

# LA SENTENCIA EN EL ASUNTO ROSNEFT: EL TJUE MAXIMIZA SU JURISDICCIÓN EN LA PESC (A COSTA DE LA COHERENCIA CON SU PROPIA JURISPRUDENCIA)

CARMEN MARTÍNEZ CAPDEVILA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid.  
Vocal Asesor en la Asesoría Jurídica Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Las opiniones recogidas en el presente comentario son estrictamente personales y no comprometen a la institución en la que actualmente presto mis servicios.

Revista Española de Derecho Europeo 67  
Julio – Septiembre 2018  
Págs. 95 – 110

**SUMARIO:** I. LA LIMITADA JURISDICCIÓN DEL TJUE EN LA PESC Y LOS INTENTOS PREVIOS DEL TRIBUNAL POR EXTENDERLA. 1. *La PESC como ámbito de jurisdicción limitada del TJUE*. 2. *Intentos previos del TJUE por extender su jurisdicción en la PESC*. II. EL ASUNTO «ROSNEFT». 1. *Los hechos en el asunto «Rosneft»*. 2. *La sentencia en el asunto «Rosneft»*. III. EL ASPECTO MÁS PACÍFICO DE LA SENTENCIA «ROSNEFT»: LA COMPETENCIA PREJUDICIAL DEL TJUE PARA CONTROLAR EL RESPETO DEL ARTÍCULO 40 TUE. IV. EL ASPECTO MÁS CRITICABLE DE LA SENTENCIA «ROSNEFT»: LA COMPETENCIA PREJUDICIAL DEL TJUE PARA CONTROLAR LA LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS FRENTE A PARTICULARES. 1. *Una fundamentación cuestionable*. 2. *Incoherencias del TJUE con su planteamiento en «UPA»*. 3. *Limitación del alcance de la proclamación por mor de la jurisprudencia «TWD»*. V. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** En la sentencia en el asunto Rosneft el TJUE afirmó su competencia prejudicial para controlar tanto el respeto del artículo 40 TUE por parte de los actos PESC, como la legalidad de las decisiones PESC que establecen restricciones frente a personas físicas y jurídicas. Si en el primer aspecto la sentencia resulta pacífica, en el segundo la construcción que realiza el Tribunal de Justicia presenta varios flancos a la crítica y, sobre todo, tiene un alcance más limitado del que pudiera pensarse.

**ABSTRACT:** In the Rosneft judgment the ECJ proclaimed its jurisdiction to give preliminary rulings both to monitor the compliance with Article 40 TEU by CFSP acts and to review the legality of CFSP decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons. If regarding the first element the judgment is peaceful, regarding the second it is open to some criticism and moreover it has a more limited reach that one could think.

**PALABRAS CLAVE:** Cuestión prejudicial – Jurisprudencia TWD – Medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas – PESC – Recurso de anulación – Rusia – Sanciones – Tribunal de Justicia – Ucrania

**KEYWORDS:** Preliminary reference – «TWD doctrine» – Restrictive measures against natural or legal persons – CFSP – Annulment action – Rusia – Sanctions – Court of Justice – Ukraine

Fecha de recepción: 2-5-2018

Fecha de aceptación: 3-6-2018

El 28 de marzo de 2017 (TJCE 2017, 130) el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) dictó sentencia en el asunto *Rosneft*<sup>1</sup>. Se trata, sin duda, de unos de los pronunciamientos más relevantes que se han producido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en materia de acción exterior de la UE<sup>2</sup>.

## I. LA LIMITADA JURISDICCIÓN DEL TJUE EN LA PESC Y LOS INTENTOS PREVIOS DEL TRIBUNAL POR EXTENDERLA

### 1. LA PESC COMO ÁMBITO DE JURISDICCIÓN LIMITADA DEL TJUE

Como es sabido, la PESC ha sido un ámbito tradicionalmente vedado a la jurisdicción del TJUE. La única competencia reconocida al Tribunal era la de comprobar que los actos adoptados en ese marco no debían haberse aprobado siguiendo el método comunitario<sup>3</sup>, una competencia cuyo propósito no era controlar la PESC, sino salvaguardar el citado método<sup>4</sup>.

1. STJ de 28.3.2017, C -72/15, EU:C:2017:236. Este pronunciamiento ha sido comentado por: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Mejorando la *lex imperfecta*: tutela judicial efectiva y cuestión prejudicial en la PESC (A propósito del asunto *Rosneft*)», *RDCE*, n.º 58, 2017, pp. 871-903; BOSSE – PLATIÈRE, I., «Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière PESC», *RTDE*, 2017, n.º 3, pp. 555-564; BUTLER, G., «A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature», *European Papers*, 2017, n.º 1, pp. 201-208; JURET, J., «L'arrêt *Rosneft* (C-72/15): vers une normalisation ou une complexification du contrôle juridictionnel de la Politique étrangère et de sécurité commune?», *College of Europe/College d'Europe, Department of European Legal Studies, Case Notes*, 03/2017; y, POLI, S., «The Common Foreign Security Policy after *Rosneft*: Still imperfect but gradually subject to the rule of law», *CMLR*, 2017, pp. 1799-1834.

