sup>463</sup> BUTLER, G., H v Council: Another Court breakthrough in the Common Foreign and Security Policy, disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/h-v-council-another-court-breakthrough.html>, publicación del 07 /22/2016. Consultado el 10/02/2025.

<sup>464</sup> Decisión del Consejo sobre la AED, 2015/1835/PESC.

<sup>465</sup> Asunto C-455/14, apartado 41.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

reducido a raíz del Asunto H contra el Consejo y, como consecuencia, el alcance de las excepciones al control judicial en el contexto de la PESC se ha ampliado de facto.

Como recuerda Butler, todo esto también había sido anticipado de alguna manera, involuntariamente, por el propio Consejo con respecto a la misión de la EDA, con la Decisión PESC 2015/1835.

Según el autor, la Decisión 2015/1835 tuvo un efecto indirecto que, sin embargo, es importante, porque indica que la tendencia a no poder considerar ningún acto en el contexto de la PESC como excluido del control del Tribunal no era simplemente una invención de los jueces sino una tendencia compartida también por otras instituciones;<sup>466</sup>

Es importante que el Tribunal haya utilizado una nueva técnica para reducir la zona de exclusión. De hecho, los actos impugnados no tenían sus raíces en otros ámbitos del Derecho de la Unión distintos de la PESC.<sup>467</sup>

No obstante, el Tribunal afirmó su competencia al insistir en que todos los empleados deben ser tratados por igual en lo que respecta el acceso a la justicia: *"Para aquellos que buscan una revisión judicial de las leyes de la PESC, H. vs. Por lo tanto, el Consejo es una nueva herramienta en la caja de herramientas."*<sup>468</sup>

Estas sentencias subrayan que el Tribunal de Justicia considera los actos de la PESC como actos jurídicos que, bajo determinadas condiciones, pueden estar sujetos a control de legalidad, porque el Tribunal considera la PESC como parte integrante de todo el marco constitucional de la UE.

Como hemos visto, una primera forma de ejercer este control de legalidad del Tribunal se realiza -por así decirlo- *"a la inversa"* en el sentido de que, a partir del reconocimiento de su falta de competencia, el Tribunal lo reintroduce extrayendo determinados actos del contexto de la PESC: o por la copresencia objetiva de otros sectores en los que es competente, jerarquizándolos (Asunto Elitaliana); o para el análisis de la naturaleza misma de estos actos (Asunto H vs Consejo).

---

<sup>466</sup> BUTLER, G., *H v Council: Another Court breakthrough in the Common Foreign and Security Policy*, op. cit.

<sup>467</sup> A diferencia, por ejemplo, del asunto Elitaliana analizado anteriormente.

<sup>468</sup> JOHANSEN, S., *H. v. Council et Al. – A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP*, in *European Papers*, 1(3), 2016, pp. 1298-1299.

Sin embargo, confirma el hecho de que el Tribunal aún no puede proporcionar un control completo y sistemático de la legalidad, sin una revisión del Tratado. En el siguiente párrafo veremos cómo se realiza el control de legalidad en el caso de que los actos tengan múltiples bases jurídicas que entren en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE.

#### **4.3.6. El control de legalidad en la elección de la base jurídica como base para determinar la competencia del TJUE**

Como se menciona en el apartado 4.3.3, la elección muy distintiva de la Unión Europea de dividir la PESC de otras políticas con efectos externos ha hecho inevitablemente que sea más probable que se genere un conflicto interinstitucional, que puede resolverse en el Tribunal, sobre la elección de la base jurídica apropiada, debido a la dificultad para poder establecer concretamente esta distinción, especialmente después de la introducción del nuevo artículo 40 TUE en el Tratado de Lisboa.

En relación con el contexto histórico-político, las instituciones pueden, de hecho, preferir elegir una base jurídica y el procedimiento relacionado en lugar de otro y, por lo tanto, determinar diferentes grados de participación y diferentes efectos dependiendo de la elección específica.

El propio Tribunal en el Dictamen 2/00 sobre el Protocolo de Cartagena había explicado el valor relevante de la cuestión:

*“A este respecto, cabe señalar que la elección de la base reguladora adecuada tiene importancia constitucional. De hecho, la Comunidad, al tener únicamente poderes de atribución, debe remitir el protocolo a una disposición del Tratado que le permita aprobar tal acto.”<sup>469</sup>*

---

<sup>469</sup> TJUE, Dictamen 2/00 de 6.12.2001, relativo a una solicitud de dictamen con arreglo al artículo

300, propuesto al Tribunal por la Comisión de la Unión Europea.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2001%3A664>. Consultado el 16/10/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESCA  
 TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Eckes recuerda que, desde un punto de vista constitucional, la elección del fundamento jurídico de una medida determina el cumplimiento del principio de atribución, el respeto de la naturaleza de las competencias de la UE, la posible preferencia sobre los poderes de los Estados miembros, el ámbito geográfico de la medida, así como el equilibrio institucional aplicable y la competencia del propio Tribunal de Justicia Europeo.<sup>470</sup>

Reconstruyendo desde una perspectiva histórica, ya hemos visto que el Tratado de Maastricht, sobre la base del artículo 47, protegía el acervo comunitario. Esa estructura de los Tratados permitió al TJUE llegar a las conclusiones ya analizadas en la CEDEAO.<sup>471</sup>

Dentro de ese marco regulatorio, el Tribunal podría legalmente dar preferencia a una base jurídica ajena a la PESCA siempre que sea posible. Dado que el nuevo Artículo 40 de Lisboa protege explícitamente ambas políticas de incursiones mutuas, la tarea del Tribunal se hizo más difícil. En la nueva estructura, además de mantener el potencial de conflicto interinstitucional, el TJUE ahora también agregó la imposibilidad de volver a proponer el criterio del centro de gravedad en la forma en que se había desarrollado anteriormente.<sup>472</sup>

En la aplicación de la prueba del centro de gravedad, después de Lisboa, el problema al que se enfrentaron los jueces fue que la cuestión del equilibrio interinstitucional (determinado por la nueva redacción del artículo 40 TUE) y la de la protección del *acquis communautaire* ya no eran jerárquicamente superior y el segundo en una posición prioritaria pero formalmente equivalente.

Al respecto, ha explicado su método en varias sentencias, pero para su claridad reseñamos lo escrito en la sentencia de Armenia:

*"La elección del fundamento jurídico de un acto de la Unión debe basarse en elementos objetivos, que puedan estar sujetos a control judicial, entre los que se incluyen, en particular, la finalidad y el contenido del acto [...] En efecto, es sobre la base de todos los*

---

<sup>470</sup> ECKES, C., *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Actions Alter its Internal Structures*. Oxford University Press, Oxford, 2019. En particular el Capítulo 4.

<sup>471</sup> *Ibidem*, capítulo 4.5.

<sup>472</sup> WESSEL, R., *Legal Acts in EU Common Foreign and Security Policy: Combining Legal Bases and Questions of Legality*. Trabajo presentado en la Conferencia: Contemporary Challenges to EU Legality, 2019, Firenze, Italy. p. 10.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*elementos objetivos identificables relacionados con uno u otro de estos criterios que es necesario, en cada caso específico, determinar el sector al que pertenece un acto. Si del examen de un acto de la Unión se desprende que persigue un doble objetivo o que tiene un doble componente, y si uno de ellos es identificable como principal o preponderante mientras que el otro es sólo accesorio, el acto debe basarse en una única base jurídica, es decir, el requerido por el fin o componente principal o predominante.*

*Sólo a modo de excepción, cuando se demuestre que el acto persigue múltiples objetivos o tiene múltiples componentes, vinculados entre sí de manera inseparable, sin que uno sea accesorio del otro, tal acto debe basarse en las diferentes bases jurídicas. corresponsales [...]Sin embargo, se excluye la acumulación de dos bases jurídicas cuando los procedimientos previstos para una y otra de dichas bases sean incompatibles.”<sup>473</sup>*

Ahora es posible revisar algunas decisiones importantes para el desarrollo concreto del control de legalidad de los actos de la PESC en el contexto de la elección de la base jurídica correcta. La primera de estas decisiones es la contenida en la sentencia de Mauricio.<sup>474</sup>

Mediante la Decisión 2011/640/PESC, el Consejo firmó la celebración de un acuerdo entre la Unión y la República de Mauricio.<sup>475</sup> El acuerdo se celebró en el contexto de la Operación Atalanta, una misión militar establecida en el marco de la PCSD y, por tanto, de la PESC.

El problema surgió del hecho de que el acuerdo UE-Mauricio se refiere al traslado y juicio de presuntos piratas y, por lo tanto, debido a su contenido les parecía -a los recurrentes- un acuerdo sobre asistencia jurídica mutua, que es una cuestión no incluida en el la PESC.

El Parlamento Europeo recurrió ante el Tribunal contra la decisión del Consejo de autorizar la celebración del acuerdo UE-Mauricio por dos motivos: el

---

<sup>473</sup> Asunto C-180/20, Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación – Decisiones (UE) 2020/245 y 2020/246. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-180/20>. Consultado el 10/07/2024

<sup>474</sup> Asunto C-658/11, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación – Decisión 2011/640/PESC. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-658/11>. Consultado el 10/07/2024

<sup>475</sup> Decisión 2011/640/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011, sobre la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0640>. Consultado el 17/10/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

primero destacaba la cuestión de la base jurídica del acuerdo. De hecho, el Parlamento argumentó que el acuerdo no se refería exclusivamente a la PESC.

Según el artículo 218, apartado 6, del TFUE, la decisión de celebrar el acuerdo debería haberse tomado después de obtener la aprobación del PE de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letras a)-v). En concreto, el Parlamento argumentó que el acuerdo tenía una triple naturaleza.

En consecuencia, el acuerdo debería haberse celebrado combinando el artículo 37 del TUE (base de la competencia para celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC) con los artículos 82 del TFUE (sobre cooperación judicial en materia penal) y 209 TFUE (sobre cooperación al desarrollo). Según el Parlamento, este carácter plural llevó a la referencia al artículo 218, apartado 6, del TFUE.

El segundo motivo de casación se basaba en el artículo 218 TFUE, apartado 10. En este caso, el Parlamento alegó que el Consejo no le había informado inmediatamente y completamente de todas las fases del procedimiento relativo a la negociación y celebración del acuerdo.

Como señalan Matera y Wessel,<sup>476</sup> el quid de este recurso del Parlamento reside en el hecho de que no pretendía cuestionar la elección del artículo 37 del TUE, sino que simplemente solicitaba que esta base jurídica se integrase con los artículos pertinentes del TFUE, a fin de hacer inaplicable la propia norma de exclusión del Parlamento establecida en el artículo 218, apartado 6, párrafo primero.

Por lo tanto, el Parlamento pidió al TJUE que declarara nula la celebración del acuerdo, ya que se celebró únicamente sobre la base de la PESC. Por lo tanto, en la solicitud presentada al Tribunal, el punto subyacente se centraba en el hecho de que los aspectos TFUE, aunque auxiliares, del acuerdo podían anular la Decisión

---

<sup>476</sup> MATERA, C., WESSEL, R., *Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements* in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 49, 2014, pp. 1047-1064, p 1053.

2011/640/PESC del Consejo e imponer la combinación de diferentes procedimientos de toma de decisiones para la celebración del acuerdo.<sup>477</sup>

Los jueces basaron su solución en una aplicación estricta de los principios jurisprudenciales sobre la base jurídica también en lo que respecta a la celebración de acuerdos internacionales. Por tanto, el Tribunal, respecto a la primera cuestión, dio una interpretación restrictiva del artículo 218, apartado 6, TFUE.

De hecho, el razonamiento del Tribunal ha reconocido que el acuerdo con la República de Mauricio persigue también objetivos que entran en el ámbito de las políticas de la Unión distintas de la PESC, pero ha excluido, no obstante, que éstos tengan por efecto imponer la participación parlamentaria en la celebración del acuerdo dado el carácter auxiliar de estos objetivos respecto del principal objetivo de política exterior.<sup>478</sup>

Según el Tribunal, lo que prevalece en este sentido es el carácter sustancial del acto incluso tratándose de acuerdos internacionales. Según el Tribunal: “[...] es la base jurídica sustancial de un acto la que determina los procedimientos a seguir para su adopción”.<sup>479</sup>

En consecuencia, cuando la decisión de celebrar el acuerdo en cuestión se base válidamente únicamente en una base jurídica sustantiva incluida en el ámbito de aplicación de la PESC, será aplicable el tipo de procedimiento previsto en el artículo 218, apartado 6, párrafo segundo, primera frase, del TFUE lo que supone por tanto la exclusión del Parlamento del proceso de toma de decisiones. Con esta

---

<sup>477</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 37: “El Parlamento sostiene que el hecho de que la Decisión impugnada aplique la Acción Común 2008/851 y que esta última entre en el ámbito de la PESC no es suficiente para concluir que la Decisión impugnada también entra en el ámbito de aplicación de esta política. En efecto, la acción común 2008/851 y la Decisión impugnada tienen alcance y objetivos diferentes, dado que Atalanta es una operación militar incluida en el ámbito de la PCSD, mientras que las misiones confiadas a los representantes de la Unión y a la EUNAVFOR en virtud del Acuerdo UE-Mauricio, que prevén en particular para el posible traslado posterior de sospechosos y el inicio de procedimientos judiciales contra ellos, no tienen carácter militar y van más allá del objetivo de Atalanta”.

<sup>478</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 45: «[...] un acuerdo como el celebrado con la República de Mauricio, en la medida en que persigue principalmente objetivos de política exterior, solo puede fundarse válidamente en el artículo 37 TUE, con exclusión de cualquier otra base jurídica material».

<sup>479</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 57.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

sentencia protegió la conexión entre la base jurídica material y el procedimiento de toma de decisiones.<sup>480</sup>

Respecto a la primera cuestión planteada por el Parlamento Europeo, los jueces del Tribunal, en su razonamiento contenido en la sentencia de Mauricio, valoraron que si se interpretara de forma diferente el artículo 218 del TFUE habría impuesto al Consejo una limitación adicional en el contexto de la PESC que no existe en el contexto de la adopción de actos internos de la PESC.

Al aceptar la primera cuestión, el Tribunal habría establecido un procedimiento ad hoc para el ejercicio de la competencia exterior de la Unión en el ámbito de la PESC.

Este procedimiento habría significado que los acuerdos que tuvieran un contenido auxiliar en el ámbito del TFUE pero predominantemente PESC habrían tenido que celebrarse con referencia al artículo 37 TFUE en cuanto a la base jurídica sustantiva (por tanto, ámbito PESC), pero mediante un procedimiento que también habría requerido la aprobación del Parlamento Europeo, como si se tratara de acuerdos con múltiples bases jurídicas.

Por tanto, el Tribunal de Justicia quiso evitar que se produjeran resultados contrarios al artículo 40 TUE y, en consecuencia, se violara el reparto horizontal de poderes y competencias establecido por los Tratados.

También en vista del análisis de la sentencia de Tanzania, que tendrá lugar inmediatamente después, es interesante la opinión de Matera y Wessel sobre el error cometido por el Parlamento al exponer su argumento en la primera pregunta.

Según los autores, la cuestión de fondo que había que responder debería haber sido si, sobre la base del contenido del acuerdo con Mauricio, la PESC podía considerarse exclusivamente competente para desempeñar la función de base jurídica sustantiva.

En términos generales, esto significó pedir al Tribunal que evaluara en qué medida el derecho de la UE permite al Consejo, sobre la base de la PESC,

---

<sup>480</sup> BARTOLONI, M.E., *Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione di accordi in materia di politica estera tra "aperture" dei Trattati e "chiusure" della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 736.

determinar normas de procedimiento penal para la extradición e imponerlas a un tercero.<sup>481</sup>

Los autores concluyen:

*“Dado que el Parlamento no había cuestionado la elección del artículo 37 del TFUE, al Tribunal le resultó más fácil afirmar que una vez que el fundamento jurídico sustancial ha sido establecido y no ha sido cuestionado, no es necesario examinar las normas procesales”.*<sup>482</sup>

Conviene recordar que, sin embargo, el Tribunal anuló el acuerdo basándose en el segundo recurso presentado por el Parlamento, en el que se impugnaba la obligación de mantener constantemente informado al Parlamento sobre la celebración del acuerdo.

Del análisis de los materiales, el Tribunal dedujo que el Consejo había informado al Parlamento con meses de retraso sobre la decisión de celebrar el acuerdo.<sup>483</sup>

Según el Tribunal, el cumplimiento de esta obligación de información era imprescindible para:

*“permitir [al Parlamento] ejercer un control democrático sobre la acción exterior de la Unión y, más concretamente, verificar que sus competencias sean respetadas precisamente como consecuencia de la elección de la base jurídica de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo”*<sup>484</sup>

El Tribunal añadió además que:

*“[...] la participación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones es el reflejo, a nivel de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual el pueblo participa en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa[...]”*<sup>485</sup>

---

<sup>481</sup> MATERA, C., WESSEL, R., *Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements*, op. cit. p. 1054.

<sup>482</sup> *Ibidem*, pg. 1057, texto original en inglés, traducción del editor.

<sup>483</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 77.

<sup>484</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 79.

<sup>485</sup> Asunto C-658/11, sentencia, apartado 81.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Por tanto, la violación cometida por el Consejo, según el Tribunal, conducía necesariamente a la nulidad del acto, ya que la violación afectaba a un requisito de forma sustancial.

El Parlamento continuó su acción contra el Consejo en un caso posterior, el Asunto Tanzania.<sup>486</sup> En esa ocasión, el Parlamento inició un recurso de anulación contra una decisión similar a la del asunto de Mauricio.

También en este caso el Consejo había concertado y firmado un acuerdo sobre las condiciones de transferencia de personas sospechosas de piratería y bienes relacionados incautados por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania<sup>487</sup>.

En el asunto de Tanzania, el Parlamento adoptó un enfoque argumentativo diferente, cuestionando radicalmente la elección de la base jurídica sustantiva.

Para ello, el Parlamento alegó que la Decisión impugnada debería haberse adoptado no sólo sobre la base del artículo 37 TUE, sino también sobre la base de los artículos 82 y 87 TFUE, sobre cooperación policial y judicial en materia penal en el marco de la libertad, seguridad y justicia.

A diferencia del asunto de Mauricio, para el Parlamento los elementos relacionados con el antiguo tercer pilar del acuerdo eran igualmente importantes que los de la PESC. Por lo tanto, en este caso falta la disputa relativa a la base procesal, probablemente como resultado de la decisión de Mauricio. Además, se confirmó el recurso por incumplimiento de las obligaciones previstas en el apartado 10 del artículo 218 relativo al deber del Consejo de informar al Parlamento.

En la sentencia de 14 de junio de 2016, el Tribunal consideró que el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada basándose exclusivamente en el artículo 37 TEU,

---

<sup>486</sup> Asunto C-263/14, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Recurso de anulación – Decisión 2014/198/PESC. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-263/14>. Consultado el 10/07/2024.

<sup>487</sup> Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, sobre la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0198>. Consultado el 17/10/2024.

no ha cometido ningún error de base jurídica: “[..]el acuerdo se refiere predominantemente a la PESC y no a la cooperación judicial en asuntos penales o a la cooperación policial”.<sup>488</sup>

Por este motivo rechazó la idea de los demandantes de utilizar una doble base jurídica.

Para llegar a esta decisión, el Tribunal partió del principio habitual según el cual la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluidos los adoptados con el fin de celebrar un acuerdo internacional, debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, incluyendo cuál es el objeto y contenido de esta ley.

En el presente caso, la investigación sobre el contenido y la finalidad del acto impugnado fue, según el Tribunal, extremadamente delicada.

El análisis del Tribunal puso de manifiesto la dificultad de determinar claramente los límites entre la cooperación policial y judicial y la de la PESC en lo que respecta a las normas sobre la transferencia y el ejercicio de la acción penal contra personas sospechosas de piratería. Es cierto que algunas disposiciones del acuerdo podrían entrar en el ámbito del antiguo tercer pilar, pero, según el Tribunal:

*“el hecho de que determinadas disposiciones de dicho acuerdo, consideradas aisladamente, se parezcan a normas que pueden adoptarse en un ámbito de acción de la Unión no es por sí solo suficiente para identificar la base jurídica adecuada de la decisión impugnada”.<sup>489</sup>*

Las conclusiones del Tribunal sobre la naturaleza del acuerdo con Tanzania son muy relevantes. Según Bartoloni, esta conclusión parecería, por tanto, indicar que el contenido y la finalidad de un acuerdo (o de un acto) no son siempre elementos detectables cada uno de ellos según criterios autónomos.

En particular, en este caso, el contenido del acuerdo con Tanzania no sería determinable de forma independiente, sino que dependería funcionalmente del objetivo perseguido.<sup>490</sup>

---

<sup>488</sup> Asunto C-263/14, sentencia, apartado 55.

<sup>489</sup> Asunto C-263/14, sentencia, apartado 47.

<sup>490</sup> BARTOLONI, M.E. *Base giuridica sostanziale e accordi “interpillar”: quale ruolo per il Parlamento europeo? Note a margine del caso Tanzania*, in *European Papers*, 1 (2), 2016, pp. 605-606.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

La consecuencia de este razonamiento es que las disposiciones que probablemente se mantendrán y que no podrían pertenecer a la PESC, pueden convertirse en medidas de aplicación del ámbito de la PESC, abriendo así el camino al reconocimiento del procedimiento adoptado por el Consejo para celebrar el acuerdo internacional sobre la base exclusivamente PESC.

La lógica de la decisión del Consejo de celebrar el acuerdo de transferencia como decisión PESC depende, según cree correctamente el Tribunal, del contexto más amplio dominado por la PESC.

Al aprobar los argumentos del Parlamento a favor de una doble base jurídica, el Tribunal habría llevado al Parlamento a desempeñar el papel de institución con poder de veto en el proceso de adopción de la decisión ante el tribunal, papel que no tiene en el contexto de la PESC.

De hecho, el Tribunal volvió a definir estas medidas como accesorias al objetivo general del acto, incluso si su contenido era correctamente imputable al antiguo tercer pilar, llegando, por un camino diferente, a la misma conclusión que la sentencia de Mauricio.

Según Verellen, el enfoque del TJUE es digno de elogio, ya que refuerza la eficacia de la acción exterior de la UE<sup>491</sup>. Sobre la base de esta sentencia, el Tribunal habría consolidado con seguridad que determinadas medidas adoptadas en el contexto de una misión de la PESC se considerarán medidas auxiliares, que se adoptarán sobre la misma base jurídica.

