

# EL REFUERZO DEL PAPEL DEL TJUE EN MATERIA PESC

Victoria Rivas Santiago  
Universidad de Salamanca

## RESUMEN

La reforma de Lisboa introdujo una serie de novedades en el marco jurídico de la PESC, que sin perder su carácter intergubernamental, la han acercado considerablemente al resto de políticas con proyección exterior.

Sobre esta base, el presente trabajo pretende determinar cuál es el verdadero alcance de las competencias del Tribunal en materia PESC.

Para ello se abordará, en primer lugar, la reformulación que se ha hecho de su competencia jurisdiccional, reforzando su papel en este ámbito. Y, en segundo lugar, la reinterpretación del alcance de estas competencias que ha hecho el Tribunal, en su reciente jurisprudencia, con el objetivo de salvaguardar los principios de la Unión y los derechos fundamentales de los individuos.

**PALABRAS CLAVE** Tribunal de Justicia de la Unión Europea - control jurisdiccional - Política Exterior de Seguridad Común - Tratado de Lisboa - Art. 24.1 TUE y art. 275 TFUE.

## ABSTRACT

The Lisbon reform introduced a series of changes in the juridical framework of CFSP that maintaining its intergovernmental character, have brought it much closer to the rest of external policies.

In this perspective, this paper tries to determine the true reach of the Court's competences in CFSP.

In order to do, firstly the reformulation of its jurisdictional competence will be addressed, which has strengthened its role in this area. And secondly, I will examine the Court's reinterpretation of the scope of its competence, in its recent case-law, with the aim of safeguarding in the principle of the Union and the fundamental rights of individuals.

---

**KEYWORDS:** Court of Justice of the European Union - judicial control - Common Foreign and Security Policy - Treaty of Lisbon- Art. 24.1 TEU and art. 275 TFEU.

### Abreviaturas

<b>AED</b>	Agencia Europea de Defensa
<b>AG</b>	Abogado General
<b>AUE</b>	Acta Única Europea
<b>CDFUE</b>	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>CE</b>	Comunidad Europea
<b>CPE</b>	Cooperación Política Europea
<b>ELSJ</b>	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
<b>EUPM</b>	European Union Policy Mision
<b>PE</b>	Parlamento Europeo
<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa
<b>PESC</b>	Política Exterior y de Seguridad Común
<b>SEAE</b>	Servicio Europeo de Acción Exterior
<b>TCE</b>	Tratado de la Comunidad Europea
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TL</b>	Tratado de Lisboa

**TUE** Tratado de la Unión Europea

**UE** Unión Europea

## 1. Introducción

En su última reunión en el castillo de Elmau, en los Alpes bávaros, los dirigentes del G7 acordaron un mantenimiento, e incluso amenazaron con un endurecimiento, de las sanciones a Rusia por su papel en el conflicto ucraniano y el incumplimiento de los acuerdos de Minsk, que prevén un alto el fuego en Ucrania y el respeto a su soberanía e integridad territorial. Por este mismo motivo, el Consejo de la Unión adoptó también una serie de sanciones económicas a Rusia, que se mantienen a día de hoy, a pesar de las reservas de algunos Estados por el impacto que las medidas que ha tomado Moscú, como represalia, han tenido en sus economías.

Pero estas desavenencias no han sido las únicas que han causado dichas sanciones. Así, una de las petroleras afectada por ellas interpuso un recurso ante la *High Court of Justice* de Inglaterra y Gales solicitando la nulidad de las medidas restrictivas y la suspensión de su ejecución por los Estados miembros. Ante sus dudas para resolverlo, la *High Court* planteó una serie de cuestiones prejudiciales sobre las que se ha pronunciado recientemente el Tribunal, sentando jurisprudencia sobre dos cuestiones fundamentales, que expondré más detalladamente en el último apartado de este trabajo, pero que me gustaría adelantar. En primer lugar, se ha declarado competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los actos del Consejo que hayan sido adoptados sobre la base de normativa de política exterior. Y en segundo lugar ha establecido que los principios de seguridad jurídica y *nulla poena sine lege certa* deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que los Estados impongan sanciones penales, aun antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) haya aclarado el alcance de dichas disposiciones y por tanto de las sanciones penales correspondientes.

Estas cuestiones, tan de actualidad, son clave para el objetivo de este trabajo que no es otro que esclarecer la delimitación del alcance de la competencia del TJUE en el ámbito de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), tras su reformulación en el Tratado de Lisboa (TL) y las recientes interpretaciones en su jurisprudencia.

La antecesora de esta política la Cooperación Política Europea (CPE), creada en los años 70 como un foro de cooperación en materia de acción exterior, ajeno a los Tratados. Formalizada jurídicamente en el art. 30 del Acta Única Europea (AUE), es sustituida por la PESC con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) que regula sus rasgos esenciales en su Título V, integrándola formal, orgánico, y materialmente en la estructura comunitaria.<sup>1</sup> No obstante, se concibió como el pilar intergubernamental de la Unión Europea (UE) dedicado a todas aquellas materias que, en el ámbito de la esfera internacional, los Estados miembros, puestos de acuerdo en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE, se deciden a gestionar en

---

<sup>1</sup> Sobre la comparación entre la interpretación unitaria y separatista de la PESC, vid., Ulrich Everling, 'Reflections on the Structure of the European Union', *29 Common Market Law Review*, 1992, pp. 1053-1077.

Sobre la interpretación holística del Tribunal de Justicia de las disposiciones «no comunitarias» antes de la adopción del Tratado de Lisboa, vid., la Sentencia de 27 de febrero de 2007, *Segi y otros contra Consejo*, C-355/04, EU: C: 2007:116.

común, siempre en el respeto de las competencias que corresponden a la Comunidad Europea (CE) de conformidad con el Tratado de la Comunidad Europea (TCE).<sup>2</sup>

Esta naturaleza intergubernamental con la que fue diseñada la PESC, justifica la especial articulación jurídica que ha recibido en los Tratados, y que, en términos generales, se mantiene en la reforma de Lisboa, ya que en virtud del Título V TUE, sigue estando sometida a normas particulares y procedimientos específicos. Así, entre otras cosas, la propia naturaleza de las materias que se tratan en su seno provoca la exclusión de los actos legislativos, se regula un procedimiento especial para la toma de decisiones, basado en la unanimidad, y se excluye con carácter general la competencia de control del TJUE y también, parcialmente, la del Tribunal de Cuentas.<sup>3</sup>

Sin embargo, lo cierto es que este Tratado introdujo una serie de novedades en el marco jurídico de la PESC, que, sin llegar a lo propuesto en el fallido Tratado constitucional de comunitarizar toda la acción exterior de la Unión, han sentado las bases para un paulatino acercamiento entre esta política y el resto de políticas con proyección exterior.

Precisamente, comenzaré este trabajo analizando esas disposiciones que mediante una serie de referencias cruzadas permiten hablar de cierta integración de la PESC. Y posteriormente, en el segundo apartado, me centraré en analizar aquellas disposiciones que han roto con su tradicional inmunidad jurisdiccional.<sup>4</sup>

Esta afirmación, defendida por parte de la doctrina, se basa en los artículos 24 TUE y 275 TFUE que otorgan competencia al Tribunal para controlar la delimitación entre las competencias de la Unión y la PESC y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra los actos del Consejo que establezcan medidas restrictivas contra ellos. Asimismo, el Tribunal es competente para controlar la compatibilidad de cualquier acuerdo internacional con los Tratados, y el respeto a los principios constitucionales, que como veremos a lo largo de este trabajo, han cobrado una gran importancia en su reciente jurisprudencia.

Finalmente, debido a la trascendencia que han tenido en este marco y las aportaciones que hacen al objeto de este trabajo, analizaré dos de las últimas sentencias del Tribunal, en las que hace una novedosa reinterpretación de sus competencias. Y ello, a través de una jurisprudencia basada en la defensa del Estado de derecho y de los derechos fundamentales de los individuos, que deben verse garantizados, con independencia del ámbito en el que actúe la Unión.

---

<sup>2</sup> Jaume Ferrer Lloret, "El Control Judicial de la Política Exterior de la Unión Europea", en Universidad del País Vasco (Ed.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz de 2010* (2011) p. 100.

<sup>3</sup> Diego J. Liñán Noguera, "La Acción Exterior de la Unión: la Política Exterior y de Seguridad Común", en Araceli Mangas Martín (Ed.), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, (Tecnos, 2016) p. 568.

<sup>4</sup> Christophe Hillion, "A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", en Marise Cremona y Anne Thies (Ed.), *The European Court of Justice and External Relations Law* (Hart Publishing, 2014) p. 48.

## 2. La Configuración de la PESC tras Lisboa

La PESC es la política que dirige sus objetivos fuera de la Unión, siendo muy importante su consolidación para reforzar la identidad europea en las relaciones internacionales. Por ello, aunque se considera una política basada en la cooperación intergubernamental, la realidad actual cuestiona más que nunca que dependa de los intereses individuales de los Estados y no se desarrolle una política exterior con un carácter verdaderamente común que aborde problemas y persiga objetivos, distintos a los estatales<sup>5</sup>.

Por ello, y tras un análisis de las disposiciones de los Tratados, como el que realizaré a continuación, puede decirse que la reforma de Lisboa, aun manteniendo el carácter intergubernamental de la PESC, está orientada a una progresiva integración de ésta en el régimen de las relaciones exteriores.

### 2.1. La Naturaleza de la PESC

El art. 24 TUE, mantiene el carácter intergubernamental de la PESC cuando dice que ésta será definida y aplicada por el Consejo y el Consejo Europeo y se regirá por reglas y procedimientos específicos<sup>6</sup>. Así, parece entendible que las bases legales para adoptar las decisiones PESC estén redactadas en un capítulo propio dentro del Título V TUE referido a la acción exterior de la Unión.

