

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Paula García Andrade

Profesora Colaboradora Asistente

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho (ICADE)

Universidad Pontificia Comillas

Sumario:

- 1.- Introducción.
 - 2.- La configuración del principio de subsidiariedad y su posible aplicación a la acción exterior de la UE.
 - 3.- Las particularidades del ejercicio de competencias externas de la UE y sus efectos sobre la aplicación del principio de subsidiariedad:
 - 3.1.- La confusión entre existencia y naturaleza de las competencias externas implícitas;
 - 3.2.- El criterio de necesidad;
 - 3.3.- El excesivo recurso a la figura de los acuerdos mixtos.
 - 4.- Conclusiones.
- Referencias bibliográficas.

Resumen en español

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

A la hora de actuar en ámbitos pertenecientes a competencias no exclusivas, la Unión Europea está obligada a justificar la insuficiencia de la acción estatal, la mayor eficacia de la acción común y la dimensión o efectos de la acción pretendida a escala de la Unión, mostrando así el respeto por el principio de subsidiariedad, tal y como exige el art. 5.3 TUE.

Mientras la justificación de este principio se observa sistemáticamente en todos y cada uno de los actos legislativos que, en ámbitos de competencia compartida, adoptan las instituciones de la UE en el plano interno, no es posible sostener la misma afirmación por lo que respecta a las actuaciones de alcance internacional de la Unión. En efecto, las decisiones del Consejo por las que se autoriza la firma y conclusión, en nombre de la UE, de un acuerdo internacional con un tercer Estado u Organización internacional no suelen justificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en los casos en que tales decisiones implican el ejercicio de una competencia externa concurrente. La confusión entre existencia y naturaleza de las competencias externas implícitas, generada por la jurisprudencia inicial del TJUE en el asunto AETR; la interpretación del criterio de necesidad que sustenta la doctrina derivada de su también famoso Dictamen 1/76 y el recurso habitual a la figura de los acuerdos mixtos en ámbitos de competencia no exclusiva podrían hallarse en el origen de esta injustificada diferencia de tratamiento entre la acción interna y la acción externa de la Unión.

La presente comunicación pretende examinar en profundidad lo que parece constituir una patología, no resuelta hasta el momento, de las relaciones exteriores de la UE, a través del análisis de las reglas del Derecho Originario aplicables, de la jurisprudencia del TJUE en la materia y, por supuesto, de algunos ejemplos de la práctica convencional de la Unión en diversos ámbitos políticos.

Abstract in italiano

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UE

Quando opera in aree di competenza non esclusiva, l'UE è tenuta a giustificare l'insufficienza dell'azione statale, la maggiore efficacia dell'azione comune e le dimensioni o gli effetti dell'azione in questione a livello europeo, mostrando così il rispetto del principio di sussidiarietà, come previsto dall'art. 5.3 TUE.

Mentre la logica di questo principio è costantemente osservata nell'adozione di tutti e ciascuno degli atti legislativi che, in settori di competenza condivisa, le istituzioni dell'UE adottano sul piano interno, non è possibile sostenere lo stesso per quanto riguarda le azioni di portata internazionale dell'Unione. Infatti, le decisioni del Consiglio con

cui si autorizza la firma e la conclusione, a nome dell'Unione europea, di un accordo internazionale con uno Stato terzo o un'organizzazione internazionale di solito non rispettano il principio di sussidiarietà, nei casi in cui tali decisioni implicino l'esercizio di competenza concorrente estera. La confusione tra l'esistenza e la natura dei poteri impliciti esteri generati dalla giurisprudenza iniziale della Corte di giustizia nella causa AETS; l'interpretazione del criterio della necessità che sostiene la dottrina derivata dal suo altrettanto famoso parere 1/76 e l'abituale ricorso alla figura degli accordi misti nei settori di competenza non esclusiva potrebbe essere all'origine di questa differenza di trattamento ingiustificata tra azione interna ed estera dell'Unione.

Questo lavoro si propone di esaminare in modo approfondito quella che sembra essere una patologia, finora irrisolta, delle relazioni estere dell'UE, attraverso l'analisi del diritto primario applicabile, della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia e, naturalmente, di alcuni esempi della pratica convenzionale dell'UE in molti settori politici.

Abstract in English

THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE IN EU EXTERNAL ACTION

The European Union may only intervene, in fields of non-exclusive competence, when the objectives of its action cannot be sufficiently achieved by Member States, but can rather be better achieved at Union level, by reason of the scale or effects of the envisaged action, thus showing the respect for the principle of subsidiarity, as required by art. 5.3 TEU.

While compliance with this principle is expressly justified in each and every legislative act adopted by EU institutions in areas of shared competence, it is not possible to hold the same assertion with regard to EU external action. Council decisions authorizing the signature and conclusion, on behalf of the EU, of an international agreement with a third country or international organization do not normally justify the respect for the principle of subsidiarity in cases in which those decisions constitute the exercise of shared external competences. Confusion between existence and nature of implied external competences, brought about by the initial ECJ case-law in ERTA; the interpretation of the necessity criterion at the basis of its Opinion 1/76, and the usual recourse to mixed agreements in fields of non-exclusive competence might be the source of this undue difference of treatment between internal and external EU action.

This paper aims to examine this apparent pathological condition of the external relations of the EU, through the analysis of pertinent rules of primary law, ECJ case-law on this subject, as well as some examples taken from the treaty practice of the EU in different policy fields.

1.- Introducción

A la hora de actuar en ámbitos pertenecientes a competencias no exclusivas, la Unión Europea está obligada a justificar la insuficiencia de la acción estatal, la mayor eficacia de la acción común y la dimensión o efectos de la acción pretendida a escala de la Unión, mostrando así el respeto por los criterios constitutivos del principio de subsidiariedad, tal y como exige el art. 5.3 TUE.