De esta manera, el control de legalidad que lleva a cabo el Tribunal contribuye a reducir el potencial de conflicto interinstitucional típico de la UE.

También con respecto a la segunda cuestión, el Tribunal confirmó la sentencia expresada en Marutius, lo que condujo a la anulación del acto por violación del párrafo 10 del artículo 218. El Tribunal retomó casi literalmente el razonamiento utilizado en Mauricio.

---

<sup>491</sup> VERELLEN, T. *Pirates of the Gulf of Aden: the Sequel, or how the CJEU further embeds the CFSP into the EU legal order*, in *European Law blog*, 23/08/2016. Disponible en: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/pirates-of-the-gulf-of-aden-the-sequel-or-how-the-cjeu-further-embeds-the-cfsp-into-the-eu-legal-order/release/1>. Consultado el 13/10/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*"La participación del Parlamento en el proceso legislativo es el reflejo, a nivel de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual el pueblo debe participar en el ejercicio del poder a través de la intermediación de una asamblea representativa."*<sup>492</sup>

Según el Tribunal, el cumplimiento de las obligaciones del Consejo en materia de intercambio de información es extremadamente importante, especialmente en áreas donde los poderes del Parlamento son más limitados, como la PESC. Siempre según el Tribunal, el derecho del Parlamento a ser informado inmediata y plenamente en todas las fases del procedimiento no puede limitarse únicamente a las fases clásicas del procedimiento de negociación y de conclusión, es decir, el inicio y la conclusión, pero debe abarcar toda la duración del procedimiento.

Esto significa que el Consejo debería haber enviado al Parlamento:

*"el texto del proyecto de acuerdo y el del proyecto de decisión sobre el cual los asesores del Consejo en materia de relaciones exteriores encargados de las negociaciones habían llegado a un acuerdo"*.<sup>493</sup>

En las dos sentencias analizadas, el Tribunal, aunque llegó a la anulación de los actos recurridos, protegió la naturaleza jurídica PESC de los actos impugnados, confirmando las elecciones del Consejo. Sin embargo, en los asuntos de Kazajstán y Armenia la elección fue diferente.

En el asunto de Kazajstán<sup>494</sup>, el recurso de anulación se refería a la Decisión 2017/477 del Consejo<sup>495</sup> sobre la posición de la UE en los órganos internos del

---

<sup>492</sup> Asunto C-263/14, sentencia, apartado 70.

<sup>493</sup> Asunto C-263/14, sentencia, apartado 77.

<sup>494</sup> C-244/17, *Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea*, Recurso de anulación – Decisión (UE) 2017/477. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-244/17>. Consultado el 10/12/2024.

<sup>495</sup> Decisión (UE) 2017/477 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Cooperación [...]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D0477>. Consultado el 13/10/2025.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzada entre la Unión y la República de Kazajstán (en adelante, el Acuerdo).

El recurso, presentado por la Comisión, cuestionaba la referencia hecha en el texto de la Decisión al artículo 31, apartado 1, del TUE como base jurídica sustantiva.

De hecho, esta disposición está contenida en el título V y, por tanto, representa una disposición de la PESC. El artículo 31 del TUE establece que las decisiones se tomarán por el Consejo Europeo y el Consejo por unanimidad, salvo disposición en contrario del Presidente.

La razón por la que el Consejo adoptó la decisión posteriormente impugnada ante los tribunales reside en que, en el título VIII del Acuerdo, se establece un determinado marco institucional que prevé la creación de varios órganos internos: un Comité de Cooperación; un Consejo de Cooperación, y la posibilidad de formar subcomités auxiliares. En todos estos órganos están representados los partidos, a saber, la UE y la República de Kazajstán. Para garantizar la efectiva implementación del Acuerdo, se deberá adoptar un reglamento interno de estos órganos de colaboración para cada uno de ellos.

Para ello, el Alto Representante y la Comisión Europea han propuesto conjuntamente una Decisión del Consejo sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la UE sobre esta cuestión.

Como recuerdan Van Elsuwege y Van der Loo,<sup>496</sup> la propuesta inicial hacía referencia al artículo 37 TUE y a los artículos 207 y 209 TFUE como bases jurídicas sustantivas de esta Decisión, siendo el artículo 218, apartado 9, del TFUE como base jurídica procesal. A continuación, el Consejo modificó la propuesta y añadió a las bases propuestas el artículo 31, apartado 1, del TUE, que prevé el requisito de unanimidad para la adopción de la decisión sobre los órganos de cooperación interna del Acuerdo.

---

<sup>496</sup> VAN ELSUWEGE, P., VAN DEL LOO, G., *Legal basis litigation in relation to international agreements: Commission v. Council (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)*, in *Common Market Law Review* 56, 2019, p. 1333.

La disputa reveló la existencia de opiniones divergentes entre la Comisión y el Consejo sobre los aspectos procesales para la implementación de acuerdos marco con terceros Países.

El Consejo, defendiendo su elección, subrayó el vínculo entre las disposiciones sustantivas e institucionales del Acuerdo, argumentando que la decisión sobre la adopción de la posición de la UE en el Consejo de Cooperación debería haber seguido la base jurídica de la decisión que autoriza la firma y aplicación provisional del Acuerdo.

Además, el Consejo argumentó que establecer el principio de votación por mayoría cualificada daría lugar a una violación del artículo 40 TUE al establecer una invasión de una zona no PESC a una zona PESC.

Según la Comisión, la norma de votación para la adopción de cualquier decisión del Consejo que establezca las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo debe adoptarse, de conformidad con el apartado 8 del mismo artículo, por mayoría calificada. En consecuencia, la exigencia de unanimidad que habría resultado de la aplicación del artículo 31 TUE como base jurídica para la adopción de la posición de la UE en el Consejo de Cooperación se apartaba ilegalmente del texto de los Tratados.

Reflejando la posición del Consejo, la Comisión también señaló que fue el propio Consejo el que había violado el artículo 40 del TUE al llevar a cabo una invasión de la PESC en una zona no PESC<sup>497</sup>.

Para decidir sobre esta cuestión, el Abogado General realizó para el Tribunal un análisis de los objetivos, el contenido y el contexto del Acuerdo con Kazajistán, con el fin de determinar su base jurídica.

Tras observar que los objetivos y el contenido del Acuerdo contienen una serie de temas relacionados con la PESC, el Abogado General concluyó, sin embargo, que el acuerdo no puede considerarse esencialmente PESC ya que la gran mayoría de las disposiciones se refieren al comercio y los negocios, mientras que

---

<sup>497</sup> MARTINEZ-CAPDEVILA, *El TJUE termina de perfilar su Jurisprudencia sobre la Fijación de la Posición de la UE en Organismos creados en Virtud de Acuerdos Internacionales (Artículo 218,9 TFUE) (Sentencia Acuerdo con Kazajistán)*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 47, 2019, pp. 160-175.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

otras partes podrá estar vinculado a la cooperación al desarrollo y a la cooperación en el espacio de libertad, seguridad y justicia.<sup>498</sup> Por lo tanto, según el Abogado General, el Consejo añadió erróneamente el artículo 31, apartado 1, del TUE y su concomitante requisito de unanimidad, ya que la base jurídica sustantiva del Acuerdo no es la PESC.

El Tribunal aceptó esta interpretación del Fiscal General. Según la sentencia, la cuestión de la norma de votación en el Consejo relativa a un acto vinculado a un acuerdo con terceros es una variable que depende de la base jurídica sustantiva del acuerdo global.

La aplicación de una norma frente a otra, mayoría cualificada vs unanimidad, no puede deducirse del TFUE como tal, como sostiene la Comisión, sino del tipo de acuerdo marco que efectivamente se analiza en la sentencia. De este principio general se desprende que el Consejo debe decidir por unanimidad de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE en los casos en que el objeto de la decisión afecte a un ámbito en el que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la UE, como en el caso de la PESC.

Por tanto, en la sentencia el Tribunal, para establecer el procedimiento adecuado conforme al artículo 218 TFUE, tuvo que realizar un examen más profundo de la base jurídica sustantiva de la disposición. Como lo establecen múltiples precedentes, la selección de la base jurídica adecuada se realiza con base en factores objetivos susceptibles de control judicial, incluidos el propósito y el contenido del documento.

El Tribunal, en el asunto analizado, siguió en gran medida el razonamiento del Fiscal General Kokott. En particular, el Tribunal también partió de un análisis de los objetivos y el contenido del Acuerdo y concluyó que los vínculos con la PESC son insuficientes para justificar la adición de una base jurídica para la PESC. El Tribunal recuerda que el análisis se llevó a cabo utilizando criterios tanto cuantitativos (el número de disposiciones de la PESC sobre el total de disposiciones del Acuerdo) como cualitativos (el carácter en gran medida declarativo de las disposiciones) para llegar a la conclusión de que las disposiciones de la PESC no

---

<sup>498</sup> Asunto C-244/17, Conclusiones del Abogado General, apartados 75 y 76.

pueden considerarse un componente diferenciado del Acuerdo y son auxiliares de los ámbitos de la política comercial común y la cooperación al desarrollo.<sup>499</sup>

Confirmando lo reiteradamente afirmado por el Tribunal, cuando se descubre que la medida persigue dos finalidades, la situación puede resolverse si uno de los factores resulta más importante y el otro resulta auxiliar del primero. En este caso, la base jurídica sustantiva es una elección única con referencia al componente principal de la medida.

En su sentencia, el Tribunal consideró que el Acuerdo no tenía suficientes vínculos con la PESC para justificar el uso de una votación unánime, considerando que se utilizaría para decidir sobre asuntos normalmente regulados por mayoría cualificada.<sup>500</sup>

De manera similar, un problema similar surgió en el caso relativo al Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea, por un lado, y la República de Armenia, por el otro<sup>501</sup>.

En esta ocasión, la Comisión interpuso un recurso de anulación contra dos decisiones del Consejo. La primera decisión impugnada fue la Decisión 2020/245,<sup>502</sup> relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación, respecto de la adopción del reglamento interno del propio organismo de asociación.

---

<sup>499</sup> VAN ELSUWEGE, P., e VAN DER LOO, G., *Legal basis litigation in relation to international agreements: Commission v. Council (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)*, op. cit. p. 1343.

<sup>500</sup> Asunto C-244/17, Sentencia, apartados 46-47-48.

<sup>501</sup> C-180/20, Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación – Decisiones (UE) 2020/245 y 2020/246. Disponible, en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-180/20>. Consultado el 10/11/2024.

<sup>502</sup> Decisión 2020/245 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea en materia de energía atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia [...] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0245>. Consultado el 10/12/2024).

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Sin embargo, con la Decisión 2020/246,<sup>503</sup> el Consejo garantizó la aplicación exclusiva del título II del citado acuerdo, relativo a la cooperación en materia de política exterior y de seguridad. Las dos decisiones fueron aprobadas por mayorías diferentes: la Decisión 245 por mayoría cualificada y la Decisión 246 por unanimidad.

La Comisión impugnó tanto la división en dos decisiones del Consejo; y la inclusión del artículo 37 TUE (disposición incluida en la PESC) en la base jurídica material de la Decisión 2020/246. De hecho, la votación con dos criterios diferentes se debió a esta inclusión, ya que, según el Consejo, generó la obligación de utilizar el apartado 8 del artículo 218 como base procesal para la votación de la Decisión 246.

En cuanto a la cuestión de la división en dos actos diferentes, la Comisión acusó al Consejo de haber violado el artículo 13 del TUE, que establece el deber de cooperación leal, al optar por dividir en dos actos diferentes Decisiones que modificaban el original Propuesta de la Comisión de decisión única.

En cuanto a la segunda cuestión, según la Comisión, la referencia al artículo 37 TUE constituye un error, ya que una decisión del Consejo, destinada a fijar la posición que debe adoptarse en un organismo creado por un acuerdo internacional, debe ser decidida por una votación cualificada. mayoría dada la naturaleza no PESC del Acuerdo global UE-Armenia.

En particular, la Comisión subrayó la importancia del Acuerdo con Armenia para los sectores del comercio, la cooperación al desarrollo y el comercio de servicios de transporte, a los que están dedicados casi todos los artículos de este acuerdo.

Por tanto, las medidas en el ámbito PESC del título II del Acuerdo se presentaron, según la Comisión, como meramente accesorias. En su sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que la adopción de dos decisiones separadas basadas

---

<sup>503</sup> Decisión 2020/246 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación [...] para la aplicación del título II de dicho Acuerdo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0246>. Consultado el 10/12/2024.

en bases jurídicas diferentes sólo habría sido legítima si el acuerdo en su conjunto hubiera contenido elementos distintos que pudieran vincularse a las distintas bases jurídicas correspondientes.

En concreto, el Tribunal recordó la jurisprudencia, en particular el asunto de Tanzania, analizado anteriormente, destacando nuevamente que la caracterización de un acuerdo como perteneciente a un área política determinada y no a otra debe hacerse en relación con el objeto completo y no con las cláusulas individuales, siempre que tales cláusulas no impongan obligaciones específicas que vayan más allá de la cooperación al desarrollo.<sup>504</sup>

Según el Tribunal, el análisis del Acuerdo UE-Armenia reveló, por tanto, que este último se celebró para perseguir objetivos que se refieren principalmente a la creación de un marco de cooperación entre Armenia y la UE, en particular en los ámbitos del comercio, el transporte y el desarrollo, por lo que no se puede afirmar su pertenencia al espacio PESC.<sup>505</sup>

Conviene señalar el razonamiento del Tribunal sobre los argumentos más característicos esgrimidos por el Consejo para apoyar el carácter PESC del Acuerdo con Armenia.

El Consejo consideró que el Tribunal debería considerar adecuadamente la cuestión del conflicto de Nagorno-Karabaj. Básicamente, según el Consejo, la presencia de un conflicto de esta magnitud puso de relieve el carácter PESC del Acuerdo con Armenia, ya que su finalidad habría estado objetivamente desequilibrada hacia el ámbito de estabilización más propio del ámbito de la PESC.

El Tribunal señaló en su sentencia que este argumento era irrelevante para la elección del fundamento jurídico. Según el Tribunal, de hecho, el Acuerdo no preveía ninguna medida concreta en relación con la cuestión del conflicto, sino que simplemente reconocía la importancia del compromiso de la República de Armenia con una solución pacífica y duradera al conflicto de Nagorno-Karabaj y la necesidad de alcanzar esta solución lo antes posible, delegando en otros actores el

---

<sup>504</sup> MINUCCI, B., *Ancora sulla base giuridica degli accordi: l'accordo di partenariato con l'Armenia*, in DPCE online, 4, 2021, p. 397 - 398.

<sup>505</sup> Asunto C-180/20, Sentencia, apartado 53.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

problema de la estabilización del conflicto.<sup>506</sup> Por tanto, según los jueces, el Acuerdo no preveía ninguna medida concreta para abordar o resolver el conflicto.<sup>507</sup>

Del análisis de los cuatro asuntos dados como ejemplo, podemos ver que el control de legalidad llevado a cabo por el Tribunal en relación con la elección de la base jurídica es un campo de protagonismo bastante relevante para el TJUE en al menos tres aspectos.

En primer lugar, podemos señalar que el Tribunal, a través del control de legalidad realizado con respecto a la cuestión de la base jurídica adecuada, conecta cada vez más el derecho sustantivo y el derecho procesal en el contexto del procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales.

Este trabajo es precioso, porque permite al Tribunal desempeñar un papel eficaz en la protección de las disposiciones de los Tratados, evitando las invasiones mutuas entre los sectores de la PESC y las relaciones exteriores que surgieron de la elección de bases procesales no conectadas, o erróneamente conectadas, a los sustanciales. Con el tiempo, esta acción podría llevar a reducir progresivamente el potencial de conflicto interinstitucional.

En segundo lugar, el Tribunal está asimilando cada vez más, a través del control de la legalidad, la PESC en la esfera de las relaciones exteriores. Como se vio en el contexto de las sentencias Kazajstán y Armenia, el Tribunal ha identificado claramente las normas de la PESC dentro del alcance de los acuerdos sujetos a sentencia, citándolos explícitamente como tales, pero también señaló que la mera presencia de elementos de la PESC en sí misma no es suficiente para asignar en conjunto la naturaleza sustancial de los actos de la PESC, ya que esta dimensión no es suficientemente distintiva.

Esta acción parece corresponder al espíritu del Tratado de Lisboa, que simultáneamente eliminó los pilares pero mantuvo una especificidad claramente identificable de la PESC.

---

<sup>506</sup> BROZZU, A., *The line between EU external action under the TFEU and CFSP: Case C-180/2020 and the legal bases for Partnership Agreements*, LUISS Guido Carli – Sciences Politiques Bordeaux, Student thesis, Academic year 2020/2021. p.17. Disponible en: [https://tesi.luiss.it/34235/1/091622\\_BROZZU\\_ALESSANDRA.pdf](https://tesi.luiss.it/34235/1/091622_BROZZU_ALESSANDRA.pdf). Consultado el 13/11/2024), p. 47 y siguientes.

<sup>507</sup> Asunto C-180/20, Sentencia, apartado 54.

Conectado a esta dinámica, está el hecho de que la acción del Tribunal a través de su enfoque está integrando la tradición de la alteridad de la PESC con los principios del sistema jurídico europeo.

Como se vio en los asuntos de Mauricio y Tanzania, el Tribunal ha interpretado las disposiciones del Tratado que afectan a la PESC y al mismo tiempo protege tanto la naturaleza PESC de los actos; y los demás principios del sistema judicial europeo, como el principio democrático.

En el primer sentido, la protección se produjo porque ambos actos fueron evaluados dentro de lo dispuesto en el Título V, Capítulo II del TUE, pero ambos actos también fueron anulados por incumplimiento de las prerrogativas de una institución, en este caso, el Parlamento.

Al actuar de este modo, el Tribunal, a través del control de legalidad garantizado por los Tratados, contribuye a una mayor integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo, garantizando el equilibrio entre los principios jurídicos europeos y garantizando la predicción contenida en la sentencia *Les Verts* sobre la integridad de recursos legales.

#### 4.4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL CONTROL DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

##### 4.4.1. El marco normativo de referencia en los Tratados

Como se menciona en el apartado 5.2.3, la segunda excepción importante al régimen de exclusión del Tribunal de Justicia en el contexto de la PESC se refiere al control relativo a las medidas restrictivas.

Esta excepción se basa en lo dispuesto en el artículo 275, apartado 2, del TFUE. Este artículo es cuestionado, como origen de esta exclusión, ya por el artículo 24 TUE, que en su párrafo segundo establece que:

*“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene competencia sobre estas disposiciones [las disposiciones de la PESC ed.], con excepción de la competencia para controlar el cumplimiento del artículo 40 de este Tratado y la legalidad de*

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*determinadas decisiones, según lo dispuesto en el artículo 275, párrafo segundo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”*

El texto del artículo 275 TFUE explica cuáles son las "determinadas decisiones" sobre las que el Tribunal de Justicia está legitimado para pronunciarse:

*"[...] sobre los recursos, interpuestos en las condiciones del párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado, relativos al control de la legalidad de las decisiones que prevén medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo sobre la base de la Título V, Capítulo 2 del Tratado de la Unión Europea.”*

El pasaje central de este párrafo del artículo es la introducción de la posibilidad de someter al Tribunal de Justicia los actos adoptados sobre la base de las disposiciones de la PESC para que los juzgue, constituyendo así la excepción a la regla general de exclusión.

La referencia al artículo 263 TFUE completa el cuadro, porque en este artículo, el apartado 1 establece que el Tribunal es competente para ejercer un control de legitimidad, entre otras hipótesis, sobre los actos del Consejo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos de derechos frente a terceros.

El segundo apartado establece las referencias a los tipos de recursos disponibles y a los sujetos legitimados para interponerlos;<sup>508</sup> y el párrafo cuarto del artículo 263 establece que:

*“Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, recurso contra los actos adoptados contra ella o que le afecten directa e individualmente, y contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no implique medida alguna de ejecución”*

La competencia de la Unión para adoptar medidas restrictivas es muy anterior al Tratado de Lisboa. La práctica de medidas contra terceros Estados adoptadas en el marco europeo es en realidad anterior a la creación misma de la UE.

---

<sup>508</sup> TFUE, artículo 263: “A estos efectos, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, violación de vicios sustanciales de forma, violación de tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación, o por desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.”

Por ejemplo, podemos recordar las medidas adoptadas contra Argentina durante la guerra de Malvinas-Malvinas de 1982, en una fecha que, por tanto, también precede al Acta Única Europea.<sup>509</sup>

En su momento, estas sanciones se adoptaron en el marco de la Cooperación Política Europea. El mecanismo de imposición de medidas restrictivas preveía la adopción de posiciones comunes y, por tanto, de actos de la PESC con arreglo al antiguo artículo 15 del TUE.<sup>510</sup>

Paladini recuerda que, en el caso de las medidas restrictivas para luchar contra el terrorismo, también se utilizó una posición común entre pilares, es decir, situada en el cruce entre el segundo y el tercer pilar.<sup>511</sup>

La aplicación de las posiciones comunes correspondía entonces a los Estados miembros sobre la base de la renuncia específica para la PESC del principio de cooperación leal con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Tratado de Maastricht.

Si las medidas restrictivas condujeran en última instancia al ejercicio de competencias comunitarias, como por ejemplo en el caso de la congelación de fondos, a la ley PESC le seguiría la adopción de un reglamento comunitario basado en el antiguo artículo 301 del Tratado de la Comunidad Europea.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la práctica relativa a la imposición de sanciones está regulada en el TFUE, en el artículo 215.<sup>512</sup>

La naturaleza de este instrumento a disposición de la Unión surge del posicionamiento del artículo en la estructura general del TFUE. De hecho, este artículo se encuentra en la Parte V del TFUE, titulada “Acción exterior de la Unión”, y dentro de la Parte citada, en el Título IV, titulado: “Medidas restrictivas”.

El nuevo artículo 215, como ya se ha dicho, contiene una parte que retoma esencialmente el antiguo artículo 301 TEC en materia de sanciones contra terceros

---

<sup>509</sup> CONFORTI, B., *Le sanzioni CEE contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario*, in RONZITTI, N. (a cura di), *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 411 y ss.

<sup>510</sup> NOVI, C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2005, pp. 2279 y ss.

<sup>511</sup> PALADINI, L., *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, op. cit. p. 345.

