

# LOS ÚLTIMOS RESTOS DEL DODO. LA ELECCIÓN DE BASES JURÍDICAS Y SU INFLUENCIA EN EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA NUEVA PESC A LA LUZ DEL ASUNTO ACUERDO SOBRE PIRATERÍA CON MAURICIO (C-658/2011)

ANDRÉS DELGADO CASTELEIRO

Lecturer  
Universidad de Durham, Reino Unido

Revista Española de Derecho Europeo  
Enero - Marzo 2015  
Págs. 175 - 199

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. EL MARCO REGULATORIO DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA FRENTE A LAS COSTAS DE SOMALIA. *A. La lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia y los acuerdos de entrega. B. El Acuerdo sobre Piratería con Mauricio como ejemplo de los acuerdos de entrega concluidos por la UE en el marco de la misión EUNAVFOR-Atalanta.* III. LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA: LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA Y EL ARTÍCULO 40 TUE. IV. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA FORMULACIÓN DE LA PESC. *A. Las implicaciones procedimentales de la elección del artículo 37 TUE como única base jurídica para la conclusión del Acuerdo con Mauricio. B. El deber de información al PE en el marco de la PESC como una manifestación del principio de lealtad.* V. CONSIDERACIONES FINALES.

**Resumen:** La presente contribución analiza como la elección de la base jurídica para la conclusión de acuerdo internacional influye en los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. A través del análisis de la sentencia Acuerdo sobre Piratería con Mauricio (as. 658/11), este comentario identifica por un lado la problemática ligada a la elección de base jurídica y la delimitación del ámbito de aplicación de la PESC tras la des-

**Abstract:** This contribution analyses how, after the entry into force of the Lisbon Treaty, the choice of legal bases defines the powers of the European Parliament in relation to the CFSP. Through the analysis of the case concerning the Agreement on Piracy with Mauritius, this case-note identifies on one hand the legal issues linked to the choice of legal bases and the delimitation of the scope of the CFSP after the de-pillarization of the EU legal order. On the

aparición formal de los pilares. Por otro lado, el comentario examina las consecuencias de orden procedimental que la elección de una base jurídica PESC tiene en relación a los poderes del Parlamento Europeo en cuanto a la conclusión de acuerdos internacionales.

other, the case-note deals with the consequences that the choice of a CFSP legal basis entails as regards the European Parliament's powers within the EU's treaty-making procedures.

**PALABRAS CLAVES:** Relaciones Exteriores de la UE, Parlamento Europeo, PESC, bases jurídicas, lucha contra la piratería, acuerdos internacionales.

**KEYWORDS:** EU External Relations, European Parliament, CFSP, legal basis, fight against piracy, international agreements.

Fecha de recepción original: 1 de diciembre de 2014

Fecha de aceptación: 13 de enero de 2015

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Durante varios siglos la existencia del pájaro Dodo (*Raphus cucullatus*) fue objeto de controversia. Desde su completa extinción a mediados del siglo XVII, hasta el descubrimiento de varios restos de este ave originaria de Mauricio en 1865, el mundo de la ciencia, la ornitología y la historia debatieron incansablemente sobre la existencia y la naturaleza de este peculiar ave. No sólo estaba en duda la existencia del Dodo, tampoco había acuerdo sobre qué tipo de ave era o a qué familia pertenecía<sup>1</sup>. En cierto modo, los debates sobre la existencia y la naturaleza jurídica de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) desde su inclusión en el Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tienen ciertas semejanzas con los debates que sobre la existencia del Dodo. Por un lado, ciertos autores reconocían la existencia de la PESC como un ordenamiento jurídico distinto e independiente del (en aquella época) comunitario, mientras que otro grupo negaba el carácter autónomo de la PESC, y consideraba que los principios constitucionales del pilar comunitario también regían las actividades de las instituciones y los EEMM en el segundo pilar<sup>2</sup>.

1. HUME, J. P., "The history of the Dodo *Raphus cucullatus* and the penguin of Mauritius", (2006) 18 *Historical Biology*, pp. 65–89.
2. Este artículo no pretende hacer un exhaustivo recorrido de la vasta bibliografía jurídica sobre la naturaleza de la PESC. Las siguientes obras dibujan un panorama bastante completo de las diferentes visiones del debate: DE BAERE, G., *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press 2008), p. 205. WESSEL, R. A., 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation', (2009) 5 *European Constitutional Law Review*, pp. 117-142; HERRMANN, C., 'Much Ado About Pluto? The 'Unity of the Legal Order of the European Union' Revisited', en CREMONA, M. & DE WITTE, B. (eds), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), pp. 19-51. GOSALBO BONO, R., 'Some Reflections on the CFSP Legal Order', (2006) 43 *Common Market Law Review*, pp. 337-394.

En teoría, el Tratado de Lisboa a través de la despilarización del Derecho de la UE<sup>3</sup> y la creación de una única organización internacional con personalidad jurídica y objetivos comunes a todas las políticas exteriores debería haber puesto fin a la discusión sobre la naturaleza de la PESC<sup>4</sup>. Sin embargo, varios de los rasgos que determinaban la especificidad del Segundo Pilar, y que favorecían una concepción de la PESC como un ordenamiento jurídico distinto, han sobrevivido a la demolición de los pilares<sup>5</sup>. En primer lugar, el artículo 24.1 TUE confirma que la PESC se regirá por reglas y procedimientos específicos que continúan teniendo carácter intergubernamental y que están contenidos en un título propio (Título V del TUE) distinto del que rige el resto de las relaciones exteriores de la UE (Título V del TFUE)<sup>6</sup>. En segundo lugar, desde un punto de vista institucional el Parlamento Europeo (PE) y el TJ continúan teniendo un papel muy limitado. Finalmente, la posible aplicación de los principios constitucionales de la UE sigue siendo incierta en el ámbito de la PESC<sup>7</sup>. De este modo, la elección de una base jurídica PESC en detrimento de otra base jurídica acarrea una serie de consecuencias de orden procedimental, institucional y constitucional: dependiendo de la base jurídica que se elija para un acto en el marco de la acción exterior de la UE, no sólo variará el procedimiento a seguir dependiendo de si la base jurídica es del ámbito de la PESC, sino también los principios constitucionales y las garantías que informa dicho acto.

Es en este contexto, donde el Parlamento Europeo al menos formalmente sigue teniendo un papel testimonial en lo que se refiere a asuntos cubiertos por la PESC<sup>8</sup>, y donde no está claro hasta qué punto los principios constitucionales de la UE informan la PESC, en el que desarrolla el asunto objeto de esta contribución. A través del análisis del asunto *Parlamento c. Consejo* (en adelante *Acuerdo sobre Piratería*

- 
3. 'Editorial Comments: The CFSP under the EU Constitutional Treaty? Issues of depillarization', (2005) 42 see *id.* en, pp. 325-329.
  4. TORRENT MACAU, R., "La acción exterior de la Unión, en ALBERTÍ ROVIRA, E., (dir.). *El Proyecto de la nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 435.
  5. ENGEL, A., 'Delimiting competences in the EU: CFSP vs. AFSJ legal bases', (2015) *European Public Law*, p. 1.
  6. THYM, D., 'The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive', (2011) 7, *European Constitutional Law Review*, pp. 453-480; ELSUWEGE, P. V., 'EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In search of a New Balance between Delimitation and Consistency', (2010) 47, *Common Market Law Review*. SCHMIDT, J., 'Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?', (2009) 5, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, pp. 239-259.
  7. ELSUWEGE, P. V., *op. cit.*, pp. 989-991.
  8. Sobre el papel informal del PE en la PESC: THYM, D., 'Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP', (2006) 11, *European Foreign Affairs Review*, pp. 109-127. WESSEL, R. A., *op. cit.*, pp. 117-42.

con Mauricio)<sup>9</sup>, en las páginas que siguen se intentará explicar hasta qué punto la delimitación del ámbito de aplicación de la PESC respecto de los otros campos se ha convertido en un ejercicio fundamental para dirimir no solo el papel que el PE debe de tener en la formulación de la PESC sino también entender la naturaleza de la PESC despirarizada. Para ello, tras hacer una breve mención al contexto en el que se desenvuelve el asunto, la presente contribución analizará el fallo del Tribunal. Acto seguido, se contextualizará dicho fallo en el marco de las discusiones sobre la elección de bases jurídicas después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el papel del PE en la nueva acción exterior de la UE, y la aplicación de los principios constitucionales de la UE a la PESC.