Sin embargo, como defiende la corriente doctrinal integracionista, la intención no parece ser otra que sus disposiciones sean leídas en relación con las generales del capítulo I,<sup>7</sup> que sirven también de claro vínculo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en lo que a la regulación de la acción exterior se refiere.<sup>8</sup>

Asimismo, la propia definición de la PESC, no se entiende sin el TFUE que menciona muchas áreas en las que la UE tiene competencias externas, y que convierte a la política exterior de la Unión en todo aquello que no esté cubierto por otras competencias.

---

<sup>5</sup> Stephan Keukeleire y Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014) pp. 18-19.

<sup>6</sup> Wolfgang Wessels y Franziska Boop, "The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?", *CEPS Challenge Paper* (nº 10, 2008) pp. 5-23.

<sup>7</sup> Ramses A. Wessel, "Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy", *European Papers* (nº 2, 2016) p. 448.

<sup>8</sup> Literalmente el art. 205 TFUE establece que "La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el Capítulo I del Título V del TUE".

Todas estas referencias cruzadas, facilitan la integración en el ámbito de las relaciones internacionales y permiten que se avance hacia una acción exterior más dinámica, compensando el trato especialmente diferenciado que se da a la PESC en los Tratados. Además, como veremos a continuación, tras la entrada en vigor del TL cada vez se hace más insostenible que la inaplicabilidad del procedimiento legislativo implique que los actos de la PESC no son vinculantes para los Estados; y que la Corte no tenga competencias en materia PESC.

## 2.2. La PESC como *Lex Imperfecta*

Como señalaba en el apartado anterior, el TUE prohíbe, en el apartado 1 de su art. 24 y en el apartado 1 de su art. 31, adoptar actos legislativos en el ámbito de la PESC, lo que implica que la Unión, en este ámbito, no puede promulgar normas generales y abstractas de las que nazcan derechos y obligaciones para las personas. Y precisamente, bajo este paraguas, y la naturaleza *sui generis* del segundo pilar<sup>9</sup>, en el que se incluyó la PESC, hasta la entrada en vigor del TL, ésta se ha concebido como una *lex imperfecta*,<sup>10</sup> entendida desde el derecho romano como aquella ley que impone una obligación o prohíbe un comportamiento pero no prevé sanción alguna en caso de infracción.

Y es que tal y como se desprende de los Tratados, la Unión está capacitada para adoptar, en el ámbito de la PESC, actos jurídicamente vinculantes, tanto para sus instituciones como para sus Estados miembros. Pero, no se prevé en los Tratados ningún procedimiento judicial de ejecución, ni de sanciones en caso de incumplimiento. Y los recursos que pueden interponer las personas en caso de que se violen sus derechos son muy limitados.

Dicho esto, a la luz de los Tratados, puede afirmarse que no existe procedimiento alguno para controlar que las acciones u omisiones de las instituciones cumplan con las disposiciones de los Tratados en materia PESC. Sin embargo, para el control de las acciones u omisiones por parte de un Estado miembro, se han entendido aplicables,<sup>11</sup> los procedimientos del art. 7 TUE, previstos para violaciones graves de los valores de la Unión.

En cuanto a los procedimientos por incumplimiento, si bien no cabe aplicar los procedimientos de los artículos 258 a 260 TFUE por incumplimientos de carácter leve de las normas en materia de PESC, sí cabría aplicarlos ante violaciones continuadas y sistemáticas que supongan el incumplimiento de disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión o del

---

<sup>9</sup> Creado en el Tratado de Maastricht, englobando elementos de derecho comunitario y del derecho internacional público.- Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P, EU:C:2008:46, apartado 202.

<sup>10</sup> Wessel, *European Papers*, pp. 439-468.

<sup>11</sup> Conclusiones del AG Wahl presentadas el 7 de abril de 2016, *H. c. Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea*, C-455/14 P, EU:C:2016:212, apartado 39.

principio de cooperación leal.<sup>12</sup> Y es que este principio, como el resto de principios constitucionales, genera obligaciones por sí mismo y es exigible, ante el TJUE, por el incumplimiento de éstas tanto por parte de un Estado miembro como de una Institución, cuando ponen en peligro los objetivos de la Unión en materia de acción exterior.

En este sentido, el principio de tutela judicial efectiva, principio general del derecho de la Unión, se consagra en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que garantiza que las personas que vean violados sus derechos puedan gozar de protección. Para su salvaguarda y, como deriva del principio de atribución, los órganos jurisdiccionales nacionales han de seguir siendo competentes cuando los autores de los Tratados no atribuyan competencia al TJUE, obligando, el art. 19 TUE, a que los Estados miembros establezcan las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión.

Por tanto, en el ámbito de la PESC, que como veremos a continuación está excluido con carácter general de las competencias de control del TJUE, son los Estados miembros, en sus ordenamientos jurídicos internos, los que deben designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar el principio de tutela judicial efectiva, y con ello, los derechos de los individuos. Y respetando, en todo momento, los principios de equivalencia y efectividad.<sup>13</sup>

Sin embargo, las competencias atribuidas a los órganos jurisdiccionales cuando el TJUE carece de competencia con arreglo a los Tratados son necesariamente limitadas. Y es que como estableció el Tribunal en la sentencia *Foto-Frost*<sup>14</sup> los órganos jurisdiccionales nacionales pueden examinar la validez de un acto de la Unión, y en caso de que se cumplan los requisitos establecidos en la jurisprudencia *Zuckerfabrik*,<sup>15</sup> podrán suspender su aplicación en relación con el demandante, e incluso concederle una indemnización, pero no podrán declarar su invalidez.

Para finalizar, me gustaría recalcar, que no cabe encomendar el cuidado de la PESC a ningún otro órgano judicial. Ni tampoco, como ha recogido el Tribunal, en numerosa jurisprudencia, cabe la aplicación de ninguna forma de represalia ni la imposición de cualesquiera otras sanciones por parte de un Estado *“para prevenirse de un posible incumplimiento de las normas del Tratado por parte de otro Estado miembro”*<sup>16</sup> o *“para prevenirse contra un posible incumplimiento por parte de una Institución, de*

---

<sup>12</sup> Hillion, *The European Court of Justice and External Relations Law*, p.49.

<sup>13</sup> Sentencia de 16 de mayo de 2000, *Preston y otros*, C-78/98, EU:C:2000:247.

<sup>14</sup> Sentencia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, C- 314/85, EU:C:1987:452, apartados 15-20.

<sup>15</sup> Sentencia de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG*, C-134/88 y C-92/89, apartado 28. Información no disponible.

<sup>16</sup> Sentencia de 25 de septiembre de 1979, *Comisión c. Francia*, C-232/78, EU:C:1979:215, apartado 9.



*las normas del derecho de la Unión.*<sup>17</sup> Y ello, a pesar de las limitadas competencias de control que se atribuyen a los órganos jurisdiccionales nacionales y al TJUE, que como veremos en el último apartado, se ha visto obligado a intentarlo, a través de su jurisprudencia y por las vías que le han dejado abiertas los Tratados, con el fin de salvaguardar los derechos de los particulares en este ámbito de actuación de la Unión.

### **3. La Reformulación de las Competencias del Tribunal en el Tratado de Lisboa**

Hechas estas consideraciones, no hay duda de que el origen intergubernamental de la PESC, y el rechazo de los Estados a perder el control de un ámbito que tradicionalmente ha permanecido bajo su autoridad, provoca, como hemos visto, que reciba un tratamiento especial en los Tratados, en el que cobran especial importancia las inherentes limitaciones al sistema de control judicial.<sup>18</sup> Con la finalidad de *“blindar la naturaleza específica de la PESC en un nuevo contexto en el que, sin ellas, podría correr el riesgo de terminar quedando asimilada al resto de competencias, no ya comunitarias, sino de la UE en cuenta tal”*. Y *“conscientes de ello, los Estados miembros han aprovechado para multiplicar las cautelas, yendo incluso más allá de lo que cabría considerar necesario y razonable en esta tesitura.”*<sup>19</sup>

Pero, lo cierto es que los redactores de los Tratados decidieron no atribuir al TJUE una competencia general y absoluta de su control, excluyendo, con carácter general, de su ámbito

jurisdiccional el ámbito PESC. Y éste, como el resto de Instituciones de la Unión, debe cumplir con el principio de atribución de competencias y, como reza el párrafo segundo del art. 13, *“actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos”*.

Sin embargo, como apuntábamos en el apartado anterior, el TL ha supuesto un acercamiento de la PESC al resto de políticas de la Unión, incorporándola más que nunca al régimen comunitario. Y una clara muestra de ello, es el reforzado papel que se ha asignado al Tribunal en esta materia. Los Estados miembros han tenido que aceptar que una mayor integración, que aumente la credibilidad de sus compromisos internacionales para hacer frente a los problemas actuales, exige

---

<sup>17</sup> Sentencia de 12 de febrero de 2009, *Comisión c. Grecia*, C-45/07, EU:C:2009:81, apartado 26.

<sup>18</sup> Dictamen 2/13 (Pleno) de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartados 252-253.