<sup>512</sup> *Supra.*, párrafo 5.2.3.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

países;<sup>513</sup> en cambio, el segundo apartado introduce por primera vez en el derecho primario, a competencia de la UE para adoptar medidas restrictivas con personas físicas o jurídicas, grupos u otros organismos no estatales mediante la elaboración de listas anexas a las decisiones de la PESC que establecen la medida restrictiva.<sup>514</sup> Esta norma codifica una práctica anterior y el resultado de la citada sentencia del Kadi.

La UE es esencialmente libre de adoptar restricciones de diversa índole, e históricamente, las listas de sujetos sancionados han incluido a familiares de los dirigentes de gobiernos de terceros países, pero también a empresarios que apoyan al gobierno de turno, a empresas públicas y/o privadas y también a bancos que apoyan al ejecutivo de un tercer país con diversos tipos de actividades en la implementación de las conductas sujetas a sanciones.

Entre las sanciones relacionadas con grupos se vieron afectados grupos terroristas como ISIS, apartamentos individuales y movimientos rebeldes que controlan una parte del territorio de un tercer Estado y amenazan su estabilidad.

En general podemos hablar de tres tipos de instrumentos sancionadores: las sanciones globales, aquellas que afectan a un tercer país como tal; sanciones

---

<sup>513</sup> Tratado de la Comunidad Europea, artículo 301: "Cuando una posición común o una acción común adoptada con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común prevea una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcial o totalmente relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas urgentes necesarias." TFUE, artículo 215, apartado 1: Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o más terceros países, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, adoptará las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo. Las diferencias entre el texto del TFUE y el texto del TCE están en negrita.

<sup>514</sup> TFUE, artículo 215, apartado 2: "Cuando así lo disponga una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 1, medidas restrictivas contra las enfermedades naturales. personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales".

selectivas, dirigidas a individuos como tales o individuos como titulares de un determinado cargo en un estado o grupo, y sanciones horizontales, es decir, dirigidas a contrarrestar amenazas específicas a la seguridad internacional no vinculadas a un solo tercer país.

Se trata en su mayoría de medidas adoptadas por la Unión independientemente de las Naciones Unidas e incluyen medidas restrictivas dirigidas a personas afiliadas a organizaciones terroristas o destinadas a inhibir su financiación.

En el caso de las sanciones contra el terrorismo, la UE transpone las listas proporcionadas por el organismo competente de las Naciones Unidas a los anexos de las normas internas adoptadas para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).<sup>515</sup>

El marco jurídico de la UE que respalda la imposición y aplicación de medidas restrictivas de la UE se complementa finalmente con tres documentos adicionales: las Directrices (adoptadas por primera vez en 2003, luego actualizadas varias veces, la última de ellas en 2018), los principios básicos (2004), la Buenas prácticas para la implementación efectiva de medidas restrictivas (actualizado en 2022).<sup>516</sup>

Por lo tanto, la imposición de medidas restrictivas de la UE es un proceso de dos pasos: primero, se adopta una decisión del Consejo en el marco de la PESC y luego, por unanimidad.

Además, se adopta un reglamento del Consejo para formular el alcance exacto de las medidas restrictivas de la UE (por mayoría cualificada). En la práctica, estas decisiones se toman a menudo el mismo día. Como se observa en la doctrina:

---

<sup>515</sup>Para un repaso de las principales medidas adoptadas históricamente, POLI, S., *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in BARTOLONI, M.E., *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

<sup>516</sup> Council of the European Union, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, (prima ed. 2003); Council of the European Union (2004), *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, (2004); Council of the European Union, *EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures* (2022).

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*“[...] una interpretación sistemática de ambas disposiciones indica un sistema en el que la decisión PESC simplemente establece la política general, mientras que los detalles de las restricciones están determinados por el acto no PESC basado en el artículo 215 del TFUE”.<sup>517</sup>*

Sobre la base de tal arquitectura, las decisiones del Consejo son vinculantes sólo para los Estados miembros de la UE, mientras que las regulaciones son directamente aplicables en los Estados miembros de la UE y, por lo tanto, vinculantes para todos, no sólo para el aparato estatal.

Las medidas restrictivas de la UE se adoptan por un período limitado (de 6 a 12 meses) y están sujetas a renovaciones periódicas, que deben ser acordadas, mediante decisión unánime, por el Consejo.

De la elección de las partes contratantes se desprende claramente el papel central desempeñado por el Consejo de la Unión Europea a la hora de dictar las medidas restrictivas de la UE.

En lo que respecta a las demás instituciones, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, ayudan al Consejo en la preparación de textos legales y al mismo tiempo elaboran directrices y dictámenes sobre aspectos concretos de la aplicación de las medidas restrictivas de la UE.<sup>518</sup>

El Parlamento Europeo participa activamente en los debates sobre nuevos regímenes sancionadores y actualizaciones de los regímenes existentes, pero más allá de las obligaciones de información establecidas, está esencialmente excluido del proceso de toma de decisiones.

Una vez definido el marco normativo y práctico, podemos pasar a analizar la actuación del Tribunal de Justicia en este sector. Cabe señalar que, en este sector, el

---

<sup>517</sup> KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019 p. 1635.

<sup>518</sup> PORTELA, C., OLSEN, K., *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*, (2023), pp. 8-9. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_STU\(2023\)702603](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702603). Consultado el 11/12/2024.

Tribunal ha ampliado mucho su margen de acción a partir de la excepción explícita prevista en el artículo 275, apartado 2.

Por tanto, veremos cómo el Tribunal ha utilizado esta facultad en su jurisprudencia y luego analizaremos dos asuntos importantes que llevaron a una ampliación de su perímetro, las sentencias Rosneft y Bank Refah.

#### **4.4.2. La aplicación de la cláusula de recuperación: la revisión por parte del Tribunal de Justicia de la legitimidad de las medidas restrictivas**

En cuanto a la cuestión del control judicial de las sanciones impuestas por la UE, el sistema desarrollado por los redactores del Tratado prevé la posibilidad de interponer recursos de anulación de las decisiones del Consejo de la UE sobre medidas restrictivas ante el Tribunal General (TG) y, en recurso contra sus decisiones, ante el TJUE. En la doctrina, el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, se caracterizan a menudo como cláusulas de exclusión, ya que eliminan parte de la competencia general de los jueces de la Unión a que se refiere el artículo 19 TUE.

En cambio, el segundo párrafo del artículo 275 del TFUE se describe como una cláusula de *claw-back*, ya que otorga al poder judicial de la UE una jurisdicción excluida.

Al incluir medidas restrictivas entre los actos sujetos a control a que se refiere el artículo 275 TFUE, los redactores del Tratado de Lisboa pretendían resolver una anomalía en el sistema del Tratado anterior, que permitía el control judicial de las sanciones de la Unión que, una vez decididas, en el contexto de la PESC, se aplicaron mediante medidas comunitarias, pero no sanciones decididas y aplicadas únicamente mediante actos relacionados con la PESC.

Como resultado del nuevo Tratado, el Tribunal de Justicia es competente para revisar la legalidad de todas las sanciones de la UE decididas en el contexto de la PESC contra personas físicas o jurídicas, independientemente de cómo se apliquen. Esto significa que, por ejemplo, una medida restrictiva que impone una prohibición de admisión dentro de los Estados miembros encuentra su juez natural en el nivel europeo y no en los tribunales del Estado miembro que realmente aplica la denegación de admisión.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
 TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Las sanciones aplicadas mediante actos relacionados con la PESC sólo son susceptibles de control en las condiciones establecidas en el artículo 275 TFUE, mientras que las aplicadas mediante actos no relacionados con la PESC, como se ha mencionado, están sujetas a un control estándar de legitimidad de acuerdo con las normas ordinarias sobre la competencia del Tribunal de Justicia.

Por último, vale la pena recordar que el artículo 275 del TFUE no permite el control judicial de todos los actos relacionados con la PESC que puedan tener efectos restrictivos sobre los individuos, sino sólo de las "sanciones" contra individuos decididas y aplicadas en el contexto de la PESC.

Las estadísticas relativas a los recursos ante el Tribunal General, citadas por Rosas, son bastante explícitas sobre la importancia de la acción de anulación en el panorama general del litigio judicial europeo:

*“Si bien en 2006 se interpusieron ante el Tribunal General cinco recursos de anulación de tales actos, las cifras más recientes son las siguientes: 93 nuevos asuntos de este tipo en 2011, 59 en 2012, 41 en 2013, 69 en 2014 y, finalmente, 55 en 2015 [...] Se apelan muchos menos casos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En 2015, por ejemplo, el Tribunal resolvió siete casos de este tipo. En general, los casos presentados ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas suelen plantear cuestiones de principio o cuestiones particularmente controvertidas”.*<sup>519</sup>

Las medidas restrictivas, por su propia naturaleza, plantean preocupaciones en relación con la cuestión de la protección jurídica de las personas objetivo. El TJUE, por tanto, que ya había afirmado que no podía dar la espalda a los valores fundamentales que subyacen al ordenamiento jurídico comunitario, ha procedido en direcciones diferentes a lo largo del tiempo.

Una primera dirección de intervención se refiere evidentemente al problema de la inclusión ilegítima de personas en las listas de sancionados.

En este sentido, el TJUE emitió una segunda sentencia muy relevante relativa al asunto Kadi.<sup>520</sup>

---

<sup>519</sup> ROSAS, A., *EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control?* In *Diritto dell'Unione Europea*, 4, 2016, p. 643.

<sup>520</sup> En doctrina se acostumbra hablar en este sentido de la saga Kadi. Véase, por ejemplo, LENAERTS, K., *The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU Court of Justice of the European Union*, in *SMU Law Review*, 67(4),2014.

La sentencia Kadi II del Tribunal de Justicia surge de la apelación de la sentencia del Tribunal General de 2010<sup>521</sup> por parte de la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Reino Unido. Sobre la base de la sentencia Kadi, el reglamento al que se había sometido a la demandante a la medida restrictiva fue anulado, pero se concedió a la Comisión tres meses para proceder a un nuevo examen de la decisión.

Luego de haber realizado la revisión y haber oído al interesado, la Comisión comunica que no considera necesario aportar prueba, tal como lo solicitó el señor Kadi en el conainterrogatorio y procede a dictar el reglamento núm. 1190, de 28 de noviembre de 2008, mediante la cual se confirma, con la inscripción del señor Kadi en la lista de afectados por la sanción.

El 30 de septiembre de 2010, el Tribunal General se pronunció sobre el nuevo recurso interpuesto por el Sr. Kadi que se refiere al reglamento núm. 1190/2008 e inicia el asunto Kadi II.<sup>522</sup>

Alineándose con la orientación del Tribunal de Justicia establecida en la primera sentencia Kadi, el Tribunal General afirma que el acto impugnado no puede gozar de inmunidad jurisdiccional alguna y debe estar sujeto a una revisión completa de su legitimidad.

El Consejo, apoyado por algunos Estados miembros, impugnó la decisión del Tribunal General de denegar la inmunidad de jurisdicción al reglamento impugnado. Básicamente, hubo tres puntos en disputa. En primer lugar, los recurrentes señalaron que la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE implicaría una negación sustancial de la primacía del derecho internacional y, en particular, del derecho que se deriva de la Carta de las Naciones Unidas.

Según los recurrentes, en efecto, si las instituciones de la Unión no ejercen un margen de apreciación autónomo, el objeto del litigio judicial pasa necesariamente a ser el acto internacional vinculante. El Tribunal rechazó estos argumentos.

---

<sup>521</sup> Asunto C-584/10 P, *Comisión y otros contra Kadi*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-584/10>. Consultado el 12/01/2024).

<sup>522</sup> Para una reconstrucción del asunto ante la Corte, SAVINO, M., *Kadi II, ¿se toman en serio los derechos de los sospechosos?* en *Revista de Derecho Administrativo* 3/2011 pp. 257-267.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Según los jueces, las regulaciones de la UE que implementan las resoluciones del Consejo de Seguridad no pueden beneficiarse de ninguna inmunidad jurisdiccional porque:

*“Los distintos elementos que, en los puntos 291 a 327 de la sentencia Kadi, corroboran esta solución aceptada por el Tribunal de Justicia no han experimentado ninguna evolución que justifique cuestionar dicha solución, elementos esencialmente relacionados con el valor de garantía constitucional atribuido, en una “Unión de Derecho [...], al control judicial de la legitimidad de cualquier acto de la Unión – incluidos aquellos que, como en este caso, se aplican a un acto de Derecho internacional- a la luz de los derechos fundamentales garantizados por la Unión.”<sup>523</sup>*

Según los recurrentes, la reiterada afirmación de la primacía del derecho internacional entraría en conflicto con la realidad de una decisión jurisprudencial (ya adoptada en Kadi I) que obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a violar obligaciones específicas derivadas de la Carta de las Naciones Unidas.

Rechazando las críticas de los recurrentes, el Tribunal de Justicia sostiene que la sentencia Kadi II, que confirma la primera sentencia Kadi sobre este punto, no tiene el efecto de cuestionar la primacía de una resolución del Consejo de Seguridad en el nivel del derecho internacional, pero tiene el efecto de protección de los derechos fundamentales.

En términos concretos, según el TJUE, ninguna inmunidad jurisdiccional es admisible porque: *“a pesar de las mejoras realizadas, [...] los procedimientos de destitución y revisión de oficio establecidos a nivel de la ONU no ofrecen [al interesado] las garantías de una tutela judicial efectiva”*.<sup>524</sup>

En relación con los motivos segundo y tercero, examinados conjuntamente por el Tribunal de Justicia y relativos, respectivamente, a errores de derecho relativos al grado de intensidad del control jurisdiccional definido en la sentencia recurrida y a errores cometidos por el Tribunal General al examinar los motivos de anulación basados en sobre la violación de los derechos de la defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia

---

<sup>523</sup> Asunto C-584/10 P, sentencia, apartado 66.

<sup>524</sup> Ibidem, sentencia, apartado 133.

consideró que el Tribunal General efectivamente cometió errores de derecho; no obstante, confirmó lo dispuesto en la sentencia impugnada.

Con la sentencia *Kadi II*, el Tribunal de Justicia despejó todas las dudas a través de varios pasajes, dos de los cuales son particularmente interesantes a los efectos del tema en cuestión. En primer lugar, a juicio del TJUE, el control judicial, para ser eficaz, debe permitir al juez comprobar que la decisión impugnada tiene elementos sólidos en su fundamento. Se trata de una verificación de los hechos expuestos en los motivos que sustentan la decisión.

Sólo así, según el TJUE, el control jurisdiccional no se limita a la valoración del resumen, sino que consigue realmente comprobar la validez de los motivos. Según el Tribunal de Justicia, los hechos deben ser juzgados por la autoridad comunitaria que adoptó el acto y, en cualquier caso, sin inversión de la carga de la prueba -y deben ser comprobados por el juez mediante un *contrainterrogatorio* entre la administración y los interesados.<sup>525</sup>

El segundo pasaje relevante es aquel en el que el Tribunal de Justicia aclara que el equilibrio entre los motivos de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las necesidades de protección de los derechos fundamentales no puede justificar un control judicial menos intenso. Este equilibrio, como nos recuerda Siviero, sólo puede influir en la elección de las formas de llevar a cabo el *contrainterrogatorio*.<sup>526</sup>

Para el TJUE, por un lado, es cierto que la consideración de los temas en juicio tribunal (terrorismo) las necesidades de seguridad o el desarrollo de las relaciones internacionales de los estados miembros pueden impedir la comunicación de cierta información o ciertos elementos probatorios al interesado; por otra parte, sin embargo, todavía corresponde al juez de la UE identificar las técnicas procesales para conciliar las necesidades contrapuestas.

De lo contrario, el juez de la UE está obligado a evaluar si, y en qué medida, la falta de divulgación de información o pruebas confidenciales a la parte interesada puede influir en el valor probatorio de las pruebas confidenciales. Si de

---

<sup>525</sup> *Ibidem*, sentencia, apartado 121.

<sup>526</sup> SIVIERO, M., *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?* In *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2013, p. 1058.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

alguna manera no fuera posible conciliar ambas necesidades, el juez podrá no tener en cuenta los elementos informativos y probatorios que la autoridad competente no haya querido comunicar al interesado.<sup>527</sup>

En Kadi II, por lo tanto, el mensaje que nace con la primera frase se refuerza aún más: el objetivo de prevenir el terrorismo, ya sea que se ejerza a nivel internacional o europeo, debe perseguirse con referencia al sistema de protección legal.

Los hechos no pueden exponerse de manera abstracta, las pruebas deben ser concretas y la audiencia debe desarrollarse de manera justa entre las partes.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia sostuvo que los errores de derecho identificados en la sentencia del Tribunal General no pueden invalidar sus disposiciones:

*“Ninguna de las acusaciones formuladas contra [Kadi] es adecuada para justificar la adopción, a nivel de la Unión, de medidas restrictivas contra él, ya sea por falta de motivación o por falta de elementos de información o pruebas que respalden el motivo. de que se trate a la luz de las objeciones detalladas formuladas por el interesado.”<sup>528</sup>*

Rosas recuerda que entre las consecuencias del asunto Kadi II<sup>529</sup> estuvo también la redacción del nuevo artículo 105 del Reglamento del TG, (y la correspondiente disposición relativa al TJUE) que entró en vigor en 2017, que permite al TJUE, en determinadas condiciones estrictas, tener también en cuenta documentos confidenciales u otra información que no haya sido revelada en su totalidad a la otra parte.

A la hora de dictar sentencia en apelación, los jueces europeos evalúan con mucha atención los criterios utilizados en la decisión para determinar el alcance de las medidas. En particular, el punto decisivo son las formas y el contexto en el que se determina la persona (física o jurídica) afectada por la medida restrictiva.

La cuestión es, es decir, qué tan "cerca" está la persona objetivo del régimen en cuestión, evaluando todo en el contexto del país objetivo. En sentido general, en

<sup>527</sup> Asunto C-584/10 P, sentencia, apartados 127 y 128.

<sup>528</sup> Asunto C-584/10 P, sentencia, apartado 163.

<sup>529</sup> ROSAS, A., *EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control?* Op. cit., p. 646.

el caso de personas físicas o jurídicas privadas, es más difícil presentar las razones y pruebas necesarias y además, como se señaló anteriormente, invocar la confidencialidad de la información relevante ya no puede salvar el caso.

Por el contrario, si las medidas restrictivas están diseñadas para atacar a personas y entidades que apoyan al régimen en el poder y si la persona o entidad está totalmente controlada por el gobierno, a menudo será más fácil para el Consejo demostrar que se cumple el criterio y que la decisión está justificada.

En este sentido, son interesantes las sentencias relativas a los asuntos Kala Naft y Anboubá en las que el Tribunal defendió las medidas restrictivas con diferentes motivaciones.

En el asunto Kala Naft<sup>530</sup>, el TJUE conoció del recurso interpuesto por el Consejo contra la sentencia de 25 de abril de 2012, con la que el propio Tribunal General anuló, en la parte relativa a la sociedad recurrente, Kala Nafta, dos decisiones y dos reglamentos europeos.<sup>531</sup>

Estos actos fueron la base para la inclusión de la misma empresa en las listas que prevenían la congelación del capital de las personas y entidades consideradas implicadas en el programa nuclear iraní.

En su sentencia de 25 de abril de 2012, el Tribunal General declaró que el Consejo había cometido un error de derecho al diseñar Kala Naft en lo que respecta al concepto de implicación en el programa de proliferación nuclear. Además, el Consejo también había cometido un error al evaluar los hechos, ya que no había aportado pruebas suficientes sobre la implicación de Kala Naft.

---

<sup>530</sup> Asunto C-348/12, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teherán contra Consejo de la Unión Europea*. Disponible, en:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-348/12>. Consultado el 14/11/2024).

<sup>531</sup> Asunto T-509/10 *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft contra Consejo*, disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=T-509/10>. Consultado el 14/11/2024.

Los actos impugnados fueron: Decisión 2010/413/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) No. 668/2010, de 26 de julio de 2010; Decisión 2010/644/PESC; Reglamento (UE) n.º. 961/2010 del Consejo.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Al decidir el caso, el Tribunal de Justicia impugnó el razonamiento del Tribunal General ya que éste, según el TJUE, sólo había buscado un vínculo directo entre las actividades de Kala Naft y la proliferación nuclear.<sup>532</sup>

Según el TJUE, el Tribunal General no tuvo en cuenta la evolución de la legislación de la UE en materia de medidas restrictivas. Estas nuevas reglas establecían que el vínculo también podría establecerse indirectamente mediante la simple adquisición de bienes y tecnologías prohibidos.<sup>533</sup> Al llevar a cabo estas actividades ilícitas, las personas jurídicas contribuyen a las actividades nucleares de Irán.

A la luz de la legislación europea, por una parte, y de la resolución del Consejo de Seguridad,<sup>534</sup> el TJUE declara que la mera comercialización de equipos y tecnologías esenciales destinados a la industria del gas natural y del petróleo podría considerarse un apoyo a las actividades nucleares del Irán.

Además, el Tribunal de Justicia defendió la medida adoptada por el Consejo también respecto de los hechos alegados.

El TJUE afirma que el Consejo podría considerar sensatamente que, dado su papel reconocido como potencia adquisitiva de la compañía petrolera nacional de Irán, Kala Naft participó en la adquisición de bienes y tecnologías prohibidos.<sup>535</sup>

A continuación, el TJUE recuerda que, si una de las razones dadas por el Consejo para la inclusión de una persona o entidad en las listas está bien fundada y constituye en sí misma una base suficiente para respaldar una decisión sobre medidas restrictivas, el hecho de que otras de estas los motivos no lo son. De ser así, no pueden justificar la anulación de dicha decisión.<sup>536</sup>

Sobre esta base, el TJUE anuló la sentencia del TG y mantuvo la inscripción de Kala Naft en las listas. En esta frase vemos en particular cómo la búsqueda de la

---

<sup>532</sup> Asunto C-348/12, sentencia, apartado 76.

<sup>533</sup> Asunto C-348/12, sentencia, apartado 77.

<sup>534</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1929 (2010). La resolución amplía el alcance de las medidas restrictivas contra Irán. Se trata de sectores clave de la industria del gas natural y del petróleo, una importante fuente de ingresos para el Estado iraní.

<sup>535</sup> Asunto C-348/12, sentencia, apartado 88.

<sup>536</sup> Asunto C-348/12, sentencia, apartado 89.

exactitud de los hechos alegados representa un criterio válido también para la defensa de las medidas restrictivas adoptadas.

Además de los hechos, el contexto también importa en la jurisprudencia del TJUE sobre medidas restrictivas. En *Anboub*,<sup>537</sup> el recurrente argumentó que el TG cometió un error de derecho al afirmar que el Consejo había aplicado correctamente una presunción de apoyo al régimen sirio contra los directores de las principales empresas de Siria.