Mientras la justificación de este principio se observa sistemáticamente en todos y cada uno de los actos legislativos que, en ámbitos de competencia compartida, adoptan las instituciones de la UE en el plano interno –tanto en las propuestas de la Comisión como en los actos definitivos adoptados por el Parlamento europeo y el Consejo–, no es posible sostener la misma afirmación por lo que respecta a las actuaciones de alcance internacional de la Unión. En efecto, las decisiones del Consejo por las que se autoriza la firma y conclusión, en nombre de la UE, de un acuerdo internacional con un tercer Estado u Organización internacional no suelen justificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en los casos en que tales decisiones implican el ejercicio de una competencia externa no exclusiva¹.

La presente comunicación se propone, por consiguiente, examinar en profundidad lo que parece constituir una patología, no resuelta hasta el momento, de las relaciones exteriores de la UE, a través del análisis de las reglas del Derecho Originario aplicables, de la jurisprudencia del TJUE en la materia y de la práctica internacional de la Unión. De esta manera, podremos determinar si la no justificación del principio de subsidiariedad en la acción exterior europea responde a una incorrecta

¹Entre muchas otras, véanse, por ejemplo, la Decisión del Consejo nº 2014/252, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, DO L 134 de 7.5.2014, p. 1 o la Decisión del Consejo nº 2012/472, de 26 de abril de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, DO L 215 de 11.8.2012, p. 4. Las propuestas de la Comisión correspondientes a tales decisiones tampoco justificaban el cumplimiento del principio de subsidiariedad en estos ámbitos de competencia concurrente, como son la readmisión y la cooperación policial penal: COM (2012) 239 y COM (2011) 807, respectivamente. Por contra, hallamos, por ejemplo, una justificación de la subsidiariedad, aunque poco concreta, en la Propuesta de la Comisión de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá por el que se instituye un marco de cooperación en materia de enseñanza superior, formación y juventud, COM (2006) 274, de 7.06.2006, apdo. 6.2.

actuación institucional o si, de lo contrario, dicho principio no ha de aplicarse en virtud de alguna particularidad propia de la actuación internacional de la UE.

A estos efectos, resultará necesario examinar los posibles obstáculos a la aplicación del principio de subsidiariedad a la acción exterior de la UE, en especial a una de las manifestaciones de su personalidad jurídica internacional consistente en la conclusión de acuerdos internacionales con Estados terceros o con otras Organizaciones Internacionales. Tales obstáculos podrían derivarse bien de la propia configuración del principio de subsidiariedad y su regulación en el Derecho Originario (2), bien de las particularidades que caracterizan al ejercicio de las competencias externas de la UE (3). Finalmente, presentaremos unas reflexiones finales en las que podamos concluir si este principio debe ser o no fiscalizado cuando la Unión hace uso de sus competencias en el plano internacional (4).

2. La configuración del principio de subsidiariedad y su posible aplicación a la acción exterior de la UE

La relevancia de la subsidiariedad como principio regulador del ejercicio de competencias por parte de la UE no necesita ser subrayada. Esta noción, implícita en el proceso de integración europea desde sus orígenes², fue consagrada en el Derecho Originario con la reforma de Maastricht y se presenta como el parámetro a tener en cuenta cada vez que la Unión se plantea ejercer sus competencias normativas de carácter no exclusivo³. Si bien lo habitual es identificar su dimensión negativa que obliga al poder supranacional a no intervenir allí donde la actuación estatal sea suficiente, tan importante resulta su dimensión positiva, por la que es obligado recurrir a la acción de la UE cuando los Estados miembros no sean capaces por sí solos de lograr la realización de los objetivos comunes⁴. La regulación del principio de

² LOUIS, 2009: 518, 520. Para un estudio de los antecedentes, presentación histórica y significado del principio de subsidiariedad, nos remitimos, entre otros muchos, a LOUIS, 2009 y BRIBOSIA, 1992.

³ Sin alterar, por tanto, la atribución de competencias. En la versión anterior del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se especificaba que "el principio de subsidiariedad no pone en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad Europea por el Tratado, conforme las ha interpretado el Tribunal de Justicia".

⁴ BRIBOSIA, 1992: 166. Respecto de la acción exterior, véase BOURGEOIS, 1997: 89.

subsidiariedad, contenida actualmente en el art. 5.3 TUE⁵, exige demostrar la insuficiencia de la acción estatal, la mayor eficacia de la acción común⁶, así como la dimensión supranacional de la acción pretendida⁷. Como es sabido, estos criterios de suficiencia, eficacia comparativa y dimensión serán objeto de control, tanto político, a través del mecanismo de alerta temprana, como judicial, a través del recurso de anulación ante el TJUE⁸.

En línea con los objetivos del presente trabajo, el interés reside evidentemente en clarificar el ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad. En principio, cabe afirmar que el art. 5.3 TUE está redactado de manera lo suficientemente general para que se entiendan incluidos los acuerdos internacionales, al emplear los términos "la Unión intervendrá"⁹. Ciertamente es que este precepto hace referencia, desde la reforma de Lisboa, a los niveles regional y local como parámetros a incluir en la valoración de la insuficiencia de la acción estatal¹⁰, pero no parece que tales términos puedan reducir la interpretación de la disposición al ejercicio del poder legislativo¹¹.

⁵ "En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".

⁶ Nótese que se trata de una eficacia comparativa, vinculada a los criterios de suficiencia y dimensión supranacional del problema, evitando así que un criterio exclusivo de eficacia incline la balanza generalmente hacia el nivel de acción de la Unión. MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, 2014: 81; BRIBOSIA, 1992: 79-80.

⁷ Véase LOUIS, 2009: 521, 526.

⁸ Véanse, entre otros, LOUIS, 2009; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2008. Véanse, por ejemplo, la Sentencia del TJCE de 10 de diciembre de 2002, asunto C-491/2001, *British American Tobacco*, Rec. 2002, p. I-11453, apdos. 173-185; Sentencia del TJ de 8 de junio de 2010, asunto C-58/08, *Vodafone*, Rec. 2010, p. I-4999, apdos. 72-80; Sentencia del TJ de 12 de mayo de 2011, asunto C-176/09, *Gran Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo y Consejo*, Rec. 2011, p. I-3727, apdos. 76-84.