## II. EL MARCO REGULATORIO DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA FRENTE A LAS COSTAS DE SOMALIA

### A. LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA FRENTE A LAS COSTAS DE SOMALIA Y LOS ACUERDOS DE ENTREGA

Dentro del marco del esfuerzo global auspiciado por Naciones Unidas para la lucha contra los actos de piratería que vienen desarrollándose en las costas de Somalia<sup>10</sup>, la UE ha desplegado en el Océano Índico su primera misión de carácter naval-militar<sup>11</sup>. La UE NAVFOR-Atalanta, establecida mediante la Acción Común 2008/851 (en adelante la Acción Común) y adoptada en el marco de la PESC<sup>12</sup>, tiene como principal objetivo el establecimiento de una misión naval-militar destinada a proteger los buques de ayuda alimentaria a las poblaciones desplazadas de Somalia, así como a aquellos buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia,

9. STJ, de 24.6.2014, as. *Parlamento c. Consejo (Acuerdo sobre Piratería con Mauricio)* (C-658/11).

10. Resolución 1814 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 15.5.2008, relativa a la situación en Somalia; Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 2.6.2008, relativa a la situación en Somalia; Resolución 1838 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 7.10.2008, relativa a la situación en Somalia.

11. Sobre el contexto de la misión así como sus consecuencias de carácter general: SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., 'Reflections on the EU Foreign Policy Objectives behind the 'Integrated Approach' in the response to piracy off Somalia', (2009) 5, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, pp. 195-238; LARIK, J., 'Europe's Fight Against Piracy: From the Barbary Coast to Operation Atalanta', (2013) *Fondation Pierre du Bois Papier d'actualité*, EHRHART, H. G. & PETRETTO, K., 'The EU, the Somalia Challenge, and Counterpiracy: Towards a Comprehensive Approach?', (2012) 17, *European Foreign Affairs Review*, pp. 1-7.

12. Acción Común (PESC) 2008/851 de Consejo, de 10.11.2008, 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.

y finalmente, disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería frente a las costas de Somalia<sup>13</sup>.

Para ello, la Acción Común regula las condiciones bajo las que dicha misión se debe desarrollar, recogiendo aspectos logísticos e institucionales; como la dirección militar, la designación de un Cuartel General de Operaciones, o la coordinación entre los diferentes actores. La Acción Común asimismo engloba las principales consecuencias que conlleva una misión de esta naturaleza (destinada a la represión de actos criminales) como el ejercicio de competencias de carácter jurisdiccional y penal. Debe señalarse que el carácter criminal de la misión no estaba tan definido al principio de la misión. Éste fue acentuado notablemente en la reforma de la Acción Común de 2012 en la que se incluyeron elementos puramente penales como la toma de huellas dactilares y la transmisión de datos personales a la Interpol<sup>14</sup>. Dicho de otro modo, para que la misión UENAVFOR-Atalanta sea efectiva no basta con que detenga a los sujetos que supuestamente han cometido actos de piratería, sino que también debe de entregarlos a las autoridades competentes para que sean juzgados y transmitir la información necesaria a dichas autoridades.

En este sentido, es necesario apuntar que los Estados Miembros de la UE no querían juzgar a los supuestos piratas en sus jurisdicciones<sup>15</sup>. Por lo tanto, para ejecutar el mandato establecido en la Acción Común iba a ser necesaria la conclusión de acuerdos internacionales con Estados dispuestos a juzgar a los sospechosos de haber cometido actos de piratería. En este sentido, el artículo 10.6 de la Acción Común dispone que “*las condiciones de entrega, a un tercer Estado que participe en la operación, de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de la competencia jurisdiccional de dicho Estado, se determinarán con motivo de la celebración o de la ejecución de los acuerdos de participación*”. Acuerdos, que según el párrafo 3 del mismo artículo de la Acción Común, serán concluidos con el artículo 37 TUE como su base jurídica.

## B. EL ACUERDO SOBRE PIRATERÍA CON MAURICIO COMO EJEMPLO DE LOS ACUERDOS DE ENTREGA CONCLUIDOS POR LA UE EN EL MARCO DE LA MISIÓN EUNAVFOR-ATALANTA

El Acuerdo entre la UE y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega (en adelante el Acuerdo

13. Artículo 1.1 de la Acción Común.

14. ERKELENS, L. H., *Institutional and Legal Aspects of EU's Judicial Policy to Fighting Piracy off the Coast of Somalia* (CLEER Working Papers 2014/4 2014), p. 31.

15. KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford University Press 2013), p. 123; BOSSE-PLATIÈRE, I., ‘Le volet judiciaire de la lutte contre le piraterie maritime en Somalie: les accords de transfert conclus par l’Union Européenne avec les États tiers’, en CATTOIR-JONVILLE, V. & SAISON, J. (eds), *Les différents facettes du concept juridique de sécurité. Melange en l’honneur de Pierre-André Lecocq* (Université Nord-Lille 2, 2011), p. 99.

con Mauricio)<sup>16</sup> es uno de los varios acuerdos internacionales que la UE ha concluido bajo el paraguas de dicha Acción Común<sup>17</sup>. De hecho es el primero que fue negociado y concluido completamente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>18</sup>.

El acuerdo tiene como principal objetivo establecer las condiciones y modalidades aplicables a: “a) la entrega de personas sospechosas de intentar cometer, de cometer o de haber cometido actos de piratería dentro de la zona de operaciones de la EUNAVFOR en alta mar frente al mar territorial de Mauricio, Madagascar, Comoras, Seychelles e Isla de la Reunión, y retenidas por la EUNAVFOR; b) la entrega, por la EUNAVFOR a Mauricio, de los bienes relacionados incautados por la EUNAVFOR; y c) el trato a las personas entregadas”<sup>19</sup>.

En lo concerniente a su contenido, el acuerdo regula el trato, procesamiento y enjuiciamiento de las personas entregadas, así como los aspectos procedimentales y de cooperación de la EUNAVFOR con las autoridades de Mauricio durante la investigación y el procesamiento de las personas entregadas<sup>20</sup>. Todas ellas funciones de tipo policial que serán ejercidas por EUNAVFOR (una fuerza militar)<sup>21</sup>.

16. Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio, de 14.7.2011, sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega.
17. Canje de Notas entre la Unión Europea y el Gobierno de Kenia, de 6.3.2009, sobre las condiciones y modalidades de entrega de personas sospechosas de haber cometido actos de piratería, y detenidas por la fuerza naval EUNAVFOR dirigida por la Unión Europea, así como de las propiedades incautadas en posesión de EUNAVFOR, de EUNAVFOR a Kenia y con vistas a su trato después de la entrega; Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Seychelles, de 10.11.2009, sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Seychelles en el marco de la operación militar de la UE Atalanta; Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Yibuti, de 5.1.2009, sobre el estatuto de la fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Yibuti en el marco de la operación militar de la Unión Europea Atalanta; Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania, de 1.4.2014, sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados; Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro, de 24.3.2010, sobre la participación de Montenegro en la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Operación Atalanta).
18. BOSSE-PLATIÈRE, I., *op. cit.*, p. 96.
19. Artículo 1 del Acuerdo.
20. Artículos 6 y 7 del Acuerdo.
21. Si bien dichos acuerdos internacionales plantean multitud de cuestiones interesantes en lo concerniente a su aplicación y su relación con los regímenes europeos e internacionales de los derechos humanos, estas discusiones se encuentran fuera del objeto de esta contribución. Para análisis más detallados de dichas cuestiones: BOSSE-PLATIÈRE, I., *op. cit.*, pp. 91-112. THYM, D., ‘Transfer Agreements for Pirates Concluded by the EU – a Case Study on the Human Rights Accountability of the Common Security and De-

### III. LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA: LA ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA Y EL ARTÍCULO 40 TUE

Como punto de partida para el análisis de la base jurídica del Acuerdo con Mauricio se debe tener en cuenta lo dispuesto por el TJ en el Dictamen 2/00. Para el Tribunal la elección de la base jurídica adecuada de un acto de la Unión reviste una importancia de naturaleza constitucional<sup>22</sup>. Igualmente, para el Tribunal:

*“la elección de la base jurídica de un acto, incluido el acto adoptado con vistas a concluir un acuerdo internacional, no resulta de la mera convicción de su autor, sino que debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional”<sup>23</sup>.*

Dada la relevancia constitucional y la supuesta objetividad de la elección de la base jurídica de un acto, resulta cuanto menos sorprendente que en el asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio*, el TJ evitara pronunciarse sobre la cuestión de la base jurídica. Según se desprende del fallo del TJ, el PE no cuestionó en su demanda escrita la base jurídica con la que fue concluido el Acuerdo con Mauricio. Sólo cuando interpelado en la audiencia oral, el PE puso en duda la elección del artículo 37 TUE como única base jurídica de la decisión que concluye el acuerdo<sup>24</sup>. Por ello, el TJ opta en su fallo por ceñirse a una estricta interpretación de lo argumentado por el PE. El Tribunal desoye el argumento presentado en la audiencia oral de que el Acuerdo con Mauricio no entraría dentro del ámbito de la PESC, y centra su análisis en los poderes conferidos por el artículo 218 TFUE al PE, sin examinar el fondo de la elección de la base jurídica. De esta forma, el Tribunal no se pronuncia sobre la aplicación del artículo 40 TUE al acuerdo o las consecuencias que dicha aplicación conllevaría para la delimitación del ámbito de aplicación de la PESC y del ESLJ. El TJ parece no querer interferir con los procesos políticos de las instituciones. En la medida en que hay acuerdo sobre la base jurídica entre la institución demandante y la demandada; el Tribunal no va a entrar a considerar si la elección de la base jurídica cumple con los requisitos establecidos en su jurisprudencia al respecto.