Según él, esta presunción no tendría fundamento jurídico y no puede ser rebatida. En consecuencia, el recurrente también impugnó la violación por parte del TG de las reglas de prueba, porque, según él, era el Consejo el que estaba obligado a proporcionar al TG las pruebas en las que se basó su decisión de incluir su nombre en la lista. las personas afectadas por las medidas restrictivas en Siria.

Por su parte, el Consejo recordó la importancia de los círculos familiares en la gestión del poder, tanto político como económico, en Siria.<sup>538</sup> En concreto, según el Consejo, el demandante formaba parte de un pequeño grupo compuesto por los líderes empresariales más destacados de Siria y que sus negocios habían prosperado bajo el régimen sirio.

En la sentencia del TJUE se reconoce que las decisiones que fundamentaron la inclusión de *Anboub* en las listas impugnadas se debían efectivamente a presunciones.

Según el Tribunal de Justicia, la Decisión 2011/522 se refería en particular a las personas y entidades que se benefician de las políticas del régimen sirio o que lo apoyan, así como a las personas y entidades asociadas con ellas, mientras que el reglamento número 878/2011, se refiere en particular a personas y entidades que reciben beneficios del régimen sirio.<sup>539</sup>

---

<sup>537</sup> Asunto C-605/13, *Issam Anboub* contra Consejo de la Unión Europea, disponible, en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-605/13>. Consultado el 14/11/2024.

<sup>538</sup> El demandante era presidente de SAPCO, empresa del sector agroalimentario, director de varias empresas que operan en los sectores inmobiliario y educativo, así como secretario general de la Cámara de Comercio e Industria de la ciudad de Homs.

<sup>539</sup> Asunto C-605/13, Sentencia, párrafo 40.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Según el TJUE, ni la Decisión ni el Reglamento habían aportado una definición de los conceptos de "ventaja" o "beneficio" derivados de las políticas del régimen sirio, o de "apoyo" proporcionado a ese régimen, ni del concepto de "asociación" con personas y entidades que se benefician de las políticas, reciben beneficios o apoyan al régimen sirio.

Por estos motivos, según el TJUE, se estableció una presunción de apoyo al régimen sirio contra los directivos de las principales empresas de Siria.<sup>540</sup> Pero según el Tribunal de Justicia, el alcance de la apreciación de la importancia de los intereses en juego, que forma parte del control de la proporcionalidad de las medidas restrictivas en cuestión, no puede dejar de tener en cuenta el contexto en el que se aplican las medidas restrictivas:

*“En el presente caso [no se puede dejar de tener en cuenta] el hecho de que era urgente adoptar tales medidas con el objetivo de presionar al régimen sirio para que cesara la violenta represión dirigida a la población, así como la dificultad de obtener pruebas más precisas en un Estado en situación de guerra civil gobernado por un régimen autoritario.*

*Respecto a los motivos del registro del Sr. Anboubá en la lista de personas sometidas a medidas restrictivas se relaciona con el hecho de que es el presidente de SAPCO y que brinda apoyo económico al régimen sirio”.*<sup>541</sup>

Habiendo demostrado que las medidas restrictivas adoptadas eran proporcionadas, según el TJUE, la posición del demandante en la vida económica siria, así como sus relaciones con la familia del Presidente Bashar Al-Assad, podrían constituir legítimamente “un conjunto de medidas suficientemente concretas, precisas y concordantes”, pruebas que permitieron demostrar que el demandante, que no negó haber ejercido estas funciones, proporcionó apoyo económico al régimen sirio.<sup>542</sup> En términos generales, según el TJUE:

*“De todas las consideraciones anteriores se desprende que el Tribunal General verificó la validez del registro del señor Anboubá en las listas de personas sometidas a medidas restrictivas sobre la base de un conjunto de indicios sobre la situación, funciones y*

---

<sup>540</sup> Asunto C-605/13, Sentencia, párrafo 42.

<sup>541</sup> Asunto C-605/13, Sentencia, párrafos 46 y 47.

<sup>542</sup> Asunto C-605/13, Sentencia, párrafo 51.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*relaciones de las mismas en el contexto del régimen sirio, que no han sido refutados por el interesado.*

*En consecuencia, la referencia, en la sentencia impugnada, a una presunción de apoyo al régimen antes mencionado no puede comprometer la legitimidad de dicha sentencia, ya que de las conclusiones del Tribunal de Justicia se desprende que ésta verificó de forma conforme a Derecho la existencia de una base fáctica suficientemente sólida para sustentar el registro del Sr. Anbouba en las listas en cuestión”.<sup>543</sup>*

La relevancia de esta frase radica en la afirmación de la relevancia del contexto en la adopción de las medidas restrictivas, es decir, del hecho de que existía una urgencia de adopción.

Al evaluar este contexto, el Tribunal reconoció la dificultad de obtener pruebas más específicas en un Estado en guerra civil con un régimen autoritario en el poder.

El completo control judicial de los actos que contienen las medidas restrictivas adoptadas por la UE, tanto de forma autónoma como en aplicación de resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las obligaciones impuestas a los responsables político-institucionales de las sanciones por el Tribunal han producido el efecto de eliminar bastantes nombres de las listas, mediante la anulación incluso parcial de las medidas restrictivas impugnadas.

Elena Chacko recordó en 2019 que los tribunales de la UE anularon sanciones en 126 de los 204 asuntos individuales del conjunto de datos que analizó, lo que representa el sesenta y dos por ciento de todas las sanciones examinadas.<sup>544</sup> Dada la importancia cualitativa y cuantitativa de los recursos contra las sanciones, era inevitable que se remediara la cuestión de ver los daños resultantes de su inclusión.

Como recuerda Messina, de hecho, en la mayoría de los casos los recurrentes contra las medidas adoptadas por la UE no se habían limitado a la solicitud de

---

<sup>543</sup> Asunto C-605/13, Sentencia, párrafo 56.

<sup>544</sup> CHACHKO, E., *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, im *Yale Journal of International Law* 44(1), 2019, p. 24.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

anulación, sino que también se habían quejado de haber sufrido un daño, tanto patrimonial como no sólo derivado de su inclusión en la lista negra europea.<sup>545</sup>

El *quid* de la cuestión es que el TGUE considera necesario demostrar una relación causa-efecto entre la inclusión del nombre en las listas y el daño denunciado.

Para lograr esta demostración, existen muchos obstáculos: por un lado, las instituciones de la UE deberían operar de tal manera que se superen de manera extremadamente significativa los límites de sus poderes, es decir, se debería tomar una acción discrecional seria adoptada por el Consejo.

Esta cuestión es un obstáculo particularmente relevante si pensamos que la Corte, como en *Anbouba*, reconoció que en el ejercicio de la discrecionalidad política, derivada del Tratado, las instituciones judiciales deben considerar también el contexto y las dificultades de aplicación en las que se adoptan determinadas medidas.

En ese punto, el juez de la UE, a los efectos de determinar una violación suficientemente grave, debería “establecer la claridad y precisión de la norma violada y la intencionalidad e inexcusabilidad del error cometido”.<sup>546</sup>

Una vez comprobado esto, el juez podría ir a verificar, si puede, la magnitud exacta del daño.

De hecho, identificar la naturaleza exacta del daño invocado no es una tarea fácil porque depende de los hechos alegados, pero hay que tener en cuenta que muy a menudo las sanciones provienen de diferentes centros de producción.

Por lo tanto, no es fácil demostrar, por ejemplo, que un daño específico se deriva de una sanción impuesta por la UE si, por ejemplo, también existen sanciones estadounidenses.

---

<sup>545</sup> MESSINA, M., *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da “listing” nel diritto dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 3, 2016, p. 618.

<sup>546</sup> MESSINA, M., *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da “listing” nel diritto dell’Unione europea*, op. cit. p. 620.

En el caso *Abdoulrahim*<sup>547</sup>, el TJUE abrió una brecha en esta dirección al establecer, al menos a nivel simbólico, el daño causado por la inclusión en la lista negra. En el caso en cuestión, el objeto de la impugnación del recurso de apelación era una orden del TG en la que éste había examinado el recurso del Sr. *Abdoulrahim* ahora carece de razón, ya que las instituciones competentes ya habían tomado medidas para eliminar el nombre del demandante de la lista pertinente.

El TJUE falló a favor del recurrente, sosteniendo que el TG había cometido un error al considerar que el recurso carecía de objeto ya que el recurrente ya no tenía ningún interés en ejercitar la acción.<sup>548</sup>

De hecho, según el Tribunal de Justicia, la inclusión en las listas anejas a actos de la UE que contienen medidas restrictivas en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional entraña importantes consecuencias negativas y un impacto significativo en los derechos y libertades de las personas afectadas.

Tales medidas, además de perturbar la vida profesional y familiar de los interesados, suscitarían desaprobación y desconfianza, debido a la designación pública de los interesados como vinculados a una organización terrorista. Por tanto, el TJUE recordó que la derogación de un acto no equivale al reconocimiento de su ilegitimidad.

De hecho, la derogación produce un efecto *ex nunc*, no retroactivo, mientras que la sentencia de nulidad supone que el acto impugnado es eliminado retroactivamente del ordenamiento jurídico, al considerarse que nunca existió.<sup>549</sup>

Por este motivo no bastaba con que un nuevo Reglamento, con la lista pertinente, implicara la cancelación del nombre del Sr. *Abdoulrahim*. Para obtener el pleno reconocimiento del daño sufrido, el TJUE consideró que el recurrente tenía derecho a una forma de compensación por el daño moral, en particular a su reputación, sufrido como resultado de la imposición de medidas restrictivas y que esta compensación podía lograrse en la nulidad completa con la escritura.

---

<sup>547</sup> Asunto C-605/13, *Issam Anboubá contra Consejo de la Unión Europea*, disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-605/13>. Consultado el 14/11/2024.

<sup>548</sup> Asunto C-605/13, sentencia, apartado 73.

<sup>549</sup> Asunto C-605/13, sentencia, apartado 68.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

En el caso analizado, la indemnización consistió en la rehabilitación resultante de la anulación del acto impugnado, ya que el TJUE fue cuestionado para determinar si un demandante todavía tenía interés en actuar a pesar de la posterior derogación del acto impugnado.

En cualquier caso, la sentencia Abdulrahim abrió la puerta a la posibilidad de que los tribunales de la UE reclamaran daños y perjuicios por el hecho de estar incluido en la lista negra.<sup>550</sup> Además de su significado innovador, esta sentencia subraya el protagonismo activo de la Corte en el control de las medidas restrictivas.

Finalmente, a través de la sentencia Venezuela, vemos cómo la Corte interpretó su papel respecto de la definición del grupo de sujetos que se encuadran dentro de la definición de "personas naturales o jurídicas" que son titulares del derecho de interponer recursos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 275, apartado 2, del TFUE. En particular, el problema se refería a la extensión de la categoría de personas jurídicas directamente a terceros Estados.

En la sentencia "Venezuela contra el Consejo", la cuestión fue resuelta por el TJUE.<sup>551</sup> El caso surgió tras la apelación propuesta por la República de Venezuela de la sentencia del TG de 20 de septiembre de 2019<sup>552</sup>.

En 2017, tras el empeoramiento de la situación política interna en Venezuela, la Unión Europea impuso sanciones decididas por el Consejo en el marco de la PESC.<sup>553</sup>

Las medidas restrictivas, introducidas mediante el Reglamento<sup>554</sup>, imponen una serie de prohibiciones que afectan directa o indirectamente al sector de las armas y las tecnologías y equipos militares. Además de estas prohibiciones,

---

<sup>550</sup> MARINO, G., *Se è in gioco la "riabilitazione" dell'individuo, la Corte ammette l'annullamento giurisdizionale degli atti lesivi dei diritti umani, benché abrogati o revocati*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato europeo*, 2013, pp. 941-945.

<sup>551</sup> Asunto C-872/19, República Bolivariana de Venezuela contra Consejo de la Unión Europea, disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-872/19>. Consultado el 14/11/2024.

<sup>552</sup> Asunto T-65/18 República Bolivariana de Venezuela contra Consejo.

<sup>553</sup> Decisión PESC 2017/2074, sobre medidas restrictivas ante la situación de Venezuela.

<sup>554</sup> Reglamento (UE) 2017/2063.

también se imponen congelaciones de activos a determinadas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos designados, y prohibiciones de circulación a personas físicas.

La particularidad de este asunto fue que fue la República de Venezuela quien apeló directamente algunas medidas. En su sentencia, el TJUE consideró que Venezuela no había demostrado interés en actuar como recurrente y declaró inadmisibles los recursos. Por tanto, la República de Venezuela impugnó la decisión de la Corte.

Al emitir la sentencia, el TJUE abordó la cuestión de si la República de Venezuela podía o no ser considerada una persona jurídica. Es interesante informar primero del argumento contra este reconocimiento presentado ante la Corte por el Consejo y algunos Estados miembros.

Según el Consejo, un tercer Estado no debería, en principio, considerarse una persona jurídica, de conformidad con el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE, a menos que existan acuerdos específicos entre la Unión y el tercer Estado.<sup>555</sup>

En segundo lugar, según el Consejo, los terceros Estados están sujetos a sanciones específicas, sanciones globales, mientras que las sanciones individuales afectan sólo a personas físicas y jurídicas y, por tanto, excluyen a los terceros Estados como tales.

Por último, reconocer este derecho, según el Consejo, habría perjudicado a la Unión Europea en la conducción de su política exterior. Según el Consejo, de hecho, la Unión Europea no podría impugnar sus decisiones soberanas en materia de relaciones mutuas ante los jueces de sus socios internacionales.

Al permitir el recurso a terceros Estados, terminaríamos autorizando el uso de los jueces de la Unión como medio para resolver disputas internacionales entre sujetos de derecho internacional público.<sup>556</sup>

De hecho, en el marco del procedimiento en cuestión, la República de Venezuela impugnó las disposiciones de un acto de la UE que ejecutaba una decisión política del Consejo encaminada a reducir las relaciones económicas con ese Estado en función de un determinado escenario internacional.

---

<sup>555</sup> Asunto C-872/19, Sentencia apartado 27.

<sup>556</sup> Asunto C-872/19, Sentencia apartado 29.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

El TJUE rechazó estos argumentos. En cuanto al concepto de persona jurídica, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 263 TFUE, apartado 4, no aclara su significado.

Al interpretar esta disposición, el TJUE consideró que el Estado posee indudablemente la condición de persona jurídica con arreglo al Derecho internacional público y que ninguna disposición del Derecho primario de la UE, incluido el artículo 263, apartado 4, del TFUE, limita el conjunto de personas jurídicas que poseen el derecho a actuar ante las instituciones judiciales de la UE.

Por lo tanto, según el Tribunal de Justicia, ninguna persona jurídica debería verse privada del derecho a interponer un recurso de anulación porque, según el TJUE, un tercer Estado puede ver sus derechos o intereses afectados por un acto de la UE del mismo modo como otra persona jurídica y, por tanto, debe poder solicitar la anulación de tal acto.<sup>557</sup>

La cuestión central en el razonamiento del TJUE es el concepto de estado de derecho. El Tribunal de Justicia subraya en su sentencia que el principio del estado de derecho también se aplica a la PESC. El respeto del estado de derecho no puede subordinarse en modo alguno al requisito de reciprocidad en las relaciones internacionales entre la UE y terceros Estados.

Por tanto, la interpretación del artículo 263, apartado 4, del TFUE, a la luz del estado de derecho y del principio de tutela judicial efectiva, aboga por la inclusión del tercer Estado en el concepto de «persona jurídica», facultada para actuar cuando se cumplan las demás condiciones previstas por la misma disposición se cumplan.

La trascendencia de esta decisión es notable, hasta el punto de que lleva a hablar de una noción europea autónoma del derecho internacional clásico de personalidad jurídica.<sup>558</sup>

---

<sup>557</sup> Asunto C-872/19, Sentencia apartado 50.

<sup>558</sup> PARODI, M., *Uno Stato terzo è una persona giuridica legittimata, ai sensi dell'articolo 263, par. 4, TFUE, a ricorrere in annullamento avverso un atto UE che introduce misure sanzionatorie*, in Osservatorio sulle Fonti, 2/2021. Disponible en:

A través del repaso de las sentencias analizadas hasta ahora, hemos intentado ilustrar la forma en que el TJUE ha interpretado la cláusula de *claw back* establecida por los Tratados.

La importancia de esta cláusula se debe al fuerte aumento del uso de sanciones por parte de la Unión, lo que inevitablemente ha llevado a un aumento de los litigios.

Al tomar decisiones, el TJUE protegió el contenido del artículo 275, apartado 2, del TFUE de manera equilibrada, sin dejar de ejercer su papel de normalizador de la PESC dentro del sistema jurídico comunitario.

Finalmente, en el siguiente subapartado veremos las sentencias en las que el TJUE jugó un papel decididamente innovador al establecer nuevos límites a su papel y nuevos límites entre la PESC y el ordenamiento jurídico comunitario como tal.

#### 4.4.3. Ampliando el alcance del TJUE: los casos Rosneft y Bank Refah

En el contexto del control de las sanciones, el TJUE ha desempeñado un papel extremadamente activo. En este contexto, el Tribunal de Justicia no ha encontrado simplemente una manera de expresarse, contribuyendo a "normalizar" la relación entre la PESC y el derecho comunitario, sino que ha llevado a cabo una verdadera ampliación.

Al aprovechar la excepción explícita prevista por la cláusula de recuperación, las intervenciones de los jueces han dado lugar a innovaciones significativas en la competencia del propio TJUE en el contexto de la PESC.

Los recursos judiciales, aunque no se mencionan explícitamente en la letra de las disposiciones que regulan la competencia del TJUE en materia de PESC, han sido aceptados por el propio Tribunal de Justicia a través de la jurisprudencia. Más concretamente, el recurso prejudicial y el recurso de indemnización por daños y

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

perjuicios fueron literalmente reconocidos como parte de una extensión visible de la facultad de juzgar en el contexto de la PESC llevada a cabo por los jueces del Tribunal de Justicia.

Para empezar, es necesario analizar la sentencia *Rosneft*,<sup>559</sup> un asunto verdaderamente histórico en este ámbito.<sup>560</sup> En respuesta a la invasión rusa de Crimea en 2014, la UE ha impuesto sanciones a empresas rusas y ucranianas desde marzo de 2014.<sup>561</sup> El paquete de medidas adoptado incluía varios instrumentos: medidas individuales, congelación de activos, prohibición de relaciones comerciales y empresas especialmente afectadas del sector petrolero.

*Rosneft*, petrolera rusa propiedad de una empresa propiedad del gobierno ruso, presentó un recurso contra estas medidas restrictivas ante el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales. En particular, la empresa *Rosneft* impugnó, mediante la ley de implementación nacional del Reino Unido, las disposiciones del Reglamento UE 833/2014 y las de la Decisión PESC 2014/512.

En estas fuentes se impusieron diversas prohibiciones y requisitos de autorización previa para la venta de artículos, servicios financieros, suministro o transferencia de tecnologías, relacionados con proyectos de exploración y producción de petróleo en Rusia.

Tanto la Decisión como el Reglamento indicaban en sus anexos que *Rosneft* estaba sujeta a algunas de las restricciones establecidas en ellos.

Poco antes de que se presentara el recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales, *Rosneft* también interpuso un recurso directo con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, contra las mismas medidas.<sup>562</sup>

---

<sup>559</sup> Asunto C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury and Others*. Disponible, en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-72/15>. Consultado el 14/11/2024.

<sup>560</sup> LONARDO, L., *Law and Foreign Policy Before the Court: Some Hidden Perils of Rosneft*, in *European Papers*, 3 (2), 2018, p. 547.

<sup>561</sup> Decisión PESC 2014/145; en relación con la Decisión 154: Reglamento del Consejo UE 269/2014. Decisión PESC 2014/386. Decisión PESC 2014/512; en relación con la decisión 512: Reglamento UE 833/2014.

<sup>562</sup> Asunto T-715/14, luego resuelto en apelación por la Corte mediante sentencia C-732/18 P.

Fue el Tribunal del Reino Unido el que presentó la petición de decisión prejudicial al considerar que, para resolver el litigio, había que determinar si algunas disposiciones de la Decisión y del Reglamento impugnados eran inválidos.

El Tribunal, en cuanto al fondo, rechazó los motivos de Rosneft y, por tanto, confirmó la validez de la Decisión y del Reglamento impugnados.

Sin embargo, al presentar la solicitud, también se preguntó al Tribunal de Justicia si el Tribunal de Justicia era competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de un acto adoptado sobre la base de disposiciones relativas a la PESC, como la Decisión PESC 2014/512.

En relación con esta cuestión, el juez remitente había solicitado, de hecho, que se pronunciara sobre la validez de algunas disposiciones de la Decisión. Por tanto, la petición de decisión prejudicial en el asunto Rosneft brindó al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar su competencia en el contexto de la PESC.

Al dictar sentencia, el TJUE consideró necesario responder esencialmente a dos cuestiones. Por un lado, debía aclarar la existencia de su competencia para comprobar mediante cuestión prejudicial tanto el cumplimiento del artículo 40 TUE, relativos a la protección de las fronteras mutuas entre la zona PESC y la zona no PESC; En segundo lugar, el TJUE tuvo que decidir sobre la legitimidad de las medidas restrictivas antes mencionadas:

*“incluso en el caso de que, en el marco de un procedimiento prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, un juez nacional acuda al Tribunal de Justicia y tenga dudas sobre la validez de dichas medidas” [y, por tanto] “no sólo cuando dichas personas interpongan un recurso de anulación contra los citados actos ante el juez de la Unión, de conformidad con los artículos 256 y 263 TFUE.”<sup>563</sup>*

En los apartados siguientes, el TJUE resuelve la cuestión relativa al primer punto, manteniendo la relativa a su competencia para controlar el cumplimiento del artículo 40 TUE, cabe señalar que los Tratados no habían previsto “ningún método particular para llevar a cabo dicho control judicial”.<sup>564</sup>

Sobre esta base, el TJUE señaló que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal la tarea de garantizar el respeto de la ley en la interpretación y aplicación de los

---

<sup>563</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 61.

<sup>564</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 62.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Tratados; además, el artículo 19, párrafo tercero, letra b), del TUE indicaba que el Tribunal de Justicia podría plantear una cuestión prejudicial a petición de los jueces nacionales, en particular sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la UE. De hecho, el Tribunal de Justicia se consideró competente para pronunciarse sobre una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad de una Decisión PESC con el artículo 40 TUE.<sup>565</sup>

También respecto del segundo aspecto, el TJUE valoró la existencia de su competencia para pronunciarse con carácter prejudicial, a partir de una solicitud de un juez nacional sobre medidas restrictivas que afectan a personas físicas y jurídicas, pero el razonamiento fue más complejo.