2. En este sentido, BOSSE-PLATIÈRE, I., «Le juge de l'Union...», *op. cit.*, p. 555.

3. Dicha competencia resultaba de la combinación de los artículos 46 (letra e) y 47 del TUE. El primero declaraba la aplicación de la competencia del entonces TJCE resultante del Tratado CE a, entre otros, el artículo 47 TUE; y, éste, a su vez, contenía una cláusula en virtud de la cual las disposiciones del TUE relativas a la PESC no podían afectar al Tratado CE. La primera vez que, en ejercicio de esta competencia, el Tribunal de Justicia tuvo que controlar la correcta fundamentación en la PESC de un acto, fue en el asunto *Comisión c. Consejo (Armas ligeras)*, resuelto por sentencia de 20.5.2008 (C-91/05, EU:C:2008:288).

4. Como ha apuntado recientemente M. CREMONA, el control que ejerce el TJUE en virtud del artículo 40 TUE es de naturaleza «constitucional» («The effective judicial review is of the

La adopción de instrumentos PESC que imponían directamente medidas restrictivas a particulares vino, sin embargo, a demostrar que el llamado «segundo pilar» de la UE no se limitaba a la política exterior, sino que podía dar lugar a medidas con una incidencia directa en los individuos. La exclusión del TJUE perdía en estos casos su justificación; ya no era posible acudir a la doctrina de los «actos de Estado» o de los «actos de Gobierno» para defender la imposibilidad de enjuiciar o la limitación del enjuiciamiento de los actos adoptados en ejercicio de la política exterior. Por otra parte, carecía de lógica que mientras los instrumentos PESC que imponían restricciones a los particulares y que se aplicaban a través de medidas comunitarias basadas en los artículos 60, 301 o 308 del Tratado CE quedaban sujetos al control pleno del TJUE<sup>5</sup>, las mismas restricciones ejecutadas únicamente a través de actos PESC no pudieran ser objeto de supervisión alguna por parte del Tribunal.

Consideraciones de esta índole llevaron a los negociadores del Tratado de Lisboa (y, antes, a los del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) a reconocer al Tribunal de Luxemburgo el poder de examinar la legalidad de las decisiones por las que se establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Esta previsión, como la que permitía el escrutinio del respeto del método comunitario (transformado en una «cláusula de no afectación mutua», contenida en el artículo 40 TUE), quedó recogida en sendas disposiciones de los Tratados: el artículo 24.1 del Tratado de la UE (TUE)<sup>6</sup> y el artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>7</sup>.

Ambos preceptos coinciden en su tratamiento de la competencia del TJUE para supervisar el respeto del artículo 40 TUE, pero difieren en la consideración de la competencia del Tribunal sobre las decisiones PESC por las que se establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas: el artículo 24.1 TUE habla, en general, del control de legalidad de tales decisiones, sin especificar la vía para su ejercicio, mientras que el

---

essence of the rule of law”: Challenging Common Foreign and Security Policy measures before the Court of Justice», *European Papers*, 2017, n.º 2, pp. 671-697, p. 686).

5. Respecto a la competencia del TJUE sobre dichas medidas, v. STJ de 3.9.2008, as. ac. *Kadi y Al Barakaat c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461.
6. «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (*in fine*).
7. «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas».

artículo 275.2.º TFUE se refiere específicamente a la capacidad del TJUE para conocer de los recursos de anulación interpuestos por tales personas<sup>8</sup>.

## 2. INTENTOS PREVIOS DEL TJUE POR EXTENDER SU JURISDICCIÓN EN LA PESC

En los últimos años se han sucedido los intentos del TJUE de extender su jurisdicción en la PESC. Lo curioso es que, pese a producirse tras el Tratado de Lisboa, hasta el asunto *Rosneft*, tales intentos no habían estado relacionados con medidas restrictivas para particulares.

Así, por un lado, el Tribunal afirmó su competencia para conocer de recursos de anulación dirigidos contra actos basados en el capítulo II del título V del TUE o adoptados por organismos creados en virtud de ese capítulo, destacando que los aspectos controvertidos no eran estrictamente PESC, sino que se referían a otro tipo de cuestiones como la adjudicación de contratos públicos<sup>9</sup> o la gestión del personal<sup>10</sup>. El Abogado General Wathelet ha sintetizado esta línea jurisprudencial declarando que para que opere la inmunidad de jurisdicción en relación con actos de la Unión que tienen su fundamento en las disposiciones del TUE relativas a la PESC es preciso que concurra una doble condición: que, en efecto, aquéllos tengan su base jurídica en los artículos 23 a 46 TUE y que su contenido forme parte del ejercicio de la PESC<sup>11</sup>.

Junto a esto, el TJUE ha entrado a conocer también de recursos de anulación contra decisiones de conclusión de acuerdos internacionales PESC, pese a confirmar que su base jurídica era PESC y sin negar su contenido realmente PESC, por el hecho de que el proceso de celebración del acuerdo en cuestión no se había acomodado al descrito en el artículo 218 TFUE<sup>12</sup>. En este segundo grupo de casos el Tribunal invocó su competencia