Por el contrario, el AG sí procede a examinar si el Acuerdo con Mauricio debería haber sido concluido con una base jurídica distinta de la PESC. Para ello, BOT desarrolla el argumento de, si como reconoció el PE en la vista oral, el Acuerdo con Mauricio debería haber sido concluido con múltiples bases jurídicas materiales relacionadas no solo con la PESC sino también con el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia (artículos 82 y 87 TFUE) y la política de cooperación para el desarrollo (artículo 209 TFUE)<sup>25</sup>. El proceder del examen del AG BOT se divide en dos partes. En primer lugar busca establecer si el Acuerdo con Mauricio entra dentro del ámbito

fence Policy’, en KOUTRAKOS, P. & SKORDAS, A. (eds), *The Law and Practice of Piracy at the Sea. European and International Perspectives* (HART, 2014), pp. 167-182.

22. Dict. 2/00, de 6.12.2001, *Protocolo de Cartagena* apartado 5.

23. *Ibidem* en apartado 22.

24. Conclusiones del Abogado General Y. BOT, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 40.

25. *Ibidem* en apartado 40.

de la PESC a través de un análisis de los objetivos y el contenido del Acuerdo. En segundo lugar, el AG explora si los objetivos del Acuerdo también pueden ser conseguidos a través de otras políticas de UE, y cómo la PESC se diferencia de estas otras políticas de la UE. Dicho de otro modo, el AG BOT busca establecer en primer lugar si el acuerdo entra dentro del ámbito de la PESC y en segundo lugar, aplica la jurisprudencia del centro de gravedad de las bases jurídicas<sup>26</sup>. Conforme a lo dispuesto en dicha línea jurisprudencial, las instituciones de la UE deben, a la hora de adoptar un acto, de determinar cuál es el objetivo principal que persigue dicho acto. Ese objetivo principal determinará las bases jurídicas materiales y procedimentales del acto, y absorberá cualquier otro objeto de tipo subsidiario o residual. No obstante, cuando no sea posible establecer la principalidad de un objetivo sobre los demás objetivos que persigue un acto, excepcionalmente dicho acto podrá basarse en una doble base jurídica del acuerdo, siempre y cuando los procedimientos previstos en dichas bases jurídicas no sean incompatibles<sup>27</sup>.

El análisis del AG BOT parte con el examen de tanto el contexto como los objetivos de los otros instrumentos que informan el Acuerdo, en especial, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones<sup>28</sup> y la Acción Común que crea el marco de la operación militar EUNAVFOR. Lógicamente el análisis de los objetivos de las Resoluciones del Consejo de Seguridad revela que hay un importante elemento de cooperación internacional en el centro de las diferentes acciones tomadas por la UE para luchar contra la piratería en la costa de Somalia. Asimismo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas enfatiza la necesidad del enfoque militar en la lucha contra la piratería, por ejemplo, en el punto 2 de la Resolución 1838 (2008) el Consejo de Seguridad:

*“Exhorta a todos los Estados interesados en la seguridad de las actividades marítimas a que participen activamente en la lucha contra la piratería en alta mar frente a la costa de Somalia, en particular desplegando buques de guerra y aeronaves militares, de conformidad con el derecho internacional”.*

Es aparente, tras el examen de las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de NU que el AG BOT considera la cooperación militar como el método más eficaz para

---

26. Para un análisis exhaustivo de los problemas que dicha jurisprudencia plantea: DE BAERE, G., ‘From ‘Don’t Mention the Titanium Dioxide Judgment’ to ‘I Mentioned it Once, But I Think I Got Away with it All Right’: Reflections on the Choice of Legal Basis in EU External Relations after the Legal Basis for Restrictive Measures Judgment’, en BARNARD, C., et al. (eds), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (Hart, 2012-2013), pp. 537-562.

27. ELSUWEGE, P. V., *pp. cit.*, p. 1003.

28. Resolución 1814 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 15.5.2008, relativa a la situación en Somalia; Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 2.6.2008, relativa a la situación en Somalia; Resolución 1838 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 7.10.2008, relativa a la situación en Somalia.

la lucha contra la piratería en la región del Cuerno de África. Por consiguiente, como afirma el AG, la Acción Común tiene el objeto de aplicar las Resoluciones del Consejo de Seguridad del que se extrae el componente militar y consecuentemente de seguridad de la misión<sup>29</sup>. Es este contexto en el que, dado que el Acuerdo con Mauricio deriva de lo dispuesto en el artículo 12 de la Acción Común, en el que el AG BOT encuadra su análisis del contenido del Acuerdo con Mauricio. Para el AG es menos importante la naturaleza policial de las funciones que debe realizar la EUNAVFOR, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 7 del Acuerdo con Mauricio que la estrecha relación entre la operación militar y las disposiciones relativas a la entrega y al trato de los supuestos piratas<sup>30</sup>. Para BOT, “la Acción Común y el Acuerdo son instrumentos para los que la Unión ha puesto en marcha una acción decidida en el seno del Consejo de Seguridad y que trata de preservar la paz y la seguridad internacionales”, teniendo el Acuerdo un objetivo más concreto: la conciliación de la lucha eficaz contra la piratería frente a las costas de Somalia con el respeto de los derechos fundamentales<sup>31</sup>. Es este objetivo el que el AG Bot encuadra dentro de los objetivos de la PESC<sup>32</sup>.

No obstante, como se ha señalado en la introducción, el Tratado de Lisboa creó un único conjunto de objetivos para el conjunto de la Acción Exterior de la UE, comprendiendo tanto la PESC como las políticas RELEX. Si bien la fusión de objetivos busca dar coherencia a dicha acción, esta fusión dificulta la selección de la base jurídica de un acto basado en la jurisprudencia del centro de gravedad de los objetivos que ese acto persigue. Si los objetivos de las PESC son los mismos que los de las políticas RELEX, ¿cómo decidir la base jurídica a aplicar?

Para el AG BOT la respuesta a este dilema se encuentra en la práctica pasada de la UE. Según BOT, la lucha contra la piratería desarrollada por la UE frente a las Costas de Somalia se corresponde con la finalidad de los objetivos enumerados en el artículo 21.2 TUE, letras “a), b), c) y h)” que tradicionalmente se asignaban a la PESC<sup>33</sup>. Aun cuando BOT adopta una solución pragmática, ésta supone obviar la fusión de objetivos llevada a cabo por el Tratado de Lisboa. Al afirmar que hay unos objetivos que por su naturaleza corresponden a la PESC, el AG parece entender que la dicotomía entre la PESC y las políticas RELEX se extiende también a los objetivos, y que la existencia de objetivos comunes en realidad no es tal<sup>34</sup>. Para HILLION la pos-

29. Conclusiones del Abogado General Y. Bot, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 51.

30. *Ibidem* en apartado 68.

31. *Ibidem* en apartado 79.

32. *Ibidem* en apartado 83.

33. *Ibidem* en apartado 87.

34. HILLION, C., ‘A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common and Foreign Security Policy’, en CREMONA, M. & THIES, A. (eds), *The European Court of Justice and External Relations Law* (HART, 2014), p. 64. También para De Baere: DE BAERE, G., *op. cit.*, p. 555.

tura defendida por el AG BOT podría considerarse *contra legem*<sup>35</sup>. Argumentar que la dicotomía entre la PESC y las políticas RELEX también se extiende a los objetivos contenidos en el artículo 21.2 TUE choca frontalmente con la horizontalidad de dichos objetivos<sup>36</sup>. Es decir, la horizontalidad de los objetivos de la Acción Exterior de la UE implica que no hay objetivos más propios de la PESC que de los otros<sup>37</sup>. El análisis del AG BOT con todas sus deficiencias demuestra que el difícil ejercicio que supone la selección de una base jurídica en el marco de las Relaciones Exteriores de la UE ha devenido aun más complejo con la desaparición de la Acción Exterior.

