



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA DELIMITACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA PESCA Y LA  
DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD,  
SEGURIDAD Y JUSTICIA**

Autor: Ignacio Contreras García

5º Curso de Derecho y Administración y Dirección de Empresas (E-3)

Derecho de la Unión Europea

Tutora: D<sup>a</sup>. Paula García Andrade

Madrid

Abril 2020

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>II. LA DELIMITACIÓN ENTRE LA PESC Y EL ELSJ: SU RELEVANCIA TEÓRICA Y PRÁCTICA</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LA PESC Y DEL ELSJ: UN MATRIMONIO DE CONVENIENCIA</b> .....	9
1. EL PRINCIPIO GENERAL DE COHERENCIA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE.....	9
2. LA PESC Y LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ELSJ: LA SALVAGUARDA DE LA SEGURIDAD DESDE DOS MARCOS NORMATIVOS DIFERENTES .....	12
3. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS .....	14
4. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: EL NUEVO ART. 40 TUE .....	18
<b>CAPÍTULO II. EL NEXO ENTRE LA PESC Y LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ELSJ: LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL</b> .....	20
<b>III. LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA: SU TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL</b> .....	29
<b>CAPÍTULO III. PESC o ELSJ, ¿DÓNDE DIBUJAR LA LÍNEA DIVISORIA?</b> .....	29
<b>CAPÍTULO IV. ¿UNA DOBLE BASE JURÍDICA PESC-TFUE?</b> .....	38
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	45
<b>V. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	50

## LISTADO DE ABREVIATURAS

AG	Abogado General
ARUAEPS	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CPE	Cooperación Política Europea
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## RESUMEN

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso un cambio trascendental en la ya de por sí difusa frontera entre la PESC y el resto de la acción exterior de la Unión. Así es, a la eliminación formal de los pilares se añade un nuevo artículo 21.2 TUE que aúna todos los objetivos de la acción exterior de la Unión bajo el mismo epígrafe. El resultado es un marco normativo y competencial más complejo e interrelacionado en el que, no en vano, se debe velar por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones que todavía se rigen por reglas y procedimientos diferentes. Pese a que el Tribunal de Justicia sigue sin pronunciarse acerca de la delimitación entre ambas políticas, el presente trabajo se centra en un análisis de la doctrina jurisprudencial de la elección de la base jurídica de un acto y su aplicación concreta a un supuesto particularmente problemático como es la salvaguarda de la seguridad. En efecto, no sólo el Derecho originario encomienda la consecución de este objetivo tanto a la PESC como a la dimensión exterior del ELSJ, sino que los ejemplos prácticos nos demuestran que la seguridad interna de la Unión depende en gran medida de la paz y la seguridad allende sus fronteras, siendo necesario recurrir a nuevos criterios de delimitación más allá del tradicional “test del centro de gravedad”. Será por ello necesario pronunciarse acerca del alcance del nuevo art. 40 TUE, convertido ahora en una cláusula de “no afectación mutua”, y de la posibilidad de recurrir a una doble base jurídica TUE-TFUE, sin perjuicio de que el principio general de coherencia consagrado en el art. 7 TFUE conduce a interpretar el espíritu de los Tratados en la línea de recurrir a instrumentos jurídicos independientes.

**PALABRAS CLAVE:** PESC; dimensión exterior del ELSJ; doctrina de la elección de la base jurídica de un acto; test del centro de gravedad; art. 40 TUE; principio de coherencia; seguridad.

## **ABSTRACT**

The entry into force of the Lisbon Treaty marked a major change in the already blurred line between the CFSP and the rest of the Union's external action. In this sense, in addition to the formal elimination of the pillars, a new Article 21.2 TEU has been added that brings together all the objectives of the Union's external action. The result is a more complex and interlinked regulatory and competence framework in which, nevertheless, consistency must be ensured between its various policies and actions, which are still governed by different rules and procedures. Although the Court of Justice has not yet ruled on the delimitation between the two policies, this paper focuses on the analysis of the jurisprudential doctrine of the choice of the legal basis for an act and its application to a particularly problematic case such as the safeguarding of security. In fact, not only does the Primary law entrust the achievement of this objective to both the CFSP and the external dimension of the AFSJ, but practical examples show us that the internal security of the Union depends to a great extent on peace and security beyond its borders, making it necessary to find out new delimitation criteria beyond the traditional “centre of gravity test”. It will therefore be necessary to analyse the scope of the new art. 40 TEU, now converted into a “a mutual non-affection clause”, and the possibility of using a double legal basis TEU-TFEU, using the general principle of coherence enshrined in art. 7 TFEU in order to interpret the spirit of the Treaties in the sense of the necessity of resorting to independent legal instruments.

**KEY WORDS:** external dimension of the AFSJ; doctrine of the choice of the legal basis of an act; centre of gravity test; Art. 40 TEU; principle of coherence; security.

## I. INTRODUCCIÓN

Más de diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la demarcación entre la PESC y el resto de la acción exterior de la Unión sigue dando lugar a conflictos interinstitucionales ante el TJUE. Lo que a primera vista puede parecer una clásica pugna entre instituciones en busca de maximizar su influencia decisoria en la adopción de un determinado acto, en realidad forma parte de un debate constitucional más amplio relativo al marco jurídico posterior a Lisboa para la acción exterior de la UE. En efecto, la doctrina de la correcta elección de la base jurídica reviste una importancia de naturaleza constitucional toda vez que de ello dependerá el equilibrio institucional o el alcance de la dimensión externa de la competencia de la Unión.

Si bien con la última reforma operada parecería que gran parte de estas disputas quedaban resueltas, habiendo sido abolidos formalmente los pilares, la PESC, no obstante, sigue conservando una serie de rasgos distintivos que hacen de ella una política *sui generis* con respecto al resto de políticas reguladas en el marco del TFUE. Aun cuando afirmar que reviste un carácter netamente intergubernamental posiblemente no se correspondería con la realidad de las cosas, lo cierto es que la PESC se erige como un reducto competencial que sigue sorteando el control completo de la jurisdicción del TJUE o donde el papel del Parlamento se encuentra seriamente limitado. Sin embargo, evitar el solapamiento entre las diferentes políticas y acciones de la Unión no sólo deriva de la necesidad de preservar el carácter “especial” de la PESC, sino también es una obligación impuesta por el nuevo art. 40 TUE. En virtud de su nueva redacción, las competencias del TFUE ya no gozan de la misma protección prioritaria que antaño enarbolaba el art. 47 TUE con respecto a las competencias comunitarias, protegiendo ahora también en términos recíprocos las competencias del (antiguo) segundo pilar.

No en vano, siendo la elección de la correcta base jurídica una labor compleja e imprecisa en el marco de las relaciones exteriores post-Lisboa, su identificación puede resultar especialmente problemática en el ámbito de la seguridad, toda vez que este objetivo es perseguido paralelamente por dos marcos normativos diferentes: la PESC y la dimensión exterior del ELSJ. Esta identidad material entre ambas políticas se ha acentuado, si cabe más, a partir de la eliminación del (antiguo) art. 11 TUE que recogía los objetivos

específicos de la PESC. En su lugar, el nuevo art. 21.2 TUE aúna los objetivos comunes de la acción exterior en un sentido omnicompreensivo, entre los cuales destaca la salvaguarda de la seguridad como una de las principales prioridades de la Unión en la escena internacional.

A primera vista, la distinción entre ambas políticas podría recaer en un criterio puramente geográfico, entendiendo que la PESC debe combatir los problemas de seguridad más allá de las fronteras de la Unión —léase “seguridad internacional”— mientras que el ELSJ reviste una orientación interna al contribuir a la consecución de un espacio sin fronteras “dentro de la Unión”. Sin embargo, no cabe duda de que en un mundo cada vez más globalizado muchas de las amenazas que se ciernen sobre la Unión se originan fuera de ella, dependiendo en gran medida la seguridad de sus ciudadanos de la paz y de la seguridad allende su territorio. Es por ello por lo que resulta imperioso buscar nuevos criterios de delimitación entre las distintas políticas que conforman la acción exterior de la Unión, particularmente entre la PESC y el ELSJ, pues, de lo contrario, la elección arbitraria de la base jurídica puede convertirse en una vía para sortear el recurso a los poderes previstos en el TFUE en favor de los instrumentos de la PESC, que escapan de la coerción jurídica, del control judicial y que presentan un claro “déficit” democrático.

Precisamente, el objeto del presente trabajo es analizar y tratar de resolver el problema de la correcta delimitación entre la PESC y la dimensión exterior del ELSJ, en especial en aquellos supuestos en los que la salvaguarda de la seguridad está involucrada. Para ello, en una primera parte, se realizará, en el primer capítulo, un breve recorrido a lo largo de las principales novedades introducidas con la última reforma de los Tratados, siendo las más relevantes el deber de garantizar la coherencia en el marco de la acción exterior de la Unión, el ámbito material de cada una de las políticas, la regulación de los procedimientos decisorios y la nueva cláusula de “no afectación mutua” del art. 40 TUE. A continuación, en el segundo capítulo, se examinarán las principales dificultades a la hora de elegir la correcta elección de la base jurídica para un acto que versa sobre una materia relacionada con la seguridad. A tal efecto, se partirá de un examen del Derecho originario, identificando los principales preceptos en los que un acto que persiga un objetivo relacionado con la seguridad pudiera potencialmente encontrar su base jurídica para, posteriormente, trasladar ese análisis al plano práctico. En este sentido, un examen de las principales misiones que la Unión desarrolla bajo el paraguas de la PCSD revelará

los vínculos cada vez más estrechos entre la seguridad interna y externa, abarcando muchas de estas operaciones fundadas en el Título V del TUE actividades que bien podrían ser desarrolladas para alcanzar objetivos propios del TFUE. Este sería —sin duda— el supuesto de la EUBAM Libia o de la Operación Sophia que plantean dudas acerca de un posible solapamiento en la cooperación operacional en materia de control de fronteras entre la PCSD y la política común de inmigración que, no en vano, debiera ser evitado en virtud del art. 40 TUE.

En una segunda parte, el tercer capítulo estará consagrado al análisis de la jurisprudencia del TJUE, categorizando los criterios a los que tradicionalmente ha recurrido este Tribunal para identificar la base jurídica de un acto que potencialmente persiga un doble objetivo correspondiente tanto al TUE como al TFUE. Para ello, se prestará especial atención al “test del centro de gravedad” recurriendo particularmente a tres pronunciamientos — los asuntos *Sanciones* (2012), *Mauricio* (2014) y *Tanzania* (2016)— que reflejan la evolución de esta doctrina jurisprudencial, pasando de centrar el análisis en la finalidad y contenido del acto impugnado a añadir un tercer elemento en discordia: el contexto. No siendo concluyente este test para una medida relacionada con la seguridad, resulta necesario plantear, en un cuarto capítulo, la posibilidad de recurrir a una doble base jurídica PESC-TFUE, siendo en tal caso necesario abordar el alcance del nuevo art. 40 TUE, así como recurrir a otras propuestas pergeñadas por la doctrina.

A efectos metodológicos, el presente trabajo se inscribe en el marco de la dogmática jurídica, entendida como la disciplina que se dirige al estudio del Derecho positivo al objeto de analizar y dar a conocer el sentido de las normas para hacer posible una aplicación segura y calculable a los operadores jurídicos. En efecto, unas de las principales dificultades a las que se enfrentan hoy los juristas en el marco del Derecho de la UE es la identificación de la correcta elección de la base jurídica, en especial debido a la superposición funcional entre sus diferentes políticas, con marcos normativos que a su vez se rigen por reglas y procedimientos heterogéneos.

A tal fin, se partirá de un análisis exegético del Derecho originario para precisar el alcance de las competencias atribuidas en cada uno de los Tratados, identificando las principales lagunas normativas y solapamientos competenciales que impiden dar una solución al problema planteado. Es por ello por lo que también resulta menester recurrir al método



jurisprudencial, analizando fundamentalmente sentencias del TJUE a los efectos de extraer principios y reglas susceptibles de ser aplicables a la realidad práctica. De este modo, esta metodología se completará con el recurso a una técnica inductiva de análisis de supuestos prácticos a partir de los cuales se derivarán conclusiones generales acerca de la compatibilidad de las misiones desplegadas por la Unión con la letra y espíritu de los Tratados. Para la consecución de los objetivos perseguidos, ha sido necesario acudir a fuentes tanto del Derecho originario, recogido tanto en el TUE como el TFUE, como del Derecho derivado tales como reglamentos, acciones comunes, decisiones o acuerdos internacionales, y también a fuentes doctrinales, tanto de autores nacionales como europeos, en materia de Derecho de la Unión Europea y en particular en materia de relaciones exteriores y su delimitación competencial.

## II. LA DELIMITACIÓN ENTRE LA PESC Y EL ELSJ: SU RELEVANCIA TEÓRICA Y PRÁCTICA

### CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LA PESC Y DEL ELSJ: UN MATRIMONIO DE CONVENIENCIA

En este primer Capítulo, se examinarán las principales implicaciones que el nuevo marco jurídico inaugurado con el Tratado de Lisboa ha tenido en la delimitación entre la PESC y la dimensión exterior del ELSJ. Para ello, se partirá de un análisis del nuevo art.7 TFUE que impone a la Unión el deber de velar por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones. En este sentido, lo que *a priori* puede parecer una mera declaración de intenciones por parte de los autores de los Tratados, es, sin duda, una de las novedades más relevantes introducidas con la última reforma. Sin embargo, garantizar esa coherencia en el marco de las relaciones exteriores post-Lisboa puede resultar especialmente complicado desde el momento en el que la distinción artificial entre la PESC y el resto de la acción exterior de la Unión sigue vigente, toda vez que el primero se sigue rigiendo por reglas y procedimientos específicos. Precisamente, estas diferencias sustantivas y procedimentales son las que hacen que la correcta elección de la base jurídica revista una importancia de naturaleza constitucional, delimitando el ejercicio de competencias de cada una de las instituciones y el alcance de la competencia externa de la Unión. Por último, en el marco de las relaciones TUE-TFUE destaca el papel que juega el art. 40 TUE, el cual ha evolucionado desde la protección reforzada que brindaba al acervo comunitario a configurarse desde Lisboa como una cláusula de “no afectación mutua”.

#### 1. EL PRINCIPIO GENERAL DE COHERENCIA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

“L’efficacité de l’action extérieure de l’Union repose sur sa capacité à mettre en cohérence l’ensemble de ses politiques”<sup>1</sup>. En efecto, no cabe duda de que la credibilidad

---

<sup>1</sup> BOSSE-PLATIÈRE, I., *L’article 3 de traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l’action extérieure de l’Union européenne*, Bruylant, 2009, pp. 523.

de la Unión como sujeto de pleno derecho en la escena internacional reside en su capacidad de asegurar la eficacia de sus políticas y acciones y, precisamente, esa es una de las principales razones que subyacen en la reforma operada por el Tratado de Lisboa: mejorar la coherencia de la política exterior de la Unión y garantizar la unidad de representación en la escena internacional<sup>2</sup>. En este sentido, corresponde, ex art. 21.3 TUE, al Consejo y a la Comisión, asistidos por el ARUAEPS, garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal efecto<sup>3</sup>. La representación en el plano internacional de la UE corresponde, con carácter general, a la Comisión<sup>4</sup> y, en sus respectivos niveles de actuación en el marco de la PESC, al presidente del Consejo Europeo y al ARUAEPS<sup>5</sup>. No en vano, dicha representación ha de ser unitaria, exigiendo a tal efecto una mayor coordinación entre las distintas instituciones implicadas en la acción exterior de la Unión<sup>6</sup>.

No obstante, más allá de quién tenga encomendada la loable función de salvaguardar la coherencia de la política exterior, resulta importante abordar este concepto desde un punto de vista sustantivo. Como punto de partida, en función del idioma, el Tratado de Lisboa emplea de manera indistinta los términos *consistencia* y *coherencia*<sup>7</sup>. Si bien a simple vista podría tratarse de una mera disquisición técnica circunscrita al ámbito doctrinal, lo cierto es que su distinción tiene una importante incidencia desde un punto de vista jurídico, no pudiendo considerar ambos conceptos asimilables<sup>8</sup>. Existe un cierto consenso en entender que la relación entre ambas nociones es jerárquica, siendo la consistencia un

---

<sup>2</sup> En efecto, esa pretensión de la UE por reafirmar su identidad en el plano internacional, para GARCÍA ANDRADE, puede resultar obstaculizada si la imagen exterior de la UE se ve afectada por la confusión de responsabilidades en cuanto a las tareas de decisión y ejecución entre la PESC y el resto de su acción exterior: GARCÍA ANDRADE, P., “La Delimitación entre la PESC y el resto de la Acción Exterior de la UE: Migración y seguridad en el marco de la Primavera Árabe”, en DE TOMÁS MORALES, S., (dir.), *Retos del Derecho ante las Nuevas Amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 293-295.