8. M. CREMONA ha analizado la distinta intensidad del control que, en virtud de estas previsiones, ejerce el TJUE sobre las decisiones que imponen restricciones a personas, según se trate de medidas anti-terroristas (donde el objetivo son los individuos) o de medidas dirigidas contra terceros Estados (donde las personas afectadas lo son por su relación con el régimen de dicho país) («Effective judicial review...», op. cit., pp. 690-695).
9. STJ de 12.11.2015, as. *Elitaliana c. Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apdos. 48 a 50.
10. STJ de 19.7.2016, as. *H c. Consejo*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apdos. 54-55. El TJUE reclamó su competencia para controlar los actos de gestión del personal en operaciones PESC no sólo en lo tocante al control de su legalidad, sino también en lo concerniente a los litigios en materia de responsabilidad extracontractual (apdo. 58).
11. «[P]ara que un acto PESC pueda beneficiarse de la inmunidad jurisdiccional del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275, párrafo primero, no sólo se requiere que su base legal se sitúe entre los artículos 23 a 46 TUE, sino que su contenido también debe formar parte del ejercicio de la PESC» (conclusiones presentadas el 31.5.2016, as. *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381, punto 49).
12. STJ de 24.6.2014, as. *Parlamento Europeo c. Consejo (Acuerdo UE-Mauricio)*, C-658/11, EU:C:2014:2025; y, STJ de 14.6.2016, as. *Parlamento Europeo c. Consejo (Acuerdo UE-Tanzania)*, C-263/14, EU:C:2016:435.

para interpretar y aplicar el artículo 218 TFUE como fundamento para el ejercicio de su jurisdicción, por más que ésta se proyectara sobre un acto referente a la PESC<sup>13</sup>.

Las dos líneas jurisprudenciales descritas no estuvieron exentas de cierta polémica, incluso en el seno del propio Tribunal. Cabe citar aquí al Abogado General Wahl, quien, en sus conclusiones en el asunto *H c. Consejo*, sostuvo que, dejando a un lado las medidas restrictivas para personas, la exclusión de la competencia del TJUE de la PESC abarca todos los actos PESC cualquiera que sea su contenido (operativo o puramente administrativo) y que dicha competencia no puede resultar del incumplimiento de una disposición no relativa a la PESC<sup>14</sup>. Manifestaba así abiertamente su discrepancia con respecto a las dos líneas jurisprudenciales presentadas.

Lo que es verdad es que, criticada o celebrada, la postura adoptada por el TJUE no le había llevado a incurrir en contradicciones con respecto a su propia jurisprudencia. En nuestra opinión, con *Rosneft* deja parcialmente de ser así.

## II. EL ASUNTO «ROSNEFT»

### 1. LOS HECHOS EN EL ASUNTO «ROSNEFT»

Rosneft es una empresa rusa que opera en los sectores petrolífero y gasístico y que quedó incluida en la relación de compañías afectadas por parte de las medidas restrictivas que aprobó la UE en respuesta a la violación de la soberanía y de la integridad territorial de Ucrania a cargo de la Federación Rusa. Tales medidas se contenían en dos instrumentos: la Decisión 2014/512/PESC y el Reglamento (UE) 833/2014. La primera tenía su base jurídica en el artículo 29 TUE, relativo a la PESC. Por su parte, el Reglamento, que recogía disposiciones más detalladas para aplicar lo dispuesto en la Decisión, se adoptó al amparo del artículo 215 TFUE<sup>15</sup>.

En octubre de 2014 Rosneft presentó un recurso ante el Tribunal General de la UE solicitando la anulación de ambos instrumentos<sup>16</sup>. Un mes más tarde, entabló un recurso contencioso-administrativo ante la High Court of Justice (England & Wales), que tenía

13. Ésta es la justificación que brindó en el asunto *Acuerdo UE-Mauricio* (apdo. 73); ya con ese precedente, en el asunto *Acuerdo UE-Tanzania*, entró a analizar el fondo del litigio sin aludir a la base de su competencia.

14. «[N]o encuentro base alguna en los Tratados para establecer una distinción entre diferentes categorías de actos PESC, dependiendo de si, en función de su naturaleza o contenido, se incluyen o no en el ámbito de competencia del TJUE. Tampoco percibo base alguna en la alegación de que el TJUE es competente para controlar los actos de la PESC siempre que pueda existir incumplimiento de una disposición no relativa a la PESC» (conclusiones presentadas el 7.4.2016, as. *H c. Consejo*, C-455/14 P, EU:C:2016:212, punto 72).

15. Sobre la participación de la UE en las sanciones a Rusia por la violación de la soberanía de Ucrania, v. BEAUCILLON, Ch., «Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne: quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie?», *JDI*, 2014, n.º 3, pp. 787-807.

16. Dicho recurso, que quedó registrado como asunto T-715/14, no ha sido aún resuelto.

por objeto las medidas nacionales por las que se ejecutaban las medidas restrictivas de la UE; en ese marco, Rosneft puso en entredicho la legalidad de estas últimas. La High Court decidió entonces suspender la tramitación del litigio y elevar cuestión prejudicial al TJUE, planteándole diversas cuestiones. La primera de ellas tenía que ver con la competencia del Tribunal para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de la Decisión 2014/512, que, recordémoslo, era un acto de la PESC.