Asimismo, aun si los objetivos son horizontales, la elección de una base jurídica continua siendo necesaria. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antiguo artículo 47 TUE establecía una clara preferencia por las bases jurídicas del antiguo primer pilar. Como el Tribunal reconoció en el asunto ECOWAS, cuando un acto de la Unión perseguía a la vez objetivos de la PESC y de una política del primer pilar, sin que ninguno sea accesorio del otro, se debía de dar preferencia a la base jurídica del primer pilar<sup>38</sup>. La relación de jerarquía estaba bien clara, al menos para el Tribunal<sup>39</sup>. Por el contrario, la nueva cláusula de no afectación del artículo 40 TUE no ayuda a entender como la PESC y las políticas RELEX interactúan entre ellas<sup>40</sup>. SCHÜTZE considera que dado que los Tratados tienen el mismo valor, y los objetivos de la acción exterior son comunes, la relación entre la PESC y el resto de las políticas exteriores, es una de *lex specialis derogat lex generalis*, siendo la PESC la ley general:

“This view will give priority – but not unconditional priority – to the special external competences of the Union. The latter will apply as a more refined cons-

- 
35. “Arguably, the Advocate General’s suggestion to rely on the pre-Lisbon dispensation establishing the CFSP nature of some of the external objectives contained in article 21 (2) TEU would water down if not contravene the legal modifications introduced by the Treaty of Lisbon”. HILLION, C., *op. cit.*, p. 64.
36. ELSUWEGE, P. V., ‘The Potential for Inter-Institutional Conflict before the Court of Justice: Impact of the Lisbon Treaty’, en *see id.* en, p. 124. Cf. 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, 2011), pp. 34-69. HILLION, C., *op. cit.*, pp. 47-72.
37. STJ, de 19.06.2012, as. *Medidas Restrictivas contra individuales* (C-130/10) apartados 62-66.
38. STJ, de 20.5.2008, *Comisión c. Consejo* (C-91/05) Para un análisis de este fallo: DASHWOOD, A., ‘Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences’, en DASHWOOD, A. & MARESCEAU, M. (eds), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge University Press, 2011), p.; VAN VOOREN, B., ‘EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment’, (2009) 14, *European Foreign Affairs Review*; VAN VOOREN, B., ‘The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil’, (2009) 14, *European Foreign Affairs Review*.
39. VAN VOOREN, B., *op. cit.*, p. 234.
40. ELSUWEGE, P. V., *op. cit.*, p. 1003.

*titutional mandate of the Union foreign policy, wherever an action can be fully founded on that competence. By contrast, whenever a special Union objective is incidental to the general foreign policy aim of the Union act, Article 40 TEU will henceforth protect the CFSP character*<sup>41</sup>.

Por el contrario, no está claro si para el AG, la PESC sería la norma especial, o por el contrario entiende que la PESC es la norma general que ya que el Acuerdo con Mauricio no persigue ningún objetivo propio de las políticas RELEX de manera principal. El hecho de que el AG se refiera a los objetivos específicos de la PESC pre-Tratado de Lisboa puede ser entendido como una visión en la que la PESC es *lex specialis*. Sin embargo, esta interpretación de la relación entre la PESC y el resto de la Acción Exterior de la UE es difícil de encajar con lo dispuesto en apartado primero del artículo 24 TUE<sup>42</sup> que amplía la PESC a todo los ámbitos de la Acción Exterior de la UE. Esta visión implicaría, como señala CREMONA que “*taken literally, the CFSP legal base could be used to act in every field of external Union policy (trade, development, cooperation, humanitarian aid, etc.)*”<sup>43</sup>.

El análisis de los objetivos de la PESC llevado a cabo por el TJ en el asunto *Medidas Restrictivas contra individuales*<sup>44</sup> tampoco ayuda comprender la relación entre la PESC y el resto de políticas exteriores. Se ha de recordar que en dicho asunto se discutía cual era el ámbito de aplicación del artículo 215 TFUE (que se encuentra en el título IV, titulado «Medidas restrictivas», de la quinta parte del TFUE, que se refiere a la Acción Exterior de la Unión) en lo concerniente a las medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes en detrimento del artículo 75 TFUE (que se encuentra en la tercera parte del TFUE, que se refiere a las políticas y acciones internas de la Unión, y más concretamente en el título V de dicha tercera parte, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia»). En dicho asunto, el Tribunal realizó un análisis muy sutil de los objetivos de la PESC. Al igual que el AG BOT en el asunto *Acuerdo con Mauricio sobre Piratería*, el TJ tomó el artículo 21.2 TUE como punto de partida. No obstante, el Tribunal recuerda que dicho precepto “*se ocupa de las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión*”<sup>45</sup>. Establecida la horizontalidad del precepto, el Tribunal se embarca en un descenso por los diferentes preceptos de la acción exterior de la UE para determinar si la lucha contra el terrorismo internacional estaba cubierto por la PESC o por el contrario por el ESLJ. Para

41. SCHÜTZE, R., *Foreign Affairs and the EU Constitution*, (Cambridge University Press 2014), p. 313, cf. CREMONA, M., *op. cit.*, p. 44.

42. “*La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará 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 conducir a una defensa común*”.

43. CREMONA, M., *op. cit.*, p. 45.

44. STJ, de 19.06.2012, as. *Medidas Restrictivas contra individuales* (C-130/10).

45. *Ibidem* en apartado 62.

ello, en primer lugar invoca el artículo 24.1 TUE que establece que “*la competencia de la Unión en materia de [PESC] abarcará 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 conducir a una defensa común*”. Para el Tribunal el vínculo entre las cuestiones de seguridad y la lucha contra el terrorismo está claro:

*“el terrorismo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, las acciones ejecutadas por la Unión en el marco de la PESC y las medidas adoptadas en aplicación de dicha política en el marco de la acción exterior de la Unión, [...], pueden tener como objetivo luchar contra dicho fenómeno”<sup>46</sup>.*

Y lo confirma el contenido del artículo 43.1 TUE, del que se desprende que todas las misiones correspondientes al ámbito de la política común de seguridad y defensa “*podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio*”<sup>47</sup>. Del razonamiento del Tribunal no está nada clara cuál es la relación entre la PESC y el resto de políticas exteriores. Por ahora, basándonos en las referencias los artículos 21 y 24 TUE en el fallo parece que la PESC incluye dentro de su ámbito todas las políticas exteriores de la UE, hasta la lucha contra el terrorismo global<sup>48</sup>. El Tribunal establece que la lucha contra el terrorismo internacional entra dentro del ámbito de la PESC, puede ser visto como un ejercicio de delimitación de los contornos externos de dicha política. Parece ser que en caso de conflicto entre la PESC (entendida en su sentido amplio) y la dimensión exterior de una política interna de la UE, es la PESC la que va a prevalecer. Es decir, es el hecho de que el ESLJ no forme parte de las políticas exteriores de la Unión lo que mueve la balanza en favor de la PESC.

Se debe por tanto concluir que parece más que bien que la relación entre la PESC y el resto de las políticas RELEX es una en la que la PESC es *lex generalis* respecto de las otras políticas RELEX. En primer lugar, el amplio ámbito de aplicación de la PESC conforme a lo establecido en el artículo 24.1 TUE apoyaría esta visión. Si la PESC cubre todos los ámbitos de la Acción Exterior de la UE, es difícil conceptualizarla como una política de carácter especial. En segundo lugar, el hecho de que las políticas RELEX, así como la PESC, tengan objetivos específicos parece demostrar su carácter especial<sup>49</sup>. De este modo, en la medida en que un instrumento de la Acción Exterior de la UE no tenga como objetivo exclusivo o principal un objetivo que se enmarque dentro de una política distinta de la PESC, ese instrumento podrá tener una disposición PESC como su base jurídica.

46. *Ibidem* en apartado 63.

47. *Ibidem* en apartado 64.

48. HILLION, C., *op. cit.*, p. 63.

49. CREMONA, M., *op. cit.*, p. 46. Cf. SCHÜTZE, R., *op. cit.*, p. 313. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. & BLÁZQUEZ NAVARRO, I., ‘La Incidencia del Artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE’, (2013) 28, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, p. 218. Contra. VAN VOOREN, *op. cit.*, pp. 231-248.

Establecido que el Acuerdo con Mauricio entra dentro del ámbito de aplicación de la PESC ya que persigue objetivos identificados por la PESC y resuelto en cierta medida qué hacer en caso de conflicto entre una base jurídica PESC y otra base jurídica, el AG Bot examina si el acuerdo persigue otros objetivos y si estos son accesorios o no al objetivo PESC. Si bien no hay duda de que la Acción Común no persigue objetivos claramente ligados a áreas distintas de la PESC, el objetivo y el contenido del Acuerdo con Mauricio no está tan claro a primera vista. Como señala la Comisión y contra lo expuesto por el AG, se podría interpretar que el Acuerdo con Mauricio persigue unos objetivos mucho más mundanos y hasta cierto punto egoístas: “evitar que los Estados miembros afectados tengan que tramitar los procedimientos penales ellos mismos”<sup>50</sup>. El AG entiende que aun aceptando dicho objetivo el ELSJ no cubriría dicho Acuerdo en tanto en cuanto:

*“es preciso, para que un acuerdo se considere relativo al ELSJ, que mantenga una estrecha relación con la libertad, la seguridad y la justicia en el seno de la Unión. Esto significa que el vínculo con el ELSJ está justificado cuando existe relación directa entre la finalidad de la seguridad interior de la Unión y la cooperación judicial y/o policial que se desarrolla en el exterior. En cambio, una acción de la Unión está vinculada a la PESC cuando su objetivo prioritario es la paz, la estabilidad y la evolución democrática en una región fuera de la Unión”*<sup>51</sup>.