⁹ El art. 5.3 TUE exige la justificación de este principio "en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva". El art. 2 TFUE, precepto que explica la naturaleza de las competencias de la Unión, se refiere a las acciones de "legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes", por lo que ha de interpretarse igualmente en el sentido de abarcar tanto la actuación legislativa interna como la acción exterior de la UE.

¹⁰ "[...] los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local [...]", art. 5.3 TUE.

¹¹ Como señala MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, presenta "escasa relevancia para la Unión el que dentro del Estado en cuestión el ente llamado a ejercitar esa competencia [...] hubiera sido el nivel central, el regional o, en su caso, el local. Esa sería una cuestión interna de cada Estado" (2004: 105).

El Protocolo nº 2 relativo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad tampoco contiene, por su parte, referencia alguna a la acción exterior de la UE¹². Bien al contrario, si bien su versión original parecía lo bastante genérica en este sentido al aludir al ejercicio de competencias comunitarias o a acciones de la Comunidad¹³, el mismo Protocolo en la redacción aportada por la reforma de Lisboa se refiere en todo momento a "proyectos de actos legislativos"¹⁴. La Comisión, en los informes anuales que elabora sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁵, se limita también a un análisis de dichos principios en el marco del proceso legislativo¹⁶. Evidentemente, no podemos considerar como actos legislativos las decisiones relativas a la apertura de negociaciones y de firma y conclusión de acuerdos internacionales¹⁷.

La razón por la que el Protocolo nº 2 menciona únicamente los proyectos de actos legislativos puede residir en el hecho de que el Protocolo en cuestión, reformado por el Tratado de Lisboa, tiene por fin asegurar la participación de los Parlamentos nacionales en la fiscalización del principio de subsidiariedad¹⁸. En efecto, el acento en la reforma del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,

¹² Tampoco se halla ninguna referencia en otros documentos de relevancia para la aplicación del principio de subsidiariedad como las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Edimburgo, 11-12 de diciembre de 1992, y anexo 1 de la Parte A: "Enfoque general de la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad y del artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea" o el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad, 25 de octubre de 1993, DO C 329, de 6.12.1993, p. 135.

¹³ Protocolo nº 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, introducido por el Tratado de Ámsterdam de 1997.

¹⁴ Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Lisboa. En el mismo sentido se expresa el Protocolo nº 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

¹⁵ Sobre la base de la obligación impuesta por el art. 9 del Protocolo nº 2. El informe deberá presentarse al Consejo Europeo, Parlamento Europeo, Consejo y Parlamentos nacionales y será también remitido al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

¹⁶ Véase, a título de ejemplo, Comisión Europea, "Informe Anual 2013 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad", COM (2014) 506, de 5.08.2014.

¹⁷ Por una parte, el art. 218 TFUE por el que se regula el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales no responde a los trámites del procedimiento legislativo ordinario (art. 294 TFUE) y, por otra, por su propia naturaleza jurídico-política, no puede ser tampoco considerado un procedimiento legislativo especial (art. 289.2 TFUE).

¹⁸ Véase Convención Europea, "Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad", CONV 286/02, de 23.09.2002.

introducido por el Tratado de Ámsterdam, recayó en los aspectos procedimentales¹⁹, en el control de su respeto a través, fundamentalmente, del nuevo mecanismo de alerta temprana que permite a los Parlamentos nacionales ocuparse de la fiscalización política del respeto de la subsidiariedad.

Si los Parlamentos nacionales no siempre participan en el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales en el plano estatal, entendemos que no habría razón para permitirles participar cuando sea la Unión quien celebre acuerdos internacionales (en contra, KADDOUS, 2010: 75). El control democrático de la acción internacional de la UE será asegurado, en este caso, por el Parlamento Europeo, cuya aprobación o consulta será exigida antes de la conclusión de acuerdos por parte de la Unión²⁰. Si la Unión vulnera el principio de subsidiariedad mediante la legislación propuesta, serán los Parlamentos nacionales los que se verán perjudicados directamente por cuanto que a éstos pertenecería la función legislativa en caso de corresponder el ejercicio de la competencia compartida a los Estados miembros. Por el contrario, la conducción de la acción exterior y, en particular, la celebración de acuerdos internacionales es una tarea constitucionalmente atribuida en esencia a los Ejecutivos, en la que la participación de los Parlamentos sólo se da en determinados tratados para cuya ratificación internacional es necesaria su previa autorización²¹. Por todo ello, resulta coherente que el mecanismo de alerta temprana se limite, en su aplicación, a los proyectos de actos legislativos sin extenderse al procedimiento de

¹⁹ Véase Louis, 2009: 525, 532.

²⁰ Art. 218.6 TFUE.

²¹ La inclusión de referencias expresas únicamente a los proyectos de actos legislativos por parte del Protocolo nº 2 no sólo supone obviar la acción exterior de la UE, sino también la adopción de actos no legislativos con base en competencias de ejecución de la Comisión o del Consejo. No parece, sin embargo, que pueda justificarse el no respeto del principio de subsidiariedad en la adopción de este tipo de actos, si bien habría sido positivo un mayor grado de claridad por parte del Derecho Originario. Véase al respecto HINOJOSA MARTÍNEZ, 2004: 807, nota 53. No obstante, cabría tener en cuenta también que, tanto en el caso de los actos delegados como en los actos de ejecución que puede adoptar, por regla general, la Comisión, son el Parlamento Europeo y el Consejo los que realizan dicha atribución de poderes en el acto legislativo de base. Será este último, por tanto, el que demuestre la necesidad de que la modificación de elementos no esenciales del acto no pase por el mismo procedimiento legislativo o justifique ya la necesidad de condiciones uniformes de ejecución.

celebración de acuerdos internacionales²². Eso no significa, sin embargo, que el control judicial *a posteriori* del principio de subsidiariedad no pueda llevarse a cabo por parte del TJUE, a través de un recurso de anulación de la decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo internacional.

Por estas razones, podrá afirmarse que no hay obstáculo en el Derecho Originario para exigir que el ejercicio de competencias externas no exclusivas por parte de la UE sea conforme con el principio de subsidiariedad²³. Resulta necesario determinar entonces si las dificultades o impedimentos proceden de las características propias del ejercicio, por parte de la UE, de sus competencias externas.