<sup>3</sup> Concretamente, en el Consejo esta función recae en el Consejo de Asuntos Exteriores presidido por el ARUAEPS (art. 16.6 TUE). En el caso de la Comisión, la garantía de coherencia reside en el ARUAEPS que, en calidad de vicepresidente, se encarga de coordinar la acción exterior de la Unión (art. 18.4 TUE).

<sup>4</sup> Art. 17.1 TUE.

<sup>5</sup> Art. 15 TUE.

<sup>6</sup> El TJUE se ha manifestado en diversas ocasiones en relación con la necesidad del preservar la “unidad en la representación internacional de la Unión”, debiéndose garantizar una estrecha cooperación entre los Estados y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos internacionales asumidos por la Unión: Dictamen del TJ 2/00, de 6 de diciembre de 2001, apdo. 18; STJUE de 20 de abril de 2010, asunto C-246/07, *Comisión c. Suecia*, apdo. 104.

<sup>7</sup> Mientras que el término *consistency* es utilizado en la versión inglesa del art. 7 TFUE, el término *coherencia* es empleado en otros idiomas, tales como *Kohärenz*, en alemán, o *cohérence*, en francés.

<sup>8</sup> DEN HERTOOG, L., STROB, S., “Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, 2013, pp. 373-388.

componente necesario para la coherencia. De este modo, mientras que el primero denota la ausencia de contradicciones entre las diversas políticas, el segundo tendría una connotación más dinámica entendida como la obligación positiva de garantizar la sinergia entre los diferentes componentes de un conjunto de políticas<sup>9</sup>. Desde el momento en el que el art. 7 TFUE, clave de bóveda del marco de las relaciones interinstitucionales a nivel de la UE, hace un llamamiento “a velar por la coherencia entre las distintas políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias”, parece que la pretensión del constituyente europeo debe ser encuadrada en la necesidad de garantizar las sinergias entre sus diferentes políticas para asegurar una cooperación efectiva con terceros países y perseguir mejor sus objetivos<sup>10</sup>.

La mayoría de los autores distinguen entre dos niveles de coherencia: vertical y horizontal. La primera se refiere a la coherencia entre políticas a nivel de la UE y las políticas individuales de los Estados miembros en un mismo plano<sup>11</sup>. La segunda, por su parte, hace referencia a la coherencia entre una política y otra diferente de la misma entidad<sup>12</sup>. El análisis de la coherencia horizontal de las relaciones exteriores de la UE tradicionalmente ha estado vinculado a la distinción entre las políticas del (antiguo) primer pilar de la CE, el *acquis communautaire*, y la PESC del segundo pilar. Cada pilar se caracterizaba por un equilibrio institucional, competencias y procedimientos decisorios diferentes, lo cual desembocaba en no pocos conflictos interinstitucionales de delimitación entre las distintas políticas. A pesar de que el Tratado de Lisboa abolió formalmente los pilares, la división entre la PESC y el resto de la acción exterior de la Unión sigue vigente, toda vez que, de conformidad con el art. 24.1 TUE, la primera se sigue rigiendo “por reglas y procedimientos específicos”<sup>13</sup>, siendo todavía imprescindible garantizar la coherencia entre las diferentes políticas.

---

<sup>9</sup> TIETJE, C., “The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy”, *European Foreign Affairs Review*, n° 2, 1997, pp. 211–233.

<sup>10</sup> *Vid.*, también en este sentido, arts. 13, 16.6, segundo y tercer párrafo, art. 21.3, párrafo segundo, y 26.2, segundo párrafo, TUE.

<sup>11</sup> Nos referimos, por ejemplo, a las políticas de cooperación al desarrollo entre la UE y los Estados miembros.

<sup>12</sup> Un ejemplo sería la coherencia entre la política de cooperación al desarrollo y la política de inmigración.

<sup>13</sup> Para VAN ELSUWEGE, hoy tenemos “a dual pillar structure in all but name” pues, a pesar de la abolición formal de los pilares con el Tratado de Lisboa, la PESC todavía conserva rasgos distintivos intergubernamentales que la diferencian de las políticas *comunitarizadas*: VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure. In search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review*, n° 4, 2010, pp. 1018-1019.

## 2. LA PESC Y LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ELSJ: LA SALVAGUARDA DE LA SEGURIDAD DESDE DOS MARCOS NORMATIVOS DIFERENTES

La distinción establecida en el Derecho originario entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE no refleja la realidad de las relaciones internacionales y la práctica diplomática<sup>14</sup>. Había razones tanto prácticas como históricas para tal dualidad: la PESC fue, en su génesis, poco más que el resultado de la codificación de las negociaciones informales que tuvieron lugar en las décadas anteriores al Tratado de Maastricht entre los Estados, siendo necesario, por tanto, su distinción con respecto al método de la integración comunitaria<sup>15</sup>. Para ELSUWEGE<sup>16</sup>, el mantenimiento de la especificidad legal de la PESC podría responder a un “*mal nécessaire*” de un compromiso político: la voluntad de los Estados de conservar un reducto tan sensible de la soberanía nacional como son las relaciones exteriores en materia de seguridad. No en vano, aunque no en un sentido formal, la distinción entre el método supranacional y el método intergubernamental sigue hoy presente en el seno de las relaciones exteriores de la UE. En efecto, si bien el Tratado de Lisboa dio lugar a la “*despilarización*”, la PESC continúa rigiéndose por sus propias reglas y procedimientos específicos, mientras que las antiguas políticas del primer y tercer pilar se rigen por el método comunitario<sup>17</sup>.

El Tratado de Lisboa, más interesado en los aspectos institucionales y procedimentales, ha descuidado la delimitación sustantiva del ámbito de actuación de la Unión en el marco de la PESC, en particular por lo que se refiere a la seguridad, siendo necesario remitirnos a propuestas pergeñadas por la doctrina. Para LIÑÁN NOGUERAS<sup>18</sup>, la determinación

---

<sup>14</sup> En este sentido, J.V. LOUIS señala que “la distinction entre Relations extérieures de la Communauté Européenne et politique étrangère a toujours été une fiction. Les relations avec un État tiers ou une partie du monde commandent une vision globale”: LOUIS, J.-V., “L’héritage communautaire et le nouveau Traité sur l’Union européenne”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (coord.), *et al, Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p.1039.

<sup>15</sup> En la década de los años setenta, los Estados miembros establecieron una estricta separación entre la Cooperación Política Europea (CPE), de naturaleza intergubernamental, y las relaciones exteriores supranacionales, principalmente económicas, de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). La dimensión comunitaria se fue ampliando gradualmente para incorporar cuestiones no económicas, y la CPE se transformó en la hoy conocida como PESC que, si bien integrada, constituye un reducto separado de la estructura constitucional comunitaria: GOSALBO BONO, R., “Some Reflections on the CFSP Legal Order”, *Common Market Law Review*, nº 43, 2006, pp. 337-394.

<sup>16</sup> VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure ...”, *op. cit.*, p. 1018.

<sup>17</sup> Capítulos 4 y 5 del Título V del TFUE.

<sup>18</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “Capítulo 25: La acción exterior de la Unión: La Política Exterior y de Seguridad Común”, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 8ª ed., Madrid, 2014, pp. 570-571.

del marco competencial de la PESC es fruto de una doble operación: en un sentido negativo, quedan extramuros de su ámbito material aquellas competencias atribuidas a la UE como políticas de la acción exterior de las contempladas en los arts. 3 a 6 TFUE<sup>19</sup> y, en sentido positivo, la PESC abarca, ex art. 24.1 TUE, “todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa”. Atendiendo a esta disposición, la cuestión del ámbito material de la PESC podría resolverse afirmando que cubre potencialmente el conjunto de la política exterior, incluida la seguridad, plenamente en sus aspectos militares y de defensa, y de manera más condicionada en aspectos políticos y económicos, existiendo políticas del TFUE con una dimensión exterior “comunitaria” que también abarcan estos dos últimos ámbitos.

Si la distinción entre unos y otros aspectos de la acción exterior de la Unión nunca ha resultado sencilla, generando con relativa asiduidad conflictos interinstitucionales, probablemente esta problemática se haya agravado con la incorporación al sistema general del TFUE de los ámbitos de la cooperación policial y judicial penal que, unido a las competencias que ya formaban parte del ELSJ, como la política común de inmigración, ha añadido un elemento de complejidad en la medida en que está en juego el objetivo compartido de la seguridad. Además, esta confusa arquitectura competencial se ha vuelto, si cabe, todavía más enrevesada desde el momento en el Tratado de Lisboa ha eliminado los objetivos que tradicionalmente se asignaban a la PESC, existiendo ahora un conjunto de objetivos que son comunes a toda la acción exterior de la Unión<sup>20</sup>, sin perjuicio de que la salvaguarda de la “seguridad internacional” debe ser identificada como cometido propio de esta última<sup>21</sup>. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que las competencias de la UE en base al Título V del TFUE buscan, en particular, construir un espacio de libertad, “seguridad” y justicia, no pudiendo por tanto asignar en exclusiva la protección de la seguridad a la PESC, en especial desde el momento en el que la Unión ha asumido un concepto omnicomprensivo de la misma donde el mantenimiento de la paz allende sus fronteras bien puede contribuir a garantizar la seguridad en el seno de la Unión.

---

<sup>19</sup> Lo que se identificaría con el ya extinguido primer pilar relativo a la “acción exterior comunitaria” que incluía fundamentalmente ámbitos económicos y la dimensión exterior del ELSJ.

<sup>20</sup> Art. 21.2 TUE.

<sup>21</sup> Art. 42 TUE.

La importancia de delimitar correctamente las competencias de cada una de las políticas resulta especialmente importante en el marco de las relaciones exteriores, toda vez que la PESC conserva un carácter netamente intergubernamental que hace de ella una política *sui generis* no equiparable al resto de competencias propias de la UE<sup>22</sup>. En efecto, los actos de la PESC conservan particularidades de importante calado como su carácter no legislativo<sup>23</sup> o la imposibilidad de censurar las infracciones cometidas a los mismos por los Estados miembros, sin perjuicio de que el Tratado de Lisboa ha extendido la jurisdicción del TJUE a ámbitos otrora vedados a su conocimiento<sup>24</sup>. Además, como se abordará más adelante, en materia de PESC se prevé un peso cualitativamente muy superior al Consejo y al Consejo Europeo, que deben decidir, generalmente, por unanimidad, en detrimento del papel del Parlamento y del (cuasi)monopolio de iniciativa de la Comisión con respecto a las políticas consagradas en el TFUE. A tenor de todas estas diferencias tanto sustantivas como procedimentales entre la PESC y el resto de la acción exterior, la correcta elección de la base jurídica se erige como una cuestión crucial pues de ello dependerá el equilibrio institucional o el alcance de la competencia de cada una de las políticas.

### 3. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

De conformidad con reiterada jurisprudencia del TJUE la doctrina de la correcta elección de la base jurídica reviste una importancia de naturaleza constitucional<sup>25</sup>. En efecto, el

---

<sup>22</sup> Sin poder entrar en mayor detalle, remitiéndome al análisis que efectúa EECKHOUT, la competencia de la UE en materia de PESC plantea ciertos interrogantes, sobre todo a la luz de las Declaraciones nº 13 y 14 al Tratado de Lisboa sobre la PESC, al no identificarse con la cesión del ejercicio de poderes estatales soberanos, siendo, sin embargo, competencias de naturaleza atribuida (ex arts. 2.4 TFUE y 24.1 TUE): EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 171.

<sup>23</sup> Arts. 24.1 y 31 TUE.

<sup>24</sup> En efecto, el Tratado de Lisboa ha ampliado la tutela judicial del TJUE en el marco de la PESC abriendo la puerta a la posibilidad de controlar el respeto de la cláusula de “*no afectación mutua*” del art. 40 TUE, permitiendo plantear recursos de anulación contra las medidas restrictivas que afecten a particulares, así como reconociendo su competencia consultiva en relación con la compatibilidad de acuerdos internacionales con el Derecho originario (art. 275 TFUE). Incluso, fruto de una innovadora jurisprudencia no exenta de polémica, el TJUE ha afirmado su competencia prejudicial en la materia: Cuestión Prejudicial del TJUE de 28 de marzo de 2017, asunto C-72/15 (o asunto *Rosneft*), *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury y otros*.

<sup>25</sup> Dictamen del TJ 1/08, de 30 de noviembre de 2009, apdo. 110; STJUE de 24 de junio de 2014, asunto C-658/11 (o asunto *Mauricio*), *Parlamento c. Consejo*, apdo. 80.

principio de atribución consagrado en el art. 5.2 TUE impone que el ejercicio de cualquier competencia por parte de la Unión deba encontrar siempre su fundamento en una disposición de los Tratados, pudiendo, de lo contrario, quedar invalidado el acto adoptado<sup>26</sup>. En este sentido, la elección de base jurídica puede parecer *a priori* una “cuestión técnica de detalle” si bien el problema que aquí se debate comprende una cuestión de “gran trascendencia política” pues garantiza la adecuada delimitación entre las políticas y competencias de la Unión<sup>27</sup>, en particular definiendo los límites entre la PESC y resto de la acción exterior<sup>28</sup>. No en vano, la correcta elección de la base jurídica también resulta especialmente relevante a la hora de determinar el procedimiento decisorio aplicable y de tutelar que cada institución ejerza las competencias que le han sido conferidas, garantizando así el respeto del equilibrio institucional en el que se asienta el sistema de la Unión<sup>29</sup>.

Esta importancia capital de la doctrina de la correcta elección de la base jurídica se predica, en primer lugar, de la coexistencia en el seno de la Unión de procedimientos decisorios heterogéneos. Diferencias éstas que se dan tanto en los procedimientos para adoptar un acto en el foro interno de la Unión como de los procedimientos para la conclusión de acuerdos internacionales. En efecto, cada uno de ellos presenta requisitos procedimentales diferentes, principalmente relacionados con las reglas de votación en el Consejo o el alcance de las prerrogativas del Parlamento, desembocando en que los diferentes actores involucrados tengan preferencias (habitualmente) contrapuestas en función de la capacidad decisoria que el procedimiento legal prescrito por la base jurídica les atribuya.

En este sentido, por un lado, el procedimiento de codecisión, que el Tratado de Lisboa rebautiza como *procedimiento legislativo ordinario*, constituye hoy la regla general en el marco de las políticas reguladas en el TFUE. Este procedimiento requiere la adopción de consuno por parte del Consejo y del Parlamento de un acto legislativo (reglamento, directiva o decisión), siendo la Comisión quien ostenta el (cuasi)monopolio de la

---

<sup>26</sup> Dictamen del TJ 2/00, *op cit.*, apdo. 5

<sup>27</sup> Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, asunto C-263/14 (o asunto *Tanzania*), *Parlamento c. Consejo*, apdo. 4.

<sup>28</sup> Conclusiones del AG BOT presentadas el 30 de enero de 2014, asunto C-658/11, apdos. 4 y 5.

<sup>29</sup> Conclusiones del AG POIARES MADURO presentadas el 27 de septiembre de 2007, asunto C-133/06, *Parlamento c. Consejo*, apdo. 32.



iniciativa<sup>30</sup>. Además, la regla general en la toma de decisiones en el seno del Consejo es la mayoría cualificada, salvo que discrepe de la propuesta de la Comisión, en cuyo caso se exigirá la unanimidad<sup>31</sup>. Por otro lado, bajo el *procedimiento legislativo especial*, se engloban aquellos procedimientos en los que o bien el Consejo o bien el Parlamento es preponderante uno respecto del otro<sup>32</sup>. En el caso de la PESC, habiendo sido excluidos los actos legislativos<sup>33</sup>, las decisiones se definen y aplican por el Consejo Europeo y el Consejo, que deben pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa<sup>34</sup>.

El mantenimiento del equilibrio institucional en el marco del procedimiento legislativo ordinario resulta particularmente delicado cuando se trata de salvaguardar las prerrogativas del Parlamento Europeo. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, la participación del éste en el proceso legislativo es el reflejo, a nivel de la Unión, del principio democrático fundamental de que el pueblo debe participar en el ejercicio del poder a través de la asamblea representativa<sup>35</sup>, contribuyendo además a velar por la garantía de unidad y coherencia de la acción exterior<sup>36</sup>.