BOT parece reconocer que tanto la PESC como el ELSJ tienen la seguridad como uno de sus principales objetivos. No obstante como bien apunta ENGEL, la delimitación del ámbito de aplicación de ELSJ y la PESC llevada a cabo por el AG “*contributes rather little on clarifying the matter: he considers security issues with an internal link to fall under the AFSJ, while security issues with an external link to be regulated by the CFSP*”<sup>52</sup>, y en gran medida niega la posibilidad de desarrollar la faceta externa del ELSJ<sup>53</sup>. Sólo en la medida en que la seguridad interior de la UE necesite de un componente externo, el ELSJ se aplicaría. En este sentido, contrasta la opinión de BOT con lo defendido por BOSSE-PLATIÈRE respecto a la base jurídica del Acuerdo con Mauricio. Para ella, el contexto relevante a tener en cuenta no es aquel de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sino el contexto real en el que se desenvuelven las actividades de piratería hoy en día. BOSSE-PLATIÈRE defiende que: “*la piraterie maritime entretient des liens de plus en plus étroits avec la criminalité organisée et la finance internationale illégale. Dans cette perspective, [...] l’ accord avec l’île Maurice aurait, quant a lui, pu l’être [conclu] sur le doublé fondement de l’ article 37 TUE, s’agissant de la PESC et des compétences implicites de l’Union, s’agissant de la coopération en matière pénale*”<sup>54</sup>.

50. Conclusiones del Abogado General Y. Bot, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 100.

51. *Ibidem* en apartado 112.

52. ENGEL, A., *op. cit.*, p. 12

53. Sobre la práctica externa del ELSJ: MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Los Acuerdos Internacionales de la Unión Europea en el Tercer Pilar* (Thomson-Civitas 2009), p. 176.

54. BOSSE-PLATIÈRE, I., *op. cit.*, p. 102.

Siguiendo la lógica defendida por el AG BOT, un acuerdo como el Acuerdo PNR que fue concluido conforme a una base del Tercer Pilar podría ahora ser concluido sobre la base de la PESC. Recordemos que el acuerdo PNR se adoptó con el objetivo de facilitar a la compañías aéreas que operan vuelos hacia, a través de, o desde los E.E.U.U. que transmitirían los datos personales de sus pasajeros a las autoridades antiterroristas de los E.E.U.U.<sup>55</sup> Aun no habiendo un componente de lucha contra el terrorismo en Europa, el Acuerdo PNR fue concluido conforme a una base jurídica del (ahora) ELSJ<sup>56</sup>.

Finalmente, en lo relativo a los aspectos de cooperación al desarrollo incluidos en el Acuerdo con Mauricio, el AG BOT reconoce que no hay componente alguno de la política de cooperación al desarrollo en dicho acuerdo<sup>57</sup>. En este sentido hace una lectura del fallo del Tribunal en el asunto ECOWAS en el que parece confundir la naturaleza accesoria de una base jurídica, por la que determina que no es necesario mencionarla en la adopción del acto de la Unión, con la ausencia de elementos que muestran que el Acuerdo con Mauricio persigue otros objetivos (de manera accesoria) además de la PESC<sup>58</sup>. En este sentido, como se señaló al principio de esta sección, un acto de la Unión puede perseguir varios objetivos al mismo tiempo. En dichos casos, solo cuando no sea posible establecer el carácter principal de un objetivo sobre otro, será posible recurrir a una doble base jurídica. Es decir, el hecho de que un acto de la Unión solo tenga una base jurídica no significa que persiga únicamente dicho objetivo. En todo caso, nos informa de que ese es el objetivo principal de la medida, pudiendo haber otros de carácter accesorio. Consecuentemente, el AG concluye que el Acuerdo con Mauricio al perseguir objetivos propios de la PESC fue correctamente concluido conforme a lo establecido en el artículo 37 TUE y con las especificidades propias de los acuerdos PESC, como la reducida participación del PE, en cuanto al procedimiento del artículo 218 TFUE.

La elección de la base jurídica de un acto de la UE nunca ha sido un ejercicio intelectual de fácil realización. Es más, en la acción exterior de la UE este ejercicio es aún más complejo si cabe por mor de la dicotomía PESC-RELEX. Las conclusiones del AG BOT demuestran que la elección de la base jurídica después de la entrada en vigor de Lisboa, van a seguir siendo un asunto de difícil resolución, y que en cierta medida va a ayudar a entender cuáles son las consecuencias de la desaparición de los pilares: no sólo en cuanto a la relación entre la PESC y el resto de la políticas RELEX, sino también en relación a los poderes de las diferentes instituciones, y especialmente en cómo conseguir una acción exterior coherente y eficaz.

---

55. HERMANN, C., *op. cit.*, p. 28.

56. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *op. cit.*, p. 69.

57. Conclusiones del Abogado General Y. BOT, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 122.

58. *Ibidem* en apartado 123.

#### IV. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA FORMULACIÓN DE LA PESC

##### A. LAS IMPLICACIONES PROCEDIMENTALES DE LA ELECCIÓN DEL ARTÍCULO 37 TUE COMO ÚNICA BASE JURÍDICA PARA LA CONCLUSIÓN DEL ACUERDO CON MAURICIO

Como se ha mencionado antes, el Acuerdo con Mauricio se concluyó utilizando el artículo 37 TUE como base jurídica principal y por lo tanto única. Esta disposición establece una competencia de carácter general para que la UE ejerza su *ius contrahendi* en aquellas materias cubiertas por la PESC<sup>59</sup>. Al contrario que su predecesor, el antiguo artículo 24 TUE, este precepto guarda silencio en cuanto al procedimiento y los efectos que los acuerdos PESC van a tener en el ordenamiento jurídico de la UE.

La fusión de los diferentes artículos concernientes a los procedimientos a seguir para la conclusión de acuerdos internacionales establecidos en los antiguos artículos 24 TUE y 300 TCE en un solo precepto (el artículo 218 TFUE) parece ser el lógico resultado de la despilarización del ordenamiento jurídico europeo<sup>60</sup>. Dado que los pilares ya no existen, la dualidad de procedimientos para la conclusión de acuerdos internacionales no debería ser necesaria. No obstante, la fusión de los preceptos no implica el establecimiento de un procedimiento uniforme. En la medida en la que las especificidades de la PESC así lo requieran, el procedimiento para la conclusión de acuerdos sobre ese área variará igualmente<sup>61</sup>.

Conforme al artículo 218.2 TFUE, en tanto en cuanto el Acuerdo con Mauricio se refiere a un ámbito cubierto “*exclusiva o principalmente*” por la PESC, es la Alta Representante la que llevará la iniciativa tanto en la recomendación de apertura de negociaciones, así como en las negociaciones<sup>62</sup>. De la misma manera, la aplicación de artículo 218 TFUE en conjunción con el artículo 37 TUE también implica una participación testimonial del Parlamento (sobre todo si lo comparamos con el papel que juega en los acuerdos internacionales cubiertos por lo que antes era el primer

59. “La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo”.

60. GATTI, M. & MANZINI, P., ‘External representation of the European Union in the conclusion of international agreements’, (2012) 49, *Common Market Law Review*, p. 1705.

61. Del mismo modo, debe de señalarse que las especificidades de la Política Cambiaria y la Política Comercial Común hacen que el procedimiento del artículo 218 no se les aplique. Respectivamente, el artículo 219 TFUE y el artículo 207 TFUE contienen disposiciones particulares que se aplican en lugar del procedimiento general del artículo 218. Sobre el origen de estas decisiones: CEBADA ROMERO, A., ‘Análisis Reciente de la Práctica Convencional de la UE: Cambios Introducidos en el Procedimiento Convencional por el Proyecto de Tratado Constitución de la UE’, (2004) 4, *Revista General de Derecho Europeo*, p. 6.

62. GOSALBO BONO, R., ‘The organization of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon’, en KOUTRAKOS, P. (ed), *The European Union’s External Relations A Year After Lisbon*. (CLEER Working Papers 2001/3, 2011), p. 31.

pilar)<sup>63</sup>. Mientras que la aprobación o la previa consulta del PE es necesaria para la conclusión de cualquier otro tipo de acuerdo conforme al artículo 218 TFUE, para aquellos acuerdos que se refieran “*exclusivamente*” a la PESC solo la obligación general de cooperación contenida en el párrafo décimo del mismo precepto se aplicará.

Lógicamente, dado que la elección del artículo 37 TUE como base jurídica para la conclusión de un acuerdo internacional limita la obligación de cooperar con el PE a un deber de informar, el PE va a adoptar una visión restrictiva del ámbito de aplicación de la PESC<sup>64</sup>. En definitiva, la delimitación de las áreas cubiertas por la PESC y aquellas que no lo están, resulta un ejercicio fundamental para comprender mejor los poderes de PE en la acción exterior de la UE. Es en este ámbito de la delimitación de los contornos de la PESC y su relación con las otras políticas exteriores de la UE en las que se desenvuelve el asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio*.