3.- Las particularidades del ejercicio de competencias externas de la UE y sus efectos sobre la aplicación del principio de subsidiariedad

Si la aplicación del principio de subsidiariedad, en virtud de la regulación que los Tratados contienen respecto del mismo, parece resultar exigible en relación con el ejercicio de competencias externas, es necesario analizar si los impedimentos para su exigencia proceden de las características propias de la acción exterior de la UE.

Uno de los requisitos para la aplicación del principio de subsidiariedad es que nos hallemos ante competencias no exclusivas de la Unión, como exige expresamente el art. 5.3 TUE. Por ello, es necesario confirmar que las competencias externas de la UE pueden ser compartidas o concurrentes con los poderes convencionales de los Estados miembros. A nuestro entender, las competencias externas de la Unión pueden ser clasificadas, en función de su naturaleza, en competencias exclusivas y no exclusivas²⁴. A su vez, la exclusividad exige distinguir entre la exclusividad originaria, derivada de la propia naturaleza de la materia²⁵, y la exclusividad derivada de la *preemption*,

²² En este sentido, véase DÍEZ-HOCHLEITNER, 2003: 75, quien valora positivamente que el mecanismo de alerta temprana no abarque los acuerdos internacionales, cuya celebración exige de procedimientos más ágiles.

²³ Véase, en este sentido, BRIBOSIA, 1992: nota 81 en p. 182, donde argumenta que debe evaluarse el ejercicio de competencias externas implícitas a la luz de la subsidiariedad.

²⁴ GARCÍA ANDRADE, 2014. Nuestra clasificación obedece a las peculiaridades de las competencias externas, las cuales justifican el planteamiento de ciertas sub-categorías respecto de la ordinaria categorización de las competencias internas en exclusivas, compartidas y de apoyo, que se deriva de los art. 2 y ss. TFUE.

²⁵ Es el caso de los ámbitos recogidos en el art. 3.1 TFUE.

consecuencia, por tanto, de la ocupación de terreno realizada por la Unión. Esta última requiere diferenciar entre la exclusividad *AETR*, fundamentada en la posible "afectación" de normas comunes internas adoptadas previamente por la UE y que excluye toda acción estatal futura en el ámbito en cuestión²⁶, y la exclusividad derivada del ejercicio de la competencia externa, basada también en el principio de cooperación leal pero que únicamente despoja a los Estados de sus poderes en la medida ocupada por la Unión en el plano internacional. Por su parte, las competencias externas no exclusivas podrán ser concurrentes o paralelas, descartando el Tratado los efectos de *preemption* de la actuación de la UE en éstas últimas.

En los casos en que la competencia externa de la Unión es exclusiva por naturaleza, resulta evidente que el ejercicio de la misma no dependerá de ninguna apreciación jurídica por parte de las instituciones europeas, debiendo únicamente acordar la oportunidad política de la acción. Lo mismo ocurre, en nuestra opinión, cuando nos hallamos ante una exclusividad *AETR*. Entendemos que esta categoría competencial constituye una exclusividad *a priori*, puesto que, antes de ejercer la competencia externa, la UE ya es consciente de su naturaleza exclusiva²⁷. Por ello, el análisis de la subsidiariedad no resulta exigible²⁸. Lo único que deberá justificar la Unión es la oportunidad política de su actuación, cuestión que no corresponde al jurista valorar.

Sin embargo, en los supuestos de competencias externas no exclusivas, parece claro que el ejercicio de dicha competencia deberá justificarse en el marco de la subsidiariedad, tal y como sucede en el caso de las competencias internas de carácter

²⁶ Exclusividad consagrada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, *Comisión c. Consejo (AETR)*, Rec. 1971, p. 263, apdo. 17, y asentada en jurisprudencia posterior, destacando, en particular, el Dictamen del Tribunal de Justicia 1/03, de 7 de febrero de 2006, Rec. 2006, p. I-1145.

²⁷ Ciertamente es que también cabe argumentar que se trata de una exclusividad por ejercicio, ya que es el ejercicio exhaustivo de la competencia interna el que provoca la exclusividad de la competencia externa. No obstante, creemos más conveniente valorar su naturaleza en el plano externo.

²⁸ Sorprende constatar cómo la Comisión no suele justificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad a la hora de ejercer competencias externas no exclusivas, pero sí se refiere en ocasiones a dicho principio para descartarlo cuando se trata de ejercer competencias exclusivas. Véase, por ejemplo, las propuestas de Decisión de celebración de los Protocolos de Palermo contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos, COM (2005) 503, de 17.10.2005, p. 4.

compartido²⁹. Así, la Unión tendrá que justificar que el acuerdo internacional es necesario y que puede alcanzar mejor el objetivo previsto que la acción bilateral de los Estados miembros (en este sentido, BOURGEOIS, 1997: 89; DASHWOOD, 1997: 96; HELIKOSKI, 2001: 40-41). La justificación procederá, además, tanto en el caso de competencias externas concurrentes como paralelas, siempre que estas últimas impliquen también el ejercicio de una competencia normativa por parte de la UE. Si se limitan a apoyar o complementar la acción estatal, podría argumentarse la no aplicación del principio de subsidiariedad como ocurriría también en el plano interno respecto de las competencias de apoyo³⁰. ¿Qué motivación puede entonces explicar que las instituciones de la UE no realicen dicha apreciación al ejercer competencias externas? En este sentido, procede analizar sucesivamente diversos argumentos que podrían ser presentados en contra de la aplicación del principio de subsidiariedad a la acción exterior de la UE, si bien cada uno de ellos puede ser también descartado.