Las diferencias en los procesos decisorios también se dan en el marco de los acuerdos internacionales, a pesar de que el Tratado de Lisboa unificó su regulación procedimental en el art. 218 TFUE. De este modo, si bien la regulación de la PESC se localiza en el Título V del TUE, excepcionalmente el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales en esta materia se regula en el TFUE, aun cuando, dado su carácter *sui generis*, existen ciertas especialidades imbricadas en el citado precepto. En particular, son dos las diferencias más reseñables: (i) corresponde al ARUAEPS, en detrimento de la Comisión, presentar las recomendaciones al Consejo para iniciar la negociación de un

---

<sup>30</sup> Arts. 289.1 y 294.2 TFUE.

<sup>31</sup> Art. 294 TFUE.

<sup>32</sup> Arts. 289.2 y 292 TFUE.

<sup>33</sup> Arts. 24.1 y 31.1 TUE.

<sup>34</sup> Art. 24.1 TUE. En cuanto a la iniciativa, de acuerdo con el art. 27.1 TUE, corresponde a cualquier Estado miembro o al ARUAEPS, ya sea individualmente o con el apoyo de la Comisión (art. 30.1 TUE).

<sup>35</sup> Art. 10 TUE.

<sup>36</sup> *Vid.*, entre otras, STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto C-138/79, *Roquette Frères c. Consejo*, apdo. 33; STJCE de 11 de junio de 1991, asunto C-300/89 (o asunto *Dióxido de Titanio*), *Comisión c. Consejo*, apdo. 20; STJUE de 19 de julio de 2012, asunto C-130/10 (o asunto *Sanciones*), *Parlamento c. Consejo*, apdo. 81; STJUE de 14 de junio de 2016, asunto C-263/14 (o asunto *Tanzania*), *Parlamento c. Consejo*, apdo. 72.

acuerdo, siempre que el mismo se refiera “exclusiva o principalmente” a la PESC<sup>37</sup>; y (ii) se excluye la intervención del Parlamento en la decisión de celebración del acuerdo, correspondiendo la adopción de éste al Consejo, cuando se refiera “exclusivamente” a la PESC<sup>38</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia del TJUE ha remarcado que esta doctrina de la elección de base jurídica adquiere una especial relevancia cuando el acto adoptado se corresponde con la celebración de un acuerdo internacional. En efecto, como consecuencia del principio de atribución de competencias, recurrir a una base jurídica incorrecta y, por ende, no seguir el cauce procedimental previsto por ésta, puede determinar que el consentimiento de la Unión a la hora de vincularse quede viciado, conduciendo en la práctica a la nulidad de la decisión adoptada<sup>39</sup>. Si bien esta invalidez del acto en principio quedaría restringido al foro interno de la Unión, desde el momento en el que se trata de un acuerdo internacional, con implicaciones para terceros sujetos, puede crear “complicaciones” en el plano internacional<sup>40</sup>. Como señala GARCÍA ANDRADE<sup>41</sup>, la eventual anulación de la decisión impugnada desembocaría en una pugna entre la eliminación del acto de la Unión y de sus efectos del ordenamiento jurídico comunitario, y la conservación de sus efectos en el plano internacional, salvo manifiesta vulneración de una norma de importancia fundamental de Derecho de la UE<sup>42</sup>.

Por ello, la cuestión de la elección de la base jurídica no queda circunscrita al seno de la Unión, sino que tiene una trascendencia que afecta a todos aquellos —Estados y Organizaciones Internacionales— que hayan suscrito compromisos internacionales con

---

<sup>37</sup> Art. 218.3 TFUE. Con respecto al “negociador” del acuerdo, a falta de previsión expresa en el art. 218.4 TFUE, se entiende que, por interpretación extensiva del apartado tercero, si es el ARUAEPS el que presenta la propuesta al Consejo es también el ARUAEPS el que va a liderar las negociaciones en nombre de la Unión. Por el contrario, si es la Comisión la autora de la propuesta, será ésta a quien corresponda ejercer como negociadora del acuerdo.

<sup>38</sup> Art. 218.6, segundo párrafo, TFUE. Los restantes apartados del procedimiento, incluyendo la obligación de informar “cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento” (art. 218.10 TFUE) son de aplicación general independientemente de la materia del acuerdo: STJUE de 24 de junio de 2014, *op. cit.*, apdo. 68.

<sup>39</sup> *Ibid.* apdo. 80. *Vid.*, también en este sentido, Dictamen del TJ 2/00, *op. cit.*, apdo. 5.

<sup>40</sup> *Ibid.* (Dictamen), apdo. 6.

<sup>41</sup> GARCÍA ANDRADE, P., “La base jurídica de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE: entre la PESC y la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2016, asunto C-263/14, Parlamento c. Consejo”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017, pp. 139-140.

<sup>42</sup> Art. 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

la Unión, particularmente delimitando el alcance de la dimensión externa de la competencia de ésta, el reparto de competencias en relación con los poderes de los Estados miembros y la ejecución de los compromisos a escala comunitaria<sup>43</sup>. Por ello, resulta crucial respetar los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidas en cada uno de los Tratados que, no en vano, viene prescrito por el nuevo art. 40 TUE.

#### 4. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: EL NUEVO ART. 40 TUE

La delimitación horizontal entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE inauguró un nuevo capítulo con el art. 40 TUE, sustituto del ya derogado art. 47 TUE, cuyas implicaciones todavía están por precisar pero que, sin duda, ha supuesto todo un revulsivo en las ya de por sí procelosas aguas de delimitación de competencias en la acción exterior de la Unión. Si antes del Tratado de Lisboa el art. 47 TUE se configuraba como una cláusula de “*un solo sentido*”, ahora el art. 40 TUE se erige como garante frente a injerencias, no solo de las competencias contempladas en el TFUE, sino también de la PESC, pudiendo ser calificado como una cláusula de “*no afectación mutua*”<sup>44</sup>.

La reformulación del artículo no es baladí, no solo porque el art. 40 TUE sitúa a ambas políticas en un mismo pie de igualdad<sup>45</sup>, sino porque también supone en cierta medida una enmienda a la totalidad a la que hasta fechas recientes había sido la doctrina defendida por el TJUE fijada en el asunto *ECOWAS*<sup>46</sup>: el objetivo del (antiguo) art. 47 TUE era proteger el *acquis communautaire* frente a cualquier intromisión procedente de la PESC, de tal forma que la adopción de un acto con fundamento en el TUE “afectaría” al pilar comunitario si un acto de idéntico contenido y finalidad pudiese haber sido adoptado al

---

<sup>43</sup> STJCE de 10 de enero de 2006, asunto C-94/03, *Comisión c. Consejo*, apdo. 55.

<sup>44</sup> ENGEL, A., *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union*, Springer, 2018, pp. 117-122.

<sup>45</sup> Sin embargo, a pesar de que con la nueva formulación del art. 40 TUE la PESC se refuerza como último reducto del poder intergubernamental de los Estados, al mismo tiempo en el preámbulo y en el art. 1 TUE se reafirma el compromiso de los Estados por avanzar en el proceso de integración europea, poniendo de manifiesto lo que DASHWOOD define como “*the continuing bipolarity of EU external action*”: DASHWOOD, A., “The continuing bipolarity of EU external action”, en GOVAERE, I., *et al*, *The European Union in the World. Essays in Honour of Professor Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 3-16.

<sup>46</sup> STJCE de 20 de mayo de 2008, asunto C-91/05 (o asunto armas ligeras y de pequeño calibre o *ECOWAS*), *Comisión c. Consejo*.

amparo de una base jurídica del TCE<sup>47</sup>. Hoy ya no parece tan evidente que el actual art. 40 TUE pretenda una tutela reforzada del pilar comunitario, habida cuenta de la protección que —en términos recíprocos— ahora enarbola entre el TUE y el TFUE, eliminando la prioridad de que gozaban las competencias del antiguo primer pilar.

Además, la elección de la base jurídica debía basarse en el análisis del contenido y finalidad del acto, pudiendo recurrir excepcionalmente a una doble base jurídica con fundamento en el TUE y el TFUE cuando hubiese dos objetivos o componentes concurrentes, ninguno de los cuales fuese incidental respecto del otro, siempre que los procedimientos previstos fuesen compatibles entre sí<sup>48</sup>. Como veremos más adelante, el TJUE ha introducido un tercer elemento “en discordia” a tener en cuenta a la hora de llevar a cabo el “test del centro de gravedad”: el *contexto* en el cual se adopta el acto en cuestión. Tampoco cabe ahora descartar *prima facie* la posibilidad de adoptar sobre una doble base jurídica que prescribe procedimientos incompatibles un mismo acto jurídico, pues cabe percibir una cierta tendencia del TJUE por optar por nivelar (*levelling up*) la participación de las instituciones implicadas en la adopción del acto en cuestión<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibid.* apdos. 76 y 77.

<sup>48</sup> *Ibid.* apdos. 75 y 76.

<sup>49</sup> DE BAERE, G., “From Don’t Mention the Titanium Dioxide Judgement” to “I Mentioned it Once, But I Thing I Got Away with it All Right”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, p. 542.

## CAPÍTULO II. EL NEXO ENTRE LA PESC Y LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ELSJ: LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL

Si bien la elección de la correcta base jurídica puede ser una labor compleja e imprecisa, esta tarea puede resultar particularmente problemática en el ámbito de la gestión de la seguridad. Ello se debe a que, aún cuando la seguridad se configura como uno de los principales objetivos de la Unión en sentido transversal<sup>50</sup>, es a través de dos marcos normativos concretos que la implementación de este objetivo se lleva a cabo en la práctica: (i) el ELSJ que busca garantizar la *seguridad y la protección* de sus ciudadanos en un espacio sin fronteras interiores<sup>51</sup>; y (ii) la PESC, que cubre “todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la *seguridad* de la Unión, incluida la Seguridad Común y Política de Defensa”<sup>52</sup>. En este sentido, *a priori* una medida relacionada con la seguridad podría parecer encontrar potencialmente su base jurídica en cualquiera de estas dos políticas.

Sin embargo, como ya se ha abordado anteriormente, pudiendo parecer la elección de la base jurídica una mera cuestión técnica, tiene importantes implicaciones constitucionales en la práctica, quedando vedado la adopción de medidas relativas a la PESC que afecten a las competencias recogidas en el TFUE —entre ellas las del ELSJ— y viceversa<sup>53</sup>. A fin de identificar la correcta base jurídica, el TJUE tradicionalmente ha aplicado la conocida como doctrina del “test del centro de gravedad” según la cual en caso de que un acto persiga un doble objetivo procede examinar si uno de esos objetivos puede calificarse de principal frente al carácter accesorio del otro<sup>54</sup>. Este enfoque teleológico —discriminando los múltiples objetivos que pudiera perseguir un determinado acto— puede resultar inconcluyente en el marco de las relaciones exteriores post-Lisboa, toda vez que los autores de los Tratados, en aras de promover una mayor coherencia de la política exterior de la UE, ha eliminado los objetivos propios de la PESC que antaño venían

---

<sup>50</sup> En el preámbulo del TUE se reconoce que la Unión debe coadyuvar a “fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo”.

<sup>51</sup> Preámbulo del TUE y art. 3.2 TUE.

<sup>52</sup> Preámbulo del TUE y Art. 24.1 TUE.

<sup>53</sup> Art. 40 TUE.

<sup>54</sup> *Vid.*, entre otras, las STJUE de 11 de junio de 1991, *op. cit.*, apdo. 17 y ss.; STJCE de 20 de mayo de 2008, *op. cit.*, apdos. 73 y ss.; STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdos. 43 y ss.

regulados en el art. 11 TUE. En su defecto, el vigente art. 21.2 TUE no hace distinción entre los objetivos propios de la PESC y los del resto de la política exterior de la UE<sup>55</sup>, lo cual ha hecho correr ríos de tinta acerca de su delimitación competencial<sup>56</sup>, suponiendo hoy todavía un quebradero de cabeza para el TJUE, infructuoso a la hora de delimitar con exactitud la naturaleza de cada uno de dichos objetivos.

Así, tras el Tratado de Lisboa los objetivos de la PESC y del ELSJ están más que nunca interrelacionados. Resulta particularmente problemático la salvaguarda de la seguridad pues al objetivo general de “defender la seguridad, independencia e integridad de la Unión”<sup>57</sup> — incluida la “seguridad internacional”<sup>58</sup>— debemos añadir concreciones competenciales para cada una de las políticas. En efecto, mientras que en el art. 42.1 TUE se recoge como objetivo propio de la PCSD —parte integrante de la PESC— “el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional”<sup>59</sup>, el art. 67 TFUE dispone que el ELSJ debe asegurar “un nivel elevado de seguridad” mediante —entre otras— medidas de cooperación policial y judicial penal, de gestión de fronteras exteriores o de lucha contra la delincuencia organizada. Así, aun cuando pudiera resultar paradójico, el ELSJ, que debe su génesis y desarrollo a la necesidad de la UE de garantizar a sus ciudadanos la seguridad en un espacio sin fronteras interiores, puede contribuir —potencialmente— a la consecución de los objetivos generales de la política exterior de la UE, incluyendo la protección de la seguridad allende sus fronteras.

Ahora bien, siendo cierto que los Tratados no hacen distinción entre seguridad interna y externa a la hora de delimitar las competencias entre la PESC y el ELSJ<sup>60</sup>, no menos cierto es que el espectro competencial al que se refiere el art. 67 TFUE permite vincular

---

<sup>55</sup> Los objetivos son enumerados en el capítulo 1 del Título V del TUE relativo a *Disposiciones Generales relativas a la Acción Exterior de la Unión* (sin distinción entre PESC y ELSJ).

<sup>56</sup> LONARDO, L., “Common Foreign and Security Policy and the EU’s External Action Objectives: An Analysis of Article 21 Treaty on the European Union”, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n° 3, 2018, pp. 584-608.

<sup>57</sup> Art. 21.2. a) TUE.

<sup>58</sup> Art. 21.2. c) TUE.

<sup>59</sup> Cuyo alcance se concreta en el art. 43.1 TUE.

<sup>60</sup> El Derecho Originario utiliza únicamente la expresión “seguridad interna” para afirmar que el Derecho de la Unión no afectará a la capacidad de los Estados para “salvaguardar su seguridad interior” (arts. 72 y 276 TFEU), siendo así dicho término más identificable con la seguridad interna de cada uno de los Estados con respecto a la de la Unión que con la seguridad de la Unión en relación con la “seguridad internacional” del resto del mundo.

más estrechamente el ELSJ con la seguridad interna de la Unión<sup>61</sup>, siendo las misiones que el art. 43 TUE prescribe para la PCSD más apropiadas para garantizar la seguridad internacional<sup>62</sup>. En este sentido, cabría señalar que ciertamente el enfoque teleológico del ELSJ revela una orientación interna de sus políticas pues es *la Unión* la que ofrece a *sus ciudadanos* tal espacio, y es *la Unión* la que *constituye* tal espacio (artículo 67 TFUE, apartado 1), poniéndose el acento en un *espacio sin fronteras interiores* (artículo 3 TUE, apartado 2, y artículo 67 TFUE, apartado 2)<sup>63</sup>. En otras palabras, aun cuando explícitamente los autores de los Tratados no categorizaron la acción exterior de la Unión en función del grado de proximidad de la seguridad, sí lo hicieron implícitamente atribuyendo a cada una de las políticas mecanismos e instrumentos que, en el caso del ELSJ, se vinculan más con la seguridad interna, mientras que en el caso de la PESC tienen un mayor anclaje con la seguridad allende las fronteras de la Unión<sup>64</sup>.

Sin embargo, a pesar de esta orientación material-doméstica del ELSJ, es obvio que muchas de las amenazas a la seguridad interna de la Unión a menudo se originan fuera de ella, siendo necesario recurrir a otras dimensiones de la política exterior y — particularmente— a la PESC. Así, cabría señalar que, reconociendo que los autores del Tratado de Lisboa podrían haber sido más diligentes a la hora de demarcar los objetivos de una y otra política, —evitando solapamientos competenciales que diesen lugar a conflictos interinstitucionales—, lo cierto es que el hecho de que no se distinga de forma nítida la frontera entre la seguridad interna y externa podría responder a una idea que cada vez está más profundamente arraigada en el pensamiento político: existe un “vínculo indisoluble” entre la dimensión interior y exterior de la seguridad<sup>65</sup>, dependiendo en gran medida la seguridad interior de la Unión de la paz y la seguridad más allá de sus fronteras

---

<sup>61</sup> Así, el art. 67.2 TFUE se refiere a medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia o de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales.