## 2. LA SENTENCIA EN EL ASUNTO «ROSNEFT»

En la parte de la sentencia que interesa a efectos del presente comentario, centrado en los aspectos «constitucionales», el Tribunal de Justicia proclamó su competencia para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales en las que se suscita la compatibilidad de un acto PESC con el artículo 40 TUE y sobre aquellas en las que se plantea la validez de una decisión PESC que establece medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

Al TJUE le resultó muy sencilla la afirmación de su *competencia prejudicial referida al respeto del artículo 40 TUE*. De hecho, dedicó a la cuestión sólo dos fundamentos jurídicos de una resolución que tiene casi 200. El núcleo se encuentra en el apartado 62, en el que el Tribunal constata que los Tratados no establecen (ni en el artículo 24.1 TUE ni en el artículo 275.2.º TFUE) una modalidad concreta para que efectúe el control de la conformidad con el artículo 40 TUE y que, en consecuencia, operan todos los mecanismos posibles. Aplicado al caso al que se enfrentaba, el TJUE concluía, en el apartado 63:

«(...) el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial que se refiera a la compatibilidad de la Decisión 2014/512 con el artículo 40 TUE».

Bastante menos obvia era su *competencia prejudicial aplicada a las decisiones PESC que establecen medidas restrictivas para personas*. El TJUE la reivindicó sobre la base de tres argumentos.

En primer lugar, el Tribunal puso de manifiesto que cuando el artículo 24.1 TUE le atribuye competencia para controlar la legalidad de las decisiones contempladas en el artículo 275.2.º TFUE, es decir, de las decisiones que establecen medidas restrictivas frente a particulares, no limita dicho control a un mecanismo concreto. En este sentido, argumentó que la remisión que el artículo 24.1 TUE efectúa al artículo 275.2.º TFUE se refiere al tipo de decisiones sujetas al escrutinio del Tribunal de Justicia y no al tipo de procedimiento que permite llevar a cabo dicho escrutinio; así las cosas, el examen de esas decisiones no tiene por qué circunscribirse al recurso de anulación que menciona el artículo 275.2.º TFUE, sino que abarca cualquier procedimiento cuyo objeto sea el control de legalidad<sup>17</sup>.

En segundo lugar, el TJUE recalcó el carácter complementario del recurso de anulación y de la cuestión prejudicial como mecanismos destinados a garantizar el control de

17. Apdo. 70.

la legalidad de los actos de la Unión por parte del Tribunal, insistiendo en que la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad de dicho control<sup>18</sup>.

Finalmente, el Tribunal de Justicia invocó la tutela judicial efectiva, consagrada como principio en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, señalando que sería contrario a dicho principio interpretar restrictivamente la competencia que el artículo 275.2.º TFUE, al que se refiere el artículo 24.1 TUE, confiere al TJUE<sup>19</sup>.

En línea con la posición del Abogado General Wathelet<sup>20</sup>, el TJUE concluyó así que:

«(...) los artículos 19, 24 TUE y 40 TUE, el artículo 275 TFUE y el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE sobre la validez de actos que, como la Decisión 2014/512, hayan sido adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen sobre el control de si dichas decisiones respetan el artículo 40 TUE bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas»<sup>21</sup>.

No puede decirse que la proclamación de la competencia del TJUE *ex* artículo 267 TFUE aplicada a las decisiones PESC «sancionadoras» fuera algo evidente. Al contrario, varios autores (incluso aquellos que hacían una lectura generosa de la competencia del TJUE en la PESC) y también algún Abogado General la habían excluido abiertamente<sup>22</sup>.

### III. EL ASPECTO MÁS PACÍFICO DE LA SENTENCIA «ROSNEFT»: LA COMPETENCIA PREJUDICIAL DEL TJUE PARA CONTROLAR EL RESPETO DEL ARTÍCULO 40 TUE

Pese a que todas las veces en las que el Tribunal de Luxemburgo había examinado el respeto del hoy artículo 40 TUE había sido en el marco de un recurso de anulación, muchos habríamos convenido en que el mecanismo de la cuestión prejudicial del artículo 267 TFUE también le habría permitido llevar a cabo esa misma tarea. La razón es que, tanto antes como después del Tratado de Lisboa, los Tratados no establecían un

18. Apdos. 64-68.

19. Apdos. 71-76.

20. Conclusiones presentadas el 31.5.2016, EU:C:2016:381. El Abogado General manejó los mismos argumentos que se encuentran en la sentencia.

21. Apdo. 81.

22. V., entre otros, EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, OUP, Oxford, 2.<sup>a</sup> ed., 2011, p. 498; Abogado General J. Kokott, conclusiones presentadas el 13.6.2014, Procedimiento de dictamen 2/13, EU:C:2014:2475, puntos 89-103; y, conclusiones presentadas el 28.10.2015, as. Parlamento Europeo c. Consejo (Acuerdo UE-Tanzania), EU:C:2015:729, nota 15; y, Abogado General N. Wahl, conclusiones en asunto H c. Consejo, cit., punto 79. Para un repaso de las distintas posiciones doctrinales sobre si el mecanismo de la cuestión prejudicial tiene cabida en la PESC, v. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Mejorando la *lex imperfecta...*», op. cit., pp. 887-888.

mecanismo concreto a tal fin, por lo que todos los mecanismos previstos en ellos debían considerarse accesibles.

I. BOSSE-PLATIÈRE no está tan segura de que esto fuera así en el escenario pre-Lisboa y atribuye a la inserción en el TUE, obra del Tratado de Lisboa, del actual artículo 19.3, que enumera las competencias del TJUE, una gran relevancia en la conclusión que alcanza el Tribunal en *Rosneft*<sup>23</sup>.

Sea como fuere, no parece que pudiera discutirse que, al menos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la cuestión prejudicial servía, al igual que el recurso de anulación, para supervisar que los actos de la PESG habían sido correctamente adoptados en ese marco.