<sup>19</sup> Luis Norberto González Alonso, *“Desarrollo y Seguridad en la Jurisprudencia del TJCE. Los Límites al Discurso de la Coherencia en la Acción Exterior de la Unión Europea”*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (Madrid, 2009) pp. 867-894.

una creciente autoridad de la Corte.<sup>20</sup> En este contexto, aunque no es cuestionable, como establecen los artículos 24 TUE y 275 TFUE, que determinados actos adoptados en el marco de la PESC quedan fuera del control jurisdiccional del Tribunal, tampoco lo es que el TL ha modificado su competencia,<sup>21</sup> invirtiendo la regla general, establecida en el antiguo art. 46 TUE, por la que se excluía el control del Tribunal salvo que se previera explícitamente.<sup>22</sup>

Por tanto, tras Lisboa, el Tribunal tiene la competencia general de controlar y garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados,<sup>23</sup> salvo en los actos y disposiciones de la PESC, ya que aunque ha pasado a ser una de las competencias de la UE, se la excluye del régimen jurídico general establecido para el resto de la acción exterior, y se le aplica un régimen jurídico particular basado en la cooperación intergubernamental<sup>24</sup>. Y sólo en este marco, puede entenderse la cláusula *carve-out*, que excluye la competencia general del Tribunal para controlar la correcta interpretación y aplicación de los Tratados y que como toda excepción debe ser interpretada restrictivamente.<sup>25</sup>

Así, a primera vista, y en palabras del propio Tribunal el apartado primero del art. 24 y el párrafo primero del art. 275 nos indican que *“en el estado actual del derecho de la Unión, determinados actos adoptados en el marco de la PESC escapan a su control jurisdiccional.”*<sup>26</sup> Y aunque habiendo tenido oportunidad para pronunciarse cuáles son estos actos, ha decidido no hacerlo y considerar que *“aún no había tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia resultantes, en materia PESC”*.

---

<sup>20</sup> Daniel Kelemen, *“The Court of Justice of the European Union in the Twenty-First Century”*, 79 *Law and Contemporary Problems*, (nº1, 2016) p. 120.

<sup>21</sup> Hillion, *The European Court of Justice and External Relations Law*, p.49.

<sup>22</sup> Alicia Hinarejos, *Judicial Control in the European Union. Reforming Jurisdiction the Intergovernmental Pillars* (Oxford Studies in European Law, 2009) p. 150

<sup>23</sup> Consagrada en el art. 19 TUE.

<sup>24</sup> Luis Norberto González Alonso, *“¿Quién dijo que Desaparecen los Pilares? La Configuración Jurídica de la Acción Exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”* en José Martín y Pérez de Nanclares (Ed.) *El Tratado de Lisboa. La Salida de la Crisis Constitucional* (Madrid, 2008) pp. 395-396.

<sup>25</sup> Así lo ha señalado el Tribunal en su jurisprudencia. Tanto antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, (Sentencia de 27 de febrero de 2007, *Segi y otros contra Consejo*, C-355/04, EU: C: 2007:116, apartado 53); como después (Sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento c. Consejo, Mauricio*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70 y Sentencia de 12 de noviembre de 2015, *Eilitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, C-439/13, EU:C:2015:753, apartado 72).

<sup>26</sup> Dictamen 2/13, apartado 252.

Y aunque no ha precisado de qué actos se trata, parece estar claro que los redactores de los Tratados pretendían que la cláusula *carve-out* alcanzara las exclusivamente a los artículos 23 a 46 TUE y los actos de la Unión adoptados sobre la base de estos.<sup>27</sup>

Pero, cuando un acto PESC sobrepasa los límites por los cuales se les concede inmunidad jurisdiccional, es decir, se excede de reflejar una decisión política, se aplica la cláusula *claw-back*, regulada en el párrafo segundo del apartado primero del art. 24 TUE y en el párrafo segundo del art. 275 TFUE. Y, en virtud de ella, el Tribunal será competente para controlar la legalidad de las decisiones PESC que prevean medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas y el respeto del art. 40 TUE, que exige la no afectación mutua entre la PESC y los restantes ámbitos de acción de la Unión.

Sobre esta base, puede decirse que el TL ha introducido una serie de cambios en el ámbito de la PESC, que analizaré más pormenorizadamente a continuación y que modifican la competencia jurisdiccional del Tribunal en este ámbito. Así, en primer lugar, se le ha reconocido competencia para controlar determinados actos PESC. En segundo lugar, se le ha encomendado la misión de delimitar las fronteras entre la PESC y el resto de políticas con competencias externas. Y, en tercer lugar, se ha generalizado su capacidad para hacer cumplir a las instituciones con los principios constitucionales, para lograr los objetivos de la Unión.

### 3.1. El Control Judicial de los Actos PESC

La reforma de Lisboa supuso el reconocimiento expreso de la competencia del Tribunal para controlar la legalidad de determinados actos PESC, fuera de la ya reconocida competencia para resolver los conflictos que pudieran surgir en el ámbito del antiguo art. 47 TUE, predecesor del actual art. 40 TUE. Y es que, la competencia para controlar la legalidad de las medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, estaba reconocida en la jurisprudencia del Tribunal sobre éstas, según la cual podía *“someterse a su control [...] una posición común que, por su contenido, tiene un alcance que excede el que atribuye el Tratado UE a este tipo de actos.”*<sup>28</sup>

En este contexto, el control judicial de las medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas fue debatido con anterioridad a Lisboa, en la Convención sobre el Futuro de Europa, al igual que en relación a los acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC. Sin embargo, como analizaremos a continuación, mientras que el primero sí se ha reconocido en el derecho originario, concretamente en el art. 275 TFUE, no lo fue el segundo, lo que no quiere decir que no se haya reconocido vía jurisprudencia.

#### 3.1.1. Las Medidas Restrictivas

---

<sup>27</sup> Sentencia de 28 de noviembre de 2013, *Consejo c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12, EU:C:2013:776, apartado 99 y Sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company c. Consejo*, C-440/14, EU:C:2016:128.

<sup>28</sup> Sentencia de 27 de febrero de 2007, *Gestora Pro Amnistía y otros c. Consejo*, C-354/04, EU:C:2007:115, apartado 54.

En base al artículo 24 TUE, el Tribunal, además de la competencia para controlar las medidas restrictivas adoptadas en el marco del régimen general de la Unión, aplicando decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC,<sup>29</sup> tiene competencia para controlar el recurso que interponga cualquier persona física o jurídica contra aquellas medidas restrictivas, que adoptadas en el ámbito de la PESC, afecten a los derechos que le son reconocidos en el ordenamiento de la Unión, incluida la CDFUE. Esto supone un avance en lo que se refiere al reconocimiento del Estado de Derecho, consagrado como un valor fundamental de la Unión, que pasa a aplicarse en todo el ordenamiento de la Unión, incluido la PESC.<sup>30</sup> Sin embargo, lo cierto es que, en la práctica, este derecho se encuentra bastante limitado.

Por una parte, la interpretación que hace el Tribunal del propio concepto es bastante limitada.<sup>31</sup> Y, por otra parte, en cuanto al tipo de procedimiento de impugnación, un análisis detallado del art. 275, como el que realiza el Tribunal en su abundante jurisprudencia, nos demuestra que éste no sólo se refiere al recurso de anulación.

Y es que, el derecho a la tutela judicial efectiva exige un sistema de recursos y de procedimientos que permitan acudir tanto al TJUE como a los órganos jurisdiccionales nacionales, que como no tienen jurisdicción para declarar la invalidez de una medida podrán dirigir al primero una cuestión prejudicial sobre su validez. En este contexto una limitación al recurso de anulación choca claramente con la exigencia de un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos.<sup>32</sup>

Y además, conlleva una discriminación en materia de protección judicial entre las personas sujetas a medidas restrictivas de carácter económico, que sobre la base del art. 215 TFUE, podrían utilizar todos los recursos disponibles para su impugnación; y las personas sujetas a otro tipo de medidas que, a pesar de tener probablemente un carácter más lesivo con las libertades individuales, sólo podrían impugnarlas mediante el recurso de anulación.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Ricardo Alonso García, “Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Working Papers on European Law and Regional Integration* (nº 1, Madrid, 2010) p. 11.

<sup>30</sup> Piet Eeckhout, *EU External Relations Law* (Oxford University Press, Oxford, 2011) p. 498.

<sup>31</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjbedines du peuple d'Iran c. Consejo*, T-288/02, EU:T:2003:204, apartado 9 y Sentencia de 13 de septiembre de 2013, *Eyd Makblouf c. Consejo de la Unión Europea y Comisión*, T-383/11, EU:T:2013:431, apartado 80 y Sentencia de 30 de julio de 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312.

<sup>32</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012, *Compagnie internationales pour la vente à distance*, C-533/10, EU:C:2012:347, apartados 32-33.

<sup>33</sup> Hillion, *The European Court of Justice and External Relations Law*, p. 54.

Por tanto, aunque está claro que el párrafo segundo del art. 275 TFUE exige que se cumplan las condiciones del apartado cuatro del art. 263 TFUE, éste debe interpretarse a la luz del derecho fundamental consagrado en el art. 47 CDFUE que exige que los recursos sean efectivos. Y, en este sentido, se podrían admitir un nivel de exigencia menor con las condiciones *locus standi*, permitiéndose, por ejemplo, que el recurrente sólo tenga que demostrar una afectación directa, y no individual.<sup>34</sup>

### 3.1.2. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Antes de Lisboa, la competencia y el procedimiento para celebrar los acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC se regulaban en el marco del segundo pilar, por lo que con carácter general estaban excluidos de la jurisdicción del Tribunal. Tras Lisboa, si bien la cláusula *claw-back*, se refiere a la competencia del Tribunal para controlar los acuerdos internacionales en materia PESC, lo cierto es que el art. 218 TFUE regula un único procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales.<sup>35</sup> De hecho, su apartado 11 viene a someter, con carácter general, bajo la jurisdicción del Tribunal, *cualquier* acuerdo internacional.

Dicho esto, y a la vista del art. 275 TFUE surge el interrogante de si el Tribunal es competente para examinar la compatibilidad entre los Tratados y los acuerdos internacionales basados en disposiciones PESC. Partiendo de la exclusión que se hace en esta materia de la competencia general del Tribunal para garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, podríamos concluir que éste tiene competencia para examinar un acuerdo internacional basado en disposiciones PESC, con el objetivo de identificar su contenido no PESC, ya que sólo de éste puede examinar su compatibilidad con los Tratados.