<sup>62</sup> En este sentido, el art. 43 TUE se refiere “a misiones en materia de desarme, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz o de estabilización al término de los conflictos”, todas ellas operaciones que parecen más propias de países en guerra que de una región desarrollada como la UE.

<sup>63</sup> Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, asunto C-263/14, apdo. 63.

<sup>64</sup> De hecho, a pesar de que el objetivo general de “mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional” se recoge como objetivo transversal de la acción exterior de la Unión en el art. 21.2 c) TUE, ese mismo objetivo aparece —en idénticos términos— en el art. 42.1 TUE en el marco de la PCSD. Parecería como si los autores del Tratado de Lisboa hubiesen recopilado en el art. 21.2 TUE todos los objetivos de la acción exterior si bien algunos en particular se hubiesen asignado a políticas concretas.

<sup>65</sup> Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, doc. Consejo n.º. 2010/C 115/01, apdo. 7.3, párr. 4.

exteriores<sup>66</sup>. Dicho de otro modo, puede que el hecho de unificar en un mismo artículo los objetivos comunes de la política exterior de la Unión responda —más allá de a una loable voluntad política de garantizar la coherencia de la política exterior de la Unión— a una necesidad intrínseca a la propia naturaleza de la noción de seguridad, entendida como un concepto dinámico que para su efectiva realización requiere invertir en todas las dimensiones de la política exterior, es decir, recurrir tanto a la PESC como al ELSJ<sup>67</sup>.

Esta concepción vendría corroborada por el propio art. 43 TUE al reconocer que las misiones de la PCSD “podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”. En otras palabras, siendo la lucha contra el terrorismo un objetivo esencialmente predicable del ELSJ, la consecución del mismo requiere de la colaboración de otras dimensiones de la acción exterior europea, particularmente de la PESC, toda vez que el terrorismo —por su propia naturaleza— no conoce fronteras físicas. Así, aun cuando el objetivo de una organización criminal pueda limitarse —a primera vista— a una determinada zona geográfica —digamos en Oriente Próximo o en África— esta organización puede disponer a menudo de ramificaciones internacionales, en particular con el fin de atentar contra ciudadanos de la Unión.

No en vano, el nexo entre la PESC y la dimensión exterior del ELSJ no sólo se refleja en el Derecho originario, sino también se ve secundado por la práctica. En este sentido, hasta la fecha se han puesto en marcha hasta dos misiones civiles de la PCSD con mandatos explícitamente vinculados con la lucha contra el terrorismo internacional. En primer lugar, en junio de 2012, se estableció la misión EUAVSEC Sudán del Sur con el fin de reforzar la seguridad en el aeropuerto internacional de Juba para contrarrestar el riesgo de que el espacio aéreo sudanés fuese utilizado para desviar vuelos para perpetrar ataques

---

<sup>66</sup> Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, doc. Consejo n.º. 10715/16, aprobado por el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016, p. 5.

<sup>67</sup> En el Programa de Estocolmo, por ejemplo, el Consejo Europeo indica, a este respecto, que “reconoce que la PCSD y numerosas acciones exteriores en el ELSJ han tenido objetivos compartidos o complementarios. Las misiones de la PCSD también hacen una importante contribución a la seguridad interior de la Unión en sus esfuerzos por apoyar la lucha contra las formas graves de delincuencia transnacional en sus países de acogida, así como al respeto del Estado de Derecho”: Programa de Estocolmo..., *op cit.*, apdo. 7.1.



terroristas<sup>68</sup>. En segundo lugar, la EUCAP Sahel Níger se puso en marcha en julio de ese mismo año con el fin de responder a “la intensificación de las acciones terroristas y las consecuencias del conflicto en Libia han aumentado la urgencia de proteger a los ciudadanos y los intereses de la Unión en la región y de *prevenir la extensión de las amenazas a la Unión*, ayudando al tiempo a reducir las amenazas para la seguridad regional”<sup>69</sup>. Ambas misiones ponen de manifiesto cómo la posibilidad de recurrir a medios civiles, como el reforzamiento del sistema gestión de fronteras o de los servicios de policía de los Estados terceros afectados, no sólo facilita las misiones internacionales decididas por la Unión para garantizar el mantenimiento de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional<sup>70</sup>, sino también coadyuvan a la protección efectiva de los ciudadanos europeos<sup>71</sup>, toda vez que la estabilidad de los países vecinos evita el trasvase de amenazas a la Unión<sup>72</sup>.

La sinergia entre los instrumentos tradicionales de la PESC —en su dimensión de PCSD— y del ELSJ se hace también palpable en la cooperación policial y judicial penal con terceros Estados. Esta colaboración entre autoridades resulta esencial en la lucha contra las amenazas transfronterizas que ponen en riesgo la seguridad de la Unión, incluyendo el tráfico ilegal de personas, los delitos financieros o el terrorismo. La UE ha concluido numerosos acuerdos en este ámbito, en particular, los acuerdos de entrega, custodia y enjuiciamiento de sospechosos de cometer actos de piratería formalizados con la República de Mauricio y la República de Tanzania en el marco de la EUNAVFOR

---

<sup>68</sup> Decisión 2012/312/PESC del Consejo de 18 de junio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur (EUAVSEC-Sudán del Sur), v.c. 19.6.2012, considerando 3º.

<sup>69</sup> Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger), v.c. 17.7.2012, considerando 1º.

<sup>70</sup> Common Security and Defence Policy: The EUCAP Sahel Níger civilian mission, doc. del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

<sup>71</sup> No sólo hablamos de una amenaza directa—habiéndose sucedido en los últimos años ataques armados contra infraestructuras críticas como cuarteles militares— sino también de manera indirecta pues la actividad terrorista está provocando cientos de desplazamientos de la población local, aumentando la presión migratoria en las fronteras marítimas de países como Italia o España. Así, según FRONTEX, la situación geográfica de Níger es fundamental para los flujos migratorios hacia Europa: hasta un 90% de los migrantes procedentes de África Occidental viaja a través de Níger en su ruta hacia Libia para, posteriormente, tratar de alcanzar las costas europeas.

<sup>72</sup> La *Estrategia Europea de Seguridad* reconoce que “incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa”: “Estrategia Europea de Seguridad...”, *op. cit.* p. 35.

Somalia (Operación Atalanta)<sup>73</sup>. Esta operación militar tiene por objeto disuadir, prevenir y reprimir la comisión de actos de piratería frente a las costas de Somalia<sup>74</sup>, siendo éstos una amenaza para el suministro de ayuda humanitaria, para la navegación internacional y para la seguridad de las rutas marítimas comerciales<sup>75</sup>.

Ambos acuerdos ponen de manifiesto la interacción entre la PESC y la dimensión exterior del ELSJ pues —a priori— perseguirían una doble finalidad: por un lado, mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional<sup>76</sup> —objetivo recogido en el art. 21.2 c) TUE— a través de la prevención y lucha contra la piratería marítima en África Oriental y, por otro lado, la puesta a disposición de las autoridades policiales y judiciales de un tercer Estado de los sospechosos de cometer actos de piratería a los efectos de que puedan ejercer sus facultades de investigación y enjuiciamiento sobre estas personas<sup>77</sup>. Esta concepción holística e indivisible de la seguridad asumida por la UE demuestra, tal y como señala GARCÍA ANDRADE<sup>78</sup>, que no solo muchas de las misiones de la PESC/PCSD permiten alcanzar objetivos del ELSJ<sup>79</sup>, sino que los mecanismos de estas últimas políticas —por ejemplo, la cooperación judicial y policial— son concebidos como un medio para la consecución de objetivos perseguidos por aquéllas<sup>80</sup>. Habiendo celebrado el Consejo

---

<sup>73</sup> Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, v.c. 12.05.2016.

<sup>74</sup> *Ibid.* art. 1.

<sup>75</sup> Resoluciones del CSNU 1814, 1816 y 1838 (2008) relativas a la situación en Somalia.

<sup>76</sup> En 2008, la Resolución 1846 del CSNU declaró que “que los incidentes de piratería y robo a mano armada cometidos contra buques en las aguas territoriales de la República Federal de Somalia y en alta mar frente a sus costas agravan la situación en dicho país, que *sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región*”: Resolución 1846 (2008), aprobada por el CSNU en su 6026ª sesión, celebrada el 2 de diciembre de 2008, párr., 14º del preámbulo.

<sup>77</sup> En la Resolución 1816 (2008), el CSNU exhortó a los Estados a cooperar “en la investigación y el enjuiciamiento de las personas responsables de actos de piratería y robo a mano armada frente a la costa de Somalia”. Por ello, el régimen jurídico de la Operación Atalanta prevé la participación de terceros Estados, cuyo marco será establecido en los acuerdos internacionales que la Unión celebre a los efectos de fijar las condiciones de entrega de las personas capturadas para el ejercicio de la competencia jurisdiccional por parte del tercer Estado en cuestión: Resolución 1816 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5902ª sesión, celebrada el 2 de junio de 2008, considerando 11; Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, *op. cit.*, art. 10.6.

<sup>78</sup> GARCÍA ANDRADE, P., “EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally”, *Common Market Law Review*, 2018, p. 184.

<sup>79</sup> Así es, la piratería —comprendida en la lucha contra la delincuencia internacional— también se erige como una amenaza que potencialmente puede socavar—directa o indirectamente— la seguridad de los ciudadanos de la Unión. Hablamos de una forma de delincuencia que apresa pesqueros —muchos de ellos europeos— con el fin de secuestrar a sus ocupantes y apropiarse de sus recursos naveros a los efectos de ser utilizarlos para el tráfico de personas, armas y drogas que eventualmente pueden terminar recalando en suelo europeo.

<sup>80</sup> En este sentido, resultaría inconcebible que una misión cuyo objetivo es la salvaguarda de la seguridad internacional no culmine con un procesamiento de los sospechosos, debiendo evitar situaciones de

sendos acuerdos sobre la base del artículo 37 TUE, se podría llegar a especular si la Unión puede concluir válidamente un acuerdo de entrega de prisioneros sobre una base jurídica de la PESC, aun cuando el acuerdo “presenta sin duda un cierto parentesco” con el ELSJ<sup>81</sup>.

Otro ejemplo donde se produce esta interacción entre las misiones de la PCSD y los mecanismos del ELSJ sería la Operación EUBAM Libia, si bien en este caso en el terreno de la cooperación operacional en materia de fronteras. De acuerdo con la Decisión 2013/233, la misión tiene por objeto ayudar a las autoridades libias en el desarrollo de estructuras de seguridad del Estado, en especial en el ámbito de la gestión fronteriza por tierra, mar y aire en el corto plazo e impulsar una estrategia más amplia de gestión integral de las fronteras a largo plazo<sup>82</sup>. Así, a través de una misión civil de gestión de crisis basada en el Título V del TUE se contribuye, de manera simultánea, a la mejora en el control de los flujos migratorios dirigidos hacia la UE, a partir del desarrollo de actividades más propias del ELSJ como la formación, asesoramiento, tutela y apoyo de las autoridades libias en materia de control y gestión de fronteras<sup>83</sup>. Para DASHWOOD, misiones como la EUBAM Libia revelan que existe un incipiente número de misiones civiles implementadas bajo el paraguas de la PCSD que abarcan actividades que bien podrían ser desarrolladas para alcanzar objetivos complementarios del TFUE<sup>84</sup>. En consecuencia, resulta cuestionable que el objetivo de la EUBAM Libia se circunscriba a la reconstrucción post-conflicto del país, toda vez que una parte importante de la misión gira en torno a la seguridad de las fronteras de la Unión, incluyendo entre sus funciones más visibles actividades de formación específica en salvamento marítimo y rescate de migrantes en el mar.

---

impunidad ofreciendo la posibilidad de entregar a estas personas a las autoridades policiales y judiciales de un Estado de la región.

<sup>81</sup> Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, *op. cit.*, apdo. 61.

<sup>82</sup> Decisión 2013/233/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2013 sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), v.c. 17.12.2018, art. 2.

<sup>83</sup> *Ibid.* art. 3.

<sup>84</sup> DASHWOOD, A., “Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences”, en DASHWOOD, A. y MARESCEAU, M. (eds), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 89. En este sentido, basta con señalar que, en lugar de recurrir a la PCDS, habría sido posible hacer uso de las capacidades de la Agencia FRONTEX en materia de gestión fronteriza: GARCÍA ANDRADE, P., “La Delimitación entre la PESC y el resto de la Acción Exterior de la UE...”, *op. cit.*, p. 304.

Precisamente, otra de las misiones que plantea interrogantes acerca de si habría sido posible recurrir a las capacidades de órganos competentes en el ámbito del ELSJ, como FRONTEX o EUROPOL, es la operación EUNAVFOR MED (más conocida como Operación Sophia)<sup>85</sup>. El objetivo principal de esta misión militar es “desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional”, siendo considerada, además, una medida de contribución a garantizar la estabilidad de la región<sup>86</sup>. Sin embargo, como recalca PONCELA SANCHO<sup>87</sup>, a pesar de que, sobre el papel, el rescate de migrantes no forma parte del mandato explícito de la operación, lo cierto es que se trata de uno de los aspectos en los que mayores logros se han alcanzado, ampliando además progresivamente sus tareas de vigilancia marítima fronteriza y de entrenamiento y apoyo a la Guardia Costera y a la Marina libias en tareas policiales y de rescate en alta mar<sup>88</sup>. Cabría pues preguntarse si la Operación Sophia, fundada en el art. 43 TUE, persigue únicamente objetivos de seguridad y defensa al contribuir a la estabilidad de la región en la lucha contra la trata de personas o si su finalidad —principal o adicional— es prevenir los flujos de migración irregular con destino a la Unión, en cuyo caso habría sido deseable añadir una base jurídica del ELSJ<sup>89</sup>.

A pesar de que este enfoque multidimensional e integrado que desde la Unión se promueve para la resolución de crisis y conflictos —combinando mecanismos de la PESC y del ELSJ— puede resultar el más adecuado desde un punto de vista pragmático, habida cuenta que muchas de las prioridades de la dimensión exterior del ELSJ pueden encuadrarse como propias de la PESC y viceversa, la complejidad del marco institucional

---

<sup>85</sup> Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), v.c. 19.5.2015.

<sup>86</sup> *Ibid.* Art. 1. Para ACOSTA, desde el momento en el que la EUNAVFOR MED asume diversas competencias en materia de seguridad interior y exterior en el marco de la *Estrategia de Seguridad Marítima*, debería procederse a una modificación de su mandato para ajustarse mejor a la realidad de la misión llevada a cabo, en particular en lo que se refiere a su coordinación con FRONTEX (ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., “Sobre el ámbito competencial de las operaciones de la Paz: el enfoque de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 12, 2018, pp. 39-40). TARDY se pronuncia en este mismo sentido, añadiendo que, además de convertirse en una operación de rescate, la Operación Sophia ha adquirido una dimensión eminentemente policial, algo que empieza a ser común en las operaciones de la PCSD como Atalanta o Althea (TARDY, T., “Operation Sophia’s world. Changes and challenges”, European Union Institute for Security Studies (EUISS), noviembre 2017, p. 3).

<sup>87</sup> PONCELA SANCHO, A. J., “EUNAVFOR MED Sophia: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, doc. marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE, publicado el 17 de enero de 2019, p. 11.

<sup>88</sup> *Ibid.* Decisión (PESC) 2015/778, v.c. 1.10.2019, art. 2 bis.

<sup>89</sup> ESTRADA CAÑAMARES, M., “Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)”, *European Papers-European Forum*, vol. 1, 2016, pp. 185-191.

y competencial de la UE obstaculiza significativamente la coherencia y la eficiencia de este tipo de acciones. En efecto, si bien las misiones persiguen el objetivo de salvaguardar la seguridad más allá de las fronteras de la Unión, también pueden contribuir a la consecución de objetivos propios del ELSJ, siendo cuestionable que determinadas misiones desplegadas por la Unión deban basarse exclusivamente en el TUE, so pena de vulnerar el art. 40 TUE.