Para llegar a este resultado, el Tribunal de Justicia recordó que la cuestión prejudicial de validez constituía, al igual que el recurso de anulación, un instrumento de control de la legitimidad de los actos de la UE.<sup>566</sup>

Este poder de control de la legitimidad, en la Unión Europea, se basa, por tanto, en dos procedimientos jurisdiccionales complementarios. Es en este sentido que el TFUE, para el TJUE, estableció el sistema completo de recursos judiciales. Es significativo que en el fallo la Corte recordó su jurisprudencia constante sobre la materia.<sup>567</sup>

Según el Tribunal de Justicia, las personas físicas y jurídicas afectadas por una medida restrictiva tienen derecho, en el marco de un recurso interpuesto ante un juez nacional, a impugnar la legitimidad de las disposiciones contenidas en actos de la UE:

*“que sirvan de base a una decisión o a un acto nacional adoptado al respecto, alegando la invalidez de tales disposiciones y para inducir a ese tribunal, que no es competente para comprobar dicha invalidez, a interrogar al Tribunal de Justicia a este respecto mediante una cuestión prejudicial, a menos que gozaran indudablemente del derecho de recurrir contra tales disposiciones con arreglo al artículo 263 TFUE y no hicieran uso de ese derecho en los plazos fijados.”<sup>568</sup>*

---

<sup>565</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 63.

<sup>566</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 68.

<sup>567</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 66.

<sup>568</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 67.

Esta característica esencial del sistema de tutela judicial de la Unión, según los jueces: *“se extiende al control de la legitimidad de las decisiones que prevén la adopción de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el contexto de la PESC”*<sup>569</sup> y esto a pesar de que el tenor literal del texto de los Tratados parece permitir sólo un recurso de anulación.

Del razonamiento del Tribunal de Justicia no se desprende que, en los propios Tratados, el recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal General, en aplicación de los artículos 275 TFUE y 263 TFUE, represente el único método para comprobar la legitimidad de las decisiones que prevén disposiciones restrictivas. medidas contra personas naturales o jurídicas.

En otras palabras, los Tratados no excluyen explícitamente las decisiones prejudiciales para establecer la validez. Según el Tribunal de Justicia, la remisión del artículo 24 TUE al 275 TFUE no determina una exclusión del procedimiento prejudicial, sino que sólo sirve para definir *“el tipo de decisiones cuya legitimidad puede controlar el Tribunal de Justicia, en el marco de cualquier procedimiento relativo a una materia a tal control de legitimidad”*.<sup>570</sup> Además, el Tribunal de Justicia subrayó la importancia de la cuestión prejudicial también con respecto al hecho de que las medidas restrictivas suelen ser actos que también prevén la acción de los Estados miembros:

*“dado que los Estados miembros deben garantizar la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión Europea definidas mediante decisiones del Consejo, adoptadas con arreglo al artículo 29 TUE, el acceso al control judicial de dichas decisiones es indispensable cuando prevean la adopción de medidas restrictivas contra personas naturales o jurídicas”*.<sup>571</sup>

Por tanto, según el razonamiento del TJUE, son los principios sobre los que se construye el ordenamiento jurídico europeo los que determinan esta competencia.

---

<sup>569</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 69.

<sup>570</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 70.

<sup>571</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 71.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Por un lado, el principio del estado de derecho, en el que se fundamenta la UE, implica la existencia de un control judicial efectivo, destinado a garantizar el cumplimiento de las disposiciones del derecho de la UE.

Por otra parte, el Tribunal recuerda el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que reitera el principio de tutela judicial efectiva y establece que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido vulnerados tiene derecho a un recurso efectivo ante un juez. Dado que el procedimiento prejudicial tiene por objeto garantizar el respeto de la ley en la interpretación y aplicación de los Tratados, según el Tribunal de Justicia:

*“sería contrario a los objetivos de esta última disposición [artículo 19 TUE], así como al principio de tutela judicial efectiva, interpretar restrictivamente la competencia atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, al que se refiere el artículo 24, apartado 1, TUE.”<sup>572</sup>*

Finalmente, el TJUE también subrayó la necesidad de afirmar su competencia en relación con la eficiencia del sistema judicial europeo en general.

Efectivamente, si se hubiera aceptado la hipótesis de la incompetencia del Tribunal de Justicia, se habría deducido que sólo los jueces nacionales podrían pronunciarse sobre la validez de decisiones relativas a la PESC que prevén la adopción de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas.

Pero esta solución podría haber creado espacio para “*divergencias entre los jueces de los Estados miembros sobre la validez de un acto de la Unión*”<sup>573</sup>, comprometiendo la unidad misma del orden jurídico de la Unión Europea.

Sin embargo, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia está en mejores condiciones para alcanzar el objetivo del artículo 267 TFUE, que es garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión por los jueces nacionales:

*“teniendo en cuenta las posibilidades de que dispone [el Tribunal], por una parte, de recabar observaciones de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión cuyos actos son objeto de impugnación y, por otra, de solicitar a los Estados miembros y a las instituciones, órganos, oficinas u organismos de la Unión que no sean partes en el*

---

<sup>572</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 75.

<sup>573</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 80.

*procedimiento, toda la información que considere necesaria para los fines del procedimiento.*<sup>574</sup>

El alcance de la sentencia Rosneft fue significativo según muchos estudiosos, aunque algunos autores sostienen que el TJUE podría haber ido aún más lejos.

En cuanto al primero, Poli cree que con su interpretación amplia en el asunto Rosneft el Tribunal de Justicia ha logrado resultados notables incluso dentro de los límites de la exclusión de la PESC de la competencia del TJUE.<sup>575</sup>

Según el Poli<sup>576</sup>, el Tribunal de Justicia Europeo en Rosneft obtuvo una ampliación de su competencia pero no vació la regla general sobre la falta de competencia respecto de las medidas de la PESC establecida por el artículo 24 TUE.

Incluso después de Rosneft, la PESC no forma plenamente parte del ordenamiento jurídico de la UE en lo que respecta al control judicial.

El acceso a la justicia europea en este ámbito sigue siendo limitado: por ejemplo, en la misma sentencia Rosneft, el TJUE rechazó la idea de poder juzgar las denominadas disposiciones sobre sanciones al sector petrolero de la Decisión PESC impugnada.

Esta denegación se debió al hecho de que las disposiciones no eran medidas restrictivas individuales sino más bien disposiciones generales aplicables a todos los operadores y, por lo tanto, en cuanto generales entraban dentro del ámbito de exclusión de la competencia del TJUE. Por lo tanto, incluso después de Rosneft, los actos de la PESC, a diferencia de los que imponen sanciones, generalmente no están sujetos a la jurisdicción del TJUE.

Sin embargo, del mismo modo, en el asunto Rosneft el Tribunal de Justicia aplicó los principios derivados de su jurisprudencia (nacida en relación con sectores no pertenecientes a la PESC) a actos específicos de la PESC que, por tanto, entraban dentro de su competencia *ratione materiae*, como resultado de la lectura

---

<sup>574</sup> *Ibidem*

<sup>575</sup> POLI, S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 54(6), 2017, p.1805.

<sup>576</sup> POLI, S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 54(6), 2017, p.1811.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

del conjunto de principios contenidas en los propios Tratados y no como resultado de una invención total del propio TJUE.

Siempre según Poli:

*“Es posible argumentar que el Tribunal de Justicia ha avanzado en el proceso de transición de este campo hacia una integración más completa en la corriente principal del derecho de la Unión Europea, respetando al mismo tiempo los límites de la competencia conferida a esta institución por los redactores del Tratado”.*<sup>577</sup>

En este sentido, según Wildemeersch se puede afirmar explícitamente que el Tribunal de Justicia parece haber aprovechado la oportunidad que ofrece este asunto para ampliar su competencia en el ámbito de la PESC en detrimento de la voluntad de las partes contratantes.<sup>578</sup>

Por último, Novi señaló que en Rosneft también se puede vislumbrar una especie de puerta trasera para futuras ampliaciones del papel del TJUE a partir del pasaje de la sentencia donde se dice que:

*“aunque [...] el artículo 47 de la Carta [de los derechos fundamentales] no puede crear competencia para la Corte cuando los Tratados la excluyen, el principio de tutela judicial efectiva implica que la exclusión de la competencia del TJUE en asuntos de la PESC debe interpretarse de manera restrictiva”.*<sup>579</sup>

Según Novi, este pasaje es sumamente interesante porque podría entenderse en el sentido de que la tarea del poder judicial de la UE de garantizar una tutela judicial efectiva sólo puede verse limitada por disposiciones excluyentes explícitas de los Tratados en este sentido. La repetición de este razonamiento en el futuro según Novi:

*“abre un amplio margen de maniobra para nuevas extensiones de jurisdicción, ciertamente en cuestiones de decisiones que establecen medidas restrictivas contra individuos y quizás, de manera más general, en el contexto de la PESC”.*<sup>580</sup>

---

<sup>577</sup> Ibidem, p. 1816

<sup>578</sup> WILDEMEERSCH, J., *Jurisprudence de la CJUE 2021*, Bruyant, Bruxelles, 2021, p. 159;

<sup>579</sup> Asunto C-72/15, Sentencia, apartado 74.

<sup>580</sup> NOVI, C., *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della corte di giustizia dell'unione europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, (2023), p. 500.

Por otro lado, Lonardo destacó la timidez de la sentencia.<sup>581</sup> Si bien señala la importancia de algunas partes de la sentencia<sup>582</sup>, el autor cree que el Tribunal de Justicia tuvo una actitud demasiado formalista al excluir del control judicial algunos artículos de la Decisión PESC 2014/512.

Estos artículos, según el TJUE, debían excluirse porque eran generalmente aplicables a todos los operadores involucrados en la venta, suministro, transferencia o exportación de determinadas tecnologías y a todos los proveedores de servicios asociados.

Sin embargo, según Lonardo, al hacerlo, la competencia del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 275 TFUE queda limitada de facto porque el exceso de formalismo utilizado por el TJUE en el asunto Rosneft termina por hacer que la cláusula de *claw back* carezca de sentido.

En este sentido, el autor se remite a los argumentos del Abogado General (AG) en sus conclusiones según los cuales, al excluir determinadas disposiciones de su competencia para juzgar, el Tribunal habría acabado erosionando sustancialmente el sistema de tutela efectiva.<sup>583</sup>

Como recuerda Mengozzi, en cualquier caso, la cuestión es que el TJUE no puede simplemente basarse únicamente en el principio de protección efectiva, porque tal referencia se prestaría a cualquier posible extensión de la competencia del Tribunal de Justicia.<sup>584</sup>

Por lo tanto, también en el futuro el TJUE tendrá que preocuparse por el hecho de que las soluciones concretas que deben alcanzarse en asuntos similares no pueden dejar de considerar la especialidad de las normas de la PESC que subsisten incluso después de Lisboa. El otro ámbito de ampliación de la intervención del TJUE, en el contexto del control de las medidas restrictivas, se refería al ámbito de las acciones indemnizatorias.

---

<sup>581</sup> LONARDO, L., *Law and Foreign Policy Before the Court: Some Hidden Perils of Rosneft*, op. cit. pag. 433.

<sup>582</sup> *Ibidem*, p. 558.

<sup>583</sup> Asunto C-72/15, conclusiones del AG, párrafos 86-91.

<sup>584</sup> MENGOZZI, P., *Los valores de la Unión Europea y el control del Tribunal de Justicia sobre la legitimidad de los actos de la PESC*, op.cit. pag. 48.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Ya hemos hablado, en el apartado anterior, del asunto Abdoullrahim, en el que el Tribunal había decidido que la anulación *ex tunc* de un acto como forma de compensación moral por el daño causado por el “*listing*”.

Posteriormente, mediante la sentencia *Bank Refah Kargaran*<sup>585</sup>, se logró un importante paso adelante en la actitud del TJUE ya que, por primera vez, el Tribunal de Justicia se declaró competente para evaluar un recurso de indemnización por daños y perjuicios derivados de una medida restrictiva adoptada con una Decisión PESC.

Incluso antes de la sentencia del *Bank Refah*, el TJUE había reconocido las condiciones para poder proceder al reconocimiento y compensación del daño causado por el “*listing*”.

En el asunto *Safa Nicu Sepahan*<sup>586</sup>, la recurrente (sociedad anónima iraní) había interpuesto un recurso ante el Tribunal General de la UE en relación con las medidas restrictivas adoptadas para presionar a la República Islámica de Irán para que pusiera fin a actividades sensibles a la proliferación y desarrollo del suministro de armas nucleares. La empresa fue incluida en la lista de entidades involucradas en el programa de proliferación nuclear en uno de los anexos de una decisión de la PESC relativa a las medidas restrictivas de la UE contra Irán<sup>587</sup>.

*Safa Nicu* había presentado dos recursos diferentes: uno de anulación, en el que la recurrente impugnaba la apreciación del Consejo sobre su inclusión en la lista adjunta de la Decisión PESC; y otro de indemnización por daños causados por el “*listing*” derivados de la inscripción de su nombre en los anexos del Reglamento 961/2010. El Tribunal General había aceptado ambas solicitudes.

En cuanto a la solicitud de anulación, el TG argumentó que el Consejo no había aportado pruebas concretas sobre el vínculo entre el recurrente y las prácticas que apoyaban el programa nuclear iraní; en cuanto a la segunda cuestión, por

---

<sup>585</sup> Asunto C-134/19, *Bank Refah Kargaran contra Consejo de la Unión Europea*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-134/19>. Consultado el 20/11/2024

<sup>586</sup> Asunto T-384/11, *Safa Nicu Sepahan Co. c. Consejo de la Unión Europea*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=T-384/11>. Consultado el 21/11/2024.

<sup>587</sup> Decisión PESC 2011/299/PESC y Reglamento UE 961/2010.

primera vez en la jurisprudencia de la UE, el Tribunal General determinó y declaró indemnizable el daño moral causado como resultado del "listing".

En particular, según el Tribunal General, el Consejo actuó diligentemente al incluir el nombre de la empresa en la lista, en el sentido de que había incluido a Safa Nicu a pesar de no haber reunido pruebas suficientes para respaldar su inclusión en la lista.<sup>588</sup>

En consecuencia, el Tribunal General consideró que la inclusión en la lista adjunta al Reglamento relativo a la Decisión PESC impugnada había perjudicado la reputación de la empresa, comprometiendo las relaciones de Safa Nicu con terceros.

La novedad de la sentencia radica en que el TG reconoció en este momento que la cancelación del nombre de la lista mediante anulación y realizada de forma independiente por el Consejo unos meses antes de la sentencia del TG, no era suficiente para compensar el daño moral causada por la cotización y concedió a Sapa Nicu una suma de 50.000 euros en concepto de indemnización por daño moral.<sup>589</sup>

Sin embargo, la anulación de la medida constituyó un motivo para limitar la compensación. La solicitud relativa al daño económico fue finalmente rechazada porque Safa Nicu no había logrado probar los hechos de manera que permitieran cuantificar con certeza el daño.

El Tribunal de Justicia, durante el recurso de apelación, confirmó entonces sustancialmente la lectura del Tribunal General, desestimando completamente tanto el recurso principal de Safa Nicu, que consideró insuficiente la cuantificación del daño moral e insistió en el reconocimiento del daño patrimonial, como la contraapelación del Consejo de la Unión Europea.<sup>590</sup>

En el asunto Bank Refah Kargaran, el Tribunal de Justicia se vio por primera vez obligado a pronunciarse sobre la existencia de su propia competencia para conocer de la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios derivados de la

---

<sup>588</sup> Asunto T-384/11, sentencia, apartados 50 y 69.

<sup>589</sup> Asunto T-384/11, sentencia, apartado 85.

<sup>590</sup> Asunto C-45/15, *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo de la Unión Europea*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-45/15>. Consultado el 21/11/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

adopción de sanciones en el contexto de la PESC ordenadas mediante decisiones basadas sobre el artículo 29 TUE.

Bank Refah, con sede en Teherán, Irán, es uno de los bancos comerciales más grandes de Irán.

También en este caso, las sanciones impugnadas por el recurrente se refieren a las medidas restrictivas establecidas por la UE para contrarrestar las actividades nucleares iraníes. En julio de 2010, en el contexto de una Decisión PESC<sup>591</sup>, el Consejo incluyó al Bank Refah en la lista de entidades afectadas por las sanciones, acusando al banco iraní de haber sustituido esencialmente a otra entidad bancaria, a su vez afectada por las sanciones europeas, en algunas operaciones financieras para apoyar, en opinión del Consejo, el programa nuclear iraní.

En enero del año siguiente, Bank Refah interpuso un recurso de anulación de la Decisión PESC<sup>592</sup> y del Reglamento 961/2010. El TG aceptó el recurso del Bank Refah,<sup>593</sup> anulando la inclusión del banco en las listas adjuntas a la Decisión PESC por incumplimiento de la obligación de motivación.

Es en este punto del asunto que el banco propuso un segundo recurso, para obtener de la Unión Europea una indemnización por el daño moral y económico debido al “*listing*” indebida realizada por el Consejo. En el análisis de este segundo recurso el Tribunal General hizo una distinción en cuanto a la cuestión de su competencia.

De hecho, en la solicitud realizada por el banco iraní no se hizo ninguna distinción en cuanto a la base jurídica de los documentos. Bank Refah solicitó al Tribunal General que concediera una compensación en relación tanto con la Decisión PESC como con el Reglamento.

Esta imposibilidad estaba limitada únicamente por las dos excepciones previstas por los Tratados, que no incluían la competencia para conocer de recursos de indemnización de daños y perjuicios.<sup>594</sup>

---

<sup>591</sup> Decisión PESC 2010/413 y Reglamento 961/2010.

<sup>592</sup> Mientras tanto, la Decisión PESC 2010/413 fue sustituida por la Decisión PESC 644/2010, que mantuvo al Bank Refah en la lista de entidades afectadas.

<sup>593</sup> Asunto T-552/15, Bank Refah Kargaran contra Consejo de la Unión Europea, el texto del asunto es disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=T-552/15>. Consultado el 21/11/2024.

<sup>594</sup> Asunto T-552/15, sentencia, apartado 32.

Sin embargo, el TG reconoció la facultad de intervenir en materia de compensación por daños debidos a medidas restrictivas basadas en el Reglamento.<sup>595</sup>

En el caso concreto, por tanto, el Tribunal General se consideró competente para pronunciarse sobre el recurso en la parte en la que el recurrente solicitaba la reparación del daño causado por el Reglamento 961/2010. En cuanto al fondo, el TG rechazó la solicitud de indemnización.

Contra esta sentencia, el banco iraní recurrió la sentencia ante el Tribunal de Justicia, que a su vez, antes de entrar en el fondo, también reexaminó, de oficio, la cuestión de la competencia para conocer de los recursos basados en Decisiones PESC.

Es aquí donde el TJUE transforma el asunto *Bank Refah* en otro *landmark case*, ya que, a diferencia del Tribunal General, consideró que su competencia también existía en el caso de solicitudes de indemnización por daños resultantes de Decisiones PESC.<sup>596</sup>

Sin embargo, en cuanto al fondo de la cuestión, el Tribunal de Justicia confirmó la sentencia del Tribunal General en el sentido de que, incluso según los jueces de apelación, la insuficiencia de motivación por sí sola no era causa suficiente para generar responsabilidad extracontractual por parte de la Unión Europea.

Sin embargo, el alcance de la primera parte del razonamiento del TJUE sobre la admisibilidad de los recursos incluso contra decisiones PESC sigue siendo muy notable.

Es significativo que el Tribunal de Justicia consideró que tenía que abordar el asunto de oficio dada la naturaleza de una disputa de orden público.<sup>597</sup> En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recordó que el mandato que le confieren los Tratados, en particular sobre la base del artículo 19 TUE, aunque atenuado por las

---

<sup>595</sup> Asunto T-552/15, sentencia, apartado 31.

<sup>596</sup> Asunto C-134/19, *Bank Refah Kargaran contra Consejo de la Unión Europea*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-134/19>. Consultado el 21/11/2024.

<sup>597</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartado 25.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

disposiciones de los artículos 24 TUE y 275 TFUE, exige interpretar la excepción a la PESC de manera restrictiva.

En particular, según el Tribunal de Justicia, las excepciones a la competencia debían quedar en un segundo plano con respecto al principio de tutela judicial efectiva: según el Tribunal, la UE se basa en el valor del estado de derecho y, en consecuencia, respetando también el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, toda persona debe poder acceder a mecanismos de protección ante un juez.<sup>598</sup>

A continuación, el Tribunal de Justicia recordó que la PESC, después de Lisboa, también se refiere directamente al concepto de estado de derecho, ya que tanto el artículo 21 TUE, relativo a la acción exterior de la UE, como el artículo 23 TUE, relativo a la PESC, que se refiere a los 21 TUE, se refieren al hecho de que la Unión Europea se basa, en particular, en el valor del estado de derecho.

A continuación, el TJUE tuvo cuidado de rechazar los argumentos del Consejo, que basaba su oposición a la ampliación de la competencia del Tribunal en este ámbito en la jurisprudencia anterior a Lisboa.

De estas sentencias se desprende que, sobre la base de los Tratados anteriores a Lisboa, el Tribunal de Justicia no tenía competencia para conocer de acciones de indemnización de daños y perjuicios en relación con el Título VI del Tratado UE (antiguo tercer pilar).<sup>599</sup>

Por lo tanto, el Consejo, basándose en los precedentes del TJUE, argumentó que debería aceptarse la misma interpretación con respecto a la PESC, que en cambio constituía el objeto del Título V del Tratado de la UE anterior a Lisboa.<sup>600</sup>

Sin embargo, según el Tribunal de Justicia, para evaluar el alcance de las competencias del Tribunal de Justicia después de la revisión de Lisboa, estas referencias eran completamente irrelevantes porque:

*“[...] cabe señalar que la estructura de los Tratados ha cambiado respecto de la que existía en la fecha de los hechos en litigio en los casos que dieron lugar a las sentencias mencionadas en el párrafo 45 de esta sentencia. Desde entonces, el Tratado de Lisboa,*

---

<sup>598</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartados 35 y 36.

<sup>599</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartado 45.

<sup>600</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartado 46.

## CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y dota a la Unión de una personalidad jurídica única, consagrada en el artículo 47 TUE, ha puesto fin a la disociación anteriormente establecida entre la Comunidad Europea y la Unión Europea.*

*Esto ha dado lugar, en particular, a la integración de las disposiciones relativas a la PESC en el marco general del Derecho de la Unión, aunque esta política está sujeta a normas y procedimientos específicos, como se desprende claramente del artículo 24 del TUE.”<sup>601</sup>*

Por lo tanto, en el ordenamiento jurídico de la UE esto significa que también debe garantizarse el respeto del estado de derecho en este ámbito.

Así, el recurso de indemnización de daños y perjuicios, que constituye un medio de recurso autónomo, dotado de una función particular, debe ser considerado como un arma válidamente disponible en el conjunto de herramientas disponibles globalmente para la tutela judicial de los derechos fundamentales de las personas.

Con el fin de garantizar una tutela judicial efectiva y plena a los sujetos sometidos a medidas restrictivas, el Tribunal de Justicia concluyó afirmando que el Tribunal General incurrió en error de derecho al considerarse incompetente para conocer del recurso de indemnización por daños y perjuicios derivados de una decisión PESC.<sup>602</sup>

Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha aclarado que este recurso debe poder ser ejercitado por las personas válidamente interesadas también para obtener la reparación del daño causado por las medidas restrictivas previstas directamente en la decisión PESC, adoptada sobre la base del artículo 29 TUE.

Las consecuencias de la sentencia son notables. Según Eckes, la sentencia confirma que el compromiso del TJUE y de la Unión Europea con la protección de los derechos fundamentales y el estado de derecho se extiende a la PESC y vincula la sentencia con el proceso en curso de constitucionalización de la PESC.<sup>603</sup>

---

<sup>601</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartado 47.

<sup>602</sup> Asunto C-134/19, Sentencia, apartado 49.

<sup>603</sup> ECKES, C., *The ECJ accepts jurisdiction over claims for damages under the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*. Disponible en:

<https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/>.

Consultado el 19/12/2024.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Van Elsuwege y Coninck se preguntan si el TJUE ha dictado una sentencia revolucionaria.<sup>604</sup> Si con Rosneft se añadió la posibilidad de proceder mediante una cuestión prejudicial para solicitar al TJUE que se pronunciara sobre la validez de las decisiones de la PESC con arreglo al artículo 267 TFUE, después del Bank Refah ahora también es posible solicitar la indemnización del daño debido a las disposiciones de la PESC sobre la base del artículo 268 del TFUE.

Hay varios aspectos destacables en la sentencia: en primer lugar, la elección del criterio interpretativo en relación con la protección del principio del estado de derecho. El TJUE en Bank Refah, así como en Rosneft, optó, pero no estaba obligado, a proceder con una interpretación más sistemática y no más literal del texto de los Tratados.

Según la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este puede elegir libremente cómo interpretar el derecho de la Unión Europea, es decir, qué criterio interpretativo utilizar en casos individuales.

El hecho de que el TJUE haya elegido una interpretación más sistemática resalta cuán central el propio Tribunal de Justicia considera el tema del estado de derecho y la necesidad, en relación con este principio, de no aceptar lagunas en el sistema de protección de los derechos individuales.

En este sentido, Bergamaschi habla de un verdadero salto lógico y destaca una posible consecuencia para el futuro: si el TJUE decidiera dar prioridad a la necesidad de coherencia del sistema de protecciones efectivas, podría dar saltos aún mayores en comparación con la ampliación de sus competencias, en particular respecto de la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales de interpretación.<sup>605</sup>

---

<sup>604</sup> VAN ELSUWEGE, P., CONINCK, J.D., *Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?*, artículo disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2020/10/action-for-damages-in-relation-to-cfsp.html>. Consultado el 19/12/2025.

<sup>605</sup> BERGAMASCHI, N., *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC* in, *European Papers*, 5 (3), 2020, p. 1381.

También en este sentido, Verellen subraya cómo el TJUE en el asunto *Bank Refah* ha implementado una solución que produce una mayor centralización de su papel incluso más allá de la letra de los Tratados.<sup>606</sup>

Según el autor, de hecho, el TJUE respalda su competencia para conceder una indemnización por la responsabilidad extracontractual en que incurre la UE por los daños causados por medidas restrictivas en las decisiones de la PESC ya que, en ausencia de dicha competencia, los particulares se verían privados de un derecho mecanismo de protección eficaz.

Pero, se pregunta el autor, ¿existiría realmente una brecha en ausencia de dicha jurisdicción? Y si es así, ¿por qué?<sup>607</sup> Según el autor, si el Tribunal de Justicia no fuera competente para conceder indemnización por daños y perjuicios, los tribunales de los Estados miembros serían competentes y comparten la responsabilidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

Koutrakos también apoya el papel de los tribunales nacionales como lugar para completar el mecanismo de protección ad hoc en el sector de la PESC.<sup>608</sup> Evidentemente este sistema sería más descentralizado y más difícil de gestionar pero no inexistente.

Según Verellen, por tanto, la sentencia del Tribunal se explica por la preocupación, aunque no explícita, de proteger no sólo el sistema de mecanismos de protección de los derechos individuales, sino también la unidad del ordenamiento jurídico europeo.<sup>609</sup>

Por tanto, el Tribunal de Justicia habría optado por una interpretación sistemática para afirmar su papel de garante de una aplicación uniforme del

---

<sup>606</sup> VERELLEN, T., *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers*, 6(1), 2021, p. 23.

<sup>607</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>608</sup> KOUTRAKOS, P., *Judicial review in the EU's common foreign and security policy*, op. cit. p. 27.

<sup>609</sup> En esencia, según Verellen, el Tribunal recordó los efectos de la sentencia *Foto-Frost* (C-314/85 L), en la que estableció el principio según el cual los jueces nacionales no tienen competencia para declarar inválidos los actos de las instituciones de la Unión Europea. Este papel pertenece únicamente al Tribunal de Justicia de la UE. Además, en *Rosneft* el Tribunal se refirió explícitamente a esta sentencia, lo que no ocurrió en *Bank Refah*.

CAPÍTULO IV – LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA PESC  
TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Derecho de la Unión, a pesar de que el acto impugnado era sin duda un acto en el ámbito de la PESC.<sup>610</sup>

Según Bestagno, en la sentencia también se puede vislumbrar la voluntad del Tribunal de hacer que el sistema de garantías judiciales de la UE sea más compatible no sólo con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales sino también con la disposición del derecho a un recurso efectivo contemplado por el artículo 13 TEDH:

*“con una solución que parece capaz de satisfacer las exigencias de adecuación y eficacia de las perspectivas de recurso que una importante jurisprudencia de Estrasburgo ha desarrollado a este respecto. Además, de esta manera se pone a disposición del individuo que se considera perjudicado por determinadas decisiones de la PESC un “recurso interno” específico dentro del sistema jurídico de la UE, que debe realizarse antes de un recurso ante el Tribunal de Estrasburgo, en hipótesis (no (aunque se puede dar por sentado) en el que un posible tratado de adhesión admitiría la posibilidad de una unión de estos últimos en relación con la PESC”.*<sup>611</sup>

Desde esta perspectiva, no se puede descartar que el TJUE esté llevando las cláusulas de *carve-out* y *clawback* a sus posibilidades interpretativas extremas para adoptar una posición más abierta hacia el TEDH.

Por lo tanto, es un conjunto de factores los que habrían empujado al Tribunal de Justicia a emitir un fallo tan relevante que podría definirse como maximalista<sup>612</sup> en algunos aspectos.

En realidad, si bien el alcance del razonamiento llevado a cabo por el Tribunal de Justicia parece notable, también hay que decir que no parece apropiado hablar de una ruptura del equilibrio de los Tratados.

Por ejemplo, hay que reconocer que el recurso de indemnización por daños y perjuicios ya estaba disponible, en lo que respecta a la normativa, sobre la base del

---

<sup>610</sup> BUTLER, G., *Implementing a Complete System of Legal Remedies in EU Foreign Affairs Law*, op. cit., p. 657.

<sup>611</sup> BESTAGNO, F., *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 287.

<sup>612</sup> BERGAMASCHI, N., *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, op. cit. p. 1381.

artículo 215 TFUE. Por importante que sea, y llena de potencial de futuro, la sentencia no llega a borrar los límites establecidos por los Tratados.

De hecho, Bergamaschi recuerda que se había planteado la hipótesis de ampliar el concepto de "medida restrictiva" para incluir cualquier acto PESC vinculante adoptado contra una persona que pueda afectar a los derechos fundamentales:

*“Esta propuesta fue apoyada en particular por la Comisión en el caso del Dictamen 2/13 [...] Sin embargo, en el Dictamen 2/13, el Tribunal de Justicia no contradijo a la Comisión, sino que simplemente afirmó que aún no había tenido la oportunidad de expresar su opinión sobre el alcance de los límites de su competencia en el contexto de la PESC, dejando de hecho la cuestión pendiente. Si en el futuro el TJUE adoptara la propuesta interpretativa de la Comisión, el impacto sobre el límite previsto en el artículo 24 TUE y en el equilibrio institucional serían ciertamente notables en ese caso.”<sup>613</sup>*

---

<sup>613</sup> Ibidem, p. 1382.













# CONCLUSIONES

---



## CONCLUSIONES

El objetivo de esta tesis es analizar el papel del Tribunal de Justicia en el contexto de la política exterior de la Unión Europea, buscando comprender si el Tribunal ha ampliado sustancialmente su ámbito de aplicación en el marco de la PESC, una política específica de la UE que no puede asimilarse a otras políticas debido a una serie de normas específicas que siguen regulándola.

La conclusión de este estudio sugiere que el Tribunal ha ampliado significativamente su jurisdicción en el marco de la PESC y que esta expansión judicial podría haber alcanzado un punto de máximo desarrollo. Esta ampliación se ha visto impulsada principalmente por la evolución de las condiciones internacionales, que han convertido la política exterior en un área cada vez más importante para toda la estructura europea.

El deshielo de la situación internacional, en comparación con el estancamiento provocado por la Guerra Fría, ha provocado la aparición de una amplia serie de crisis de diversa gravedad. Algunas de estas crisis incluso se han producido dentro del propio continente europeo, como el conflicto interétnico en la antigua Yugoslavia.

La sucesión de estas crisis ha puesto de relieve la necesidad de una política exterior europea, especialmente porque la propia Europa se ha convertido en un actor internacional clave con su propia fuerza, especialmente económica. Por un lado, estas crisis requerían el papel de Europa para estabilizarlas; por otro, la Unión Europea se vio directamente afectada por sus consecuencias y, por lo tanto, tuvo que actuar para gestionarlas: considérese, por ejemplo, el problema de la migración debido a la inestabilidad política en África.

Ante la emergencia de la política exterior como una actividad constante o casi constante en la agenda política, la Unión ha tenido que lidiar con la decisión particular de las partes contratantes de considerarla un área sustancialmente separada dentro de las relaciones exteriores de la Unión. Esta separación, expresada legalmente en las normas y procedimientos específicos que rigen la PESC, ha provocado un inevitable —y creciente— conflicto interinstitucional entre el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento.

El Consejo es, sin duda, el máximo responsable de la PESC, pero la Comisión y el Parlamento ostentan amplias competencias en ámbitos que, según las codificaciones europeas, no son de la PESC, pero que en la práctica constituyen claramente competencias de política exterior: considérese, por ejemplo, la naturaleza de las políticas comerciales o de cooperación al desarrollo. Estas políticas, en la Unión Europea, se rigen por procedimientos diferentes, en los que las distintas instituciones desempeñan funciones distintas según el caso.

Sin embargo, definir límites rígidos, traducibles a normas jurídicas, entre, por ejemplo, una disposición de política exterior y una disposición de política de cooperación para el desarrollo es, sin duda, una tarea extremadamente compleja.

Con la aparición de un contexto internacional más complejo, esto ha generado un conflicto evidente entre las instituciones europeas, un tipo de conflicto que, en última instancia, ha alimentado el papel arbitral del Tribunal de Justicia.

Primera. - Carácter jurídico e institucional de la PESC.

La progresiva transformación de la política exterior europea, desde una simple coordinación de las políticas exteriores nacionales hasta un verdadero instrumento de acción de la Unión Europea, es claramente visible.

Si reconstruimos la trayectoria institucional de la PESC, es indudable que, a lo largo de las décadas, se ha ido integrando gradualmente en el ordenamiento jurídico comunitario como un instrumento a disposición de la UE.

La acción común de los Estados europeos en política exterior nació con características puramente políticas, no jurídicas, y ahora se ha convertido en una de las políticas del ordenamiento jurídico europeo, sin siquiera estar dividida en pilares.

Inicialmente, la idea de una acción común en política exterior por parte de los Estados europeos simplemente no se concibió. Cuando nació la Cooperación Política Europea, se creó una forma de cooperación puramente política, rozando la informalidad. Los pasos posteriores han visto una integración progresiva y, por ahora, imparable, si bien con disposiciones específicas, de la política exterior en el conjunto de políticas de la UE.

A partir de la codificación de las disposiciones relativas a la Cooperación Política Europea en el Acta Única, el Tratado de Maastricht marcó el nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Esta política se regula legalmente

mediante procedimientos específicos. Tanto el Acta Única como el Tratado de Maastricht representan dos importantes avances por parte de las partes contratantes, quienes voluntariamente pretenden dotar a las Comunidades y a la Unión de una política exterior.

En el preámbulo del Acta Única, las partes contratantes expresan su deseo de continuar la labor iniciada con los Tratados de Roma y de dotar a la Unión de los medios necesarios para el surgimiento de una política exterior europea. La voluntad de las partes contratantes se hizo aún más explícita con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que, en sus Disposiciones Comunes, estableció que la UE debe afirmar su identidad internacional e incluyó explícitamente las políticas de defensa como un objetivo futuro.

Fue en este Tratado donde se definió por primera vez una verdadera política exterior y de seguridad para la Unión Europea, regida por el Título V del Tratado de Maastricht. Con Maastricht, el objetivo político se expresó plenamente, ya que, según el Tratado, la UE y sus Estados miembros establecieron y aplicaron una política exterior y de seguridad común que abarca todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad. La recién creada PESC se reguló en diversos aspectos, destacando su carácter intergubernamental, un pilar autónomo del ordenamiento jurídico europeo, con un papel preeminente para el Consejo. Finalmente, se confirmó la exclusión de la jurisdicción del Tribunal, ya consagrada en el Acta Única.

Por muy particulares que sean las disposiciones, la transformación con respecto al período anterior al Acta Única es innegable. Desde Maastricht, la PESC se ha integrado plenamente en el ordenamiento jurídico europeo, si bien de forma específica. Una de las principales características de la PESC —la estructura de pilares— desapareció finalmente con el Tratado de Lisboa, unificando plenamente el ordenamiento jurídico comunitario con respecto a todas las políticas de la Unión.

Una característica distintiva de la PESC, que acompañó su evolución institucional a lo largo de la trayectoria descrita, es que la política exterior europea no sustituyó a la de los Estados miembros, sino que la complementó. Esta característica es completamente única y diferencia significativamente a la Unión de una federación concebida clásicamente.

La política exterior de la recién formada federación americana, tras su creación en 1788, sustituyó a la de las trece colonias originales, mientras que los

Estados miembros no desaparecieron como actores en la escena internacional: cada uno siguió siendo dueño de su propia política exterior y de seguridad. Esto creó un escenario de gran inestabilidad potencial, ya que la política exterior europea, al no ser superior a la de los Estados miembros, podía entrar en conflicto de diversas maneras con las políticas nacionales. Esto se complicó aún más con la progresiva ampliación del número de miembros de la Unión. Por ello, el proceso de incorporación de la política exterior al ordenamiento jurídico comunitario implicó inherentemente la función del Tribunal de Justicia.

Esta función se acentuó con la profundización de la integración de la PESC. Ante el temor a posibles limitaciones judiciales a la acción de los Estados miembros, estos intentaron protegerse del peligro excluyendo explícitamente la función del Tribunal.

Segunda. - La evolución de la jurisprudencia del Tribunal en materia de PESC desde el Tratado de Lisboa.

Cabe observar que las preocupaciones de las partes contratantes eran, en efecto, realistas. A pesar de las decisiones de redacción de los Tratados, el Tribunal ha intervenido a lo largo del tiempo en el ámbito de la PESC. Si bien no se introdujeron disposiciones revolucionarias que alteraran el papel del Tribunal con respecto a la PESC, el Tratado de Maastricht demostrará cómo este comenzó a ejercer cierto grado de control creciente en el ámbito de la PESC.

De hecho, el Tribunal destacó la necesidad de encontrar un equilibrio entre las exigencias de la política exterior, como expresión de la jurisdicción reservada de los Estados miembros, y la imposibilidad de excluir por completo la revisión judicial de cualquier acto declarado simplemente como acto de política exterior. Por un lado, el Tribunal contribuyó a disipar los temores de quienes pensaban que el juez europeo podría convertirse en el árbitro final en materia de política exterior.

En el caso Comisión/Grecia, se estableció que el grado de control judicial que podía ejercerse, en virtud del Derecho comunitario, sobre la discrecionalidad de los Estados miembros al evaluar una amenaza a su seguridad exterior se limitaba a garantizar que no se abusara de las facultades excepcionales previstas en el Tratado CE.

Además, el propio Tribunal, con esta intervención moderada, ha tendido a reafirmar, desde el Tratado de Lisboa, que una mera declaración del órgano

proponente de que un acto se enmarca en el ámbito político no basta en sí misma para excluir la función del Tribunal. Por lo tanto, el poder judicial comunitario no ha demostrado estar sujeto a las evaluaciones discrecionales de los responsables políticos.

En esta misma línea, el Tribunal ha intervenido posteriormente de forma aún más activa, y en el caso Centro-Com, el Tribunal intervino activamente en un acto de política exterior nacional que, sin embargo, a su juicio, vulneraba competencias europeas.

Si bien la intervención nacional pretendía inicialmente reforzar la opción europea, representando un régimen de sanciones más severo, el Tribunal dictaminó que el acto vulneraba un ámbito reservado a la Unión por los Tratados sin una base jurídica adecuada. También en este caso, la medida nacional podía ser objeto de escrutinio por parte del Tribunal, como en el caso Comisión/Grecia, pero en este caso también sufrió una intervención sustantiva del Tribunal.

El creciente papel del Tribunal durante el Tratado de Maastricht se hizo evidente no solo en la relación entre los actos nacionales y europeos, sino también en caso de conflicto interinstitucional.

Una de las características clave del Tratado de Maastricht fue la denominada estructura de tres pilares, según la cual los asuntos relativos al primer pilar se decidían mediante el método comunitario, con un papel menor para los Estados miembros y un papel preeminente para las instituciones europeas.

Para los asuntos relativos al segundo y tercer pilar (incluida la PESC), se aplicó el método intergubernamental, según el cual el poder de decisión recaía principalmente en los Estados miembros y, por consiguiente, en el Consejo, y las decisiones se adoptaban a menudo por unanimidad.

El origen del activismo del Tribunal residía en la propia naturaleza del diseño institucional europeo. Si bien formalmente era bastante clara, la división en pilares era mucho menos rígida de lo que cabría pensar en la práctica. Era imposible enmarcar rígidamente un acto político, por lo que las cuestiones de demarcación entre las materias del primer pilar y las del segundo y tercer pilar podían —y de hecho lo hicieron— convertirse en objeto de la acción del Tribunal.

Esta cuestión adquirió relevancia en el caso del visado de tránsito aeroportuario. El caso específico se refería al tercer pilar, pero las consecuencias también eran claras para la PESC.

Con esta sentencia, el Tribunal adoptó un enfoque intervencionista y defendió la postura de que todos los actos (de todos los pilares) que tuvieran el efecto de afectar a la competencia comunitaria podían someterse al propio Tribunal, incluso si no estuviera expresamente previsto en la disposición pertinente del Tratado. Así pues, el Tribunal no se pronunció sobre la validez de los actos adoptados en virtud de ellos, sino únicamente sobre su relación con los Tratados, y desde esta perspectiva, la jurisdicción del Tribunal era innegable.

Finalmente, en el caso de la CEDEAO, el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre un acto de la PESC que, según la Comisión, debería haberse adoptado con arreglo al método comunitario. Además de confirmar una vez más su competencia para juzgar, el caso de la CEDEAO también estableció una especie de jerarquía entre los pilares.

El papel cada vez más importante del Tribunal como guardián del acervo comunitario fue extremadamente significativo porque el Tribunal estableció esencialmente su jurisdicción para determinar la naturaleza predominante (y, por tanto, la base jurídica) de un acto que objetivamente cae dentro de dos esferas jurídicas diferentes.

Tercera. - La acelerada expansión de la jurisprudencia del Tribunal en materia de PESC tras el Tratado de Lisboa y análisis de las direcciones de dicha expansión.

Tras Lisboa, cuando el ordenamiento jurídico de la Unión se unificó plenamente, persistió el conflicto interinstitucional, y el papel del Tribunal, de hecho, se incrementó. Si bien anteriormente la función principal del Tribunal había sido la de “defender” el acervo comunitario, tras el Tratado de Lisboa, el Tribunal se encontró en un nuevo ámbito de actuación.

De hecho, aunque los pilares desaparecieron, el conflicto persistió, ya que el Tratado de Lisboa también contiene disposiciones especiales para la PESC. A pesar de la desaparición de los pilares y su jerarquía, las instituciones europeas continuaron en conflicto, por lo que el Tribunal se vio obligado a gestionar estos conflictos dentro del nuevo marco jurídico. Este nuevo marco institucional ha obligado al Tribunal a ampliar los parámetros que considera al analizar la base jurídica de una disposición.

Inicialmente, para desarrollar su jurisprudencia, el Tribunal se basó en un análisis de los objetivos y el contenido de una disposición, aplicando el denominado criterio del centro de gravedad. Las transformaciones derivadas de la introducción del Tratado de Lisboa también han requerido un análisis contextual. Por lo tanto, el Tribunal ha utilizado criterios tanto cuantitativos (es decir, el número de disposiciones relativas a la PESC) como cualitativos (como el alcance global de las disposiciones) para decidir si las disposiciones controvertidas podían considerarse suficientemente relacionadas con la PESC o si solo estaban subordinadas a otras políticas. Esto le ha permitido, por ejemplo, pronunciarse sobre la naturaleza de ciertos acuerdos internacionales.

En segundo lugar, el Tribunal ha restringido el ámbito de aplicación de la PESC, permitiendo el control jurisdiccional de actos que, a pesar de haberse adoptado en el marco de los actos de la PESC, según el propio Tribunal, no están cubiertos por la cláusula de excepción prevista en el artículo 275, apartado 1, del TFUE, por tratarse esencialmente de actos administrativos ordinarios.