3.1.- La confusión entre existencia y naturaleza de las competencias externas implícitas

En primer lugar, deberemos detenernos en examinar si la confusión entre la existencia y la naturaleza de las competencias externas implícitas se encuentra en el origen de esta aparentemente injustificada diferencia de tratamiento entre el ejercicio de las competencias internas y externas de la Unión. Dicha confusión, generada por la jurisprudencia inicial del TJUE en el asunto *AETR* y sustentada durante cierto tiempo por parte de la doctrina científica, hizo pensar que la entonces Comunidad Europea sólo gozaba de competencias externas de carácter exclusivo³¹. En efecto, parecía deducirse del asunto *AETR* que las competencias externas implícitas sólo podían ser exclusivas, dado que se generaba la impresión de que la afectación de normas internas

²⁹ Ciertamente es que la jurisprudencia del TJUE no exige una mención expresa al principio de subsidiariedad en los actos adoptados por las instituciones, pero sí requiere que se deduzca de su texto que se han cumplido los criterios que lo conforman. En este sentido, DÍEZ DE VELASCO & SOBRINO HEREDIA, 2003: 586. Véanse la Sentencia del TJCE de 9 de octubre de 2001, asunto C-377/98, *Países Bajos c. Parlamento Europeo y Consejo*, Rec. 2001, p. I-7079, apdo. 33; Sentencia del TJCE de 13 de mayo de 1997, asunto C-233/94, *Alemania c. Parlamento Europeo y Consejo*, Rec. 1997, p. I-2405, apdo. 28.

³⁰ Pues el apoyo o complemento supranacional de las actuaciones estatales siempre cumpliría con el principio de subsidiariedad: BRIBOSIA, 1992.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, apdos. 16-17 y 30-31.

fundaba no sólo la exclusividad sino también la propia existencia de la competencia³². Sin embargo, resulta evidente que el criterio de "afectación" de normas internas justifica la exclusividad de la competencia externa, pero el Derecho Derivado no puede hacer nacer una competencia externa implícita cuya existencia no pueda deducirse del propio Derecho Originario (LOUIS, 2005: 72; CREMONA, 2008: 58-59). Será el efecto útil de este último, esto es, la necesidad o facilitación de la realización de los objetivos asignados a la UE por las disposiciones que le atribuyen una competencia interna, lo que permita afirmar la existencia de una competencia externa implícita.

Los pronunciamientos del Tribunal de Justicia en asuntos posteriores, como el Dictamen 1/03 o la sentencia en el asunto *MOX*, aclaran que las competencias implícitas pueden ser bien exclusivas, bien compartidas³³. No obstante, cierto es que la codificación de la doctrina jurisprudencial de las competencias externas implícitas, operada por el Tratado de Lisboa, ha reavivado la mencionada confusión al replicar en términos casi idénticos algunos de los supuestos contemplados en el art. 216.1 TFUE relativos a la existencia de competencias externas, por una parte, y en el art. 3.2 TFUE respecto de las competencias externas exclusivas, por otra (DONY, 2009: 139)³⁴. Sin embargo, uno de los supuestos incluidos en el art. 216.1 no se repite en el art. 3.2 TFUE, aquel que consagra la doctrina general de la existencia de competencias implícitas fundada en la necesidad de la acción internacional para alcanzar los objetivos de los Tratados³⁵. Dicho supuesto, unido al art. 2.2 TFUE que, con carácter general, define las competencias compartidas (PASSOS & MARQUARDT, 2007: 894),

³² Para una clarificación al respecto, véase DASHWOOD y HELIKOSKI, 2000: 8-9.

³³ Dictamen del Tribunal de Justicia 1/03, de 7 de febrero de 2006, apdos. 115-117; Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2006, asunto C-459/03, *Comisión c. Irlanda (Mox)*, apdos. 94-95.

³⁴ Conforme al art. 216.1 TFUE, "la Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas", mientras que el art. 3.2 TFUE indica que "la Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas".

³⁵ "la Unión podrá celebrar un acuerdo [...] cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados", art. 216.1 TFUE.

permite afirmar que las competencias externas de la Unión pueden no ser exclusivas. Habrán de recibir, por tanto, el mismo tratamiento que cualquier otro poder de tal naturaleza, incluida la necesidad de justificación del principio de subsidiariedad con carácter previo a su ejercicio.

3.2.- El criterio de necesidad

Un segundo argumento en contra de la aplicación del principio de subsidiariedad a la acción exterior de la UE se relaciona con la necesidad, criterio definitorio del principio de subsidiariedad que, a la vez, está muy presente en la configuración de toda la doctrina jurisprudencial de las competencias externas implícitas. Ahora bien, el sentido o la interpretación que haya de darse a este criterio de necesidad varían notablemente en uno y otro caso, por lo que procederá su apreciación por separado.

La necesidad entendida en el sentido de efecto útil de los Tratados fundamenta la existencia de competencias externas implícitas, pues éstas podrán ser deducidas del precepto que atribuya a la Unión una competencia interna para alcanzar un objetivo cuya realización se verá facilitada por la celebración de acuerdos internacionales³⁶. Además, la necesidad ha sido empleada también por el TJ como criterio reforzado en el seno de la que podemos denominar "doctrina del Dictamen 1/76"³⁷. Pese a ser presentada generalmente como un modo de exclusividad, en la interpretación que defendemos de esta doctrina (GARCÍA ANDRADE, 2014), la necesidad de la acción internacional respecto de la acción interna de la UE –entendida no como facilitación, sino como condición indispensable– permite justificar el ejercicio de competencias

³⁶ Véanse la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, apdo. 27; Dictamen del Tribunal de Justicia 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. 1977, p. 741, apdo. 3 o el Dictamen 1/03 de 7 de febrero de 2006, apdo. 114, así como el segundo supuesto previsto en el art. 216.1 TFUE.