Si en este punto la sentencia *Rosneft* resulta inobjetable (tanto por la conclusión que alcanza, como por los sencillos motivos en los que se fundamenta), no pensamos que suceda lo mismo en relación con la afirmación de la competencia del TJUE para pronunciarse sobre peticiones de decisión prejudicial en las que se le interroga por la legalidad de las decisiones PESG que establecen medidas restrictivas frente a particulares.

#### IV. EL ASPECTO MÁS CRITICABLE DE LA SENTENCIA «ROSNEFT»: LA COMPETENCIA PREJUDICIAL DEL TJUE PARA CONTROLAR LA LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS FRENTE A PARTICULARES

No cabe duda de que el pronunciamiento comentado supone una extensión de la jurisdicción del TJUE en la PESG, porque da entrada a la cuestión prejudicial para el control de las decisiones «sancionadoras», cuando los Tratados sólo contemplan expresamente el mecanismo del recurso de anulación. Ahora bien, examinado a la luz de su jurisprudencia relativa a la relación entre los dos medios aludidos, no nos parece que, en la práctica, el reconocimiento de la competencia prejudicial del TJUE vaya a resultar revolucionario.

Por otra parte, echamos de menos una argumentación más sólida, pero también más coherente con la posición mantenida por el Tribunal de Justicia a propósito, en particular, del *ius standi* de los particulares en el recurso de anulación. Leer *Rosneft* teniendo fresca en la memoria *UPA* le lleva a uno a dudar de que ambos pronunciamientos sean obra del mismo órgano jurisdiccional.

##### 1. UNA FUNDAMENTACIÓN CUESTIONABLE

Como hemos visto, una de las razones que aduce el TJUE para sustentar su tesis es que «cuando el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, remite al artículo 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

23. «Le juge de l'Union...», *op. cit.*, p. 558.

Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea ese mismo control de legalidad»<sup>24</sup>. Siendo francos, encontramos el argumento muy forzado<sup>25</sup>.

Nos habría convencido si el artículo 21.4 TUE se expresara en el mismos términos en que lo hace ahora (es decir, reconociendo la competencia del Tribunal para «controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea») y el artículo 275.2.º TFUE se hubiese referido a una cuestión distinta a la de la vigilancia del TJUE sobre la PESC y en ese marco hubiese mencionado un determinado tipo de decisiones. Pero resulta que el contenido del artículo 275.2.º TFUE no es ese; esta disposición se refiere, también ella, al igual que el artículo 24.1 TUE, al alcance del poder del TJUE en el marco de la PESC. Y lo hace en términos muy similares, aunque algo más desarrollados, que el artículo 24.1 TUE: afirma que el Tribunal carece de competencia en la PESC (la llamada cláusula «carve-out»), si bien reconoce que esta institución podrá controlar el respeto del artículo 40 TUE y pronunciarse sobre los recursos de anulación presentados por particulares contra decisiones adoptadas por el Consejo en la PESC por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas o jurídicas (las denominadas «claw-backs»).

Sostener que el TJUE es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de una decisión que impone restricciones a los particulares es ignorar el artículo 275.2.º TFUE, una disposición que, insistimos, como el artículo 24.1 TUE, se refiere al alcance de la jurisdicción del TJUE en la PESC, mencionando como único procedimiento que permite el control de la legalidad al mecanismo del artículo 263 TFUE<sup>26</sup>.

De conformidad con las normas relativas a la interpretación de los tratados que consagran los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, ante las dudas interpretativas suscitadas por la diferencia en su tenor literal entre el artículo 24.1 TUE y el artículos 275.2.º TFUE, el Tribunal de Luxemburgo habría debido tomar en consideración el origen de ambas previsiones. De haberlo hecho, habría concedido más peso al segundo de los preceptos, que fue el originario. El artículo 275.2.º TFUE procede del artículo III-376 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que era la única previsión sobre el papel del TJUE en la PESC y su alcance (aludía al recurso de anulación presentado por los particulares) resultaba cristalino<sup>27</sup>. Con el Tratado de Lisboa se quiso recoger en el capítulo II del título V del

24. Apdo. 70.

25. Para S. POLI, en cambio, «[t]he Court is right to hold that Articles 24(1) TEU and 275(1) TFEU do not determine the type of procedure under which the EU judicature may review the legality of certain decisions, but rather the type of decisions whose legality may be controlled by the Court» («The Common Foreign...», *op. cit.*, p. 1822; énfasis añadido).

26. J. JURET llega a preguntarse si al contradecir la redacción del artículo 275.2.º TFUE en virtud de otros elementos de distinta naturaleza, el Tribunal no habrá contribuido a debilitar la auto-riedad de los Tratados («L'arrêt Rosneft...», *op. cit.*, p. 6).

27. De acuerdo con este precepto:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse respecto de los artículo I-40 y I-41 [que enunciaban las disposiciones particulares relativas,

TUE todas las disposiciones referentes a la PESC; se incluyó entonces en el artículo 24.1 la previsión que venimos comentando. Con ello no se quiso ampliar el alcance de la «claw-back» referida a las decisiones «sancionadoras», sino simplemente presentar una versión sintética de lo que, con mayor detalle, estaba ya enunciado en las disposiciones del TFUE relativas al Tribunal de Justicia.