La conclusión del Acuerdo con Mauricio a través de la Decisión (PESC) 2011/640<sup>65</sup> con los artículos 37 TUE y 218 TFUE como únicas bases jurídicas implica, como ya se ha señalado, que el Parlamento no deberá ni dar su consentimiento ni ser consultado. Asimismo, el hecho de que el Consejo sólo informó al PE sobre dicho acuerdo tres meses después su conclusión<sup>66</sup> son los dos principales motivos que llevaron al PE a interponer un recurso ante el TJ sobre la base del artículo 263 TFUE.

Según el PE, el Acuerdo con Mauricio en tanto en cuanto no se refería “*exclusivamente*” a un ámbito cubierto por la PESC no podía ser concluido sin su consentimiento. El PE basa su argumento en una lectura holística del artículo 218 TFUE. Para el PE, el artículo 218 TFUE diferencia entre dos tipos de acuerdos PESC en cuanto al procedimiento. El primer tipo de acuerdos sería aquellos acuerdos que se refieren “*exclusivamente*” a la PESC. La recomendación para la apertura de negociaciones de este tipo de acuerdos correspondería a la Alta Representante y el PE solo debería ser informado conforme a lo dispuesto en el artículo 218.10 TFUE. El segundo grupo de acuerdos PESC, serían aquéllos que se refieren “*principalmente*” a la PESC a los que se menciona en el párrafo segundo del artículo 218 TFUE. Del mismo modo que los

---

63. Artículo 218.6 TFUE.

64. Esta visión restrictiva de la PESC no se va a circunscribir únicamente a la práctica convencional, sino que se extiende también a los instrumentos de carácter unilateral. Véase a este respecto: STJ, de 19.06.2012, as. *Medidas Restrictivas contra individuales* (C-130/10) en otros ámbitos de carácter interno donde su papel también es restringido; CULLEN, H. & CHARLESWORTH, A., ‘Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political strategy by the European Parliament and Member States’, (1999) 36, *Common Market Law Review*, pp. 1243-1270.

65. Decisión (PESC) 2011/640 del Consejo, de 12.6.2011, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega.

66. STJ, de 24.6.2014, as. *Parlamento c. Consejo (Acuerdo sobre Piratería con Mauricio)* (C-658/11) apartado 64.

acuerdos que se refieren “*exclusivamente*” a la PESC es la Alta Representante la encargada de recomendar la apertura de negociaciones. Sin embargo, en tanto en cuanto el párrafo sexto no los menciona expresamente, el PE concluye que su consentimiento es necesario para los acuerdos que se refieren “*principalmente*” a la PESC<sup>67</sup>. En este sentido el PE entiende que el análisis del objetivo y el contenido del Acuerdo con Mauricio demuestran que el acuerdo no se refiere exclusivamente a la PESC sino que también incluye aspectos de cooperación judicial y penal, e incluso de política de desarrollo<sup>68</sup>. Es más, aunque estos otros aspectos puedan ser considerados secundarios o accesorios, y por lo tanto no se vean reflejados en la base jurídica material del acto<sup>69</sup>, el PE debería ser consultado de igual manera<sup>70</sup>. De esta forma, el PE entiende que la elección de la base jurídica material de una medida no influye en la elección de la base jurídica procedimental.

La desvinculación entre la base jurídica material y la procedimental defendida por el PE es el punto de partida del análisis del AG BOT. En este sentido, el AG se interroga si sería posible examinar las cuestiones procedimentales relacionadas con la conclusión del Acuerdo con Mauricio separadamente de la elección de la base jurídica material del acto. Dicho de otro modo, ¿debería la base jurídica material ser la única guía a la hora de determinar el procedimiento a seguir? El AG entiende lógicamente que tal separación no sólo conllevaría un doble examen con criterios distintos a la hora de seleccionar la base jurídica sino que también crearía inseguridad jurídica en tanto en cuanto duplicaría los procedimientos de elección de base jurídica y sería aún más complejo de lo que ya es hoy día con la actual jurisprudencia del Tribunal<sup>71</sup>.

El AG recuerda acertadamente que como bien entendió el TJ en el asunto *Medidas Restrictivas*, “*no son los procedimientos los que definen la base jurídica de un acto, sino que es la base jurídica del acto la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo*”<sup>72</sup>. Para el AG es irrelevante que el Acuerdo con Mauricio pueda contener elementos que se encuentran fuera del ámbito de la PESC. Si el acuerdo ha sido concluido utilizando exclusivamente una base jurídica PESC entonces se debe entender que el procedimiento a seguir es aquel para acuerdos que se refieren exclusivamente a la PESC<sup>73</sup>. Por lo tanto, no es necesaria la previa consulta al PE en este caso en particular.

El hecho de que la consulta al PE no sea preceptiva en los acuerdos PESC responde a dos motivos según el AG BOT. En primer lugar, los autores del Tratado tomaron una decisión consciente al limitar el papel del Parlamento Europeo en materia de

67. *Ibidem* en apartado 37.

68. *Ibidem* en apartado 25.

69. Dict. 2/00, de 6.12.2001, *Protocolo de Cartagena*.

70. Conclusiones del Abogado General Y. BOT, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, para 16.

71. *Ibidem* en apartado 19.

72. *Ibidem* en apartado 20.

73. *Ibidem* en apartado 21.

PESC. Aceptar la tesis propuesta por el PE implicaría en cierta manera convertir la elección de la base jurídica en un acto casi irrelevante, ya que una de las principales consecuencias de la elección de dicha base jurídica, el *iter* procedimental a seguir para la adopción de ese acto, dejaría de tener sentido<sup>74</sup>.

En segundo lugar, el AG entiende que el artículo 218 TFUE en su sexto apartado establece un paralelismo en cuanto a los poderes del PE en el ámbito interno y externo. Según el AG, dicho precepto “*constituye una disposición procedimental cuyo objetivo es asegurar que los poderes «externos» del Parlamento se correspondan con sus poderes «internos», es decir, que, en relación con una determinada materia, disponga de los mismos poderes, independientemente de si la materia en cuestión deba regirse por un acto interno o por un acto externo*”<sup>75</sup>. Por consiguiente, el objetivo de la expresión “*con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la [PESC]*” que figura en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, es asegurar el paralelismo entre los procedimientos internos y externos. En tanto en cuanto, los procedimientos para la adopción de instrumentos PESC excluyen la participación del PE; tiene sentido que en la adopción de acuerdos internacionales PESC, el PE sea también excluido del procedimiento.

El TJ respalda el razonamiento expuesto por el AG BOT. En este sentido apela a una interpretación teleológica del artículo 218 TFUE. Es necesario, según el Tribunal de Luxemburgo, analizar cuáles son los objetivos y el contexto del artículo 218 y si estos admiten la disociación entre bases jurídicas defendidas por el Parlamento Europeo. En cuanto a los objetivos del artículo 218 TFUE, el TJ considera *que las exigencias de claridad, coherencia y racionalización, deben de tener como consecuencia un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo a la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales cuya celebración es competencia de la Unión en sus ámbitos de acción, incluida la PESC*<sup>76</sup>. En este sentido, se debe diferenciar la concepción de coherencia y racionalización del Tribunal, respecto de la posición mantenida por el PE. El argumento del PE se basa en la necesidad de coherencia interna del artículo 218 TFUE. Considera que en la medida en que el párrafo diferencia entre dos tipos de acuerdos, necesariamente el resto del precepto debe de hacer lo mismo. Por el contrario, el Tribunal y el AG, entienden que la coherencia del artículo 218 debe ser analizada no desde la perspectiva de su estructura interna, sino desde la perspectiva de su lugar en relación con el equilibrio institucional y la separación de poderes:

“El artículo 218, apartado 6, establece una simetría entre el procedimiento de adopción de medidas de la Unión en el plano interno y el procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales para garantizar que, en relación con un

74. *Ibidem* en apartado 23.

75. *Ibidem* en apartado 32.

76. STJ, de 24.6.2014, as. *Parlamento c. Consejo (Acuerdo sobre Piratería con Mauricio)* (C-658/11) apartado 52.

*ámbito determinado, el Parlamento y el Consejo dispongan de las mismas competencias, respetando el equilibrio institucional previsto por los Tratados”<sup>77</sup>.*

La simetría entre procedimientos internos y externos implica por un lado un paralelismo en lo relativo al papel del PE en los procedimientos internos y externos: en la medida en que el PE interviene en los procedimientos para la adopción de actos internos de la UE, lo mismo debería de ser para la adopción de actos exteriores. La necesidad de la previa aprobación del PE de todos aquellos acuerdos internacionales que se refieran a ámbitos cubiertos por aquellos procedimientos legislativos internos que también requieran la aprobación del PE es un ejemplo de la simetría en el sentido del equilibrio institucional que propugna el TJ.