Sin embargo, lo cierto es que esta interpretación tan restrictiva condiciona la eficacia del mandato dado al Tribunal para emitir dictámenes, cuando así se lo soliciten, sobre la compatibilidad de *cualquier acuerdo* con los Tratados. Y es que, con esta redacción, el art. 218.11 TFUE no parece excluir aquellos que se relacionen exclusiva o principalmente con la PESC, ya que como ha recordado el Tribunal en su jurisprudencia, el TL ha previsto, en este artículo, un procedimiento único y de alcance general para la negociación y celebración de acuerdos internacionales, con el objetivo de dar respuesta a las exigencias de claridad y coherencia, siendo su celebración competencia de la Unión, en todos sus ámbitos de acción<sup>36</sup>. Incluso en la PESC, ya que al final todos los acuerdos internacionales son acuerdos para los que la UE es formalmente responsable.

---

<sup>34</sup> Maja, Brkan, "The role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future", en Paul James Cardwell (Ed.), "EU External Relations Law and Policy in the post-Lisbon era" (The Hage, TMC Asser Press, 2012) p.97.

<sup>35</sup> Geert de Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press, Oxford, 2008) p.190.

<sup>36</sup> Sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento c. Consejo, Mauricio*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 52.

Por tanto, no cabe sostener que la cláusula *carve-out*, que además como toda excepción debe interpretarse restrictivamente, excluya la competencia del Tribunal para interpretar y aplicar el art. 218 TFUE, que no guarda relación con la PESC, aunque prevea el procedimiento mediante el cual se adopta un acto en esta materia<sup>37</sup>. Y, como se recogía en el Informe para la Convención sobre el futuro de Europa<sup>38</sup>, el control judicial debe entenderse respecto de todos los acuerdos de la Unión, porque en todos ellos deben estar garantizadas las exigencias procedimentales establecidas en el TFUE. Incluido el respeto a la función del Parlamento Europeo (PE) que es puramente pasiva, pero, como ha dejado claro el Tribunal en el asunto *Mauricio*<sup>39</sup>, su incumplimiento provoca la nulidad del acto por el cual se celebra el acuerdo. Y es que como señaló posteriormente la Abogada General (AG) Kokott,<sup>40</sup> en sus conclusiones sobre el asunto *Tanzania*, alejándose de las conclusiones del AG Bot<sup>41</sup> en el asunto *Mauricio*, el derecho de información que posee el PE, en todas las fases del procedimiento, es un elemento de control democrático, que constituye algo más que un corolario del poder de consentimiento.<sup>42</sup>

### 3.2. La Delimitación entre la PESC y el resto de Políticas

Como ya he señalado, la cláusula *claw-back* otorga competencia al Tribunal para controlar el respeto del art. 40 TUE, que regula la “obligación de la no asignación”, a través del recurso de

---

<sup>37</sup> Ibid, apartado 73.

<sup>38</sup> “Informe Complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común” de 16 de abril de 2016 (CONV 689/1/03 REV 1, CERCLE 1 16)

<sup>39</sup> En este asunto el Parlamento plantea un al TJUE recurso de anulación contra la Decisión del Consejo 2011/640/PESC sobre la conclusión del Acuerdo entre la UE y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega y enjuiciamiento de los individuos arrestados en el marco de la Operación Atalanta. Y es que según el PE, el Acuerdo no era válido ya que se había concluido exclusivamente sobre la base del art. 37 TUE, a pesar de estar relacionado con otras políticas y no sólo con la PESC; y se había adoptado sin respetar la obligación de información que se establece en el art. 218.10 TFUE. En su sentencia, el Tribunal defendió la base jurídica elegida por el Consejo, en base a su doctrina del centro de gravedad, pero consideró que el Consejo había infringido el derecho del PE a ser informado en todas las etapas de la negociación y conclusión del acuerdo y anuló el acto atacado.

<sup>40</sup> Conclusiones de la AG Kokott presentadas el 28 de octubre de 2015, *Parlamento Europeo c. Consejo (Tanzania)*, C-263/14, EU:C:2015:729, apartado 87.

<sup>41</sup> Conclusiones del AG Bot, presentadas el 30 de enero de 2014, *Parlamento Europeo c. Consejo (Mauricio)*, C-658/11, EU:C:2014:41, apartados 142-144.- el derecho de información debe ser distinto en función del tipo de acuerdo.

<sup>42</sup> A este respecto resulta muy interesante la reflexión que se realiza en Anne Van der Mei, “Case Note: Eu External Relations and Internal Inter-Institutional Conflicts: The battlefield of Article 218 TFEU”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2016) p. 1067.- sobre la posición incierta que, en su opinión, parece tener la Corte sobre el requisito de información, no estando del todo claro con cuál de los dos abogados generales está más de acuerdo.

anulación,<sup>43</sup> de la excepción de ilegalidad<sup>44</sup> y de la cuestión prejudicial.<sup>45</sup> Asimismo, como adelantaba al final del apartado anterior, el Tribunal puede también controlar la compatibilidad de un Acuerdo con el art. 40.<sup>46</sup>

El antiguo art. 47 TCE sólo pretendía evitar interferencias de la PESC en el ejercicio de las competencias que son propias de la Unión, por atribución de los Tratados.<sup>47</sup> Sin embargo, el TL, que mantiene esta obligación en el apartado primero del art. 40 TUE al señalar que *la ejecución de la PESC no afectará a la aplicación de los artículos 3 a 6 TFUE*; añade un segundo párrafo que hace que la obligación opere en los dos sentidos, y sirva, también, para proteger a la PESC de una intromisión del resto de políticas.<sup>48</sup>

Aunque la verdad es que antes de la entrada en vigor del TL, la jurisprudencia del Tribunal ya se había referido a la necesaria integridad de la PESC, su protección pasaba exclusivamente por mantener intactas las competencias atribuidas a la Comunidad por las disposiciones del Tratado.<sup>49</sup> Y para ello, sobre su tradicional enfoque del centro de gravedad,<sup>50</sup> basado en el análisis de los objetivos de la medida, ha determinado si la Unión era competente o no para adoptarla.

Sin embargo, tras la entrada en vigor del TL la labor del Tribunal se ha vuelto más complicada, ya que los objetivos de la acción exterior se han unificado en el art. 21.2 TUE. Por ello, la doctrina ha propuesto que se tenga en cuenta también la naturaleza del acto que es objeto de

---

<sup>43</sup> Sentencia de 12 de mayo de 1998, *Comisión c. Consejo, C-170/96*, EU:C:1998:219, apartado 16.

<sup>44</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo, C-91/05*, EU:C:2008:288, apartado 34.

<sup>45</sup> Christophe Hillion y Ramses A. Wessel, ‘‘Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?, 46 *Common Market Law Review* (2009) p.551.

<sup>46</sup> Dictamen 2/00 de 6 de diciembre de 2001, *Protocolo de Cartagena*, EU:C:2001:664, apartado 3.

<sup>47</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo, C-91/05*, EU:C:2008:288, apartado 77. Para una interpretación a favor de un *judicial restraint* en el marco de la PESC ver las conclusiones del AG Jacobs, presentadas el 6 de abril de 1995, *Comisión c. República Helénica, C-120/94*, EU:C:1995:109 .

<sup>48</sup> Griller, ‘‘The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy’’, en *The Court of Justice of the European Union* (Ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, 2013, pp. 675-692.

<sup>49</sup> Sentencia de 12 de mayo de 1998, *Comisión c. Consejo, C-170/96*, EU:C:1998:219

<sup>50</sup> Sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento c. Consejo, Mauricio, C-658/11*, EU:C:2014:2025, apartado 43.

examen, así como las facultades que poseen las instituciones que intervienen en su adopción.<sup>51</sup> O que la PESC sea concebida como la *lex generalis* y el resto de políticas con proyección exterior como *lex specialis*. Esta solución, encuentra su apoyo en la propia letra de los Tratados, atribuyéndole el art. 24 TUE ese carácter general cuando dice que formarán parte de la PESC todos los ámbitos de la política exterior incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sin embargo, hay que excluir de ella todas las políticas con proyección exterior, reguladas en el TFUE, que además de los objetivos generales de la acción exterior poseen sus propios objetivos.<sup>52</sup> Esto dificulta mucho la labor del Tribunal a la hora de garantizar el cumplimiento del art. 40 TUE, haciéndose más que necesaria una interpretación del enfoque que debe dársele.

Consciente de ello, en el asunto *Parlamento c. Consejo*,<sup>53</sup> el Tribunal, sin referirse expresamente al art. 40 TUE, da ciertas indicaciones sobre cómo debe protegerse la integridad de la PESC, realizando un exhaustivo, y original, análisis de los objetivos de la PESC en relación con los del Espacio de Libertad y Seguridad y Justicia (ELSJ). Así, una vez identificada la lucha contra el terrorismo y su financiación, como el objetivo del acto impugnado, y reconociendo que éste aparece entre los objetivos del Espacio de Libertad Seguridad y justicia (ELSJ); establece que lo verdaderamente importante es el fin último de este objetivo que no es otro que salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, que se encuentra entre los objetivos de las disposiciones de los Tratados que se refieren a la acción exterior de la Unión,<sup>54</sup> abarcando “*la competencia de la Unión en materia de PESC [...] 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 que podrá concluir a una defensa común.*”<sup>55</sup>

Entonces, como las medidas restrictivas que recoge el art. 215.2 TFUE pueden tener el objetivo indicado, y así lo confirma art. 43.1 que viene a decir que “*todas las misiones correspondientes al ámbito 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*”, el Tribunal ha considerado que

---

<sup>51</sup> Eeckhout, *EU External Relations Law*.

<sup>52</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05, EU:C:2008:288, apartados 108-109.