Por otra parte, el reconocimiento de la cuestión prejudicial como mecanismo que permite al TJUE verificar la validez de las decisiones PESC que imponen sanciones a los particulares desdibuja la distinción entre el control del respeto del artículo 40 TUE, que puede operar a través de cualquier vía, y el control de legalidad de esas decisiones, para el que se había previsto, en el artículo 275.2.º TFUE, una sola vía.

Entre nosotros, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA se ha referido a la interpretación «creativa» del Tribunal de Luxemburgo en este punto<sup>28</sup>, siguiendo, entre otros, a G. BUTLER, para quien «there is no doubt that [the Court] had to be slightly inventive given what is clearly a shortcoming in the drafting of the Treaties»<sup>29</sup>.

## 2. INCOHERENCIAS DEL TJUE CON SU PLANTEAMIENTO EN «UPA»

Ya lo hemos dicho: a poco que uno tenga presente la sentencia del TJUE en el asunto *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*<sup>30</sup>, la lectura de la sentencia *Rosneft* le produce cierta perplejidad<sup>31</sup>. En esta misma línea de pensamiento se sitúa J. JURET, quien considera «ironique (...) de voir la Cour défendre une ouverture plus grande du contrôle de légalité en contournant le recours en annulation alors qu'elle a maintenu malgré les années la rigueur de ses conditions de recevabilité»<sup>32</sup>.

Enfrentado a la posible ampliación de la legitimación activa de los particulares en el marco del recurso de anulación, fruto de una posible nueva lectura del requisito relativo a la afectación individual, en *UPA* el Tribunal efectuó una interpretación muy apegada al tenor literal del hoy artículo 263 TFUE (entonces artículo 230 TCE); invocó el principio

---

respectivamente, a la PESC y a la PCSD], de las disposiciones del Capítulo II del Título V relativas a la política exterior y de seguridad común y del artículo III-293 en la medida en que se refiera a la política exterior y de seguridad común.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respecto del artículo III-308 [equivalente al actual art. 40 TUE] y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el apartado 4 del artículo III-365 [relativo al recurso de anulación] y relativos al control de la legalidad de las decisiones europeas por las que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo II del Título V».

28. «Mejorando la *lex imperfecta*...», *op. cit.*, p. 893.

29. «A Question of Jurisdiction...», *op. cit.*, p. 207.

30. STJ de 25.7.2002, as. *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, EU:C:2002:462.

31. En la línea de la posición mantenida por el Tribunal de Luxemburgo en *UPA*, se sitúan sus pronunciamientos en otros asuntos, como STJ de 1.4.2004, as. *Jégo-Quéré*, C-263/02 P, EU:C:2004:210; y, STJ de 3.10.2013, as. *Inuit Tapiriit Kanatami*, C-583/11 P, EU:C:2013:625.

32. «L'arrêt Rosneft...», *op. cit.*, p. 6.

de la tutela judicial efectiva para poner el énfasis en lo que debía suponer no para el juez de la Unión, sino para los jueces nacionales; fue insensible a la circunstancia de que para tener acceso a la cuestión prejudicial podía ser preciso que el particular se viera forzado a violar el acto de Derecho derivado para provocar así la existencia de un acto nacional susceptible de impugnación ante los órganos jurisdiccionales internos; y, concluyó sosteniendo que la única forma de ampliar la legitimación de los particulares para impugnar directamente ante él los actos de Derecho derivado de la UE era a través del artículo 48 TUE, es decir, operando una reforma de los Tratados.

En el asunto *Rosneft* el TJUE parte, como en *UPA*, de la constatación de que el TFUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión<sup>33</sup>. Pero en este caso el principio de tutela judicial efectiva no se aduce para cargar a los Estados miembros con la obligación de prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permitan garantizar el respeto de dicho principio, ni para proclamar el deber de los órganos jurisdiccionales nacionales de interpretar y aplicar las normas procesales internas que regulan la interposición de los recursos de modo que las personas físicas o jurídicas puedan impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otra medida nacional por la que se les aplique una acto comunitario de alcance general, invocando la invalidez de dicho acto<sup>34</sup>; el principio de tutela judicial efectiva se invoca en *Rosneft* para sostener que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC (el «carve-out») debe interpretarse restrictivamente<sup>35</sup> y, por lo mismo, pero al contrario, que no puede interpretarse restrictivamente la competencia que el artículo 275.2.º TFUE confiere a aquél (las «claw-backs»)<sup>36</sup>. El TJUE declara igualmente que resultaría contrario a la sistemática de la tutela judicial efectiva interpretar esa disposición en el sentido de que excluye la posibilidad de que los tribunales de los Estados miembros planteen al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la validez de decisiones del Consejo por las que se establezca la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas<sup>37</sup>. Y rechaza que corresponda en exclusiva a los tribunales nacionales garantizar la tutela judicial efectiva<sup>38</sup>.