³⁷ Iniciada con el Dictamen 1/76 del Tribunal de Justicia, pero fundamentalmente consagrada a partir de la interpretación que al mismo aportó el propio TJ en su jurisprudencia posterior. Véanse, por ejemplo, el Dictamen del Tribunal de Justicia 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. 1994, p. I-5267, apdos. 83-86; Dictamen del Tribunal de Justicia 2/92, de 24 de marzo de 1995, Rec. 1995, p. I-521, apdo. 4 o Dictamen 1/03 de 7 de febrero de 2006, apdo. 115. En este último, puede leerse que “por lo que respecta a una competencia exclusiva, el Tribunal de Justicia ha declarado que el supuesto contemplado en el dictamen 1/76, antes citado, es aquel en que la competencia interna únicamente puede ejercitarse adecuadamente al mismo tiempo que la competencia externa [...], de modo que la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para realizar los objetivos del Tratado que no puedan alcanzarse mediante el establecimiento de normas autónomas”.

externas implícitas de carácter concurrente en ausencia de normas comunes internas susceptibles de verse afectadas en el sentido *AETR*³⁸. En este contexto, la necesidad se configura entonces como el único modo de realizar el objetivo asignado a la UE en la atribución de una competencia interna determinada. Por el contrario, la necesidad que está presente en la justificación del principio de subsidiariedad es la necesidad de la acción de la UE respecto de la acción estatal, la cual se revela insuficiente para alcanzar los objetivos del Tratado. Cuestión distinta es que la propia concepción de la subsidiariedad haya influido en la reconfiguración de la doctrina del TJ sobre las competencias externas implícitas y su alcance³⁹, introduciendo criterios restrictivos en su jurisprudencia de los años noventa tal y como se ejemplifica en el Dictamen 2/92, el Dictamen 1/94 o los asuntos de *cielos abiertos*⁴⁰.

Volviendo a los términos de la comparación del criterio de necesidad, éstos son, por tanto, bien diferentes: mientras en la doctrina de las competencias externas implícitas, la necesidad de la acción exterior de la UE –sea bien para justificar su existencia, bien para justificar su ejercicio– es evaluada respecto de la acción interna de la propia Unión, la necesidad en el marco de la subsidiariedad opone la acción supranacional a la acción estatal. Son criterios diferentes que, en el caso de las competencias externas implícitas, deberán ser cumplidos cumulativamente. Dado que la primera acepción del criterio de necesidad no conlleva necesariamente la segunda (parcialmente en contra, NEFRAMI, 2007: 102 y MARTINACHE, 1998: 63), hemos de concluir que, a la hora de ejercer una competencia externa no exclusiva, la UE deberá justificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad, esto es, que su actuación es necesaria respecto de la acción estatal. Si además esa competencia externa es implícita, la Unión deberá probar, para ejercerla, que es el único modo de realizar el objetivo de la competencia interna atribuida en la línea de la interpretación que defendemos de la "doctrina del Dictamen 1/76". En este sentido, CREMONA afirma que

³⁸ En un sentido similar al que defendemos, véase EECKHOUT, 2011: 79-81.

³⁹ Para Martinache, no se producía una aplicación literal del antiguo art. 3B, párrafo 2, TUE en materia de relaciones exteriores, pero entiende que la subsidiariedad estaba presente en la inspiración que orienta las soluciones del TJ y en la puesta en práctica de dichas soluciones: MARTINACHE, 1998: 62 y 64.

⁴⁰ Véase la jurisprudencia citada *supra* nota 37. Respecto de los asuntos de *cielos abiertos*, citamos, por todos, la Sentencia del TJCE de 5 de noviembre de 2002, asunto C-476/98, *Comisión c. Alemania*, Rec. 2002, p. I-9855, apdos. 83-87.

"if an international agreement is envisaged, it needs to be shown that neither autonomous EC action nor bilateral Member State action will fulfill the relevant *objectifs*" (2011: 84), admitiendo así la obligación de justificar ambos parámetros: la necesidad y la subsidiariedad. Por nuestra parte, suscribimos esta última consideración, dado que el carácter indispensable del ejercicio de la competencia externa implícita respecto del ejercicio de una competencia interna de la UE no supone necesariamente que la acción de los Estados miembros no sea suficiente⁴¹.

3.3.- El excesivo recurso a la figura de los acuerdos mixtos

Un último argumento susceptible de ser empleado para negar la aplicabilidad del principio de subsidiariedad a la acción exterior de la UE podría provenir de la creencia en la obligatoriedad de los acuerdos mixtos en ámbitos en que la competencia externa de la UE no es exclusiva. Ciertamente, los Estados miembros suelen abusar del recurso a este tipo de acuerdos en que son Partes conjuntamente con la UE frente a uno o varios Estados terceros (ROSAS, 1998: 147), una práctica que parece haber sido bendecida por la jurisprudencia favorable del TJUE al respecto⁴².

Cuando la Unión celebra un acuerdo junto a sus Estados miembros, esto es, un acuerdo mixto, resulta evidente que el cumplimiento de los requisitos de la subsidiariedad no será exigible. Al participar en un acuerdo mixto, la Unión sólo ejerce sus competencias externas de carácter exclusivo, mientras que los Estados miembros, en tanto que Partes autónomas en el acuerdo, ejercitan sus propios poderes en relación con las restantes materias cubiertas por el acuerdo, incluyendo aquellas no exclusivas de la Unión (GARCÍA ANDRADE, 2014; HELIKOSKI, 2007: 46-47). Una de las razones por las que éstos insisten en participar es precisamente evitar que la actuación internacional de la UE tenga efectos de *preemption* sobre los poderes estatales.

Dado que los acuerdos mixtos limitan, por tanto, el ejercicio de los poderes de la Unión y teniendo en cuenta las complicaciones que se derivan de ellos, resulta

⁴¹ Aunque la Profª. CREMONA no comparta nuestra visión del criterio de necesidad reforzado derivado del Dictamen 1/76 como criterio de ejercicio de competencias externas implícitas de carácter concurrente.

⁴² Véanse nuestras críticas en GARCÍA ANDRADE (2014). Asimismo, MARTINACHE (1998: 65) considera que la inspiración de la subsidiariedad puede también explicar la jurisprudencia del TJ en favor de los acuerdos mixtos.

importante exigir que el recurso a esta figura se limite únicamente a aquellos casos en que sea jurídicamente obligatorio. Sin embargo, como hemos visto, la UE puede ejercer también sus competencias externas no exclusivas en solitario sin que la figura del acuerdo mixto resulte obligatoria o jurídicamente necesaria (HELIKOSKI, 2007: 42; EECKHOUT, 2011: 216-217)⁴³. Las competencias concurrentes pueden ser ejercidas por la Unión, en línea con lo defendido en páginas anteriores: si se trata de una competencia expresa, la Unión habrá de probar que su ejercicio cumple con los requisitos del principio de subsidiariedad, mientras que, si nos hallamos ante una competencia externa implícita, será necesario justificar la necesidad de la acción exterior de la Unión tanto en relación con el ejercicio de sus competencias internas como en relación con la acción estatal.