Por lo tanto, los litigios relativos a dichos actos (como los relativos a la gestión de personal o a los procedimientos de contratación pública) deben juzgarse con arreglo a la normativa aplicable a sus ámbitos de aplicación y, por lo tanto, se consideran, en principio, indistinguibles de los actos adoptados en otros ámbitos de actuación integrados de la UE.

En tercer lugar, la jurisprudencia en casos como *Rosneft* y *Bank Refah* también ha dado lugar a una especie de impulso hacia una jerarquía entre la especificidad de la PESC y la protección de los valores fundamentales del Derecho de la UE.

Con base no en la letra de los Tratados, sino como consecuencia de la unificación del ordenamiento jurídico tras el Tratado de Lisboa y la incorporación de la PESC al ordenamiento jurídico europeo, el Tribunal ha interpretado la cláusula de exclusión de su competencia de forma más restrictiva y en consonancia con los principios del Derecho europeo aplicables también a la PESC.

En el caso *Rosneft* y *Bank Refah*, la cuestión planteada ante el Tribunal no se refería a la naturaleza PESC de las medidas impugnadas, sino a si las reclamaciones de los demandantes podían acogerse a la excepción a la competencia del Tribunal en el ámbito de la PESC, basada en la cláusula de recuperación. En estas situaciones, el Tribunal ha establecido su competencia basándose en el efecto

combinado de los principios constitucionales del Derecho europeo, que exigen una aplicación uniforme en toda la Unión Europea.

No obstante, los recursos judiciales no mencionados explícitamente en la letra de las disposiciones que regulan la competencia del Tribunal en materia de PESC han sido aceptados por el propio Tribunal mediante jurisprudencia.

De este modo, estos principios se han jerarquizado, priorizando las normas y procedimientos especiales de la PESC. Por lo tanto, el límite preciso de la exclusión de jurisdicción del Tribunal es variable, y este ha confirmado y reforzado su papel como institución europea que ha reducido cada vez más el ámbito exclusivo de la PESC.

En esta configuración, la acción del Tribunal aún puede ampliar los límites de su jurisdicción dentro de la PESC, también porque los acontecimientos internacionales, en especial el conflicto ruso-ucraniano, que estalló violentamente en febrero de 2022, han hecho necesario el uso generalizado de sanciones europeas. En septiembre de 2024, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el caso *Neves 77*, estableció su competencia sobre cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las decisiones de la PESC.

En este caso, la cuestión planteada al Tribunal se refería a un litigio entre la empresa rumana *Neves 77 Solutions* y el Departamento de Fraude Fiscal de la Agencia Tributaria Rumana. *Neves 77 Solutions SRL* actuó como mediadora en una transacción entre una empresa ucraniana y una india para el suministro de ciertos tipos de equipos fabricados en Rusia.

La administración rumana consideró que la transacción entraba en el ámbito de aplicación de la Decisión 2014/512/PESC, impuso una multa a la empresa y ordenó la confiscación de todos los ingresos de la transacción.

El Tribunal Regional de Bucarest, en apelación, decidió remitir el asunto al Tribunal, planteando cuestiones sobre la interpretación de la decisión PESC. Esta remisión fue notable, ya que el Tribunal aún no había decidido si una decisión prejudicial sobre la interpretación de una decisión PESC relativa a medidas restrictivas también estaba sujeta a la regla de recuperación.

Al confirmar su competencia, el Tribunal destacó que esta se extiende a cuestiones relativas a la interpretación de las medidas PESC cuando estas sirven de base para la adopción de medidas nacionales.

Su intervención en este caso también contribuye a garantizar la aplicación uniforme y la tutela judicial efectiva en toda la UE. Este mecanismo de toma de decisiones es muy similar al utilizado en el caso Rosneft para permitir decisiones prejudiciales sobre validez, si bien en este caso se aplica a decisiones prejudiciales sobre interpretación dirigidas contra Estados miembros, sirviendo esencialmente como medio de aplicación indirecta del Derecho de la UE, mientras que las decisiones prejudiciales sobre validez se dirigen contra la Unión.

En el caso KS y KD contra el Consejo, el Tribunal se pronunció sobre una demanda de indemnización por daños y perjuicios interpuesta por dos personas — familiares cercanos de personas desaparecidas o fallecidas en Kosovo en 1999— que alegaban que la misión EuLex Kosovo había investigado de forma inadecuada los crímenes que afectaban a sus familias, considerando que ello constituía una violación de sus derechos fundamentales.

El Tribunal General, siguiendo una interpretación literal de los artículos 24(1) del TUE y 275 del TFUE, denegó la competencia para revisar o conceder indemnizaciones por daños y perjuicios relacionados con decisiones estratégicas adoptadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, que forma parte de la PESC.

Esta decisión impulsó a los recurrentes a recurrir ante el Tribunal para que aclarara el alcance de la tutela judicial disponible en materia de PESC y determinara si dichos casos son competencia del Tribunal. La sentencia del Tribunal revocó parcialmente la decisión del Tribunal General, basándose en un razonamiento que combinaba la protección de la función del Tribunal como guardián de los principios del ordenamiento jurídico europeo y el mecanismo para la "reconfiguración" de los límites de la PESC.

Al remitir parcialmente el auto del Tribunal General, el razonamiento del Tribunal partió de la base de que la inclusión de la PESC en el marco constitucional de la Unión implica que los valores fundamentales en los que se basa el ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el respeto del Estado de Derecho y los derechos fundamentales, le son aplicables. El alcance de estos valores fundacionales, en opinión del Tribunal, implica que la excepción a la regla de jurisdicción general que le confiere el artículo 19 del TUE debe interpretarse restrictivamente.

Obviamente, las cláusulas de exclusión establecidas para la PESC (que sin duda representa la base jurídica de la misión EULEX en Kosovo) también son relevantes para el Tribunal. Sin embargo, el principio del Estado de Derecho y el derecho a la tutela judicial efectiva pueden permitir al Tribunal evaluar la legalidad de los actos y omisiones relacionados con las misiones de la PESC, incluso cuando no estén directamente vinculados a decisiones políticas o estratégicas.

Ciertas decisiones tomadas por los dirigentes de la EULEX, como la gestión del personal, la falta de una revisión jurídica completa del caso KD o la ausencia de disposiciones que prevean la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos ante la Comisión de Control, todos ellos aspectos planteados por los recurrentes, según el Tribunal, no estaban directamente relacionados con las decisiones políticas o estratégicas tomadas por la EULEX en el marco de la PESC y están sujetas a revisión judicial.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia sostuvo que otras disposiciones, como la decisión de revocar el mandato ejecutivo de dicha misión, sí estaban directamente relacionadas con dichas decisiones políticas o estratégicas, y en este caso, a juicio del Tribunal, el Tribunal General no incurrió en error al declararse incompetente.

Cuarta. - Los límites de la actividad del Tribunal de Justicia en relación con la PESC.

Se ha afirmado que el Tribunal de Justicia ha ampliado significativamente su jurisdicción, y que esta ampliación podría haber alcanzado sus límites. El Tratado de Lisboa transformó la PESC, que pasó de ser una política intergubernamental regida por el Derecho internacional público a un elemento integrado y conectado del marco jurídico de la UE.

La revisión del Tratado de Lisboa puso fin al aislamiento de la PESC dentro de la arquitectura constitucional de la UE y, en concreto, la interpretación que el Tribunal hace de la cláusula de excepción de la PESC se ve ahora constantemente impulsada por él hacia una tendencia restrictiva.

La actuación del Tribunal en este sentido refuerza la coherencia e integridad del Derecho de la UE, pero la cuestión de los límites de esta actuación sigue abierta. Los casos que examina el Tribunal se refieren a la naturaleza transversal de los actos y a los relativos a los procedimientos contra medidas restrictivas individuales.

En cuanto a estos últimos, las medidas restrictivas individuales constituyen un ámbito específico en comparación con el universo más general de las sanciones de la PESC. Son admisibles porque imponen consecuencias que afectan a los derechos humanos de las personas, pero las disposiciones de una decisión de la PESC que impusieran restricciones generales y abstractas aplicables a todos quedarían fuera de la jurisdicción del Tribunal. Además, la cuestión de la adhesión de la UE al CEDH permanece abierta, ya que este puede evaluar decisiones que escapen a la revisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como resultado de la adhesión en virtud de los términos del acuerdo, el CEDH habría estado facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el CEDH de ciertos actos realizados, incluidos aquellos implementados en el ámbito de la PESC y, en particular, aquellos cuya legitimidad el Tribunal carece de jurisdicción para revisar en relación con los derechos fundamentales. Tal situación habría tenido consecuencias potencialmente explosivas para el Derecho de la UE.

La disposición del Tratado que permite la recuperación no pretende permitir la revisión judicial de todos los actos de la PESC que tengan efectos restrictivos sobre las personas, sino que se refiere únicamente al ámbito específico de las sanciones selectivas.

Por último, la cuestión de la relación entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia permanece abierta. En virtud de los Tratados, los tribunales nacionales podrían compensar las limitaciones derivadas de la cláusula de excepción, ya que forman parte integrante del sistema judicial de la UE. Por lo tanto, podrían representar una solución general para los actos de la PESC que quedan fuera de la jurisdicción del Tribunal, pero el problema radica en que la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE depende de la interpretación uniforme y coherente del Derecho de la UE, garantizada únicamente por el Tribunal de Justicia.

En general, por lo tanto, mientras la cláusula de excepción siga vigente, la interpretación uniforme y coherente de sus disposiciones no puede garantizarse en la misma medida que en otros ámbitos del Derecho de la UE. La interpretación amplia que el Tribunal ha hecho de su competencia en virtud de las disposiciones vigentes del Tratado ha hecho que esta laguna estructural en el sistema de revisión judicial de la UE sea lo más sostenible posible.

Sin embargo, queda por determinar si este enfoque puede ampliarse aún más, como ha sido la jurisprudencia hasta la fecha, o si una mayor ampliación de la competencia del Tribunal requiere el apoyo de una revisión de los Tratados por parte de los partidos políticos pertinentes.

Dado que el estatuto especial de la PESC dentro del sistema jurídico es un elemento político confirmado reiteradamente por los redactores de los Tratados, parece justo decir que la actual expansión del papel del Tribunal en la PESC ha ampliado su capacidad de intervenir hasta el máximo posible sin distorsionar de facto el significado de los Tratados.





# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIBROS

AARSTAD, Å.K. – DRIESKENS, E. - K.E. – LAATIKAINEN, K. – TONRA, B. (Eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, Londres, 2014, p. 307.

ADAM, R. – TIZZANO, A., *Manuale di Diritto dell'unione europea*, Giappichelli, Turín, 2017, pp. 34-35.

ADAM, S., *La procédure d'avis devant la Court de Justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011, p. 464.

ALLEN, D. – RUMMEL, R. – WESSELS, W., *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*, Bonn, 1982, p. 25.

ASHIAGABOR, D. – COUNTOURIS, N. – LIANOS, I., (ed.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, p. 185.

AVBELJ, M. - F. FONTANELLI, F. – MARTINICO, G., *Kadi on trial: a multifaceted analysis of the Kadi judgment*, Oxford, 2016, pp. 121-134.

BALFOUR, R. – MENOTTI, R., *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004.

BARONCELLI, S. – SPAGNOLO, C. - L.S., *Back to Maastricht: obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge, 2008.

BARTOLONI, M.E., *L'azione esterna dell'Unione europea*, Nápoles, 2021.

BARTOLONI, M.E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2012, p. 173.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BASSANINI, F., *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.
- BERTOZZI, S., *La Comunità europea di difesa: profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Turín, 2003, p. 23.
- BLESA ALEDO, P., *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa, la transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*. Quaderna, 2006, p. 56.
- BLOCKMANS, S., KOUTRAKOS, P. (ed.), *Research Handbook on CFSP/CSDP*, London, 2018, pp. 5-21.
- BODIN, J., *Sei libri sullo stato*, Turín, UTET, 1988-1997.
- BONVICINI, G. – TOSATO, G.L., *Le relazioni internazionali dell'Unione europea alla luce dei Trattati di Amsterdam e Nizza*, Turín, 2003, p. 23.
- BURGESS, M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Londres, p. 28.
- BUTLER, G. – WESSEL, R.A., *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 322.
- BUTLER, G., *Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: competence and institutions in external relations*, Chicago, 2019, p. 26
- CACACE, P. – MAMMARELLA, G., *Storia e politica dell'Unione europea 1926-2013*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 121-131
- CAFRUNY, A. – PETERS, P., *The Union and the world: the political economy of a common European foreign policy*, La Haya - Boston, 1998, p. 35
- CARDWELL, P.J. (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, La Haya, 2012 p. 105.
- CONDINANZI, M. – MASTROIANNI, R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Turín, 2009.
- CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2015, p. 6
- CRAIG, P. - DE BÚRCA, G. (ed.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- CREMONA, M. - DE WITTE, B. (ed.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford/Portland, 2008 p. 92.
- CREMONA, M. – THIES, A. (ed.), *The European Court of justice and external relations: constitutional challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 115–136.
- CREMONA, M. (ed.), *EU Foreign Relations Law*. Londres, pp. 171-198.
- CREMONA, M. (ed.), *Developments in EU external relations law*, Oxford, 2008, pp. 10-36.
- CURTI GIALDINO, C., *La Costituzione europea. Genesi – Natura – Struttura – Contenuto*, Roma, 2005.
- DASHWOOD, A. – MARESCEAU, M. (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008 p. 34–69.
- DE BAERE, G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008 pp. 195-196.
- DE LA RASILLA, I. - DEL MORAL, Y. - VIÑUALES J.E. (ed.), *The Dream of International Courts: A History*, Cambridge, 2019) p. 287.
- DE VISSER, M., VAN DER MEL, A.P. (ed.), *The Treaty on European Union 1993–2013: Reflections from Maastricht*, Maastricht, 2013, p. 223.
- DENZA, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 312.
- ECKES, C., *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Actions Alter its Internal Structures*, Oxford, 2019. Cap. 4.
- EECKHOUT, P., *EU External Relations Law 2nd edn*, Oxford, 2011, p. 498.
- FINN, L., VANHOONACKER, S., *The Intergovernmental Conference on Political Union*, 269–275.
- FORNER, S. – SENANTE, H.C. (ed.), *La Unidad Europea: Aproximaciones a la Historia de la Europa Comunitaria*, Alicante, 2016, pp. 133-134.
- FRANCK, T., *Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?* Princeton, 1992. p. 113.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

GALLO, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milán, 2018, CAP I.

GOVAERE, I., *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, La Haya, 2013, p. 1.

HALL, P.A. - HAYWARD, J. - MACHIN, H. (ed.) *Developments in French Politics*, Londres, 1990, p. 201.

HARSEN, R. – SPIERING, M. (ed.), *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Rodopi, 2004, p. 5.

HEUKELS, T. – BLOKKER, N. - BRUS M. (ed.), *The European Union after Amsterdam*, La Haya, 1998.

HINAREJOS, A., *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford, 2009.

HOLLAND, M. (ed.), *The Future of European Political Cooperation Essays on Theory and Practice*, Londres, 1991 pp. 121 – 142.

IRTI, N., *L'età della decodificazione*, Milán, Giuffrè, 1986, pp. 22-23.

KELLERBAUER, M. – KLAMERT, M. – TOMKIN, J., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019 p. 1635.

KILPATRICK, C. – SCOTT, J. (ed.), *Contemporary Challenges to EU Legality*, Oxford, 2021, p. 75.

KIRGIS, F. L., *Prior consultation in international law: a study of state practice*, Charlottesville, 1983, p. 11.

KOSKENNIEMI, M., *International Law Aspects of the European Union*, La Haya, 1998, p. 88.

KRONENBERGER, V. (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, La Haya, 2001.

LENAERTS, K., *The autonomy of European Union Law*, Bari, 2018, p. 1.

LONARDO, L., *EU Common Foreign and Security Policy after Lisbon. Between Law and Geopolitics*, Cham, 2022, p. 4.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

MACLEAN, M. - SZARKA, J. Szarka (ed.), *France on the World Stage. French Politics, Society and Culture Series*, Londres, 2008.

MÉNDEZ ROCASOLANO, M., *Poderes del Estado: moderador, legislativo, ejecutivo, judicial y autonómico*, Materiales docentes de derecho constitucional I, Murcia, J.J. Nicolás, D.L., 2011.

MIGNOLLI, A., *L'azione esterna dell'Unione europea ed il principio della coerenza*, Nápoles, 2009, p 215.

MIRÓ COLMENÁREZ, P. J; MARTÍNEZ ALFARO, L. F., *El principio de solidaridad en el ámbito de la política común de asilo de la Unión Europea*. En Aproximación multidisciplinar a la criminalidad organizada y al terrorismo internacional. Sotec Editorial, 2021. p. 339.

MONAR, J. – UNGERER, W. – WESSEL, W. (ed.), *The Maastricht Treaty on European Union*, Bruxelles, 1993, pp. 139-150.

NOVI, C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, pp. 279.

O'KEEFFE, D. – TWOMEY, P. (ed.), *Legal issues of the Amsterdam Treaty*, Londres, 1999, pp. 57–70.

PATTERSON, D. – SÖDERSTEN, A. (ed.), *A Companion to European Union Law and International Law*, Oxford/Malden, 2016, p. 402.

PETERS, I. (ed.), *New security challenges: the adaptation of international institutions: reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, Munster, 1996 p. 164.

PETERSON, J. – SJURSEN, H. (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe: Competing Visions of the CFSP*, Londres, New York, Routledge, 1998, pp. 15 – 17.

PETTIFER, J. (ed.), *The New Macedonian Question* Basingstoke, Londres, 1992, p. 202.

POCAR, F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, p. 7.

RASPADORI F., *La politica estera dell'Unione europea. Istituzioni e strumenti di pace*, Perugia, 2007, p. 17.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

REGELSBERGER, E. - DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P., WESSELS, W., *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, Londres, 1997, p. 19.

RONZITTI, N., *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milán, 1984, p. 411.

ROSSETTO, J.(ed.), *Quel avenir pour l'intégration européenne?*, Tours, 2010, p. 65.

SCHÜTZE, R. (ed.), *Governance and Globalization: International and European Perspectives*, Cambridge, 2018, p. 346.

SCHÜTZE, R., *European Constitutional Law*, Cambridge, 2012, p. 54.

SCHÜTZE, R. – TRIDIMAS, T. (eds), *Oxford Principles of European Union Law - Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, pp. 103-141.

SENDEN, L., *Soft law in European Community law*, Londres, 2004.

SPENCE, D. (ed.), *The European Commission*, Harper, Londres, 2006, p. 396.

VAN ROSSEM, N., *Between Autonomy and Dependence, The autonomy of EU Law: More is less?* La Haya, Press, 2013, p. 25.

VERWEY, D., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: a Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-making Practice*, La Haya, 2004.

VON BOGDANDY, A. – BAST, J., *Principles of European Constitutional Law Second Revised Edition (eds)*, Oxford, 2009, p. 26

WALLACE, H. – WALLACE, W. – POLLACK, M. A., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 28-35.

WILDEMEERSCH, J., *Jurisprudence de la CJUE 2021*, Bruxelles, 2021, p. 159.

WINN, N. (eds), *EU Foreign Policy beyond the Nation-State*, Londres, 2001.

ZIELONKA, J., *Paradoxes of european foreign policy*, La Haya, 1998, pp. 53-66.

ZILLER, J., *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bolonia, 2007.

## ARTÍCULOS DE REVISTA

BARDAROVA, S. – SERAFIMOVSKA, M. – ANGELKOVA, T., Maastricht, «Treaty in the Shaping and Development of the Common Foreign and Security Policy, International Conference on Economic and Social Studies», 10-11 May, 2013, Sarajevo.

BARONCINI, E., «L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona», en *Cuadernos de derecho transnacional*, 5, 2013, p. 35.

BARTOLONI, M.E., «Base giuridica sostanziale e accordi interpilier: quale ruolo per il Parlamento europeo? Note a margine del asunto Tanzania», en *European Papers*, 1, 2), 2016, pp. 605-606.

BARTOLONI, M.E., «Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione di accordi in materia di politica estera tra “aperture” dei Trattati e “chiusure” della Corte di giustizia», en *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 736.

BARTOLONI, M.E., «L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi», en *Il diritto dell'Unione europea*, I, 2006 p. 317 ss.

BASSU, A., «La tipologia delle azioni svolte dall'Unione Europea e dagli stati membri in tema di mantenimento della pace», en *Diritto e storia*, 4, 2005, p. 7.

BERGAMASCHI, N., «La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC», en *European Papers*, 5, 3, 2020, p. 1381.

BERMANN, G. A., «The Single European Act: A Constitution for the Community? », en *Columbia Journal of transnational law* 27, 1989, pp. 529 – 587.

BILANCIA, P., «La Politica Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona», en *ASTRID RASSEGNA*, 3, 2010, p. 16.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BÖRZEL, T. – HOFMANN, T. – PANKE, D. – SPRUNGK, C., «Obstinate and inefficient: Why Member States do not comply with European law», en *Comparative Political Studies* 11, 2010, pp. 1363–1390.

BUTLER, G., «Implementing a Complete System of Legal Remedies in EU Foreign Affairs Law» en *Columbia Journal of European Law*, 24, 3, 2018, p. 674.

CANNIZZARO, E., «Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea», en *Il Diritto dell'Unione Europea*, 8, 4, 2003, pp. 763 – 770.

CARDWELL, P. J., «On ring-fencing the Common Foreign and Security Policy in the legal order of the European Union», en *Northern Ireland Legal Quarterly*, 64, 2013, pp. 443–463.

CHACHKO, E., «Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence», en *Yale Journal of International Law* 44, 1, 2019, p. 24.

COLANGIONE, D.P., «La personalità jurídica dell'Unione Europea», en *Il Politico*, 75, 1, 223, Gennaio-Aprile 2010, pp. 207-229

COLLINS, L. «Foreign Relations and the Judiciary», en *International and Comparative Law Quarterly*, 51, 2002, p. 485.

CONFORTI, B., «La personalità internazionale delle Unioni di Stati», en *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 3 ss.

COOPER R., «Trade Policy Is Foreign Policy», en *Foreign Policy*, 9, 1972-1973, pp. 18-36.

CÓZAR-MURILLO, B., «PESCO as a Game-Changer for Differentiated Integration in CSDP after Brexit», en *European Papers*, 7, 2022, pp. 1303-1324.