Por el otro lado, la simetría entre procedimientos internos y externos también suponen que la metodología a seguir para determinar la base jurídica aplicable a un acto debe de ser la misma con independencia de la naturaleza interna o externa del acto<sup>78</sup>. De haber seguido la tesis defendida por el PE, el TJ habría inevitablemente provocado una ruptura en su jurisprudencia sobre la determinación de las bases jurídicas. Mientras que en la adopción de actos de carácter interno la base jurídica material seguiría determinando el procedimiento aplicable a la adopción del acto, ese ya no sería el caso respecto a lo relacionado con la conclusión de acuerdos internacionales. Este hecho sin duda crearía problemas de seguridad jurídica. Como señala el Tribunal:

*“la interpretación sostenida por el Parlamento tendría como consecuencia la introducción de un grado de incertidumbre y de incoherencia en esa elección, ya que podría determinar la aplicación de procedimientos diferentes a actos jurídicos de la Unión basados en una misma y única base jurídica material”<sup>79</sup>.*

Contrariamente a lo defendido por el TJ y el AG, se podría argumentar que la participación del PE en la PESC dotaría a ésta de una mayor legitimidad democrática. Dicho de otro modo, en tanto en cuanto el PE es la única institución europea elegida mediante sufragio directo, su participación recubriría la formulación de la PESC y especialmente en la adopción de acuerdos internacionales de un manto de legitimidad democrática<sup>80</sup>. Como señaló el TJ en el asunto *Medidas Restrictivas* en lo referente al procedimiento para la adopción de sanciones internacionales:

*“La participación del Parlamento en el proceso legislativo es sin duda el reflejo, a escala de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual*

77. *Ibidem* en apartado 56.

78. *Ibidem* en apartado 57.

79. *Ibidem* en apartado 60.

80. WISNIEWSKI, E., ‘The Influence of the European Parliament on the European External Action Service’, (2013) 18, *European Foreign Affairs Review*; CEBADA ROMERO, A., *op. cit.*, pp. 1-23. BOSSE-PLATIÈRE, I., ‘Le Parlement Européen et les relations extérieures de la Communauté Européenne après le Traité de Nice’, (2002) 38, *Revue Trimestrelle de Droit européen*, pp. 527-553.

*los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa*<sup>81</sup>.

No obstante, eso no quiere decir que el PE deba participar en la formulación de la PESC. Como señala el Tribunal, a la participación del Parlamento obedece a que los autores del Tratado de Lisboa decidieron atribuir al Parlamento, respecto de la acción de la Unión en el marco de la PESC, un papel más limitado.

En este sentido, como señaló el AG POIARES MADURO en el marco del asunto *Convención de Basilea*, un enfoque como el defendido por el PE en el *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* que parte de la hipótesis de que cualquier base jurídica que incremente la implicación del Parlamento en el proceso de decisión reforzará el carácter democrático de la Unión, no tiene base alguna en los Tratados. Para POIARES MADURO la democracia en la UE tiene varias vertientes y no puede reducirse simplemente al PE:

*“[...] A escala comunitaria, la legitimación democrática tiene principalmente dos fuentes: o procede de los diferentes pueblos europeos a través de las posiciones adoptadas por sus gobiernos respectivos, bajo el control de los parlamentos nacionales, en el marco del Consejo; o está garantizada por el Parlamento Europeo, la institución europea directamente representativa y por la Comisión, directamente responsable ante éste. La representatividad directamente democrática es indiscutiblemente un parámetro pertinente de medida de la democracia europea pero no el único. En particular, la democracia europea implica igualmente un delicado equilibrio entre las dimensiones nacional y europea de la democracia, sin que ésta deba necesariamente prevalecer sobre aquélla...”*<sup>82</sup>.

En este sentido, la interpretación sostenida por el Parlamento supondría aceptar un principio general de preferencia por la participación del Parlamento Europeo en el proceso de decisión que supondría modificar el equilibrio institucional y democrático fijado por los Tratados<sup>83</sup>.

## B. EL DEBER DE INFORMACIÓN AL PE EN EL MARCO DE LA PESC COMO UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEALTAD

Sin embargo, el hecho de que el PE no tenga la potestad de expresar su opinión o dar su aprobación a aquellos actos adoptados no implica que el PE no tenga papel alguno en la PESC<sup>84</sup>. Por un lado, el artículo 36 TUE establece una serie de mecanis-

81. STJ, de 19.06.2012, as. *Medidas Restrictivas contra individuales* (C-130/10) apartado 81.

82. Conclusiones del AG M POIARES MADURO, as. *Comisión c. Consejo y Parlamento* (C-411/06), presentadas el 26.3.2009 apartado 6, nota al pie 5.

83. DE BAERE, G., *op. cit.*, p. 546.

84. Para un análisis más detallado: WISNIEWSKI, E., *op. cit.*, pp. 81-101; MAURER, A., *et al.*, ‘Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?’, (2005) 10, *European Foreign Affairs Review*, pp. 175-19; CRUM, B., ‘Parliamentarization of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Par-

mos de consulta y control de la acción de la Alto Representante. Este precepto se ve reforzado a través de acuerdos interinstitucionales y de declaraciones de corte político. Por ejemplo el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea dispone en su artículo 10 que:

*“La Comisión adoptará medidas para que mejore la participación del Parlamento de modo que se tengan en cuenta los puntos de vista del Parlamento en la medida de lo posible en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”.*

Asimismo, la declaración de la Alta Representante sobre responsabilidad política<sup>85</sup> constituye otro ejemplo de la cooperación interinstitucional establecida entre la Comisión y el PE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En dicha declaración se establece que:

*“La AR aplicará mutatis mutandis los resultados de las negociaciones en curso sobre el Acuerdo marco entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a negociaciones de acuerdos internacionales, a los acuerdos incluidos en su ámbito de competencias, en los que se requiere la aprobación del Parlamento. Con arreglo al artículo 218.10 del TFUE, se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento, incluso sobre los acuerdos celebrados en el ámbito de la PESC”.*

Esta reafirmación de lo dispuesto en el artículo 218.10 TFUE también se encuentra en el Acuerdo marco. Si bien la Comisión y el PE han construido puentes para facilitar el ejercicio de sus respectivas prerrogativas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.2 TUE, no se puede decir lo mismo del Consejo. Por ahora, el Consejo y el PE sólo han concluido un acuerdo interinstitucional concerniente a la transmisión de información clasificada en posesión del Consejo sobre asuntos no cubiertos por la PESC<sup>86</sup>. Sobre los asuntos cubiertos por la PESC, PASSOS señala que: *“the Parliament is still not yet systematically “immediately” and “fully” informed”*<sup>87</sup>.

Es en este contexto en el que se debe de interpretar el segundo motivo de la demanda del Parlamento Europeo en el asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio*, la infracción del artículo 218.10 TFUE. El punto de partida del análisis del AG BOR es el carácter especial de PESC. El AG considera que la naturaleza especial de la PESC sí juega un papel en la interpretación de la obligación de informar *“cumplida e inmedia-*

---

liament and the EU high representative’, (2006) 13, *Journal of European Public Policy*, pp. 383-401; BOSSE-PLATIÈRE, I., *op. cit.*, ; THYM, D., *op. cit.*, pp. 109-127.

85. Declaración de la Alta Representante sobre responsabilidad política de 3.8.2010.
86. Acuerdo Interinstitucional de 12 de marzo de 2014 entre el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la transmisión al Parlamento Europeo y la gestión por el mismo de la información clasificada en posesión del Consejo sobre asuntos distintos de los pertenecientes al ámbito de la política exterior y de seguridad común.
87. PASSOS, R., ‘The European Union’s external relations a year after Lisbon: a first evaluation from the European Parliament’, en KOUTRAKOS, P. (ed), *The European Union’s external relations a year after Lisbon* (CLEER Working Papers 2011/3, 2011), p. 52.

tamente” al PE en todas las fases del procedimiento. El AG BOT modula el contenido de dicha obligación sobre la base de “la naturaleza del acuerdo de que se trate y de los poderes de los que dispone el Parlamento conforme al artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, para influir en el contenido material del acuerdo”<sup>88</sup>. Es decir, según el AG BOT, la obligación del párrafo 10 del artículo 218 TFUE puede graduarse según la implicación del PE en el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales<sup>89</sup>.

En el caso específico del Acuerdo con Mauricio, el AG considera que tardar más de tres meses para comunicar la conclusión de este acuerdo, no supone una violación del artículo 218.10 TFUE<sup>90</sup>. En la medida en que se informó al PE de la apertura de negociaciones y que el retraso de tres meses no ha menoscabado las prerrogativas del PE, el Consejo no ha incumplido lo dispuesto en el artículo 218.10 TFUE.