Todo ello le lleva a interpretar el artículo 24.1 TUE y el artículo 275.2.º TFUE en el sentido de que el Tribunal de Justicia puede pronunciarse prejudicialmente sobre la validez de los actos que establecen medidas restrictivas frente a particulares<sup>39</sup>, olvidándose de este modo tanto del tenor literal del artículo 275.2.º TFUE, que sólo contempla el recurso de anulación, como de su planteamiento en *UPA*, cuando había declarado que, si

33. Apdo. 66.

34. Sentencia *UPA*, apdos. 41 y 42.

35. Sentencia *Rosneft*, apdo. 74.

36. Sentencia *Rosneft*, apdo. 75.

37. Sentencia *Rosneft*, apdo. 76.

38. Sentencia *Rosneft*, apdo. 77.

39. Sentencia *Rosneft*, apdo. 81.

bien es cierto que el requisito de la afectación individual como condición para el *ius standi* de los particulares en el recurso de anulación ha de interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva, «tal interpretación no puede conducir a ignorar dicho requisito, expresamente previsto en el Tratado, sin sobrepasar las competencias que éste atribuye al juez comunitario»<sup>40</sup>. A la anterior, le seguía la afirmación de que «[s]i bien es cierto que puede concebirse un sistema de control de la legalidad de los actos comunitarios de alcance general distinto del establecido por el Tratado originario, cuyos principios nunca han sido modificados, corresponde a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 48 UE, reformar, en su caso, el sistema actualmente vigente»<sup>41</sup>. No fue esa la única ocasión en que el TJUE, ante una situación indeseable, pero resultante de los Tratados, remitía el asunto a los «señores de los Tratados». Lo había hecho, con anterioridad, en el dictamen 2/94, relativo a la adhesión de la entonces CE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, tras constatar la ausencia de competencia para ello<sup>42</sup>; y lo haría, después de *UPA*, en su sentencia en el asunto *Gestoras Pro Amnistía*, en la que, aludiendo a la limitación de su jurisdicción sobre el antiguo «tercer pilar» y, más aún, sobre el «segundo pilar», señaló que «[a]un cuando quepa pensar en un sistema de medios de impugnación y, en concreto, en un régimen de responsabilidad extracontractual distinto del instaurado por el Tratado, corresponde, en su caso, a los Estados miembros, con arreglo al artículo 48 TUE, reformar el sistema actualmente en vigor»<sup>43</sup>.

En *Rosneft* el Tribunal abandona este planteamiento e ignorando también el principio de competencias de atribución que proclama el artículo 13.2 TUE («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») directamente interpreta las previsiones de los Tratados para ampliar su competencia más allá de lo que establece el tenor de éstos.

Tal forma de proceder sorprende más aún si se tiene en cuenta que la construcción del TJUE era, en realidad, innecesaria. Recordemos que *Rosneft* había presentado un recurso de anulación ante el Tribunal General contra las mismas medidas objeto de la cuestión prejudicial de la High Court of Justice (England & Wales). Figurando en el anexo de la Decisión 2014/512/PESC como una de las empresas «sancionadas» y dado el artículo 275.2.º TFUE, la admisibilidad del recurso de *Rosneft* por el Tribunal de la UE podía darse por supuesta. No se daba, por tanto, una situación indefensión (que sí pudo concurrir en los hechos de *UPA*). Dicho de otra forma, en *Rosneft* el TJUE extendió su vigilancia sobre la PESC invocando para ello la salvaguarda de la tutela judicial efectiva, cuando, en realidad, dicha tutela no peligraba.

---

40. Sentencia *UPA*, apdo. 44.

41. Sentencia *UPA*, apdo. 45.

42. Dictamen 2/94, de 28.3.1995, apdo. 35.

43. STJ de 27.2.2007, as. *Gestoras Pro Amnistía*, C-354/04 P, EU:C:2007:115, apdo. 50.

### 3. LIMITACIÓN DEL ALCANCE DE LA PROCLAMACIÓN POR MOR DE LA JURISPRUDENCIA «TWD»

En el apartado 67 el Tribunal de Justicia se hace eco de su jurisprudencia relativa a las relaciones entre el recurso de anulación, como medio directo de impugnación de la legalidad de los actos vinculantes de Derecho derivado, y la cuestión prejudicial de validez, como medio indirecto de impugnación<sup>44</sup>:

«A este sistema completo de vías de recurso y de procedimientos le es inherente el hecho de que se confiera a los justiciables, en el marco de un recurso interpuesto ante un tribunal nacional, el derecho a cuestionar la legalidad de disposiciones incluidas en actos de la Unión que sirvan de base para la resolución o actos nacionales adoptados respecto de ellos, invocando la ilegalidad de tales disposiciones e instando a dicho órgano jurisdiccional, que no es competente para declarar por sí mismo tal nulidad, a interrogar al Tribunal de Justicia al respecto por la vía de una remisión prejudicial, *a menos que dichos justiciables hubieran sin la menor duda dispuesto del derecho a interponer, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso contra dichas disposiciones y que no hubieran ejercitado ese derecho en el plazo establecido para ello* (véanse, en ese sentido, las sentencias de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C239/99, EU:C:2001:101, apartados 35 y 36, y de 29 de junio de 2010, E y F, C550/09, EU:C:2010:382, apartados 45 y 46)»<sup>45</sup>.

En realidad, la jurisprudencia aludida por el TJUE y conocida doctrinalmente como «jurisprudencia TWD» no era aplicable al caso, ya que Rosneft había ejercitado su derecho a interponer un recurso de anulación contra la Decisión PESC en el plazo de dos meses previsto para ello y, por tanto, no tenía vedado el acceso a la cuestión prejudicial. Sin duda habría sido deseable que el Tribunal, con un planteamiento pedagógico (como el que había adoptado dos semanas antes en el asunto *A y otros*<sup>46</sup>), hubiese completado la construcción con la cita de la sentencia *Rau*, en la que admitió que el hecho de que una determinada instancia hubiese ejercido el derecho de acción que le reconoce el actual artículo 263 TFUE contra un cierto acto no le impide iniciar procedimientos paralelos cuestionando su validez ante los órganos jurisdiccionales nacionales<sup>47</sup>. El TJUE debía

44. Para un examen de dicha jurisprudencia, sus consecuencias y su valoración, v. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?», *RDCE*, n.º 20, 2005, pp. 135-176.