La práctica internacional de la UE permite observar, en efecto, que es posible celebrar acuerdos internacionales con países terceros por los que la Unión ejerce en solitario sus competencias externas de carácter no exclusivo. Es el caso, por ejemplo, de la totalidad de los acuerdos celebrados por la UE con terceros países sobre readmisión de inmigrantes en situación irregular⁴⁴, de ciertos acuerdos concluidos en materia de medio ambiente⁴⁵, o en el ámbito de la cooperación judicial y policial

⁴³ De hecho, la insistencia de los Estados miembros en concluir acuerdos mixtos por la simple razón de que la UE carece de competencia exclusiva explica por qué hallamos pocos acuerdos celebrados en solitario por la UE en ámbitos de competencia no exclusiva.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, la Decisión del Consejo nº 2014/252, de 14 de abril, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, DO L 134 de 7.5.2014, p. 1; Decisión del Consejo nº 2011/118, de 18 de enero, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Georgia sobre la readmisión de residentes en situación ilegal, DO L 52 de 25.2.2011, p. 45 o la Decisión del Consejo nº 2010/649, de 7 de octubre, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Pakistán sobre la readmisión de personas que residan sin autorización, DO L 287 de 4.11.2010, p. 50. La competencia externa en materia de readmisión, de carácter implícito hasta la reforma de Lisboa, se fundamenta ahora en el art. 79.3 TFUE.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, la Decisión del Consejo nº 96/191, de 26 de febrero de 1996, relativa a la celebración del Convenio para la protección de los Alpes (Convenio de los Alpes), DO L 61, de 12.03.1996, p. 31; la Decisión del Consejo nº 2005/923, de 2 de diciembre, relativa a la firma en nombre de la Comunidad Europea del Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del Protocolo sobre el turismo, del Convenio de los Alpes, DO L 337, de 22.12.2005, p. 27 o la Decisión del Consejo nº 2000/706, de 7 de noviembre, sobre la conclusión en nombre de la Comunidad del Convenio sobre la protección del Rin, DO L 289, de 16.11.2000, p. 30. Las competencias externas en materia de medio ambiente derivan de los art. 191 y 192 TFUE. A pesar de tratarse de una competencia concurrente, en la mayor parte de los casos, los acuerdos medioambientales son acuerdos mixtos.

penal⁴⁶, materias de competencia concurrente. También los acuerdos que celebra la UE sobre cooperación al desarrollo, ámbito de competencia paralela, demuestran dicha posibilidad de ejercicio en solitario⁴⁷. De ello se deriva que la UE deberá justificar que su actuación cumple con las exigencias que el principio de subsidiariedad impone cada vez que ejerza, en solitario, sus competencias externas no exclusivas, exigencia que, sin embargo, no respeta en la práctica⁴⁸.

Así estamos en condiciones de concluir que ninguna de las particularidades que rodean al ejercicio de las competencias externas de la UE en relación con sus competencias internas permite considerar que la acción exterior deba escapar al control de este principio clave del sistema competencial de la UE.

4.- Conclusiones.

Desde su consagración oficial en el Tratado de Maastricht, la subsidiariedad se configura como un principio rector del ejercicio de competencias no exclusivas atribuidas a la Unión y se erige, por tanto, en un principio clave del reparto de poder entre ésta y sus Estados miembros. Por consiguiente, resulta difícil justificar su no aplicación a la acción exterior de la UE, manifestación de su personalidad jurídica

⁴⁶ Véase el ejemplo citado al inicio: la Decisión del Consejo nº 2012/472, de 26 de abril de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, y el correspondiente Acuerdo, DO L 215 de 11.8.2012, p. 4.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, la Decisión del Consejo nº 2001/332, de 26 de febrero, relativa a la celebración del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República Popular de Bangladesh sobre colaboración y desarrollo, DO L 118, de 27.04.2001, p. 47. La competencia externa de la UE en materia de cooperación al desarrollo deriva del art. 209 TFUE.

⁴⁸ Ahora bien, resulta interesante hacer notar que al menos la configuración política de la acción exterior de la UE en los ámbitos de Justicia e Interior parece tener en cuenta las consideraciones que subyacen al principio de subsidiariedad. Así, el Consejo especifica que, a la hora de establecer las prioridades de la actuación exterior de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia, resulta necesario que la acción europea ofrezca un valor añadido respecto de la actuación de los Estados miembros, concepto que es puesto directamente en relación con el principio de subsidiariedad (Consejo, "Prioridades y objetivos de la Unión Europea para las relaciones exteriores en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior", doc. nº 7653/00, de 6.06.2000, p. 6, presentado al Consejo Europeo de Feira, junio 2000). Dentro de este ámbito político, se emplea también el concepto de valor añadido de la acción supranacional como un criterio a tener en cuenta a la hora de determinar los terceros países con los que celebrar un acuerdo de readmisión. Véanse las Conclusiones del Consejo "Criterios para la determinación de los países terceros con los que deben negociarse nuevos acuerdos de readmisión", doc. nº 7990/02, 16.04.2002, p. 3. Al usarlo como criterio de selección de países con quienes firmar un acuerdo de readmisión, el valor añadido puede equipararse a la justificación del principio de subsidiariedad en el momento de ejercer esta competencia externa en cada caso concreto.

internacional cuya relevancia política se viene situando al mismo nivel que su acción legislativa.