<sup>53</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472.- En este asunto, el PE interpuso un recurso de anulación contra el Reglamento adoptado por el Consejo de la UE para imponer determinadas medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes. Y es que, bajo su criterio, este acto estaría enmarcado en el ámbito del ELSJ y debería adoptarse sobre la base del art. 75 TFUE y no del art. 215 TFUE. Sin embargo, el Tribunal rechazó el recurso entendiendo que el objetivo del reglamento, la lucha contra el terrorismo, tiene la finalidad última de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, objetivos de la acción exterior, entre la que se encuentra la PESC.

<sup>54</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 61.

<sup>55</sup> Art. 24.1 (párrafo primero) TUE.



*“el art. 215.2 TFUE, está destinado a constituir la base jurídica de medidas restrictivas, incluidas las que tienen por objeto la lucha contra el terrorismo, adoptadas por la Unión contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, cuando la decisión de su adopción corresponde al ámbito de acción de la Unión en el marco de la PESC”.*

Además, para dejar totalmente clara su intención de proteger la integridad de la PESC, el Tribunal apunta en los últimos párrafos de su sentencia<sup>56</sup> que *“no son los procedimientos los que definen la base jurídica de un acto, sino que es ésta la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo”*. Por ello, aunque *“la participación del PE en el proceso legislativo ordinario es el reflejo de un principio democrático fundamental por el que los pueblos participan en el ejercicio del poder”*, su falta de participación activa en el procedimiento de adopción de decisiones en materia PESC obedece a *“que los autores del TL decidieron atribuir al Parlamento, respecto de la acción de la Unión en el marco de la PESC, un papel más limitado”* y debe respetarse. Asimismo, no puede mantenerse, como hace el PE, que la exclusión de su participación en la adopción de medidas contra los derechos individuales sea contraria al derecho de la Unión,<sup>57</sup> ya que *“la obligación de respetar los derechos fundamentales se dirige a todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión, incluido el Consejo”*.

Con esta jurisprudencia, podemos entender que el Tribunal ha decidido asumir el papel, que implícitamente parece haberle otorgado el apartado segundo del art. 40 TUE, de proteger tanto la *raison d'être*<sup>58</sup> del art. 215 como la integridad de la PESC. Y aunque la sentencia no hace referencia expresa a este artículo, como sí ha hecho el AG Bot en sus conclusiones, sienta las bases para una futura, y completa, interpretación sobre el enfoque que el juez de la Unión debe darle si quiere garantizar su protección.

### **3.3. El Respeto a los Principios Constitucionales**

+

Sobre esta base, y como ha establecido el Tribunal en su jurisprudencia,<sup>59</sup> cabe incluso obligar judicialmente a su cumplimiento. Y es que como señalaba en el apartado anterior,<sup>60</sup> el art. 51 de la CDFUE impone el deber de respetar los derechos fundamentales a todas las instituciones,

---

<sup>56</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472., apartados 80-83.

<sup>57</sup> Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P, EU:C:2008:46, apartado 235.

<sup>58</sup> Hillion, *The European Court of Justice and External Relations Law*, p.63.

<sup>59</sup> Sentencia de 6 de diciembre de 2001, *Consejo c. Hantala*, C-353/99, EU:C:2001:66, apartados 28.

<sup>60</sup> Vid. Supra 3.2.

órganos y organismos de la Unión, con independencia de las disposiciones sobre las que hayan basado su actuación.

La incondicionalidad de este deber obliga también a los Estados miembros a cumplir con los derechos fundamentales cuando apliquen el derecho de la Unión. Asimismo, al igual que el TJUE, “*los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros garantizan el respeto al ordenamiento jurídico y el sistema jurisdiccional de la Unión.*”<sup>61</sup> Esto implica que son los encargados de controlar el cumplimiento los derechos fundamentales, consagrados en la CDFUE, por parte de las autoridades nacionales, cuando actúen en el ámbito de la PESC. Y cuando estos no sean capaces o tengan dudas sobre su aplicación, podrán solicitar la ayuda del Tribunal, mediante una cuestión prejudicial

En este contexto, cobra especial importancia el principio de cooperación leal, siendo tal su transcendencia para el cumplimiento de los objetivos de la Unión, que según la jurisprudencia del Tribunal genera una obligación en sí mismo, para los Estados y las Instituciones.<sup>62</sup> Y también para las Instituciones entre sí.<sup>63</sup>

Y en este mismo sentido, y ya específicamente en el ámbito de la PESC, cabe exigir, ante el Tribunal, el cumplimiento del principio de coherencia,<sup>64</sup> consagrado en el párrafo segundo del apartado tres del art. 21. Así, las Instituciones que operen en este ámbito, deberán acercar posiciones y mantener sinergias entre la PESC y el resto de políticas que conforman la acción exterior de la Unión, y entre ésta y el resto de políticas.

Por tanto, puede decirse que la cláusula *carve-out* no excluye la competencia del TJUE para controlar el cumplimiento de los principios constitucionales, aunque las Instituciones actúen en el ámbito de la PESC. Y es que en palabras de la Corte:

*“se debe asegurar que las instituciones no evadan cualquier revisión por los tribunales con respecto a las decisiones puramente administrativas que se toman en relación con la gestión del personal de la Misión de policía que sean claramente separables de las medidas políticas que se toman como parte de la PESC. Cuando una decisión de este tipo afecte negativamente a la persona a quien va dirigida y altere*

---

<sup>61</sup> Dictamen 1/09 (Pleno) de 8 de marzo de 2011, *Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes*, EU:C:2011:123, apartado 66.

<sup>62</sup> Sentencia de 2 de junio de 2005, *Comisión c. Luxemburgo*, C-266/03, EU:C:2005:341, apartado 60.

<sup>63</sup> Sentencia de 14 de abril de 2015, *Consejo c. Comisión*, C-409/13, EU:C:2015:217.

<sup>64</sup> Sentencia de 14 de junio de 2016, *Parlamento c. Consejo de la Unión Europea*, C-263/14, EU:C:2016:435, apartado 72.

*significativamente la posición jurídica de esa persona no puede ser aceptable en una UE basada en el Estado de derecho que tal decisión escape a la revisión judicial.<sup>65</sup>*

No obstante, a pesar de estas garantías, queda un gran vacío legal en cuanto a los derechos de la Comisión y el PE siendo el Consejo el que debe interpretar y aplicar las disposiciones PESC lo que refuerza el carácter intergubernamental de ésta Sin embargo como veremos en el siguiente apartado el Tribunal intenta arrojar más luz a través de su jurisprudencia en este tema señalando el AG que una relación con la PESC no concede automáticamente inmunidad jurisdiccional.

## 4. Una Jurisprudencia Garantista

Para concluir este trabajo, y, con ello, el estudio sobre el verdadero alcance de las competencias del TJUE en el ámbito de la PESC, analizaré su reciente jurisprudencia. Concretamente, la establecida en los asuntos, *H c. Consejo*<sup>66</sup> y *Rosneft*,<sup>67</sup> que siguiendo una tendencia de respeto al Estado de derecho y a los derechos fundamentales de los individuos en el ámbito de acción exterior de la Unión, han supuesto un significativo refuerzo de las competencias de la Corte en el ámbito de la PESC.

En un contexto en el que, como hemos visto, los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden declarar la invalidez de un acto de la Unión y no se ha recurrido a las jurisdicciones internacionales,<sup>68</sup> el TJUE ha adoptado, en su jurisprudencia, una tendencia a controlar judicialmente todos los ámbitos en los que se hace imprescindible la protección de los derechos y libertades fundamentales del particular, incluidas las decisiones adoptadas en el marco de la PESC.

AQUI

### 4.1. La Importancia del Estado de Derecho

---

<sup>65</sup> Como sostiene el AG Jääskinen en sus conclusiones presentadas el 21 de mayo de 2015 en el caso *C-439/13 P.*- los tribunales de la UE debería ser capaz de oír los individuos sobre cuestiones presupuestarias, incluso si una particular la decisión fue tomada por una entidad establecida en virtud de la PESC.

<sup>66</sup> Sentencia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, *C-455/14*, EU:C:2016:569.

<sup>67</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, *C-72/15*, EU:C:2017:236.

<sup>68</sup> Sólo existe esta decisión del Comité de Derechos Humanos en el asunto *Nabil Sayadi y Patricia Vinck c. Bélgica*, Comunicación de diciembre de 2008, n. 1472/2006, publicada en CCPR/C/94/D/1472/2006.

En este asunto,<sup>69</sup> el Tribunal ha respondido a una cuestión prejudicial sobre su competencia o no para controlar la validez de una decisión adoptada por el Jefe de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina (EUPM) para cambiar de destino a una magistrada italiana adscrita a la misma.

Para ello, el Tribunal parte de reconocer que, según el art. 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el art. 275 TFUE, párrafo primero, no tiene, en principio, competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de estas.<sup>70</sup> Sin embargo, inmediatamente después señala que estas disposiciones son una excepción a la competencia general del Tribunal para garantizar el respeto al derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, como tal, debe interpretarse restrictivamente. Además, para defender este tipo de interpretación, el Tribunal señala que la Unión se basa en el respeto al principio de igualdad y al Estado de derecho, que lleva inherente *la revisión de las decisiones de las autoridades públicas por tribunales independientes*.<sup>71</sup> Y para su garantía, es necesario un control judicial efectivo que exige un sistema completo de recursos y procedimientos, bien ante el TJUE, bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que podrán examinar la legalidad de las resoluciones impugnadas y la solicitud de daños y perjuicios cuando el Tribunal no tenga competencia.<sup>72</sup> Y para ello debe reconocérsele la facultad de plantear cuestiones prejudiciales, incluso en el ámbito de la PESC.