Ahora bien, la pregunta a este respecto es cómo el TJUE puede delimitar aquellos ámbitos competenciales de la PESC y del resto de la acción exterior de la Unión donde resulta particularmente complejo distinguir entre los aspectos internos y externos de la seguridad de la Unión. En otras palabras, ¿cuándo las medidas pertenecen esencialmente a la política antiterrorista o a la política común de inmigración de la UE con el fin de establecer un ELSJ y cuándo tienen como objetivo principal promover la paz y la seguridad internacional como parte de la PESC? A esta pregunta trataré de dar una respuesta en el siguiente capítulo.

### III.LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA: SU TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL

#### CAPÍTULO III. PESC o ELSJ, ¿DÓNDE DIBUJAR LA LÍNEA DIVISORIA?

Para determinar la correcta elección de la base jurídica de un acto el TJUE tradicionalmente ha aplicado el “test del centro de gravedad”. Según esta doctrina jurisprudencial, la base jurídica de un acto ha de basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de la decisión impugnada<sup>90</sup>, así como al contexto en el que se enmarca la decisión en cuestión<sup>91</sup>. Nótese que, tratándose de un acuerdo internacional el acto impugnado, resultaría procedente examinar la base jurídica de la decisión de conclusión del Consejo, si bien la aplicación de esta doctrina conduce a analizar la finalidad y contenido del acuerdo, debiendo examinar los objetivos de las partes (es decir, los de la Unión)<sup>92</sup>. Para el supuesto en el que el acto persiga simultáneamente dos objetivos procederá examinar si uno de esos objetivos puede calificarse de principal frente al carácter accesorio del otro, debiendo retener como base jurídica la correspondiente al componente principal de la medida<sup>93</sup>. Si, por el contrario, en un mismo acto concurren dos objetivos o componentes que están vinculados de manera inseparable, el acto deberá fundarse, de manera excepcional, en las distintas bases jurídicas pertinentes, a excepción de que los procedimientos de adopción previstos en ellas resultasen incompatibles entre sí<sup>94</sup>.

En tanto en cuanto el nuevo art. 21.2 TUE unifica los objetivos de toda la acción exterior de la UE, la aplicación de esta doctrina puede resultar problemática en el marco del Tratado de Lisboa. En principio, esta cuestión se podría resolver acudiendo a los objetivos específicos de cada política, tal y como figuran en el art. 67 TFUE para el ELSJ. Sin

---

<sup>90</sup> STJCE de 11 de junio de 1991, *op.cit.*, apdo. 10; STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdo. 42.

<sup>91</sup> STJUE de 26 de septiembre de 2013, asunto C-431/11, *Reino Unido c. Consejo*, apdo. 48; STJUE de 27 de febrero de 2014, asunto C-656/11, *Reino Unido c. Consejo*, apdo. 50, y STJUE de 18 de diciembre de 2014, asunto C-81/13, *Reino Unido c. Consejo*, apdo. 38.

<sup>92</sup> GARCÍA ANDRADE, P., “La base jurídica de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE...”, *op. cit.* p. 140.

<sup>93</sup> STJCE de 11 de junio de 1991, *op. cit.*, apdo. 17 y ss.; STJCE de 20 de mayo de 2008, *op. cit.*, apdos. 73 y ss; STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdos. 43 y ss.

<sup>94</sup> STJCE de 11 de junio de 1991, *op. cit.*, apdos. 17-21; STJCE de 10 de enero de 2006, *op. cit.*, apdo. 52.

embargo, la falta de objetivos propios de la PESC tras la reforma de Lisboa impediría recurrir a esta solución. No en vano, el AG BOT en el asunto *Sanciones*<sup>95</sup>, si bien siendo consciente del carácter omnicompreensivo del art. 21.2 TUE, propone una suerte de “examen retrospectivo” de los objetivos recogidos en el citado artículo. Remitiéndose al (antiguo) art. 11 TUE —precepto que antaño regulaba los objetivos específicos de la PESC— el AG BOT llega a la conclusión de que los objetivos incluidos en las letras a, b y c “forman parte de los que tradicionalmente se asignan a la PESC” al coincidir en esencia con los que se le atribuían antes de la reforma operada por Lisboa<sup>96</sup>. En este sentido, las acciones de la UE que persigan el objetivo de preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional deberían considerarse dentro de la esfera de la PESC.

A este respecto cabría señalar que no parece que interpretar las vigentes disposiciones de los Tratados a través del prisma de versiones derogadas sea la mejor solución para delimitar los objetivos de cada una de las políticas, toda vez que ello no sólo supondría, como remarca HILLION<sup>97</sup>, diluir las últimas modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, sino directamente contravenir el espíritu de la reforma. En efecto, si los autores de los Tratados hubiesen querido atribuir objetivos propios a la PESC, los habrían especificado en el capítulo correspondiente del TUE. Sin embargo, se optó por unificar bajo un único epígrafe los objetivos comunes a toda la acción exterior de la Unión<sup>98</sup>.

Si bien esta teoría del AG BOT no parece haber sido acogida de manera satisfactoria por parte de la doctrina —ni por el propio TJUE que no la tuvo en cuenta a la hora de pronunciarse sobre la elección de la base jurídica—, la distinción entre la seguridad interna e internacional formulada en el asunto *Mauricio* no parece resultar menos controvertida. Reconociendo que su delimitación “no es siempre evidente ya que el desarrollo de una forma de criminalidad en una región determinada puede constituir a la vez un peligro para la seguridad interior de la Unión y para la estabilidad de la región

---

<sup>95</sup> STJUE de 19 de julio de 2012.

<sup>96</sup> Conclusiones del AG BOT presentadas el 31 de enero de 2012, asunto C-130/10 (o asunto *Sanciones*), Parlamento c. Consejo, apdo. 63.

<sup>97</sup> HILLION, C., “A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, en CREMONA, M., THIES, A. (eds), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, 2014, p. 22.

<sup>98</sup> DE BAERE, G., VAN DEN SANDEN, T., “Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action”, *European Constitutional Law Review*, vol. 12, nº 1, 2016, p. 106.

afectada”<sup>99</sup>, el AG BOT defendió que las medidas relativas al ELSJ, sean de carácter puramente interno o tenga una proyección externa, deben adoptarse con el fin de hacer progresar la libertad, la seguridad y la justicia “en la Unión”<sup>100</sup>. Ello implicaría que un acuerdo internacional sobre cooperación judicial o policial en materia penal puede basarse en una disposición del ELSJ sólo si a resultas de dicha cooperación se coadyuva a la consecución de un espacio sin fronteras, es decir, que exista un “relación directa” entre la finalidad de la medida y la “seguridad interior de la Unión”. En cambio, una acción de la Unión estará vinculada a la PESC cuando su objetivo prioritario sea la paz, la estabilidad y la evolución democrática en una región “fuera de la Unión”<sup>101</sup>. Lo relevante— por tanto— a estos efectos es que la dimensión exterior del ELSJ “reviste un carácter funcional e instrumental” con respecto a los objetivos fijados en el artículo 3 TUE, apartado 2, y en el artículo 67 TFUE o, dicho de otro modo, no constituye un fin en sí mismo, sino que se trata de un medio para la consecución de un espacio sin fronteras para los ciudadanos de la Unión<sup>102</sup>.

Varias puntualizaciones cabrían hacer al respecto. En primer lugar, siendo cierto que las competencias externas implícitas del ELSJ han de deducirse de los objetivos propios de las competencias internas, no menos cierto es que el ELSJ también debe perseguir los objetivos transversales del art. 21.2 TUE. Así, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional es —aún cuando pueda resultar paradójico— un objetivo predicable también del ELSJ. Otra cosa es que los medios e instrumentos con los que cuenta la PESC/PCSD —tal y como se señaló en el capítulo anterior<sup>103</sup>— puedan resultar más apropiados para combatir amenazas de naturaleza

---

<sup>99</sup> Conclusiones del AG BOT presentadas el 30 de enero de 2014, asunto C-658/11 (o asunto *Mauricio*), *Parlamento c. Consejo*, apdo. 113.

<sup>100</sup> El AG BOT alega que la construcción de un ELSJ “es en beneficio de los ciudadanos de la Unión” y, en consecuencia, se debe delimitar la dimensión externa del ELSJ teniendo en cuenta de manera prioritaria “las funciones políticas internas”: *Ibid.* apdo. 109.

<sup>101</sup> *Ibid.* apdo. 112. En estos mismos términos parece razonar la AG KOKOTT en el asunto *Tanzania* para determinar que el acuerdo de cooperación policial y judicial con el país africano no contribuye de manera específica a la seguridad interna de la Unión, sino que persigue más bien promover la seguridad internacional fuera del territorio de ésta al “combatir la piratería en los mares de todo el mundo”: Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 25 de octubre de 2015, *op. cit.*, apdos. 66 y 67.

<sup>102</sup> *Ibid.* apdo. 111. *Vid.*, en este sentido, Report by the Presidency on European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs, doc. Consejo n°. 7653/00, aprobado por el Consejo Europeo el 6 de junio de 2000, p. 5.

<sup>103</sup> *Vid.* Capítulo II, Parte primera, parr. 4.



internacional, pero no podemos descartar *prima facie* la posibilidad de que el ELSJ sea utilizado para luchar contra el terrorismo más allá de sus fronteras<sup>104</sup>.

Por otro lado, la distinción entre seguridad interna e internacional a penas tiene soporte en el Derecho originario, debiendo el ELSJ garantizar “un nivel elevado de seguridad” que no es lo mismo que “seguridad interior”<sup>105</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, cabría tener en cuenta que ciertamente el enfoque teleológico del ELSJ revela una orientación interna de sus políticas pues es *la Unión* la que ofrece a *sus ciudadanos* un espacio sin fronteras interiores (artículo 3 TUE, apartado 2, y artículo 67 TFUE, apartado 2) y, por tanto, la competencia externa debe utilizarse para la construcción de ese espacio<sup>106</sup>. No obstante, explícitamente el ELSJ debe garantizar la seguridad en un sentido omnicompreensivo, sin distinción entre seguridad interior e internacional.

Por último, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, la frontera entre seguridad interna e internacional está lejos de ser nítida y fácilmente delimitable. Los términos en los que la Unión ha definido la noción de seguridad, presentando un carácter holístico, multidimensional e indivisible, hacen que su delimitación en la práctica resulte prácticamente imposible. En este sentido, hasta formas de criminalidad que se originan en las partes más recónditas del mundo pueden erigirse igualmente como una potencial amenaza para la seguridad interna de la Unión. En el asunto *Tanzania*, el argumento que la AG KOKOTT aduce para concluir que el acuerdo con el país africano únicamente persigue promover la seguridad internacional fuera del territorio de la Unión descansa en un criterio de carácter puramente geográfico. Así, la AG no aprecia una relación específica con la seguridad “dentro de la Unión” pues la cooperación con Tanzania no consiste en combatir y perseguir penalmente la piratería frente a las costas europeas, “sino en el mucho más lejano Cuerno de África”. Este argumento debe ser a todas luces descartado pues no sólo las misiones de la PCSD pueden contribuir de manera muy

---

<sup>104</sup> De hecho, las medidas restrictivas dirigidas contra personas y entidades sobre movimiento de capitales y pagos que pueden adoptarse al amparo del art. 75 TFUE —disposición del ELSJ— indudablemente pueden contribuir a combatir el terrorismo internacional restringiendo su financiación para salvaguardar la paz y la seguridad internacional: STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdo. 63.

<sup>105</sup> *Vid.* Capítulo II, Parte I, parr. 4.

<sup>106</sup> Según la teoría de las competencias implícitas, la competencia externa se deriva de la existencia de una competencia explícita interna. Por tanto, habida cuenta de que los Tratados otorgan a la UE competencias explícitas en el ámbito del ELSJ, esta última debe tener competencias análogas para celebrar en ese mismo ámbito acuerdos con países de fuera de la UE, eso sí, siempre que coadyuven a la consecución de ese espacio sin fronteras.

relevante a la seguridad interna de la Unión —incluso en el todavía más lejano Sudán del Sur si en términos geográficos nos referimos<sup>107</sup>— sino que este argumento no parece ser congruente con la práctica hasta la fecha desplegada por la Unión. Así, por ejemplo, la misión EUBAM Libia —mucho más próxima a las costas italianas— sigue siendo una misión adoptada bajo el paraguas de la PCSD, aun cuando sus vínculos con el ELSJ son más que evidentes<sup>108</sup>.

Ante la imposibilidad de recurrir a un enfoque puramente teleológico — siendo la seguridad un objetivo perseguido tanto por la PESC como por el ELSJ— para determinar la correcta elección de la base jurídica de un acto, un examen del contenido de la decisión impugnada —tal y como exige el “test del centro de gravedad”— podría resultar una vía más fructífera. Si nos ceñimos al contenido de los Acuerdos de cooperación con Mauricio y Tanzania, la conclusión debería ser que éstos presentan un articulado que está íntimamente ligado con aspectos a los que se refieren los arts. 82 y 87 TFUE. En este sentido se pronuncia la AG KOKOTT al indicar que estos Acuerdos “contienen numerosas disposiciones típicas de la cooperación judicial transfronteriza en materia penal y de la cooperación policial transfronteriza”<sup>109</sup>. En consecuencia, tendrían razón el Parlamento y la Comisión que defendían que los Acuerdos deberían haberse fundado en el Título V del TFUE<sup>110</sup>.

Sin embargo, ni para la AG ni —a la postre— para el TJUE es suficiente esta “proximidad material” con respecto a los arts. 82 y 87 TFUE para poder afirmar que las disposiciones sobre el ELSJ deban erigirse como *sedes materiae* de los Acuerdos UE-Mauricio y UE-Tanzania en cuestión. Lo relevante a estos efectos es que éstos se insertan “en un contexto” de política exterior y de seguridad, toda vez que su objetivo es—argumenta el

---

<sup>107</sup> Vid. Capítulo II, Parte primera, parr. 7.

<sup>108</sup> El AG BOT en el asunto *Sanciones* abordó la posibilidad de emplear un criterio geográfico a los efectos de delimitar cuándo se entiende que se está combatiendo el terrorismo doméstico y el terrorismo internacional, demostrando la imposibilidad práctica de aplicar tal distinción. En este sentido, el AG razonaba que “si un grupo terrorista que normalmente actúa dentro de la Unión decidiera colaborar en un momento dado con otros grupos terroristas que persigan objetivos similares y que estén situados fuera del territorio de la Unión, ¿perderían las personas y entidades vinculadas al primer grupo su condición de terroristas «internos» para convertirse en terroristas «externos», o incluso en terroristas «internacionales»?”: Conclusiones del AG BOT presentadas el 31 de enero de 2012, *op. cit.*, apdo. 76.

<sup>109</sup> Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, *op. cit.*, apdos. 60 y 61; STJUE de 14 de junio de 2016, *op. cit.*, apdo. 47.

<sup>110</sup> MATERA, C., WESSEL, R., “Context or Content? Legal Basis for EU International Agreements”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º. 49, 2014, p. 1051.

Tribunal— “establecer un mecanismo esencial para contribuir a la consecución efectiva de los objetivos de la Operación Atalanta”, reforzando así la cooperación internacional en materia de represión de los actos de piratería al definir un marco legal y luchando contra la impunidad de dichas personas conforme al mandato establecido por el CSNU<sup>111</sup>. Su “íntima vinculación” con la Operación Atalanta no solo implicaría que, de no existir ésta, los Acuerdos carecerían de objeto, sino que éstos son primordiales para implementar aquélla, pues “ninguna persona capturada por la EUNAVFOR podría ser entregada a los terceros Estados de la región”, lo que podría entorpecer, e incluso obstaculizar, la consecución de los objetivos perseguidos<sup>112</sup>. En tanto en cuanto los Acuerdos serían “accesorios” a la acción principal de la EUNAVFOR, la Decisión impugnada se habría fundamentado correctamente en el art. 37 TUE como única base jurídica material, desestimando el Tribunal las pretensiones del Parlamento de que los Acuerdos fuesen fundados adicionalmente en el Título V del TFUE<sup>113</sup>.

De nuevo aquí cabría hacer varias matizaciones a las conclusiones del Tribunal. En primer lugar, se aprecia tanto por parte de la AG como por parte del propio TJUE una excesiva atención a la finalidad en detrimento del contenido del acto, cuando la doctrina del “test del centro de gravedad”, al menos en su formulación original, no concede una especial prevalencia a uno de los elementos o criterios de análisis respecto del otro. Además, siendo cierto que el “contexto” en el que se inscribe el acto ya había sido tomado en consideración en sentencias anteriores<sup>114</sup>, parece que en el asunto *Tanzania* asciende en el escalafón, hasta el punto de situarse al mismo nivel que la finalidad y el contenido del acto como elementos centrales de la mencionada doctrina<sup>115</sup>.