CROWE B., «A Common European Foreign Policy after Iraq?», en *International Affairs* 79, 3, 2003, pp. 533-546.

DE PASQUALE, P., «Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea», en *Diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021.

DEHOUSSE, F., «After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union», en *European Journal of International Law*, 9, 1998, 529-530.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

DELCOURT, C., «The *acquis communautaire*: has the concept had its day?», en *Common market Law Review*, n. 38, 4, 2001, p. 829-831.

DELGADO MORÁN, J.J., «Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea», en *Revista Científica General José María Córdova*, Vol. 18, n.º 29, 2020, p. 64.

DELGADO MORÁN, J.J., «Fenómenos emergentes relacionados con las amenazas híbridas y respuesta de la Unión Europea», de Álvaro Cremades Guisado, Juan Jose Delgado Morán, José María Luque Juarez, en *La gestión del riesgo: la inseguridad jurídica y las amenazas a la seguridad*, Claudio Payá Santos, Manuel González Folgado, 2020, pp. 27-42.

ECKES, C., «Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction», en *European Law Journal*, 22, 2016, p. 499.

EECKHOUT, P., «Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky», en *Fordham International Law Journal* 38, 2015.

ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M., «Derecho Procesal. Concepto», en *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, Nº 10005, 2022.

ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M., «Breves notas jurisprudenciales sobre algunas cuestiones procesales», en *Anales de derecho*, ISSN-e 1989-5992, ISSN 0210-539X, Nº 13, 1995, pp. 229-242.

FOLLESDAL, A. – HIX, S. «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», en *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, 2006, pp. 533- 562.

FRANCESCHI CANDEO, A.; MIRÓ COLMENÁREZ, P. J., «Efectos del Brexit en la Política Exterior de Seguridad y de Defensa Común de la Unión Europea: Especial Mención al Caso Irlandés» en *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*, v. 12, n. 2, 2024, p. 100.

FRITZ, V., «Activism on and off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration», en *Common Market Law Review* 57, 2020, p. 475.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

GARBAGNATI, KETVEL, M., «The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Police», en *The International and Comparative Law Quarterly*, 55, 1, 2006, p. 86.

GARRETT, G., «From the Luxembourg compromise to codecision: decision making in the European Union», en *Electoral Studies* 14, 3, 1995 pp. 297 e ss.

GOSALBO BONO, R., «Some reflections on the CFSP legal order», en *Common Market Law Review*, 43, 2, 2006, p. 393.

GROPPI, T., «La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato», en *Rassegna ASTRID*, 13, 2005, p. 2 y ss.

GROSSIO, L., «Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione», en *Quaderni AISDUE Fascicolo speciale n. 3/2024*, p. 22.

HALBERSTAM, D., «It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the European Convention on Human Rights», en *German Law Journal* 16, 2015, p. 105.

HANCHER, L., «Constitutionalism, the Community Court and international law», en *Netherlands Yearbook of International Law*. 25, 1994, pp. 259-298.

HATZOPOULOS, V., «Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty», en *European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques*, Brugues, 2, 2008, pp. 1-19;

HATZOPOULOS, V., «With or without you, judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice?», en *European Legal Studies*, 3, 2007, pp. 4-5

HAY, P., «Federalism and Supranational Organizations. Patterns for new Legal Structures», en *The American Journal Of Comparative Law*, 15, 3, 1966-1967, pp. 583-585.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

HILLION, C., «A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy», en *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2388165. p. 16.

JANNUZZI, G., «La Cooperazione Politica Europea», en *Affari esteri*, 75, 1987, p. 199.

JOHANSEN, S., H. v. Council et Al. – «A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP», en *European Papers*, 1, 3, 2016, pp. 1298-1299.

KELLERMANN, A., «Constitutional developments since the Lisbon Treaty in the area of freedom, security and justice at supranational and national level», en *Amicus Curiae*, 87, 2011 pp. 10-15;

KOUTRAKOS, P., «Is Article 297 EC a “Reserve of Sovereignty?»», en *Common Market Law Review* 37, 2000 pp. 1339 – 1362.

KOUTRAKOS, P., «Judicial review in the eu's common foreign and security policy», en *International and Comparative Law Quarterly*, 67, 1, 1, 2018, p. 2.

LAVENEX, S. - KRIŽIĆ I., «Conceptualising Differentiated Integration: Governance, Effectiveness and Legitimacy», en *EU IDEA Research Paper*, No. 2, 2019, p. 3.

LEANZA, U., «La mancata comunitarizzazione del secondo e terzo pilastro dell'Unione europea nel trattato di Amsterdam», en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 38, 1999, pp. 213 – 240.

LENAERTS, K. - CORHAUT, T., «Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law», en *European Law Rev*, 31, 2006.

LENAERTS, K. – DESOMER, M., «Towards a hierarchy of legal acts in the European Union? Simplification of legal instruments and procedures», en *European Law Journal*, 11, 6, 2005, p. 747.

LENAERTS, K., «The Kadi Saga and the rule of law within the EU Court of Justice of the European Union», en *SMU Law Review*, 67, 4, 2014.

LENAERTS, K., «The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union», en *Common Market Law Review*, 44, 2007, p. 1625.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

LIPSIU, J., «La conferenza intergovernativa del 1996», en *Diritto dell'Unione europea*, 1996.

LODGE, J. – FLYNN, V., «The CFSP After Amsterdam: the Policy Planning and Early Warning Unit», en *International Relations*, 14, 1, 1998, pp. 7-21.

LONARDO, L., «Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union», en *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, p. 587.

LONARDO, L., «Law and Foreign Policy Before the Court: Some Hidden Perils of Rosneft», en *European Papers*, 3, 2, 2018, p. 547

LUCARELLI, S., «Europe and the Breakup of Yugoslavia: a political failure in search of a scholarly explanation», La Haya, Boston, 2000.

MAGANZA, G., «The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process», en *Fordham International Law Journal*, 22, 6), 1998, p. 179.

MALANDRINO, C., «Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa Federale. Walter Hallstein e la crisi della sedia vuota (1965-66)», en *POLIS Working Papers* 26, 2002, p. 17 e ss.

MARINO, G., «Se è in gioco la "riabilitazione" dell'individuo, la Corte ammette l'annullamento giurisdizionale degli atti lesivi dei diritti umani, benché abrogati o revocati», en *Rivista italiana di diritto pubblico comparato europeo*, 2013, pp. 941-945.

MARTINEZ-CAPDEVILA, C., «El TJUE termina de perfilar su jurisprudencia sobre la fijación de la posición de la UE en organismos creados en vir-tud de acuerdos Internacionales (Artículo 218,9 TFUE) (Sentencia Acuerdo con Kazajistán)», en *Revista General de Derecho Europeo*, 47, 2019, pp. 160-175.

MATERA, C., WESSEL, R.A., «Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 49, 2014, p 1053.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

MCCUTCHEON, J.P., «The Irish Supreme Court, European Political Cooperation and the Single European Act, in Legal Issues», en *European Integration*, 10, 1988.

MÉNDEZ ROCASOLANO, M., «Entre la seguridad, la libertad y la justicia. Mediación y derechos fundamentales en Europa» en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 20, núm. 37, pp. 129-142, 2022.

MENGOZZI, P., «I valori dell'Unione europea ed il controllo della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti PESC», en *Diritto dell'Unione europea*, 1, 2024, Torino, p. 36.

MESSERLIN, P., «The European Community commercial policy», en *Sciences Po publications*, Parigi, 2010.

MESSINA, M., «Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da “listing” nel diritto dell'Unione europea», en *Il Diritto dell'Unione europea*, 3, 2016, p. 618.

MEUNIER, S. – NICOLAIDIS, K., «Who speaks for Europe? The delegation of trade authority», en *the EU, Journal of Common Market Studies* 37, 3, 1999, p. 499

MINUCCI, B., «Ancora sulla base giuridica degli accordi: l'accordo di partenariato con l'Armenia», en *DPCE online*, 4, 2021, p. 397 - 398.

MONAR, J., «The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity for External Action?», en *European Foreign Affairs Review* 2, 4, 1997, pp. 413 – 436.

MORAVCSIK, A., «In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union», en *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, 2002, p. 608.

MÜLLER GÓMEZ, J. – MAXIMILIAN, L., «Still sui generis? The comparative turn in European Union studies. Lessons from comparative federalism», en *DAFEUS Working paper series*, 2019 pp. 11-20.

MUÑIZ PÉREZ, J. C., «Brexit y la fractura del statu quo», *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, Vol. 5, n.º. 2, 2020 p. 64.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

MUÑIZ PÉREZ, J. C., «Régimen fiscal y cooperación en materia aduanera en la Unión Europea», de David García Guerrero, en *Crónica tributaria*, Nº 191, 2024, pp. 167-168.

NIJEBOER, A., «The Dutch Referendum», en *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, pp. 393–405.

NOTARIO, S., «Le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC): la nécessité de garantir un système complet de voies de recours dans un cadre juridique exceptionnel», en *Global studies institute de l'Université de Genève, Collection, mémoires électroniques*, Vol. 111, 2022, p. 3.

PAGANI, V., «L'administration de Mostar par l'Union Européenne», en *Annuaire français de droit international*, 42, 1996, pp. 234 - 254

PALADINI, L., «Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza», en *Il diritto dell'Unione europea*, XIV, 2, 2009, p. 349 e ss.

PESCATORE, P., «Observation critique sur l'Acte unique européen, cit. in M.F. Labouz L'Acte unique européen», en *Revue québécoise de droit international*, 3, 1986 p. 134.

PHELAN, W., «What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime», en *International Studies Review*, 14, 3, 2012.

PITEA, C., «La soggettività delle OI: il caso Bernadotte», en *Pubblicazione del Dipartimento di Giurisprudenza*, Università di Parma, 2015, p. 2.

POLI, S., «The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law», en *Common Market Law Review*, 54, 6, 2017, p.1805.

PUOTI, P., «La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione», en *Studi sull'integrazione europea* 3, 2008, pp. 539-574.

ROSAS, A., «EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial control?», en *Diritto dell'Unione europea*, 4, 2016, p. 643.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

SAVINO, M., Kadi II, «I diritti dei sospetti presi sul serio?», en *Giornale di diritto amministrativo* 3/2011 pp. 257-267.

SIDDI, M. – KARJALAINEN, T. – JOKELA, J., «Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy», en *The International Spectator*, 57, 1, 2022 p. 107.

SIVIERO, M., «Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?», en *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2013, p. 1058.

SMITH, M.E., «Diplomacy by decree: the legalization of EU foreign policy», en *Journal of Common Market Studies* 3, 1, 2001, pp. 79–104.

SOUTOU, G.H., «Le général de Gaulle et le Plan Fouchet d'union politique européenne: un projet stratégique», en *Revue d'Allemagne*, 2, 1997;

STEFANO, C. – XANTHAKI, H., «Article 224 of the Treaty of Rome and the Repercussions of Case C-120/94», en *Web Journal of Current Legal Issues* 1, 2, 1995.

STETTER, S., «Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies», en *Journal of European Public Policy* 11, 4, 2004, p. 723-724.

SZÉP, V. – WESSEL, R.A., «Mapping the Current Legal Basis and Governance Structures of the EU's CFSP ENGAGE», en Working Paper Series; 5, 2021, p. 14.

TAGGART, A., «A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems», en *European Journal of political research*, 33, 3, 1998, pp. 363-388;

TERPAN, F., «Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law», en *European Law Journal*, 21, 1, 2015 p. 18.

TIZZANO, A., «Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani», en *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2018, p. 403-420

TIZZANO, A., «La personalità internazionale dell'Unione europea», en *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 2/3, 1998, p. 378.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

TOTH, A., «The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act», en *Common Market Law Review*, 23, 1986, p. 803.

VAN EEKELEN, W., «Les nouvelles missions de l'UEO», en *Revue de l'OTAN*, 5, 1993.

VAN ELSUWEGE, P. - VAN DER LOO G., «Legal basis litigation in relation to international agreements: Commission v. Council -Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan», en *Common Market Law Review* 56, 2019, p. 1333.

VAN ELSUWEGE, P., «EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency», en *Common Market Law Review* 47, 2010, p. 987.

VAN ELSUWEGE, P., «On the Boundaries between the European Union's First Pillar and Second Pillar: A Comment on the Ecowas Judgment of the European Court of Justice Case Law», en *Columbia Journal of European Law*, 2008, 15 p. 540

VAN OOIK, R., «Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences», en *European Constitutional Law Review*. 4, 2008, p. 406.

VERELLEN, T., «In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)», en *European Papers*, 6, 1, 2021, p. 23.

VON BOGDANDY, A., «Founding Principles of EU Law A Theoretical and Doctrinal Sketch», en *Revus*, 12, 2010, p. 36.

WAGNER, W., «Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy», en *Journal of European Public Policy* 10, 4, 2003 pp. 578 y ss.

WEILER, J.H.H., A «Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors», en *Comparative Political Studies*, 26, 4 1994, pp. 510-534.

WESSEL, R. A., «Revisiting the International Legal Status of the EU», en *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, 2001, p. 536.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

WESSEL, R.A., «The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations», en *Common Market Law Review*, 37, 5, 2000, pp. 1151-1152.

WESSEL, R.A., «Resisting Legal Facts: Are CFSP Norms as Soft as They Seem? », en *European Foreign Affairs Review* 20, 2015, p. 140.

WESSELS, W. – ENGEL, C. (ed.), «The European Union in the 1990s – Ever Closer and Larger?», en *Europäische Schriften* 70, 1993, pp. 207–208.

## TRATADOS, ACUERDOS Y CONVENCIONES

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado el 8 de abril de 1965 en Bruselas.

Acta Única Europea, firmada el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo.

Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.

Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam.

Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 26 de febrero de 2001 en Niza.

Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa.

Carta de la Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Convención Europea de Derechos Humanos, firmada el 4 de noviembre de 1950 en Roma.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, firmada el 23 de mayo de 1969 en Viena.

Acuerdo provisional entre Grecia y la ex República Yugoslava de Macedonia, firmado el 13 de septiembre de 1995 en Nueva York.

Acuerdo de Cotonú 2000/483/CE, Acuerdo de Asociación entre los miembros del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado el 23 de junio de 2000 en Cotonú.

## NORMATIVA

Decisión 94/697/PESC del Consejo relativa a la posición común adoptada por el Consejo con arreglo al artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea sobre los objetivos y prioridades de la Unión Europea respecto a Ruanda.

Decisión 2006/729/PESC/JAI del Consejo, de 16 de octubre de 2006, relativa al Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros.

Decisión 2009/906/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2009, sobre la misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina.

Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y por la que se deroga la Posición Común 2007/140/PESC.

Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y se deroga la Posición Común 2007/140/PESC.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Decisión 2011/299/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán.

Decisión 2011/640/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio.

Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania.

Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

Decisión 2014/386/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2014, relativa a las restricciones impuestas a las mercancías originarias de Crimea o Sebastopol en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.

Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

Decisión 2015/1835/PESC del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se establecen el estatuto, la sede y el reglamento de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa.

Decisión (UE) 2017/477 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Cooperación establecido en virtud del Acuerdo de Asociación y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajistán, por otra, en lo relativo a las normas de funcionamiento del Consejo de Cooperación, el Comité de Cooperación, los subcomités especializados u otros órganos.

Decisión 2017/2074/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Decisión (UE) 2020/245 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido en virtud del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia.

Decisión (UE) 2020/246 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, en lo que respecta a la adopción del reglamento interno del Consejo de Asociación y del Comité de Asociación, los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación, así como al establecimiento de la lista de subcomités para la aplicación del Título II de dicho Acuerdo.

Decisión 2022/351/PESC del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea a la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas pequeñas y ligeras, y por la que se deroga la Acción Común 1999/34/PESC.

Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO)

Reglamento (CEE) N.º 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992, por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Europea y las Repúblicas de Serbia y Montenegro.

Reglamento (UE) N.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) N.º 423/2007.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Reglamento (UE) N.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela.

Reglamento de ejecución (UE) n.º 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, por el que se aplica el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 423/2007, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán.

Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, adoptada el 9 de junio de 2010.

Resolución 1244 (2010) del Consejo de Seguridad, adoptada el 10 de junio de 1999.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, «Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)», 2004.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, «EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures», 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, «Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy», 2003.

CURIA, «Report of the court of justice on certain aspects of the application of the treaty on european union», Luxembourg, 1995, p.1. [https://aei.pitt.edu/99783/1/court\\_of\\_justice\\_report.1.pdf](https://aei.pitt.edu/99783/1/court_of_justice_report.1.pdf).

CVCE, «Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification», in *Bulletin of the European Communities*. November 1970, n.º 11. [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

CVCE, «Second Report on European Political Co-operation on Foreign Policy», in *Bulletin of the European Communities*. September 1973, No 9. [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f_en&overlay).

DELORS, J., «Speech at the at the first Intergovernmental Conference to be held in Luxembourg», 9/1985, [https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf)

DICHIARAZIONE DI LAEKEN, firmada por los representantes de los 15 Estados miembros de la UE.

[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/file/laeken-dichiarazione.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/file/laeken-dichiarazione.html).

EUROPEAN COMMISSION, «A stronger global actor: A more efficient decision-making for the EU Common Foreign and Security Policy», Bruxelles, 2018, pp. 8-11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>.

EUROPEAN COUNCIL «Meeting on 21 and 22 june 2007», in Brussels Presidency conclusions. [https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions\\_of\\_the\\_brussels\\_european\\_council\\_21\\_and\\_22\\_june\\_2007-en-98665b8d-123c-452f-9fd1-fdec71a41aac.html](https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_brussels_european_council_21_and_22_june_2007-en-98665b8d-123c-452f-9fd1-fdec71a41aac.html).

EUROPEAN COUNCIL, «Meeting on 29 and 30 November 1976», in The Hague. President's conclusions,

[https://www.consilium.europa.eu/media/20791/the\\_hague\\_november\\_1976\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20791/the_hague_november_1976__eng_.pdf).

EUROPEAN COUNCIL, «Meetings of the Heads of State or Government (Summit)», The Hague, 1-2 December 1969, <https://aei.pitt.edu/1451/>

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, «Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations», *Advisory Opinion* of 11 April 1994. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/4/1837.pdf>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, «Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)», <https://www.icj-cij.org/case/142>.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU, «The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures», Bruxelles, 12/2009, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf)

KOHL, H. – MITTERAND, F., «Gemeinsame Botschaft von François Mitterrand und Helmut Kohl», Bonn, 18. April 1990), [https://www.cvce.eu/en/obj/joint\\_message\\_from\\_francois\\_mitterrand\\_and\\_helmut\\_kohl\\_paris\\_18\\_april\\_1990-en-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html](https://www.cvce.eu/en/obj/joint_message_from_francois_mitterrand_and_helmut_kohl_paris_18_april_1990-en-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html).

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-1/54, Gobierno de la República Francesa contra la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-26/62, N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming contra la Administración Tributaria Neerlandesa.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-6/64, Flaminio Costa contra ENEL.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto, C-181/73, Haegeman contra el Estado belga.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-294/83, Parti écologiste "Les Verts" contra el Parlamento Europeo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-222/84, Johnston contro Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-314/85, L. Foto-Frost

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-120/94, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-167/94, Grau Gomis y otros.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-124/95, The Queen, ex parte Centro-Com contra HM Treasury y Bank of England.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-170/96, Comisión contra Consejo. Acción Común sobre el Régimen de Tránsito Aeroportuario.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-105/03, Pupino.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-176/03, Comisión contra Consejo. Sanciones medioambientales.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asuntos acumulados C-317/04 y C-318/04, Parlamento Europeo contra Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-355/04, Segi y otros contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-091/05, Comisión contra Consejo. Lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05, Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-440/05, Comisión contra Consejo. Contaminación procedente de buques.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-584/10 P, Comisión y otros contra Kadi.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-658/11, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación – Decisión 2011/640/PESC.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto, C-348/12, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teherán contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-439/13, Elitaliana contra EULEX Kosovo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-605/13, Issam Anbouba contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-455/14, H contra Consejo y Comisión.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-263/14, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Recurso de anulación – Decisión 2014/198/PESC.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-45/15, Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company contra Her Majesty's Treasury y otros.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-244/17, Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea, Recurso de anulación – Decisión (UE) 2017/477.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T-65/18, República Bolivariana de Venezuela contra Consejo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-732/18 P, Rosneft Oil Company PAO y otros contra el Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-134/19, Bank Refah Kargaran contra el Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-872/19, República Bolivariana de Venezuela contra el Consejo de la Unión Europea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-180/20, Comisión Europea contra el Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación – Decisiones (UE) 2020/245 y 2020/246.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asuntos acumulados C-29/22 P y C-44/22 P, KS, KD contra Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto C-351/22, Neves 77 Solutions SRL contra Agencia Nacional de Administración Tributaria – Dirección General de Fraude Fiscal.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T-174/95, Asociación Sueca de Periodistas contra Consejo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T-271/10, H contra Consejo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T-509/10, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teherán contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T-384/11, Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T - 715/14, NK Rosneft y otros contra el Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia, asunto T - 552/15, Bank Refah Kargaran contra el Consejo de la Unión Europea.

Dictamen del Tribunal de Justicia EN 1/75, Acuerdos internacionales.

Dictamen del Tribunal de Justicia 2/91, Convenio núm. 170 de la OIT sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo.

Dictamen del Tribunal de Justicia 1/94, Competencia de la Comunidad Europea para celebrar el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

Dictamen del Tribunal de Justicia 2/00, Protocolo de Cartagena.

Dictamen del Tribunal de Justicia 1/09, Proyecto de acuerdo – Creación de un sistema unificado de litigios en materia de patentes – Tribunal Europeo

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

y Comunitario de Patentes – Compatibilidad de este proyecto con los Tratados.

Dictamen del Tribunal de Justicia, 2/13. Adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

### WEB

<https://www.europeanrights.eu>  
<https://rivista.eurojus.it>  
<https://eulawanalysis.blogspot.com>  
<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>  
<https://www.astrid-online.it>  
<http://www.cvce.eu>  
<https://verfassungsblog.de>  
<https://blogdroiteuropeen.com>  
<https://www.forumcostituzionale.it>  
<http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/9130489>  
<https://ssrn.com/abstract=1719308>  
<https://www.euoparl.europa.eu>  
<https://www.researchgate.net>  
<https://www.osservatoriosullefonti.it>  
<http://eulawanalysis.blogspot.it>  
<https://www.euoparl.europa.eu>  
<https://eulawanalysis.blogspot.com>  
<https://www.europeanlawblog.eu>  
<https://www.diritto.it>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---