Este razonamiento choca con la opinión de la AG Kokott en el Dictamen 2/13,<sup>73</sup> que defiende que los Tratados, concretamente el art. 24 TUE en relación con el art. 23 TUE, no prevén la jurisdicción del Tribunal para pronunciarse con carácter prejudicial en materia PESC. Y que una interpretación muy amplia de la jurisdicción de los Tribunales de la Unión no es necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva de los particulares en la PESC, ya que el hecho de que ni los

---

<sup>69</sup> El TG admitió las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo y la Comisión, que entendían que el Tribunal no era competente para conocer del recurso por tratarse de dos decisiones que corresponden a una acción operativa adoptada y llevada a cabo en el marco de la PESC. Ante este pronunciamiento, la recurrente interpuso un recurso de casación ante el TJUE en el que alegaba que se desestimaran dichas excepciones, dado que los actos controvertidos no son actos políticos o estratégicos relativos a la PESC y la incompetencia del Tribunal General le privaría del derecho a un recurso efectivo al no poder el juez nacional ni anular tales decisiones, ni ordenar a las instituciones de la Unión el resarcimiento del perjuicio que han ocasionado.

<sup>70</sup> Geert de Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, apartado 39.

<sup>71</sup> Francis G. Jacobs, *The Sovereignty of Law: The European Way* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007)

<sup>72</sup> Conclusiones del AG Wahl presentadas el 7 de abril de 2016, *H. c. Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, C-455/14 P*, EU:C:2016:212, apartado 89.

<sup>73</sup> Conclusiones de la AG Kokott presentadas el 13 de junio de 2014, en el procedimiento de dictamen 2/13, EU:C:2014:2475.

Estados ni las Instituciones puedan escapar al control de sus actos, no significa que los Tribunales sean competentes en todos y cada uno de los casos.

Esta afirmación tan contundente, como crítica, no parece convencer al Tribunal cuando establece en este asunto que el hecho de que las disposiciones controvertidas se inscriban en el contexto de la PESC, no puede llevar necesariamente a excluir la competencia del juez de la Unión.<sup>74</sup> Y dicho esto, resuelve el recurso de casación considerando competente al Tribunal General, y consecuentemente el TJUE, para controlar los actos objeto de recurso, ya que aunque son actos que se adoptan en el contexto de la PESC, se trata de actos de gestión de personal que tiene por objeto el despliegue de los miembros de la Misión en la zona de operaciones y no, actos sobre cuestiones relativas a la Comisión de servicios.<sup>75</sup>

Por ello, entiende que la cláusula *carve-out* no alcanza a este tipo de actos, como se ve corroborado por la competencia que se confiere al Tribunal para resolver recursos interpuestos por expertos nacionales destinados en comisión de servicios en la Agencia Europea de Defensa (AED) y recursos interpuestos por expertos nacionales destinados en comisión de servicios en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Y es que, en palabras del Tribunal:

*“cualquier otra interpretación tendría como consecuencia, en particular, que, cuando un mismo acto de gestión del personal relativo a las operaciones «sobre el terreno» afecte al mismo tiempo a agentes en comisión de servicios destinados por los Estados miembros y por las instituciones de la Unión, la decisión adoptada respecto a los primeros podría ser inconciliable con la adoptada por el juez de la Unión en relación con estos últimos.”*<sup>76</sup>

Por tanto, en esta sentencia vemos cómo basándose en la defensa de los derechos fundamentales y los principios y valores de la Unión, el Tribunal lleva a cabo una interpretación más amplia, en comparación con su anterior jurisprudencia, del alcance de sus competencias. Y es que en ausencia de una modificación de los Tratados, que extienda o al menos clarifique la competencia del Tribunal en esta materia, es éste el encargado de interpretarla.

Dicho esto y antes de pasar a analizar su última interpretación en el asunto *Rosneft*, me gustaría señalar que el Tribunal tenía otras opciones, cuanto menos interesantes, para justificar su competencia a la hora de controlar la legalidad del acto. En este sentido, apunta Verellen,<sup>77</sup> que

---

<sup>74</sup> Sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento c. Consejo, Mauricio*, C-658/11, EU:C:2014:2025 apartados 69 a 74 y Sentencia de 12 de noviembre de 2015, *Eilitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, C-439/13, EU:C:2015:753, apartados 43-50.

<sup>75</sup> Art. 24.1 (párrafo primero) TUE.

<sup>76</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 57

<sup>77</sup> Thomas Verellen, “H v. Council: Strengthening the rule of law in the sphere of the CFSP, one step at a time”, *European Papers* (nº 3, 2016) pp. 1041-1053.

ésta es necesaria para contrarrestar la brecha que existe en el sistema de protección judicial en el ámbito de la PESC, cuando determinados actos escapan al control jurisdiccional del Tribunal, y ni los órganos jurisdiccionales nacionales,<sup>78</sup> ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>79</sup> pueden cubrirla ya que ya que debe salvaguardarse la unidad y autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y garantizar el principio de seguridad jurídica.<sup>80</sup>

Además, en contra de lo argumentado por la Comisión y el recurrente en este asunto, critica que el Tribunal no se haya pronunciado de un modo más claro sobre los límites de su jurisdicción en materia PESC, y defiende una amplia interpretación de la cláusula *claw-back*. Por ello, mientras que uno de los argumentos de la recurrente y la Comisión, por el cual debe hacerse una lectura del art. 275 TFUE basada en la naturaleza del motivo más que en la naturaleza del acto, no le resulta convincente en el régimen post-Lisboa,<sup>81</sup> tanto el argumento que defiende una interpretación restrictiva del concepto de “*ciertas decisiones*” recogido en el art. 275.2 TFUE,<sup>82</sup> como el que plantea una interpretación amplia de las medidas restrictivas, que abarque no sólo las sanciones tradicionales sino también otros tipos de actos PESC que afecten al estatuto jurídico de las personas,<sup>83</sup> son más que aceptables y deben ser tenidos en cuenta por el Tribunal cuando se le vuelva a plantear la cuestión del alcance de sus competencias, en materia PESC.<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal*, C-399/11, EU:C:2013:107, apartados 55-64.- De esta sentencia se desprende que los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden pronunciarse sobre la validez de un acto comunitario y mucho menos invalidarlo. A lo sumo, pueden suspender su aplicación y conceder indemnizaciones, en caso de urgencia, es decir cuando sea preciso para evitar que la parte que la solicita sufra un perjuicio grave e irreparable como se desprende del caso C-134/88 y C-92/89 (n.18) apartado 28.

<sup>79</sup> En el Dictamen 2/13 (n.21) el Tribunal rechaza la adhesión de la UE al CEDH, entre otras cosas, porque el TEDH podría ejercer un control judicial sobre las medidas que quedase fuera de su jurisdicción.

<sup>80</sup> Sentencia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, C- 314/85, EU:C:1987:452, apartado 15.

<sup>81</sup> Sentencia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, C-455/14, EU:C:2016:569, apartado 34.

<sup>82</sup> Sentencia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, C-455/14, EU:C:2016:569, apartado 32.

<sup>83</sup> Sentencia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, C-455/14, EU:C:2016:569, apartado 33.

<sup>84</sup> Verellen, *European Papers*, p. 1049.

## 4.2. La Reciente Competencia de Control Prejudicial de los Actos PESC

Como cierre a este trabajo, y dejando clara, de antemano, su trascendencia en el marco de las competencias del Tribunal en el ámbito de la PESC, expondré, a continuación, el asunto *Rosneft*<sup>85</sup> y los aspectos más destacados para el objeto de este trabajo.

En este asunto, se le plantea al Tribunal una cuestión prejudicial de gran calado, en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias, preguntándosele esencialmente, si es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de un acto que, como la Decisión 2014/512,<sup>86</sup> objeto de examen, ha sido adoptado sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC. Y que, como ya he adelantado, el Tribunal responde que sí lo es *''siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen, bien sobre el control de si dichas decisiones respetan el art. 40 TUE, bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas.''*<sup>87</sup>

Es importante recalcar que antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Tribunal deja clara la admisibilidad de la cuestión prejudicial destacando que tiene la obligación de pronunciarse sobre la validez de una disposición de derecho de la Unión, cuando así se lo plantee el juez nacional,<sup>88</sup> salvo que no se cumpla lo exigido por el art. 94 del Reglamento de Procedimiento sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial o cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión, no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o el problema es de naturaleza hipotética.<sup>89</sup> En el presente asunto, el Tribunal entiende, en contra de lo alegado por los

---

<sup>85</sup> En este asunto el Tribunal responde a una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por la *High Court of Justice* de Inglaterra y Gales, en el marco de un recurso interpuesto por una petrolera rusa, afectada por las sanciones económicas impuestas a Rusia por incumplir los Acuerdos de Minsk. En él solicitaba la nulidad de las medidas y su inejecución por los Estados, al entender que los actos eran contrarios a varios artículos del Acuerdo de colaboración UE-Rusia, que incumplían la obligación de motivación y por tanto violaban su derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo; que las disposiciones sobre el sector petrolífero eran incompatibles con el principio de igualdad de trato; que eran desproporcionadas con los objetivos de los actos, vulnerando la libertad empresarial y el derecho de propiedad; y que la imprecisión con la que los actos controvertidos obligan a los Estados a determinar las sanciones correspondientes para garantizar su aplicación, violan los principios de seguridad jurídica y legalidad de los delitos y las penas. Además, la petrolera ha interpuesto un recurso de anulación ante el TJUE, que está pendiente de fallo, y en el que ha solicitado la nulidad de los actos que establecen el alcance de dichas medidas.

<sup>86</sup> Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014 relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania y Reglamento (UE) 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

<sup>87</sup> Art. 24.1 (párrafo primero) TUE.

<sup>88</sup> Sentencia de 3 de junio de 2008, *Intertanko*, C- 308/06, EU:C:2008:312, apartado 31.