En segundo lugar, para el análisis del “contexto” en el cual se enmarcan los Acuerdos se aprecia que el Tribunal otorga una mayor relevancia a los objetivos propios de la Operación Atalanta, más allá de los objetivos de los Acuerdos *per se*, siendo determinante la previa existencia de resoluciones del CSNU como antesala para situarnos en el marco

---

<sup>111</sup> *Ibid* (STJUE). apdo. 49.

<sup>112</sup> En este sentido, el Acuerdo estaría contribuyendo a la consecución de los objetivos de la operación — mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional— permitiendo evitar que los responsables de actos de piratería quedasen impunes: *Ibid.* apdos. 51-54.

<sup>113</sup> *Ibid.* apdos. 55 y 56.

<sup>114</sup> STJCE, *op. cit.*, apdos. 17-21; STJCE de 10 de enero de 2006, *op. cit.*, apdo. 52.

<sup>115</sup> SÁNCHEZ TABERNERO, S. R., “The choice of legal basis and the principle of consistency in the procedure for conclusion of international agreements in CFSP contexts: Parliament v. Council (Pirate-Transfer Agreement with Tanzania)”, *Common Market Law Review*, n.º. 54, 2017, p. 907.

de la PESC<sup>116</sup>. En este sentido, si bien el mencionado “test del centro de gravedad” prescribe que la base jurídica de un acto ha de basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido *de la decisión impugnada*<sup>117</sup>, en el asunto *Tanzania* el Tribunal opta por definir la base jurídica del Acuerdo, no a la luz de la finalidad y del contenido del acto controvertido —en este caso el Acuerdo UE-Tanzania— sino a la luz de otro acto diferente: la Acción Común 2008/851/PESC que es la que instituye la Operación Atalanta. Dicho de otro modo, parece que Tribunal confirma una nueva línea jurisprudencial al hacer descansar la determinación de la base jurídica de un acto que —de acuerdo con la Sentencia— es “accesorio” en el contenido y finalidad del acto preponderante<sup>118</sup>.

Esta forma de proceder del Tribunal, además de decantar la balanza claramente en favor de la PESC —ignorando que el contenido de los Acuerdos se asemeja al articulado de un acuerdo de asistencia judicial penal—, parece sesgada por el hecho de que el Consejo hubiese “contextualizado” la Acción Común en el marco de una Resolución del CSNU, habida cuenta de que los ejemplos prácticos demuestran que muchas de las misiones que son desarrolladas en el marco legal de la PESC presentan vínculos —en algunos casos muy estrechos— con materias ligadas al ELSJ, como la gestión de fronteras o la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. En este sentido, no sólo no resulta evidente que la Operación Atalanta sea exclusivamente una operación de la PESC, sino que no siempre un instrumento diseñado para complementar una Decisión necesariamente tiene que perseguir la misma finalidad que el acto principal<sup>119</sup>, especialmente desde el momento en el que la UE aboga por un enfoque “multidimensional” en relación con la resolución de crisis y conflictos<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> STJUE de 14 de junio de 2016, *op. cit.*, apdo. 50.

<sup>117</sup> STJUE de 27 de febrero de 2014, *op. cit.*, apdo. 48.

<sup>118</sup> GATTI, M., “Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSL versus CFSP”, en NEFRAMI, E., GATTI, M., *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, vol. 16, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, pp. 105-106. En este mismo sentido se pronuncian MATERA, C., WESSEL, R., *op. cit.*, p. 1055.

<sup>119</sup> STJCE de 20 de mayo de 2008, *op. cit.*, apdos. 51 y 86-88.

<sup>120</sup> Precisamente, la Operación Atalanta forma parte de este enfoque multidisciplinar de la UE sobre Somalia, que engloba, no solo misiones militares, sino también gestiones diplomáticas, ayuda para el desarrollo y ayuda humanitaria. Desde mi punto de vista, resulta igual de importante para garantizar la seguridad internacional en la región el enjuiciamiento de los piratas —evitando que queden impunes y sigan cometiendo delitos— como la ayuda al desarrollo, garantizando así un medio de subsistencia a la población local más allá del robo de buques para traficar con ellos. Sin embargo, mientras que ésta se configura como una política “independiente”, la cooperación judicial y penal se aborda bajo el paraguas de la PESC, cuando cada una de las ellas persigue objetivos complementarios pero diferentes.

De hecho, de conceder —tal y como abogan la AG y el Tribunal— mayor preponderancia a la finalidad sobre el contenido del acto, posiblemente muchas de las misiones de la PCSD debieren ser encuadradas en el marco del ELSJ, siendo muchas de estas misiones concebidas como un medio para la consecución de objetivos perseguidos por éste. Un ejemplo claro sería la Operación Sophia. Si realizamos un análisis centrado en el contenido específico de las actividades que se llevan a cabo —como el apresamiento e inutilización de los buques sospechosos de traficar con personas— no cabe duda de que se trataría de una operación eminentemente militar que pertenece al ámbito de la PCSD. Sin embargo, si concedemos mayor preponderancia a la finalidad sobre el contenido del acto, a semejanza de lo que ocurre en el asunto *Tanzania*, muy probablemente esta operación debió ser fundada —única o al menos adicionalmente— en el Título V del TFUE, en particular en la política de inmigración de la UE, toda vez que esta operación responde a la oleada masiva de migrantes que trataban de cruzar el Mar Mediterráneo desde Libia a principios de 2015, “contextualizada” además en la Resolución 2240 (2015) del CSNU que exhortaba a la comunidad internacional a intervenir para evitar que se siguiesen sucediendo las muertes de miles de estos migrantes<sup>121</sup>.

En tercer lugar, parecería que tanto la AG como el Tribunal sobrevaloran la necesidad de la celebración de los acuerdos de cooperación policial y judicial para la efectiva consecución de los objetivos de la Operación Atalanta. Es cierto —como recalca el Tribunal— que el Acuerdo UE-Tanzania es “accesorio” a la misión de EUNAVFOR, quedando despojado de su objeto para el supuesto del cese de la actividad de dicha fuerza, pero la Operación Atalanta no depende de la celebración de tales Acuerdos hasta el punto de “obstaculizar” la consecución de los objetivos perseguidos. En este sentido, de acuerdo con el art. 12.1 de la Acción Común 2008/851/PESC<sup>122</sup>, las personas sospechosas de cometer actos de piratería detenidas por la EUNAVFOR *pueden* ser procesadas, no sólo por terceros Estados, sino también por las propias autoridades competentes del Estado miembro cuyo pabellón enarbole el buque que haya realizado la detención. De hecho, solo en el supuesto en el que este último “no pueda o no desee ejercer su

---

<sup>121</sup> VAN ELSUWEGE, P., “Securing the Institutional Balance in the Procedure for Concluding International Agreements: European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)”, *Common Market Law Review*, 52, 2015, p. 1396.

<sup>122</sup> Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, *op. cit.*, art. 12.

jurisdicción” se prevé la facultad —reitero el carácter potestativo— de que el sospechoso sea entregado a un tercer Estado que desee ejercer su jurisdicción, siendo en tal caso necesario —ahora sí con carácter imperativo— formalizar los correspondientes acuerdos de cooperación en materia policial y judicial<sup>123</sup>. Parece, por lo tanto, que los acuerdos con Mauricio y Tanzania, tal y como señala GATTI<sup>124</sup>, no son un simple corolario de la Operación Atalanta, sino que constituyen una genuina expresión de la voluntad de los Estados miembros en materia de política criminal<sup>125</sup>. Dicho de otro modo, en lugar de enjuiciar a los piratas por sí mismos, los Estados Miembros decidieron “externalizar” el enjuiciamiento a terceros países, celebrando a tal efecto acuerdos de cooperación por parte de la Unión. En consecuencia, dado que la celebración de estos Acuerdos se enmarca en la política de cooperación policial y judicial en asuntos penales de la Unión, no parece descabellado pensar que habría sido conveniente incluir —al menos— los arts. 82 y 87 TFUE entre las bases jurídicas de estos Acuerdos.

A luz de las consideraciones expresadas en los párrafos precedentes, parece que la solución más apropiada habría sido fundar el Acuerdo UE-Mauricio y el Acuerdo UE-Tanzania adicionalmente en la base jurídica correspondiente del TFUE, habida cuenta de que ambos acuerdos presentan dos componentes que resultan inseparables, PESC y cooperación policial y judicial, sin que uno de ellos se erija como principal o preponderante respecto del otro. Ahora bien, ¿resulta posible recurrir a una doble base jurídica PESC-TFUE?

---

<sup>123</sup> *Ibid.* art. 12.2.

<sup>124</sup> GATTI, M., *op. cit.*, p. 105.

<sup>125</sup> De hecho, la prueba más evidente de que el Acuerdo UE-Tanzania no era imprescindible para el efectivo desenvolvimiento de la Operación Atalanta es que no siempre los sospechosos de cometer actos de piratería fueron entregados a terceros Estados. Así, en el año 2015 la Audiencia Nacional condenó a 16 años y medio de prisión a seis piratas por intentar abordar el atunero de origen vasco “Izurdia”, piratas que habían sido capturados en el marco de la EUNAVFOR Somalia.

#### CAPÍTULO IV. ¿UNA DOBLE BASE JURÍDICA PESC-TFUE?

Pronunciarse sobre esta compleja cuestión exige previamente abordar el alcance del nuevo art. 40 TUE, sustituto del ya derogado art. 47 TUE, cuyas implicaciones todavía están por precisar, pero que sin duda tiene una importante incidencia en la pregunta que nos ocupa. En este sentido, si en el marco del (antiguo) art. 47 TUE la UE, cuando actuaba al amparo del capítulo segundo del Título V del TUE consagrado a la PESC, no podía adoptar una medida que, a luz de su finalidad y su contenido, podía válidamente ser adoptada tomando como fundamento el TCE (hoy TFUE), ahora tampoco puede en sentido inverso. Así, la UE tampoco puede recurrir a una base jurídica del TFUE cuando, de acuerdo con los procedimientos y el alcance de las atribuciones institucionales, se trate de una competencia atribuida a la PESC.

A pesar de que el TJUE todavía no se ha pronunciado sobre el alcance de la nueva redacción del art. 40 TUE, sí que lo hizo con respecto al (antiguo) art. 47 TUE, excluyendo la posibilidad de que un mismo acto tuviese como fundamento una doble base jurídica correspondiente a la PESC y al antiguo TCE, dando prioridad a la base jurídica del primer pilar con el fin de salvaguardar el acervo comunitario<sup>126</sup>. Parece, sin embargo, que con la nueva orientación del art. 40 TUE, convertido ahora en una cláusula de “*no afectación mutua*”, no puede derivarse que los autores de los Tratados pretendan una tutela reforzada del antiguo pilar comunitario, protegiendo hoy en términos recíprocos tanto las atribuciones competenciales del TUE como del TFUE. De hecho, desde la reforma operada por el Tratado de Lisboa, como remarca la AG KOKOTT<sup>127</sup>, el TJUE no ha excluido—al menos explicativamente— la posibilidad de recurrir a lo que ahora podríamos calificar de doble base jurídica “inter-sectores” cuando, de conformidad con el “test del centro de gravedad”, en un mismo acto concurren dos objetivos que estén vinculados de manera inseparable, no presentando uno de ellos un carácter preponderante sobre el otro<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> STJCE de 20 de mayo de 2008, *op. cit.*, apdos. 76-77.

<sup>127</sup> Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, *op. cit.*, apdo. 53.

<sup>128</sup> Frente a la terminología empleada antes del Tratado de Lisboa para definir la doble jurídica entre dos pilares (“inter-pilares”), WESSEL propone el término “inter-sectores”, toda vez que los pilares, al menos formalmente, fueron abolidos: WESSEL, R., “Cross-pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements”, en HILLION, C., KOUTRAKOS, P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 52.

Sin perjuicio de lo anterior, la imposibilidad de recurrir a una doble base jurídica PESC-TFUE podría venir de la mano de la incompatibilidad de los procedimientos decisorios aplicables, habida cuenta de que en el marco de la PESC la regla habitual de votación en el Consejo es la unanimidad, siendo la participación del Parlamento Europeo meramente testimonial. Por el contrario, en las políticas reguladas en el TFUE, la participación de este último es mucho más relevante, adoptando de consuno con el Consejo, que decide generalmente por mayoría cualificada, un acto o decisión en el cauce del procedimiento legislativo ordinario. En el pasado, el TJUE ha considerado incompatible el antiguo procedimiento de cooperación, precedente del actual procedimiento de codecisión, con el voto por unanimidad en el Consejo previa consulta al Parlamento<sup>129</sup>, siendo extensible este enfoque, en el marco post-Lisboa, por lo que respecta a la imposibilidad de combinar el procedimiento legislativo ordinario con el poder decisorio del Consejo por unanimidad y la mera información al Parlamento<sup>130</sup>.

Siendo esto así, resultaría improbable que, por ejemplo, una misión de las características de la EUBAM Libia, con un componente PESC y otro de política de inmigración, fuese posible fundarlo en una doble base jurídica PESC-TFUE<sup>131</sup>. En efecto, la decisión de adopción de la misión conllevaría combinar la unanimidad del Consejo sin intervención parlamentaria por lo que respecta a la PCSD —ex arts. 42.4 y 43.2 TUE—, y el procedimiento legislativo ordinario, por lo que se refiere a la política común de inmigración —ex art. 79.2 TFUE—, lo que conllevaría adoptar un acto híbrido por unanimidad del Consejo y ratificación del Parlamento<sup>132</sup>.

Pese a que la disparidad en las reglas de votación del Consejo hará normalmente impracticable recurrir a una doble base jurídica inter-sectores, para WESSEL<sup>133</sup>, tales incompatibilidades procedimentales no constituyen un problema en el caso del

---

<sup>129</sup> STJCE de 11 de junio de 1991, *op. cit.*, apdos. 18-21.

<sup>130</sup> STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdos. 42-49.

<sup>131</sup> *Vid.* Capítulo II, Parte primera, parr. 11.

<sup>132</sup> Para GARCÍA ANDRADE, tampoco sería posible adoptar conjuntamente una operación de la PCSD con una misión operacional gestionada por FRONTEX, toda vez que mientras que las misiones de la primera son decididas por unanimidad del Consejo, las actividades de la segunda son adoptadas por el Director Ejecutivo de la Agencia, con la aprobación, en su caso, de su Consejo de Administración (arts. 20 y 25 Reglamento nº 2007/2004): GARCÍA ANDRADE, P., “La Delimitación entre la PESC y el resto de la Acción Exterior de la UE...”, *op. cit.*, p. 305.

<sup>133</sup> WESSEL, R., “Cross-pillar Mixity ...”, *op. cit.*, pp. 51-52; VAN ELSUWEGE, P., “Securing the Institutional Balance...”, p. 1393.



procedimiento de celebración de acuerdos internacionales, habida cuenta que desde la reforma operada por el Tratado de Lisboa en el art. 218 TFUE se regula un cauce procedimental único. Además, como recuerda MARTÍNEZ CAPDEVILA y BLÁZQUEZ NAVARRO<sup>134</sup>, no sería la primera vez que el TJUE permite combinar el procedimiento legislativo ordinario con otro que contempla la mera consulta al Parlamento<sup>135</sup>, o incluso con otro que no prevé su participación<sup>136</sup>, argumentando que esta acumulación (*levelling up*) de procedimientos, lejos de menoscabar la participación de éste, asegura su capacidad de decisión conforme al procedimiento legislativo ordinario<sup>137</sup>.

Nótese, sin embargo, que, si bien la salvaguarda de las prerrogativas del Parlamento puede ser un elemento a tener en cuenta en el “test del centro de gravedad”<sup>138</sup>, no puede determinar la elección de la base jurídica, siendo la base material la que predetermina la base de carácter procedimental y no a la inversa<sup>139</sup>. De hecho, priorizar, como hizo el TJCE en el asunto *Dióxido de Titanio*<sup>140</sup>, la base jurídica que maximiza la participación del Parlamento en el procedimiento no sólo no encuentra sustento en los Tratados, sino que implicaría directamente alterar el equilibrio institucional y democrático fijado en éstos, siendo la democracia europea un delicado equilibrio entre las dimensiones nacional y europea, sin que ésta deba necesariamente prevalecer sobre aquélla<sup>141</sup>.