Del análisis acometido en este trabajo, se infiere que nos hallamos ante una incorrecta actuación institucional, pues, por una parte, la esencia del principio de subsidiariedad y su regulación en el Derecho Originario no permiten excluir de su alcance al ejercicio de competencias normativas externas. Si bien el Protocolo anejo a los Tratados sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se centra en la fiscalización de los proyectos de actos legislativos, hemos podido comprobar que ello se debe al acento puesto por el Protocolo en especificar los mecanismos de control de la subsidiariedad y, especialmente, a la participación en ellos de los Parlamentos nacionales, a los cuales no resulta necesario asociar a la fiscalización de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE. La regulación de la subsidiariedad contenida en el art. 5.3 TUE es lo suficientemente general como para entender comprendida en su ámbito de aplicación a la acción exterior de la Unión.

Por otra parte, el estudio de ciertas particularidades que caracterizan al ejercicio de las competencias externas de la UE por oposición a sus competencias internas tampoco hace posible concluir que se justifique la no aplicación del principio de subsidiariedad a la actuación convencional de la Unión. Así, en primer lugar, cabe afirmar que las competencias externas de la UE, tanto expresas como implícitas, pueden ser de carácter exclusivo o no exclusivo, debiendo especificarse, a la hora de ejercer estas últimas, que la acción estatal resulta insuficiente y que la acción supranacional será más eficaz para la realización de los objetivos perseguidos en virtud de la dimensión europea de la actuación o de sus efectos. En segundo lugar, si bien la necesidad se configura como un criterio central tanto en la aplicación de la doctrina de las competencias externas implícitas como en la justificación de la subsidiariedad, los parámetros de la comparación de dicho criterio difieren. Si para la primera la necesidad ha de probarse en relación con la acción interna de la Unión, la necesidad en el marco de la segunda opone la acción supranacional a la acción estatal, por lo que resulta obligado probar que se cumplen ambos criterios cumulativamente antes de

ejercer una competencia externa implícita de carácter no exclusivo. Por último, la constatación de que el recurso a la figura del acuerdo mixto en ámbitos de competencia no exclusiva no resulta jurídicamente obligatorio nos permite confirmar que la UE puede ejercer dichas competencias en solitario, mediante la firma de un “acuerdo puro” que deberá justificar el respeto del principio de subsidiariedad.

El mantenimiento de esta patología del Derecho de las relaciones exteriores de la UE constituye, en definitiva, una infracción de uno de los principios rectores del sistema de competencias en la Unión y, por tanto, una vulneración del Derecho Originario que es necesario remediar. Para ser creíble, eficaz y coherente, la acción internacional de la UE necesita demostrar, también frente a sus propios Estados miembros, que se somete a las mismas exigencias jurídicas que el resto de las actuaciones supranacionales.

Referencias bibliográficas

BRIBOSIA, H. (1992). "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses États membres. Commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht". *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, pp. 165-188.

BOURGEOIS, J.H.J. (1997). "Mixed agreements: a new approach?". En Bourgeois, Dewost, Gaiffe (coord.), *La Communauté européenne et les accords mixtes: quelles perspectives?* Bruges: Collège d'Europe, pp. 83-91.

CREMONA, M. (2008). "Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process". En Dashwood, Maresceau (ed.), *Law and Practice of EU External Relations, Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 34-69.

CREMONA, M. (2011). "EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective". En Cremona, Monar, Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. College of Europe Studies. Bruxelles: Peter Lang, pp. 77-118.

- DASHWOOD, A. (1997). "Why continue to have mixed agreements at all?". En Bourgeois, Dewost, Gaiffe (coord.), *La Communauté européenne et les accords mixtes: quelles perspectives?* Bruges: Collège d'Europe, pp. 93-99.
- DASHWOOD, A. y HELIKOSKI, J. (2000). "The classic authorities revisited". En Dashwood, Hillion (ed.) *The General Law of E.C. External Relations*. London: Sweet&Maxwell, pp. 3-19.
- DÍEZ DE VELASCO, M., SOBRINO HEREDIA, J.M. (2003). "El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad en la Unión Europea". En Colneric [et al.], *Une Communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*. Berlin: BWV, pp. 581-589.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (2003). "El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención". En Liñán Noguerras (dir.), López-Jurado (coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*. Granada: Universidad de Granada, pp. 27-81.
- DONY, M. (2009) "The EU's external relations and their evolving legal framework". En Telò (ed.), *The European Union and Global Governance*. London: Routledge, pp. 131-156.
- EECKHOUT, E. (2011). *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 2nd ed.
- GARCÍA ANDRADE, P. (2014). *La acción exterior de la Unión Europea: un problema de reparto de competencias*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- HELIKOSKI, J. (2001). *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*. The Hague: Kluwer Law International.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. (2004). « La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades ». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 8, nº 19, pp. 787-827.

KADDOUS, C. (2010). "Un nouveau cadre pour la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice". En Kaddous, Dony (eds.), *D'Amsterdam à Lisbonne. Dix ans d'espace de liberté, de sécurité et de justice*. Bruxelles: Bruylant, pp. 61-79.

LOUIS, J.-V. (2005). "La compétence de la CE de conclure des accords internationaux". En Louis, Dony (dir.), *Relations Extérieures, Commentaire J. Mégret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne, vol. 12*. Bruxelles: Éd. de l'Université de Bruxelles, pp.57-75.

LOUIS, J.-V. (2009). "Las competencias de la Unión Europea (II)". En Beneyto Pérez (dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo I. Navarra: Aranzadi, pp. 487-569.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2004). "El nuevo sistema de competencias en el proyecto de Constitución Europea". *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 30, pp. 75-114.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008). "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad". En Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, pp. 273-294.

MARTINACHE, A. (1998). "Une application de la subsidiarité: la Cour de Justice et les compétences externes". *Revue des Affaires Européennes*, nº 1/2, pp. 62-66.

NEFRAMI, E. (2007). *Les accords mixtes de la Communauté Européenne: aspects communautaires et internationaux*. Bruxelles: Bruylant.

PASSOS, R. y MARQUARDT, S. (2007). "International Agreements – Competences, Procedures and Judicial Control". En Amato, Bribosia, De Witte, *Genesis and Destiny of the European Constitution, Commentary on the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux préparatoires and future prospects*. Brussels: Bruylant, pp. 875-915.

ROSAS, A. (1998). "Mixed Union - Mixed Agreements". En Koskeniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International, pp. 125-148.