<sup>89</sup> Sentencia de 5 de julio de 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 19.

gobiernos polaco y estonio y el Consejo, que la cuestión sobre la validez de la Decisión resulta relevante, en el sentido de que ella depende la validez de un reglamento. Y que es competente para analizar su validez, con independencia de que el Reglamento sea o no válido, en la medida que ese análisis es necesario para determinar cuál es el alcance de las obligaciones que de ella derivan para los Estados.<sup>90</sup>

Dicho de otro modo, las reglas y procedimientos específicos que posee la PESC, no afectan a la obligación de los Estados de respetar sus disposiciones, por lo que la posibilidad de que el Tribunal pueda controlar su validez con carácter prejudicial resulta fundamental para garantizar una correcta interpretación y aplicación del ordenamiento en este ámbito.<sup>91</sup>

En cuanto al fondo del asunto, para resolverlo con mayor claridad, debe entenderse que la cuestión prejudicial esconde en realidad dos cuestiones.

La primera de ellas consiste en determinar si el Tribunal es competente para, en virtud de una petición prejudicial, controlar si el Consejo respetó el art. 40 TUE cuando esta última institución adoptó la Decisión 2014/512. Como los Tratados no establecen ninguna modalidad para efectuar el control judicial del art. 40 TUE, éste se incluye en la competencia general que el art. 19 TUE confiere al Tribunal para garantizar la interpretación y aplicación de los Tratados, y que permite su pronunciamiento con carácter prejudicial sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión

La segunda de ellas consiste en comprobar si el Tribunal es competente para controlar la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas en un procedimiento prejudicial a instancias de un tribunal nacional que alberga dudas sobre la validez de las medidas. Para resolver esta cuestión, el Tribunal adopta el razonamiento, cuanto menos original, que hace en sus conclusiones el AG Wathelet<sup>92</sup> de la distinta redacción de la cláusula *claw-back* en el apartado primero del art. 24 y el apartado segundo del art. 275, para concluir que:

*“ no se desprende de los Tratados que los recursos de anulación sean la única modalidad de control de la legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas y que, por tanto, en concreto la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto no constituya una modalidad de dicho control de legalidad. ”*

Y que:

---

<sup>90</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05, EU:C:2008:288, apartado 56.

<sup>91</sup> Peter van Elsuwege, “Lessons from the Rosneft case”, *Judicial Review of the EU’s Common Foreign and Security Policy*, 2017.

<sup>92</sup> Conclusiones del AG Wathelet, presentadas el 31 de mayo de 2016, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381.



*“ cuando el art. 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, remite al art. 275 TFUE, párrafo segundo, no lo hace para determinar el tipo de procedimiento en que el Tribunal de Justicia puede controlar la legalidad de determinadas decisiones, sino para fijar el tipo de decisiones cuya legalidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea ese mismo control de legalidad.”*

Continuando con una interpretación amplia de la cláusula *claw-back*, y teniendo en cuenta que la finalidad del procedimiento que permite al Tribunal pronunciarse con carácter prejudicial consiste en garantizar el respeto al derecho, éste llega a una de las grandes lecciones de esta sentencia. Y es que debe mantenerse la necesaria coherencia del sistema de protección judicial que exige que la facultad de declarar la nulidad de los actos de las Instituciones de la Unión, incluso en materia PESC, se reserve al TJUE porque es éste el que en un procedimiento prejudicial, está en mejores condiciones para pronunciarse sobre la validez del acto. Así, para ello, puede recabar las observaciones de los Estados y de las Instituciones cuyos actos son cuestionados, y pedir información a todos los Estados, organismos e Instituciones que se encuentran al margen del procedimiento. Y de esta forma, salvaguardar el objetivo esencial del art.267 TFUE que no es otro que el de *“garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales”* que debe imponerse con la misma fuerza tanto *“en el control de legalidad de las decisiones mediante que prevén la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas como en otros actos de la Unión”*. De otra forma las divergencias entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros podrían comprometer la unidad del ordenamiento y el principio de seguridad jurídica.<sup>93</sup>

Dicho esto, otra de las grandes afirmaciones de esta sentencia tiene que ver con la aplicación horizontal de los valores y principios constitucionales de la Unión.<sup>94</sup> Así el Tribunal, confirma lo señalado ya en el asunto H c. Consejo en el que como hemos visto estableció que una lectura combinada de los artículos 2 TUE y 21 TUE que remite a su vez al art. 23 TUE, se deduce que la Unión se basa en el Estado de derecho.<sup>95</sup> Y éste inspira todos los objetivos de la Unión, incluidos los objetivos y principios generales de la PESC que como establece el art. 23, se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión. Así, el Tribunal cuando cita el art. 47 CDFUE,<sup>96</sup> que consagra la tutela judicial efectiva, exige una interpretación restrictiva de la exclusión del control judicial en el ámbito de la PESC con el objetivo de salvaguardar el respeto a los derechos fundamentales en la acción exterior de la Unión. En este contexto, no es de extrañar que el Tribunal respondiera a la segunda cuestión

---

<sup>93</sup> Apartados 78-80.

<sup>94</sup> Vid. Supra, 3.3 y 4.1.

<sup>95</sup> Sentencia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, C-455/14, EU:C:2016:569, apartado 41.

<sup>96</sup> Apartado 73.

prejudicial en el sentido de que la interpretación de los principios de seguridad jurídica y *nulla poena sine lege certa* en el sentido de que NO se oponen a que los Estados impongan sanciones penales, aun antes de que el TJUE haya aclarado el alcance de dichas disposiciones y por tanto de las sanciones penales correspondientes.<sup>97</sup>

Por último, es destacable la defensa que se hace del papel del Consejo y de su decisión política, en nombre de la Unión, de adoptar sanciones contra Rusia por su incumplimiento de los Acuerdos de Minsk. El Tribunal analiza, a la luz de las competencias y procedimientos establecidos en el art. 215 TFUE, todos los argumentos aportados por la petrolera con la intención de demostrar la ilegalidad de las medidas restrictivas. Para ello, parte reconociendo que el contenido de la Decisión es bastante pormenorizado pero recalca la caracterización técnica de las medidas adoptadas y la libertad del Consejo para definir el objeto de las medidas restrictivas que adopte la Unión en el ámbito de la PESC, debido a la amplitud de las finalidades y objetivos de ésta.<sup>98</sup> Y precisamente de pasarela entre estos y las acciones de la Unión por las que se adoptan medidas económicas comprendidas en el ámbito del TFUE, está el art. 215 TFUE que permite al Consejo adoptar Reglamentos por mayoría cualificada para darle efecto, garantizando la aplicación uniforme en todos los Estados. Por ello, no puede considerarse, y más en un contexto técnico como ocurre en este caso, que la decisión adoptada por el Consejo, en virtud del art. 29 TUE, para precisar el objeto de las medidas restrictivas, suponga una invasión del art. 215 TFUE que regula el procedimiento para su aplicación uniforme en todos los Estados miembros.<sup>99</sup>

En este contexto, el Tribunal reconoce también la facultad del Consejo para decidir que el objeto de las medidas restrictivas sea proteger los intereses esenciales para la seguridad de la Unión y para salvaguardar la paz y seguridad internacionales. Y, en este caso, en línea con su anterior jurisprudencia, las consecuencias negativas que los actos puedan tener para los particulares están justificadas.<sup>100</sup>

Asimismo, el Tribunal aclara que la Decisión 2014/512, en contra de lo alegado por la petrolera Rosneft, no viola la legalidad del art. 40 TUE ya que no se trata de un acto legislativo. Así lo demuestra el hecho de que se ha adoptado siguiendo el procedimiento del art. 24 TUE que establece un reparto peculiar de funciones entre las Instituciones.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Apartado 170.

<sup>98</sup> Apartados 87-88.

<sup>99</sup> Apartados 88-90.

<sup>100</sup> Apartado 116 en relación con el 150.

<sup>101</sup> Apartados 91-92.

Por último, me gustaría señalar, aunque para el objeto de este trabajo no resultan relevantes, que la sentencia Rosneft recoge algunas otras cuestiones de interpretación, como que las sanciones económicas no se refieren a los pagos efectuados por los bancos.<sup>102</sup>

## 5. Conclusiones

**PRIMERA.-** La reforma de Lisboa rechazó la propuesta de comunitarización que recogía el fallido Tratado Constitucional y mantuvo, en términos generales, el tratamiento de la PESC como una *competencia peculiar*, regulada en su propio Título y que según el art. 24 TUE debe regirse por reglas y procedimientos específicos, en los que los Estados tienen mayor peso. Sin embargo, lo cierto es que aun manteniéndose el carácter intergubernamental de la PESC, se han introducido importantes novedades que van encaminadas a su integración en el régimen de la acción exterior. En este sentido, los Tratados regulan numerosas referencias cruzadas entre la PESC y el resto de políticas con proyección exterior, facilitando su acercamiento, y se han unificado los objetivos de la acción exterior, convirtiéndose también en los de la PESC.

**SEGUNDA.-** En esta línea, el TL ha modificado la competencia jurisdiccional del Tribunal en el ámbito de la PESC, reforzando su papel en este ámbito. Aunque no se puede negar que la cláusula *carve-out*, excluye con carácter general el ámbito de la PESC del control jurisdiccional del Tribunal, la cláusula *claw-back*, rompe con su tradicional inmunidad jurisdiccional y le torga competencia para controlar la legalidad de determinados actos PESC y la no intromisión de ésta en el resto de políticas, y viceversa. Así el Tribunal es competente para conocer de un recurso que interponga cualquier persona física o jurídica contra aquellas medidas restrictivas, que adoptadas en el ámbito de la PESC, afecten a los derechos que le son reconocidos en el ordenamiento de la Unión; y de un recurso de anulación, excepción de legalidad y cuestión prejudicial cuyo objeto sea garantizar una correcta delimitación entre la PESC y el resto de políticas. Y esto, no sólo con el fin de proteger, como ocurría en el régimen pre-Lisboa, la intromisión de procedimientos e instrumentos intergubernamentales en las competencias de la Unión, sino también para proteger la integridad de la PESC.