Siendo consciente de que el anterior análisis conduce a la prohibición en la práctica de la acumulación de bases jurídicas, salvo que ambas prevean el mismo procedimiento de decisión, cabría plantear la posibilidad de adoptar dos actos diferentes, uno para la PESC

---

<sup>134</sup> Para la autora, sería posible combinar una doble jurídica inter-pilar, siempre que resultase compatible combinar reglas de votación distintas en el Consejo: MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., “La incidencia del artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 28, 2013-II, pp. 212-213.

<sup>135</sup> STJCE de 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07, *Parlamento c. Consejo*, apdo. 79; y STJCE de 3 de septiembre de 2009, asunto C-166/07, *Parlamento c. Consejo*, apdo. 69.

<sup>136</sup> STJCE de 10 de enero de 2006, asunto C-178/03, *Comisión c. Parlamento y Consejo*, apdo 59.

<sup>137</sup> STJCE de 10 de enero de 2006, Comisión c. Parlamento y Consejo, asunto C- 178/03, apdo. 59.

<sup>138</sup> STJCE de 3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, apdo. 235.

<sup>139</sup> STJUE de 19 de julio de 2012, *op. cit.*, apdos. 79 y 80.

<sup>140</sup> STJCE de 11 de junio de 1991, *op. cit.*, apdo. 20.

<sup>141</sup> Sin duda, tal y como remarca el AG POIARES MADURO, fueron los pueblos europeos los que, a través de los Tratados, confirieron al Parlamento un papel más limitado respecto de la acción de la Unión en el marco de la PESC y, aunque bien puede postularse un reforzamiento de los poderes de éste, corresponde de nuevo a la ciudadanía, y no al TJ o a cualquier otra institución, revisar de nuevo los Tratados para modificar el equilibrio institucional: Conclusiones del AG POIARES MADURO presentadas el 26 de marzo de 2009, asunto C-411/06, *Comisión c. Parlamento y Consejo*, apdo. 6.

y otro para las competencias del TFUE, vinculados ambos por referencias cruzadas<sup>142</sup>. No cabe duda de que esta solución defendida por EECKHOUT<sup>143</sup>, no sólo permitiría salvaguardar las prerrogativas de cada institución en sus respectivos ámbitos decisorios, sino que además sería acorde con el principio general de coherencia consagrado en el art. 7 TFUE. En efecto, este artículo impone el deber de la Unión de velar por la coherencia “entre sus diferentes políticas y acciones”, siendo el art. 21.1 TUE el que aboga por lograr ese objetivo en el supuesto concreto de “todos los ámbitos” de la acción exterior de la Unión. Una interpretación conjunta de ambos preceptos, sin olvidar la cláusula de “*no afectación mutua*” del art. 40 TUE, conduce a entender que la voluntad de los autores de los Tratados es integrar los distintos aspectos que engloban las relaciones internacionales de la Unión, si bien conservando al mismo tiempo dos marcos normativos diferenciados. Dicho de otro modo, se debe garantizar la coherencia, pero, en la medida de lo posible, preservar incólume la identidad de cada una de las políticas, recurriendo a tal efecto a instrumentos por separado de la PESC y del resto de la acción exterior de la Unión.

Para el supuesto en el que no fuese posible proyectar el contenido de la medida en dos instrumentos distintos, cabría argumentar que el Tratado de Lisboa, que representa una “nueva etapa en el proceso de integración europea”<sup>144</sup>, sigue apostando por el método comunitario, por lo que conllevaría inclinarse en favor de la base jurídica de TFUE<sup>145</sup>. Para GARCÍA ANDRADE<sup>146</sup>, la nueva redacción del art. 40 TUE no debe interpretarse en el sentido de que los Tratados otorgan ahora mayor prioridad al método intergubernamental, sino que las razones que subyacen en su reformulación como cláusula de “*no afectación mutua*” pueden hallarse en la sucesión de la CE por la UE y la

---

<sup>142</sup> Una situación semejante no sería inédita: el Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y de la Confederación Suiza sobre la asociación de ésta a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen fue adoptado sobre la base de dos acuerdos independientes, uno en nombre de la Comunidad Europea, y otro en nombre de la UE: Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen.

<sup>143</sup> EECKHOUT, P., *op. cit.*, p. 184.

<sup>144</sup> Preámbulo TUE, párr. 1. El art. 1 TUE también remarca que el Tratado “constituye nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

<sup>145</sup> MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., *op. cit.*, p. 216; GARCÍA ANDRADE, P., “La base jurídica de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE...”, *op. cit.* p. 152; VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure ...”, *op. cit.* p. 1007; y HILLION, C., WESSEL, R., “Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?”, *Common Market Law Review*, nº 46, 2009, p. 584.

<sup>146</sup> GARCÍA ANDRADE, P., “La base jurídica de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE...”, *op. cit.* p. 152.

consecuente eliminación formal de la estructura en pilares, no operando ya el principio de atribución como blindaje para la PESC<sup>147</sup>.

Por su parte, CREMONA también aboga por mantener la prevalencia de las competencias comunitarias, si bien recurriendo en este caso a la aplicación del principio *lex specialis derogat legi generali*, de tal forma que existiendo una competencia más específica, como es el caso del ELSJ, se deberá optar por la base jurídica de ésta y no por la competencia más general de la PESC<sup>148</sup>. Sin embargo, coincido con ELSUWEGE en que aplicar este principio general del derecho equivaldría en cierta medida a condenar a la PESC al ostracismo, toda vez que muchas de las competencias específicas de la Unión con una vertiente exterior —entiéndase política comercial, cooperación al desarrollo, ELSJ, ...— han sido definidas en términos muy amplios, pudiendo incluso recurrir a las competencias externas implícitas, que hacen prácticamente inoperante el uso de una base jurídica de la PESC<sup>149</sup>. Entiendo, además, que recurrir a este criterio no soluciona el supuesto en el que un acto persiga un doble objetivo, ambos preponderantes, siendo uno de ellos la salvaguarda de la seguridad internacional. En efecto, en este caso entrarían en conflicto dos bases jurídicas específicas, habida cuenta que este último objetivo se recoge en el art. 42.1 TUE como propio de la PCSD.

En su lugar, el autor propone que la delimitación entre la PESC y el resto de políticas externas descansa en la naturaleza específica del instrumento de la acción exterior de la UE, habida cuenta que los arts. 24.1 y 31 TUE excluyen la adopción de actos legislativos en el marco de la PESC<sup>150</sup>. No obstante, condicionar la elección de una base jurídica en función del carácter legislativo o no legislativo del acto no parece un criterio adecuado, no sólo porque la propia práctica de la PESC revela que en ocasiones su naturaleza jurídica se asemeja a la de los actos legislativos<sup>151</sup>, sino porque, además, como reconoce

---

<sup>147</sup> En efecto, para la autora bajo el régimen jurídico previo a Lisboa, una protección recíproca PESC-TFUE resultaba innecesaria, pues el principio de atribución consagrado en el art. 5 TCE ya impedía que la CE invadiese los ámbitos materiales que el TUE reservaba a la PESC (*Ibid.* p. 152). En este mismo sentido se pronuncian MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., *op. cit.*, p. 206.

<sup>148</sup> CREMONA, M., “Defining Competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process”, en DASHWOOD, A., MARESCEAU, M (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, 2008, p. 41.

<sup>149</sup> Además, ELSUWEGE también entiende que esta solución es difícilmente reconciliable con la nueva formulación del art. 40 TUE pues supondría reintroducir una relación jerárquica entre el TUE y el TFUE cuando ahora la protección que brinda este precepto es recíproca: VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure ...”, *op. cit.*, p. 1005.

<sup>150</sup> VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure ...”, *op. cit.*, p. 1005.

<sup>151</sup> EECKHOUT, P., *op. cit.*, pp. 482-483.

el propio autor, haría recaer la diferenciación en motivos procedimentales cuando es la base material la que predetermina el procedimiento decisorio aplicable (y no al revés)<sup>152</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, a mi entender, optar por la base jurídica del TFUE también puede resultar la solución que más se ajuste a las exigencias derivadas del principio de coherencia. En efecto, ante un supuesto de imposibilidad de compatibilizar instrumentos de la PESC y del ELSJ, no cabe duda de que es en el seno de la segunda política donde la salvaguarda de este principio está más asegurada. Así es, si los Estados actúan coordinadamente con una sola voz, esto es, a través de la Unión, la política exterior será mucho más coherente que si actúa cada Estado miembro por separado. En este sentido, no sólo la cooperación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión es mucho más estrecha en el marco del TFUE, dando cabida a todos los intereses en juego, sino que la representación unitaria de la Unión en el plano internacional corresponde a la Comisión, sin perjuicio de que el TJUE retiene la capacidad de sancionar a aquellos Estados que no respeten las decisiones adoptadas en el seno de la Unión. Por el contrario, en el marco de la PESC, donde existe una prevalencia de la lógica intergubernamental decisoria, la adopción de una decisión depende del acuerdo unánime de todos sus miembros, los cuales en muchas ocasiones imponen sus intereses partidistas en contra de los intereses generales de la Unión. Así, el recurso a los mecanismos institucionales comunitarios garantiza una mayor eficacia de la acción exterior de Unión pues las decisiones adoptadas se corresponderán con la “lógica comunitaria”, entendida como aquella que reporta un mayor valor añadido a la Unión en su conjunto, más allá de los intereses individuales de cada uno de los Estados.

Parece que este podría haber sido el caso de la Operación Sophia, no pudiendo recurrir a dos operaciones distintas —una de la PESC y otra del ELSJ— por incompatibilidad procedimental y de medios empleados, siendo una actuación de la Unión de carácter operacional en la que es necesario desplegar medios materiales y humanos bajo la

---

<sup>152</sup> VAN ELSUWEGE, P., “*EU external action after the collapse of the pillar structure ...*”, *op. cit.*, p. 1006. EECKHOUT, si bien no reconoce a la naturaleza del acto la relevancia que ELSUWEGE le otorga, hasta el punto de ser determinante para demarcar las competencias de la PESC del resto de la acción exterior, sí que apuesta por incluirlo como un elemento más a tener en cuenta, junto con la finalidad y el contenido del acto, a la hora de aplicar el test del centro de gravedad: EECKHOUT, P., *op. cit.*, pp. 183-184.

coordinación de un único mando<sup>153</sup>. De este modo, atendiendo a las capacidades de la Agencia FRONTEX en materia de gestión fronteriza<sup>154</sup>, y de EUROPOL en materia de prevención y lucha contra la delincuencia organizada<sup>155</sup>, parecería factible que una misión de estas características podría haber sido implementada a través de una cooperación operacional entre órganos competentes del ELSJ<sup>156</sup>.

Sin embargo, aun cuando pudiera sostenerse jurídicamente que la Unión podría haber recurrido a la cooperación policial y a la política común de fronteras, lo cierto es que también es posible defender que la migración constituye un reto para la seguridad de la Unión y del resto de la región del Mediterráneo<sup>157</sup>, lo que justificaría el despliegue de una misión de defensa con fines migratorios. Ahora bien, habrá entonces que plantearse cómo evitar que la PESC aborde cuestiones como la migración o la delincuencia organizada cuando éstas no constituyan una amenaza para la seguridad internacional, lo que no conduce sino a hacer cada vez más ineludible un pronunciamiento explícito del TJUE acerca de la delimitación entre la PESC y el resto de las políticas de la acción exterior de la Unión, especialmente cuando la seguridad está involucrada.

---

<sup>153</sup> En efecto, no parece que fuese necesario desplegar dos operaciones, una militar y otra civil/policial, para hacer frente al tráfico ilegal de migrantes.

<sup>154</sup> Habida cuenta de que entre sus múltiples funciones una de las más destacadas es asistir a los Estados miembros en la formación de sus autoridades nacionales en control de fronteras, derechos fundamentales o Derecho marítimo (art. 8.1.p) del Reglamento (CE) n° 2016/1624). Actividades éstas que, a través del correspondiente acuerdo de cooperación, pueden ser extensibles a autoridades competentes de terceros Estados (art. 54 del citado Reglamento).

<sup>155</sup> En efecto, entre las funciones encomendadas a EUROPOL encontramos el apoyo y respaldo en la actuación de las autoridades policiales de los Estados miembros en el combate y prevención del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión (art. 88.1 TFUE y art. 1.m) del Reglamento (CE) n° 2016/794). Al igual que FRONTEX, EUROPOL puede establecer relaciones de cooperación con autoridades de terceros países en la medida en que sea necesario para el desempeño de sus tareas (art. 23 del citado Reglamento).

<sup>156</sup> De hecho, tanto en el art. 52.1 del Reglamento 2016/1624 como en el art. 23.1 del Reglamento 2016/794 se prevé la posibilidad de establecer y mantener relaciones de cooperación con otros organismos de la Unión, entendiéndose FRONTEX o EUROPOL, especialmente con el fin de hacer frente mejor a los retos de la migración y prevenir y detectar la delincuencia transfronteriza, como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos y el terrorismo.

<sup>157</sup> Me remito al preámbulo de la Estrategia Europea de Seguridad: “Estrategia Europea de Seguridad...”, *op. cit.*, 7.

#### IV. CONCLUSIONES

Para EECKHOUT, el “pecado original” de la acción exterior de la Unión reside en permitir que, desde sus orígenes, la PESC haya “complementado” al TFUE con una política menos integrada<sup>158</sup>. Hoy, seguramente, a pesar de que tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa el art. 1 TUE ya no hable de “complementariedad”, esta afirmación siga siendo en parte válida. En efecto, como hemos podido comprobar al inicio de este trabajo, la eliminación de la estructura en pilares es mucho más “formal” que “sustantiva”, rigiéndose todavía la PESC por reglas y procedimientos diferentes de los previstos en el TFUE. Así es, a pesar de que en los últimos años se han dado tímidos avances en lo que algunos autores han querido ver como una “normalización” de la PESC, lo cierto es que sus actos siguen manteniendo particularidades de una envergadura considerable como su carácter no legislativo o la ausencia de la previsión de sanciones a la infracción de los mismos por los Estados miembros. Sin embargo, tampoco cabe olvidar que el predominio de estos rasgos intergubernamentales también se hace palpable en lo que respecta a la participación del Parlamento en el proceso decisorio prescrito en el TUE, muy mermado en facultades con las que, por otro lado, sí que cuenta en el cauce del procedimiento legislativo ordinario. Ni que decir, por supuesto, del más que limitado control judicial del TJUE, cuya actuación en el marco de la PESC se circunscribe a la posibilidad de controlar el respeto del art. 40 TUE, la competencia consultiva en relación con la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Derecho originario y la eventual anulación de medidas restrictivas que afecten a particulares.

No en vano, si la diversidad normativa y procedimental ya hacía de por sí complicada la elección de la base jurídica en ámbitos fronterizos entre las políticas del TUE y del TFUE, la introducción del nuevo art. 21 TUE no ha hecho sino añadir un punto adicional de complejidad al asunto. En efecto, paradójicamente a la coherencia que se pretendía aportar aunando todos los objetivos comunes a la acción exterior de la Unión bajo el mismo epígrafe, este artículo ha privado al TJUE de una de sus más eficaces herramientas para delimitar la PESC del resto de la acción exterior de la Unión: los objetivos específicos de la primera. Esta dificultad se revela particularmente problemática en el

---

<sup>158</sup> EECKHOUT, P., *op. cit.*, p. 172.

ámbito de la seguridad, en especial desde el momento en el que tanto la PESC como el ELSJ persiguen de manera paralela ese mismo objetivo.

Aun cuando la delimitación entre la PESC y el ELSJ podría recaer en un criterio geográfico, siendo la seguridad “internacional” un objetivo más propio de la primera al tiempo que la segunda tiene una mayor orientación a la seguridad “interna”, un estudio detallado de las misiones que la Unión tiene activas en la actualidad sirve para darse cuenta de que esta diferenciación no es suficiente. En efecto, no sólo ambos conceptos están más que nunca interrelacionados, dependiendo en gran medida la seguridad interior de la Unión de la paz y la seguridad allende sus fronteras exteriores, sino que la visión holística e indivisible asumida por la UE demuestra que, si bien muchas de las misiones de la PESC/PCSD permiten alcanzar objetivos del ELSJ, los mecanismos de estas últimas políticas también pueden erigirse como un medio para la consecución de objetivos perseguidos por aquéllas. Y en todo este *maremágnum* de competencias, procedimientos e instrumentos, el nuevo art. 40 TUE, convertido en una cláusula de “*no afectación mutua*”, eleva a la PESC a la misma categoría que las políticas que antaño venían reguladas en el primer pilar. Sin duda, todo un “torpedo” a la línea de flotación de la que hasta ahora había sido la jurisprudencia mantenida por el TJUE: en caso de imposibilidad de fundar un mismo acto en una doble base jurídica “inter-pilares”, en aras de preservar el acervo comunitario, se debía conceder prioridad a las competencias del TFUE.