Si bien, el AG BOT parece buscar una solución en la que tanto la especificidad de la PESC fuera salvaguarda al mismo tiempo que las prerrogativas de PE. Es complicado apoyar dicha graduación del contenido de dicha obligación, especialmente a la luz del principio de lealtad en su manifestación específica del artículo 13.2 TUE<sup>91</sup>. En la medida en que dicho principio establece la necesidad de no adoptar medidas que puedan poner en dificultad las labores de las instituciones<sup>92</sup>, y que el mismo no deja de ser una expresión del principio de lealtad contenido en el artículo 4.3 TUE<sup>93</sup>, no es posible defender una aplicación gradual de dicho precepto. Especialmente cuando el artículo 218.10 se aplica con independencia de la naturaleza material de acuerdo internacional. Como señala PASSOS: “*There is no exception laid down in this provision, so the EP is entitled also to be informed about the classified or confidential parts of international agreements under negotiation. Moreover, this right exists not only for international agreements on which Parliament is required to give its consent but for all international agreements foreseen in Article 218 TFUE, that is to say also CFSP agreements*”<sup>94</sup>.

El TJ tampoco comparte la visión del AG BOT. Para el TJ no es posible graduar el contenido de la obligación de información del artículo 218.10 TFUE. Para el Tribunal

88. Conclusiones del Abogado General Y. BOT, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 143.

89. *Ibidem* en apartado 144.

90. *Ibidem* en apartado 155.

91. “Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

92. HILLION, C. & WESSEL, R. A., ‘Restraining External Competences of Eu Member States under CFSP’, en CREMONA, M. & DE WITTE, B. (eds), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), p. 92.

93. KLAMERT, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, (Oxford University Press 2013), p. 28. CREMONA, M., ‘Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance’, en CREMONA, M. & DE WITTE, B. (eds), *EU Foreign Relations. Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), p. 157.

94. PASSOS, R., *op. cit.*, p. 52.

el incumplimiento con dicho precepto constituye un requisito esencial de forma de todo acuerdo internacional. El TJ sostiene que la esencialidad de dicho requisito se deriva del objetivo de dicho precepto:

“[...] permitir al Parlamento ejercer un control democrático sobre la acción exterior de la Unión y, más concretamente, verificar que sus atribuciones son respetadas, precisamente como consecuencia de la elección de la base jurídica de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo”<sup>95</sup>.

Dicho de otro modo, el artículo 218.10 TFUE es una expresión del principio de lealtad institucional que garantiza el control democrático de la acción exterior de la UE.

En definitiva, el Tribunal parece afirmar que las mismas obligaciones que el artículo 218.10 TFUE impone a las instituciones en el ámbito de las políticas RELEX también se aplican a la PESC sin graduación alguna en cuanto al contenido de dichas obligaciones. Para el TJ, el artículo 218.10 TFUE tiene alcance general y, en consecuencia, está destinado a aplicarse, en principio, a todos los acuerdos internacionales negociados y celebrados por la Unión en todos los ámbitos de actuación de ésta, incluida la PESC. Sin embargo, no está claro si en la medida en que el artículo 218 TFUE es aplicable, las obligaciones de lealtad y cooperación serían aplicables; o, si por el contrario, la aplicación unitaria del artículo 218.10 TFUE se deriva del hecho de que el principio de lealtad informa de la misma manera la PESC que al resto de las políticas exteriores<sup>96</sup>.

Se debe de señalar que la reducida jurisdicción del TJ para conocer de la PESC es el principal escollo para entender en qué medida la obligación del artículo 218 TFUE responde a una visión donde la desaparición de los pilares ha hecho que los principios constitucionales de la UE se apliquen también a las PESC, o si por el contrario, la caída de los pilares no ha traído la unificación de los pilares. En este sentido, habrá que esperar a futuros pronunciamientos del Tribunal para poder dirimir el verdadero alcance del principio de lealtad en el marco de la PESC.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

¿Es el asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* una oportunidad perdida para entender hasta qué punto la PESC continua siendo un *rara avis* dentro del ordenamiento jurídico de la UE? Si bien el PE no ha desperdiciado esta oportunidad para clarificar sus nuevos poderes especialmente en lo referente al artículo 218.10 TFUE, sí lo ha hecho respecto a la delimitación del ámbito de aplicación de la PESC. La dureza de esta afirmación solo se ve confirmada por el hecho de que el PE ha vuelto a emprender acciones legales contra el Consejo contra otro acuerdo de entrega

95. STJ, de 24.6.2014, as. *Parlamento c. Consejo (Acuerdo sobre Piratería con Mauricio)* (C-658/11) apartado 80.

96. DELGADO CASTELEIRO, A. & LARIK, J., ‘The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?’, (2011) 36, *European Law Review*, p. 539. Cf. HILLION, C. & R. A. WESSEL, *op. cit.*, pp. 79-122.

concluido bajos los auspicios de la misión EUNAVFOR-Atalanta. Esta vez, el PE cuestiona la legalidad del acuerdo concluido con Tanzania, y esta vez sí cuestiona la base jurídica de dicho acuerdo<sup>97</sup>.

Parece que las críticas sobre la antigua PESC en lo relativo a sus aspectos institucionales siguen, al menos formalmente, siendo válidas. Si bien el PE sigue teniendo un papel reducido en la formulación y ejecución de la PESC según los Tratados, la práctica interinstitucional dibuja un retrato donde el PE juega un papel más importante del que se desprende de los Tratados. No obstante, dicha práctica se ha limitado hasta ahora a la cooperación entre la Comisión y el PE. El asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* demuestra con su interpretación del artículo 218 TFUE que el Consejo también debe cooperar para involucrar al PE más en la PESC, al menos en lo referente a la conclusión de acuerdos internacionales.

En lo relativo al TJ, como se señaló en la Introducción, uno de los grandes obstáculos que nos impiden comprender la auténtica naturaleza del ordenamiento jurídico es su limitada jurisdicción para conocer sobre asuntos relativos a la PESC. Si bien el presente asunto no resuelve esta cuestión, sí clarifica en cierta forma los poderes del Tribunal en el ámbito de la PESC. En la cuestión previa sobre la falta de jurisdicción del Tribunal defendida por el Consejo en tanto en cuanto el Acuerdo con Mauricio es un acuerdo PESC fue rotundamente rechazada tanto por el AG<sup>98</sup> como por el Tribunal. El TJ considera que en la medida en que no se ha excluido de forma expresa su jurisdicción sobre los aspectos procedimentales ligados a la conclusión de acuerdos internacionales relativos a la PESC, puede conocer sobre aspectos procedimentales, como los previstos en el artículo 218.10 TFUE, ya que resulta aplicable a todos los acuerdos internacionales<sup>99</sup>. En este sentido, la posición defendida por el Tribunal, implica reconocer el cambio de perspectiva incluido en el Tratado de Lisboa, por el que el TJ siempre es competente a menos que se excluya expresamente. Consecuentemente, al ser una excepción la falta de jurisdicción debe de ser interpretada de forma restrictiva<sup>100</sup>. De este modo, por ejemplo los mecanismos para la revisión de la compatibilidad a través de la posibilidad de solicitar un dictamen a la CUE de acciones tomadas en el marco de la PESC con los principios constitucionales de la UE serían plenamente aplicables en virtud del alcance general del artículo 218 TFUE y consecuentemente de su apartado 11<sup>101</sup>.

En lo relativo a los principios constitucionales de la UE y su potencial aplicación en la PESC, el TJ no despeja ninguna de las dudas que la desaparición de los pilares planteó a este respecto. Por un lado, el Tribunal entiende que el artículo 218.10 TFUE (una mani-

97. Recurso, de 4.7.2014, as. *Parlamento c. Consejo* (C-263/14).

98. Conclusiones del Abogado General Y. BOT, as. *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* (C-658/11), presentadas el 30.1.2014, apartado 137.

99. STJ, de 24.6.2014, as. *Parlamento c. Consejo (Acuerdo sobre Piratería con Mauricio)* (C-658/11) apartado 71.

100. HINAREJOS, A., *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars* (Oxford University Press 2009), p. 150. HILLION, C., *op. cit.*, p. 49.

101. HILLION, C., *op. cit.*, p. 56. Cf. CEBADA ROMERO, A., *op. cit.*, p. 19.

festación específica del principio de lealtad de la Unión) se aplican a la PESC sin ningún tipo de graduación. Pero por el otro, no despeja la incógnita de si dicha aplicación se deriva del hecho de que el principio de lealtad se aplica en la PESC con el mismo contenido que en el resto del ordenamiento europeo, o de si dicha aplicación es consecuencia del hecho de que el artículo 218 TFUE está fuera del capítulo de la PESC y, por lo tanto, las especificidades de dicha política no le son aplicables.

Finalmente, el asunto *Acuerdo sobre Piratería con Mauricio* se encuadra dentro de un marcado aumento de la litigiosidad en el ámbito de las relaciones exteriores desde la entrada en vigor de Tratado de Lisboa. Este hecho responde a la necesidad, por un lado, de clarificar aquellos preceptos cuya nueva redacción no es todo lo clara que debiera ser, y por el otro, de testear los nuevos límites de la competencias externas de la UE y su ámbito de aplicación. El presente asunto y su continuación en Tanzania son, sin lugar a dudas, claros ejemplos de esta necesidad por entender qué significan las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa en lo relativo a la acción exterior de la UE.