**TERCERA.-** Además, fuera del tenor literal del art. 24.1 TUE y el art. 275 TFUE, y teniendo en cuenta que como toda excepción, la cláusula *carve-out* debe interpretarse restrictivamente, el Tribunal resulta competente para controlar, en el marco del art. 218.11 TFUE, la compatibilidad de *cualquier acuerdo* internacional con los Tratados, incluso de aquellos que se relacionan única o exclusivamente con la PESC, ya que la Unión es formalmente responsable en todos ellos; y para controlar el respeto a los principios constitucionales por parte de los Estados y de las Instituciones, con independencia de las disposiciones en las que basen su actuación.

**CUARTA.-** Como la misma jurisprudencia ha admitido, la cláusula *carve out* implica que hay determinados actos que escapan al control judicial del Tribunal lo provoca una brecha, que ni los órganos jurisdiccionales nacionales, ni los internacionales pueden salvar, en un sistema de

---

<sup>102</sup> Apartado 184.

recursos y procedimientos que debería ser completo. Como esto genera un riesgo en la salvaguardia de la tutela judicial efectiva, el Tribunal ha seguido, en su jurisprudencia, una tendencia a controlar judicialmente todos los ámbitos en los que se hace imprescindible la protección de los derechos y libertades fundamentales del particular, incluidas las decisiones adoptadas en el marco de la PESC.

**QUINTA.-** Sobre la base de lo que acabamos de exponer, en el asunto *H c. Consejo*, el Tribunal se ha declarado competente para controlar la validez de una decisión adoptada por el Jefe de la EUPM en Bosnia para cambiar de destina a una magistrada adscrita a la misma, sentenciado que *el hecho de que las disposiciones controvertidas se inscriban en el contexto de la PESC, no puede llevar necesariamente a excluir la competencia del juez de la Unión*. Y en el más reciente, aun, asunto *Rosneft*, se ha declarado competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de un acto que haya sido adoptado sobre la base de disposiciones PESC, siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen, bien sobre el control de si dichas decisiones respetan el art. 40 TUE, bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas. Por tanto, en defecto de una redacción de los Tratados que delimite claramente cuál es su competencia jurisdiccional en el ámbito de la PESC, ha tenido que reinterpretarla con el fin de salvaguardar el Estado de derecho y los derechos fundamentales de los individuos en este ámbito.

## 6. Bibliografía

### 6.1. Artículos

Alonso García R. "Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Working Papers on European Law and Regional Integration*, nº 1, Madrid, 2010.

Daniel Kelemen R., "The Court of Justice of the European Union in the Twenty-First Century", *Law and Contemporary Problems*, nº 79, 2016.

Everling U. "Reflections on the Structure of the European Union", *29 Common Market Law Review*, 1992.

González Alonso L.N. "Desarrollo y Seguridad en la Jurisprudencia del TJCE. Los Límites al Discurso de la Coherencia en la Acción Exterior de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 2009.

Herrero de la Fuente A.A. "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa", *Anuario de Derecho Europeo*, nº 5, 2008.

Hillion C., y Wessel R. "Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?", *46 Common Market Law Review*, 2009.

Horsley T. "Reflections on the Role of the Court of Justice as the Motor of European Integration: Legal Limits to Judicial law-making", *50 Common Market Law Review*, 2013.

Van der Mai A.P. "Case Note: Eu External Relations and Internal Inter-Institutional Conflicts: The Battlefield of Article 218 TFEU", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016.

Van Elsuwege. P. "Lessons from the Rosneft Case", *Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy*, 2017.

Verellen T. "H v. COUNCIL: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time", *European Papers*, nº 3, 2016.

Wessel R. "Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy", *European Papers*, nº 2, 2016.

Wessels W., y Boop F., "The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional Breakthrough or Challenges Ahead?", *CEPS Challenge Paper*, nº 10, 2008.

## **6.2. Monografías y Contribuciones en Obras Colectivas**

Baere de G, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Brkn M, "The role of the European Court of Justice in the field of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future", en Cardwell PJ. (Ed.) *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*, The Hage, TMC Asser Press, 2012.

Eeckhout P, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

Ferrer Lloret, J, "El Control Judicial de la Política Exterior de la Unión Europea", en Universidad del País Vasco (Ed.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz de 2010*, Vitoria, 2011.

González Alonso L.N, "¿Quién dijo que Desaparecen los Pilares? La Configuración Jurídica de la Acción Exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa" en Martín y Pérez de Nanclares J. (Ed.) *El Tratado de Lisboa. La Salida de la Crisis Constitucional*, Madrid, 2008.

Griller S, "The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", en The Court of Justice of the European Union, *The Court of Justice and the construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, 2013.

Hillion C, "A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", en Cremona M y Thies A (Eds.) *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

Hinarejos A, *Judicial Control in the European Union. Reforming Jurisdiction the Intergovernmental Pillars*, Oxford Studies in European Law, Oxford, 2009.

Jacobs F, *The Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Keukeleire S y Delreux T, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

Liñán Noguerras J.D, ‘‘La Acción Exterior de la Unión: La Política Exterior y de Seguridad Común’’, en Mangas Martín A (Ed.) *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

### 6.3. Legislación y Jurisprudencia

Fuentes	Referencia en el cuerpo del texto	Anexo de Legislación y Jurisprudencia
<p><b>Conclusiones del Abogado General del TJUE</b></p>	<p>Conclusiones del AG Jacobs presentadas el 6 de abril de 1995, <i>Comisión c. República Helénica</i>, C-120/94, EU:C:1995:109.</p> <p>Conclusiones de la AG Kokott, presentadas el 13 de junio de 2014, en el procedimiento de Dictamen 2/13, EU:C:2014:2475.</p> <p>Conclusiones del AG Bot, presentadas el 30 de enero de 2014, <i>Parlamento Europeo c. Consejo (Mauricio)</i>, C-658/11, EU:C:2014:41.</p> <p>Conclusiones del AG Jääskinen presentadas el 21 de mayo de 2015, <i>Elitallana SpA c. EULEX Kosovo</i>, C-439/13 P, EU:C:2014:2416.</p> <p>Conclusiones de la AG Kokott presentadas el 28 de octubre de 2015, <i>Parlamento Europeo c. Consejo (Tanzania)</i>, C-263/14, EU:C:2015:729.</p> <p>Conclusiones del AG Wahl presentadas el 7 de abril de 2016, <i>H. c. Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea</i>, C-455/14 P, EU:C:2016:212.</p> <p>Conclusiones del AG Wathelet presentadas el 31 de mayo de 2016, <i>Rosneft</i>, C-72/15, EU:C:2016:381.</p>	
<p><b>Dictámenes</b></p>	<p>Dictamen 2/00 de 6 de diciembre de 2001, <i>Protocolo de Cartagena</i>, EU:C:2001:664.</p> <p>Dictamen 1/09 (Pleno) de 8 de marzo de 2011, <i>Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes</i>, EU:C:2011:123.</p> <p>Dictamen 2/13 (Pleno) de 18 de diciembre de 2014, <i>Adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las TJUE</i>, EU:C:2014:2454.</p>	

<p><b>STJUE</b></p>	<p>Sentencia de 25 de septiembre de 1979, <i>Comisión c. Francia</i>, C-232/78, EU:C:1979:215.</p> <p>Sentencia de 22 de octubre de 1987, <i>Foto-Frost</i>, C-314/85, EU:C:1987:452.</p> <p>Sentencia de 30 de julio de 1996, <i>Bosphorus</i>, C-84/95, EU:C:1996:312.</p> <p>Sentencia de 21 de febrero de 1991, <i>Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG</i>, C-134/88 y C-92/89.</p> <p>Sentencia de 12 de mayo de 1998, <i>Comisión c. Consejo</i>, C-170/96, EU:C:1998:219.</p> <p>Sentencia de 16 de mayo de 2000, <i>Preston y otros</i>, C-78/98, EU:C:2000:247.</p> <p>Sentencia de 6 de diciembre de 2001, <i>Consejo c. Hautala</i>, C-353/99, EU:C:2001:66.</p> <p>Sentencia de 12 de diciembre de 2006, <i>Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consejo</i>, T-288/02, EU:T:2003:204.</p> <p>Sentencia de 27 de febrero de 2007, <i>Gestora Pro Amnistía y otros c. Consejo</i>, C-354/04, EU:C:2007:115.</p> <p>Sentencia de 27 de febrero de 2007, <i>Sergi y otros c. Consejo</i>, C-355/04, EU:C:2007:116.</p> <p>Sentencia de 3 de septiembre de 2008, <i>Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión</i>, C-402/05, EU:C:2008:461.</p> <p>Sentencia de 20 de mayo de 2008, <i>Comisión c. Consejo</i>, C-91/05, EU:C:2008:288.</p> <p>Sentencia de 3 de junio de 2008, <i>Intertanko</i>, C-308/06, EU:C:2008:312.</p> <p>Sentencia de 12 de febrero de 2009, <i>Comisión c. Grecia</i>, C-45/07, EU:C:2009:81.</p> <p>Sentencia de 14 de junio de 2012, <i>Compagnie internationales pour la vente à distance</i>, C-533/10, EU:C:2012:347.</p> <p>Sentencia de 19 de julio de 2012, <i>Parlamento c. Consejo</i>, C-100/10, EU:C:2012:470.</p>
---------------------	--

<b>Reglamentos</b>	Reglamento (UE) 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DO L 299/1, 31.7.2014.
<b>Otros</b>	<p>Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014 relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DO L 229/13, 31.7.2014.</p> <p>Informe Complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común de 16 de abril de 2016 [CONV 689/1/03 REV 1, CERCLE 1 16].</p>