Es precisamente en este contexto en el que el TJUE ha tenido que resolver los últimos conflictos interinstitucionales entre el Parlamento y el Consejo, disputas éstas que, no en vano, debe ser encuadradas en un debate más amplio que reviste una gran trascendencia política e incluso constitucional. Así es, la elección de la correcta base jurídica no es sólo una exigencia derivada del principio de atribución, que impone que toda actuación de la Unión encuentre su fundamento en alguna de las disposiciones de los Tratados, sino también es determinante para salvaguardar el equilibrio institucional o delimitar el alcance de la competencia externa de la Unión, so pena en este último caso de viciar el consentimiento de ésta al vincularse por un acuerdo internacional.

A la hora de demarcar las competencias de la PESC del resto de las políticas del TFUE, el TJUE sigue inclinándose por emplear el tradicional “test del centro de gravedad”, si bien experimentando en su aplicación práctica una cierta evolución con respecto a su

formulación original. En este sentido, parece que el contenido del acto pierde relevancia en favor de su finalidad, adquiriendo el contexto un mayor valor hasta el punto de convertirse en un elemento crucial en la ecuación. La reformulación de esta doctrina jurisprudencial tiene importantes implicaciones en la práctica, toda vez que el TJUE admite que la base jurídica de un acto que, en base a su finalidad, sirva a los intereses de otro, sea vea “absorbida” por la base jurídica del acto predominante.

Si, por el contrario, el acto en cuestión persigue un doble objetivo, no siendo uno de ellos preponderante sobre el otro, cabría plantearse la posibilidad de recurrir a una doble base jurídica PESC-TFUE. No obstante, descartada esta posibilidad para el supuesto de incompatibilidad manifiesta de combinar procedimientos decisorios, no pudiendo además recurrir a la adopción de dos actos separados para el caso de misiones operacionales cuando sean incompatibles los medios empleados, nos conduciría a valorar si las políticas comunitarias siguen siendo prioritarias frente al método intergubernamental. Parece que la opción preferida por la doctrina académica, ya sea por interpretar que el espíritu de los Tratados sigue siendo apostar por la vía de la integración, ya sea por considerar a la PESC *lex specialis*, es mantener la primacía de la base jurídica del TFUE. Ahora bien, esta solución no queda exenta, ni mucho menos, de suscitar controversia para ciertos autores, argumentando que, lejos de promover la coherencia de la acción exterior de la Unión en el plano internacional, condena a la PESC a convertirse en un reducto marginal, poniendo en riesgo el carácter especial de esta política.

Esta pugna entre el método comunitario y el intergubernamental merece un comentario desde la óptica que preside el presente trabajo, la coherencia de la acción exterior de la Unión, y con el que le pondré punto final. Inicié esta andadura académica con una breve referencia al significado de los conceptos de consistencia y coherencia, concluyendo que, si bien pueden considerarse asimilables, lo cierto es que mientras que el primero denota la ausencia de contradicciones entre las diversas políticas, el segundo impone una obligación positiva de garantizar la sinergia entre sus diferentes componentes. Si optásemos por entender que lo que los Tratados pretenden es garantizar la “consistencia” de la acción exterior, podría justificarse que, ocasionalmente, se admita la absorción de bases jurídicas, evitando así que la Unión pudiese perseguir objetivos potencialmente contrapuestos.



Sin embargo, a mi entender, el nuevo marco constitucional inaugurado con la reforma de Lisboa lo que pretende, precisamente, es superar esta concepción de la acción exterior de la Unión entendida como una *summa divisio* de compartimentos estancos. En este sentido, la búsqueda de la “coherencia” no significa solamente eliminar las contradicciones entre políticas con el fin de hacerlas compatibles. Al contrario, la coherencia también exige que la Unión sea capaz de aprovechar el potencial de todos y cada uno de los instrumentos que ofrecen el conjunto de las políticas con el objetivo de afirmar la identidad y la independencia de la Unión en la escena internacional<sup>159</sup>. O, dicho de otro modo, la Unión ya ha adquirido una consistencia en sus políticas exteriores, pero lo que buscan los autores del Tratado de Lisboa es dar un paso más allá, es, en definitiva, garantizar que la acción exterior de la Unión sea eficaz, desarrollando estrategias globales que integren plenamente la dimensión comunitaria y la dimensión intergubernamental<sup>160</sup>.

Esta postura, sin duda, vendría secundada por el nuevo art. 21 TUE. Para muchos autores, incluso *a priori* para mí mismo, las pretensiones del constituyente europeo al reunir bajo un mismo artículo los objetivos comunes a la acción exterior de la Unión parecerían indicar que cualquier política puede potencialmente perseguir cualquiera de estos objetivos. Y probablemente sea cierta esta afirmación, de ahí muchas veces la dificultad de distinguir la frontera entre la PESC y el resto de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, también creo que los autores de los Tratados mandaron otro mensaje. Es cierto que ahora contamos con unos objetivos transversales para la política exterior en su conjunto, pero no menos cierto es que la PESC sigue presentando un carácter eminentemente intergubernamental, reforzada ahora su protección con el art. 40 TUE. Quizá el espíritu de la reforma del art. 21 TUE no sea tanto unificar “en sentido estricto” los objetivos, entendiendo incluso que el ELSJ puede contribuir a la salvaguarda de la “seguridad internacional”, sino más bien recordar que todavía los Estados quieren conservar un reducto de la política exterior, la “alta política exterior”, pero que ello, sin embargo, no debe obstaculizar que la acción exterior de la Unión sea coherente, debiendo siempre tener en cuenta que los objetivos perseguidos por una política, ya sea a nivel

---

<sup>159</sup> BOSSE-PLATIÈRE, I., *op. cit.*, pp. 523-524.

<sup>160</sup> VAN VOOREN define la coherencia como una pirámide con tres niveles: “to attain coherence between norms, actors and instruments towards a common objective, between them conflicts should be avoided and resolved (first level), tasks should be allocated effectively (second level), and positive synergy should be achieved (third level)”: VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighborhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Routledge, 2012, p. 69.

nacional o supranacional, no deben ser contradictorios con los objetivos generales del art. 21 TUE. Así es, garantizar la coherencia de la acción exterior al tiempo que se conservan dos marcos normativos independientes.

Por ello, una correcta interpretación de la noción de coherencia confirma que cualquiera de las misiones estudiadas en este trabajo, incluidos por supuesto los acuerdos con Mauricio y Tanzania, habrían necesitado compatibilizar instrumentos tanto de la PESC como del resto de la acción exterior, notablemente del ELSJ. Ahora bien, si la implementación en la práctica de instrumentos de políticas diferentes fuese contraproducente, so pena de obstaculizar la consecución de los objetivos perseguidos, a mi entender las políticas del TFUE deben seguir prevaleciendo sobre las del TUE. En efecto, los mecanismos previstos en la PESC, condicionando la toma de decisiones a la unanimidad de sus miembros, ponen en riesgo la coherencia que, por otro lado, sí parece asegurada en la primera a partir de una búsqueda del interés general de la Unión en su conjunto. En definitiva, las instituciones de la UE deben ante todo priorizar el desarrollo de una acción exterior lo más eficaz y coherente posible pues de ello dependerá en gran medida su capacidad de resolver los nuevos retos a los que se enfrenten en el futuro.

## V. BIBLIOGRAFÍA

### 1. LEGISLACIÓN

Tratado de la Unión Europea.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, DO L 370, de 17.12.2004.

Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, *DO L 301* de 12.11.2008.

Decisión 2012/312/PESC del Consejo de 18 de junio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur (EUAVSEC-Sudán del Sur), *DO L 158* de 19.6.2012.

Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger), *DO L 187* de 17.7.2012.

Decisión 2013/233/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2013 sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), *DO L 138* de 24.05.2013.

Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), *DO L 281* de 27.10.2015.

Reglamento (CE) n.º. 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, *DO L 251* de 16.9.2016.

Reglamento (UE) n.º. 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo, *DO L 135* de 24.5.2016.

Resolución 1816 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5902ª sesión, celebrada el 2 de junio de 2008.

Resolución 1846 (2008), aprobada por el CSNU en su 6026ª sesión, celebrada el 2 de diciembre de 2008.

## 2. JURISPRUDENCIA

STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto C-138/79, *Roquette Frères c. Consejo*, ECLI:EU:C:1980:249.

STJCE de 11 de junio de 1991, asunto C-300/89 (o asunto *Dióxido de Titanio*), *Comisión c. Consejo*, ECLI:EU:C:1991:244.

STJCE de 11 de septiembre de 2003, asunto C-211/01, *Comisión c. Consejo*, ECLI:EU:C:2003:452.

STJCE de 10 de enero de 2006, asunto C-94/03, *Comisión c. Consejo*, ECLI:EU:C:2006:2.

STJCE de 10 de enero de 2006, asunto C-178/03, *Comisión c. Parlamento y Consejo*, ECLI:EU:C:2006:4.

STJCE de 20 de mayo de 2008, asunto C-91/05 (o asunto armas ligeras y de pequeño calibre o *ECOWAS*), *Comisión c. Consejo*, ECLI:EU:C:2008:288.

STJCE de 3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, ECLI:EU:C:2008:461.

STJCE de 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07, *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2008:605.

STJCE de 3 de septiembre de 2009, asunto C-166/07, *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2009:499.

STJUE de 20 de abril de 2010, asunto C-246/07, *Comisión c. Suecia*, ECLI:EU:C:2010:203.

STJUE de 19 de julio de 2012, asunto C-130/10 (o asunto *Sanciones*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2012:472.

STJUE de 26 de septiembre de 2013, asunto C-431/11, *Reino Unido c. Consejo*, EU:C:2013:589.

STJUE de 27 de febrero de 2014, asunto C-656/11, *Reino Unido c. Consejo*, EU:C:2014:97.

STJUE de 24 de junio de 2014, asunto C-658/11 (o asunto *Mauricio*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2014:2025.

STJUE de 18 de diciembre de 2014, asunto C-81/13, *Reino Unido c. Consejo*, EU:C:2014:2449.

STJUE de 14 de junio de 2016, asunto C-263/14 (o asunto *Tanzania*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2016:435.

STJUE de 20 de abril de 2010, asunto C-246/07, *Comisión c. Suecia*, ECLI:EU:C:2010:203.

Conclusiones del AG POIARES MADUDO presentadas el 27 de septiembre de 2007, asunto C-133/06, *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2007:551.

Conclusiones del AG POIARES MADURO presentadas el 26 de marzo de 2009, asunto C-411/06, *Comisión c. Parlamento y Consejo*, ECLI:EU:C:2009:518.

Conclusiones de la AG KOKOTT presentadas el 28 de octubre de 2015, asunto C-263/14 (o asunto *Tanzania*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2015:729.

Conclusiones del AG BOT presentadas el 31 de enero de 2012, asunto C-130/10 (o asunto *Sanciones*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2012:50.

Conclusiones del AG BOT presentadas el 30 de enero de 2014, asunto C-658/11 (o asunto *Mauricio*), *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2014:41.

Dictamen del TJ 2/00, de 6 de diciembre de 2001, ECLI:EU:C:2001:664.

Dictamen del TJ 1/08, de 30 de noviembre de 2009, ECLI:EU:C:2009:739.

### **3. INFORMES Y PROTOCOLOS**

Report by the Presidency on European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs, doc. Consejo n.º. 7653/00, aprobado por el Consejo Europeo el 6 de junio de 2000.

Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, doc. Consejo n.º. 2010/C 115/01.

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, doc. Consejo n.º. 10715/16, aprobado por el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016.

Common Security and Defence Policy: The EUCAP Sahel Niger civilian mission, doc. del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

#### 4. OBRAS DOCTRINALES

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., “Sobre el ámbito competencial de las operaciones de la Paz: el enfoque de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 12, 2018, pp. 15-48.

CREMONA, M., “Defining Competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process”, en DASHWOOD, A., MARESCEAU, M (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, 2008, pp. 34-69.

DASHWOOD, A., “The continuing bipolarity of EU external action”, en GOVAERE, I., *et al*, *The European Union in the World. Essays in Honour of Professor Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 1-16.

DASHWOOD, A., “Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences”, en DASHWOOD, A. y MARESCEAU, M. (eds), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 70-103.

DE BAERE, G., “From Don’t Mention the Titanium Dioxide Judgement” to “I Mentioned it Once, But I Think I Got Away with it All Right”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, pp. 537-562.

DE BAERE, G., VAN DEN SANDEN, T., “Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action”, *European Constitutional Law Review*, vol. 12, nº 1, 2016, pp. 85-113.

DEN HERTOOG, L., STROB, S., “Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, 2013, pp. 373-388.

EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2011.

ENGEL, A., *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union. Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*, Springer, 2018.

ESTRADA CAÑAMARES, M., “Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)”, *European Papers-European Forum*, vol. 1, 2016, pp. 185-191.

GARCÍA ANDRADE, P., “La base jurídica de la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE: entre la PESC y la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2016, asunto C-263/14, Parlamento c. Consejo”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017, pp. 128-160.

GARCÍA ANDRADE, P., “La Delimitación entre la PESC y el resto de la Acción Exterior de la UE: Migración y seguridad en el marco de la Primavera Árabe”, en DE TOMÁS MORALES, S., (dir.), *Retos del Derecho ante las Nuevas Amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 279-310.

GARCÍA ANDRADE, P., “EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally”, *Common Market Law Review*, 2018, pp. 157-200.

GATTI, M., “Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSL versus CFSP”, en NEFRAMI, E., GATTI, M., *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, vol. 16, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, pp. 89-109.

GOSALBO BONO, R., “Some Reflections on the CFSP Legal Order”, *Common Market Law Review*, nº 43, 2006, pp. 337-394.

HILLION, C., “A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, en CREMONA, M., THIES, A. (eds), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, 2014, pp. 47-70.

HILLION, C., WESSEL, R., “Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?”, *Common Market Law Review*, nº 46, 2009, pp. 551-586.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “Capítulo 25: La acción exterior de la Unión: La Política Exterior y de Seguridad Común”, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 8ª ed., Madrid, 2014, pp. 589-613.

de LONARDO, L., “Common Foreign and Security Policy and the EU’s External Action Objectives: An Analysis of Article 21 Treaty on the European Union”, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, nº 3, 2018, pp. 584-608.

MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., “La incidencia del artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 28, 2013-II, pp. 197-209.

MATERA, C., WESSEL, R., “CJEU – Judgment of 24 June 2014 (Grand Chamber) – Case C-658/11 European Parliament v Council – External Relations of the EU – Annulment of the Decision on the Conclusion of the EU – Mauritius Agreement – Choice of the Proper Legal Basis. Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 49, septiembre/diciembre 2014, pp. 1048-1062.

PONCELA SANCHO, A. J., “EUNAVFOR MED Sophia: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, doc. marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEE, publicado el 17 de enero de 2019.

SÁNCHEZ TABERNERO, S. R., “The choice of legal basis and the principle of consistency in the procedure for conclusion of international agreements in CFSP contexts: Parliament v. Council (Pirate-Transfer Agreement with Tanzania)”, *Common Market Law Review*, n° 54, 2017, pp. 899-920.

TARDY, T., “Operation Sophia’s world. Changes and challenges”, European Union Institute for Security Studies (EUISS), noviembre 2017.

TIETJE, C., “The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy”, *European Foreign Affairs Review*, n° 2, 1997, pp. 537-554.

VAN ELSUWEGE, P., “EU external action after the collapse of the pillar structure. In search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review*, n° 4, 2010, 987-1019.

VAN ELSUWEGE, P., “Securing the Institutional Balance in the Procedure for Concluding International Agreements: European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)”, *Common Market Law Review*, 52, 2015, pp. 1379-1398.

LOUIS, J.-V., “L’héritage communautaire et le nouveau Traité sur l’Union européenne”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (coord.), *et al, Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1035-1042.

WESSEL, R., “Cross-pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements”, en HILLION, C., KOUTRAKOS, P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 30-54.