45. Apdo. 67 (énfasis añadido).

46. STJ de 14.3.2017, C-158/14, EU:C:2017:202, apdos. 61-70.

47. «[L]a posibilidad de interponer un recurso directo, en virtud del párrafo 2 del artículo 173 [hoy artículo 263] del Tratado, contra una decisión de una institución comunitaria no excluye la de interponer ante un órgano jurisdiccional nacional un recurso contra un acto de una autoridad nacional que ejecuta dicha decisión, alegando la ilegalidad de la misma» (STJ de 21.5.1987, 133 a 136/85, EU:C:1987:244, apdo. 12). Aunque en la afirmación recién reproducida el Tribunal se expresa en términos demasiado generales, sin aclarar que el alcance de sus palabras se limita al caso en que quien cuestiona ante los tribunales nacionales la validez de una medida de la UE ha interpuesto previamente contra ella recurso de anulación ante el TJUE, en los asuntos

haber destacado que la posibilidad de Rosneft de cuestionar la legalidad de la Decisión 2014/512/PESC ante la High Court of Justice (England & Wales) obedecía al hecho de que esa empresa había interpuesto ante el Tribunal General un recurso de anulación contra dicha Decisión.

Retomando la jurisprudencia *TWD*, de la que resulta que quienes tienen expedita la vía del recurso de anulación, pero se abstienen de hacer uso de ella en el plazo de dos meses que marca el TFUE, no pueden cuestionar posteriormente la validez de la medida de que se trate, interesa señalar que, en el caso de las decisiones PESC que establecen medidas restrictivas para los particulares, los únicos a quienes dicha jurisprudencia les es aplicable son las personas físicas o jurídicas objeto de tales decisiones, cuando, además, sus nombres están incluidos en una lista de personas «sancionadas». En efecto, sólo ellas se ven afectadas directa e individualmente por las medidas y, por ende, sólo a ellas reconoce el artículo 275.2.º TFUE legitimación activa para instar su anulación. Dichas personas son las únicas que «sin la menor duda» (como exige el TJUE cuando el acto cuya validez se cuestiona es una medida distinta a una decisión de la que los particulares son destinatarios) disponen del derecho a interponer, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso contra las decisiones PESC que les imponen restricciones, de tal forma que, si no lo han hecho dentro del plazo previsto al efecto, tales decisiones son para ellos inatacables<sup>48</sup>.

Expresado en otros términos, la única forma de que el reconocimiento de la competencia prejudicial del TJUE para examinar la validez de las decisiones PESC que imponen restricciones beneficie a los particulares identificados en ellas es que previamente las hayan recurrido en anulación<sup>49</sup>. Como puede apreciarse, la extensión de la jurisdicción del TJUE en la PESC tiene un alcance más limitado del que una lectura de la sentencia *Rosneft* ignorante de la jurisprudencia *TWD* puede llevar a pensar, pues lo normal es que sean las personas objeto de las medidas restrictivas quienes cuestionen su legalidad ante los tribunales nacionales.

## V. CONCLUSIONES

La sentencia en el asunto *Rosneft* representa un paso más en la tendencia iniciada por el Tribunal de Justicia tras el Tratado de Lisboa a imponer su presencia en la PESC. Nos resulta muy interesante la idea de S. POLI de que «[g]iven that the ECJ has interpreted

---

*TWD* y *Wiljo* el Tribunal advirtió que del informe para la vista correspondiente al asunto *Rau* resultaba que las demandantes en el litigio principal habían recurrido en anulación la decisión objeto de la cuestión prejudicial (STJ de 9.3.1994, as. *TWD Textilwerke Deggendorf*, C-188/92, EU:C:1994:90, apdo. 20; y, STJ de 30.1.1997, as. *Wiljo*, C-178/95, EU:C:1997:46, apdo. 22).

48. Sobre la incidencia de la inclusión *eo nomine* de las personas afectadas por las medidas restrictivas contempladas en la decisión PESC a efectos de poder sostener su legitimación manifiesta para instar directamente ante el TJUE su anulación, v. STJ de 29.6.2010, as. *E y F*, C-550/09, EU:C:2010:382, apdo. 49; y, STJ de 14.3.2017, as. *A y otros*, cit., apdo. 72.

49. En este mismo sentido, POLI, «The Common Foreign...», op. cit., p. 1824.

the scope of the CFSP extensively (also to the detriment of the provisions of the area of freedom, security and justice), the wide interpretation of the means available to control the legality of a subset of CFSP acts can be considered a welcome compensation»<sup>50</sup>.

Ciertamente este avance jurisdiccional consolida la caracterización de la UE como una «Unión de Derecho» cuyos actos son impugnables judicialmente y no puede sino celebrarse. Ahora bien, en la medida en que el reforzamiento del papel del TJUE en la PESC es fruto no de una reforma de los Tratados operada por los Estados, sino de un pronunciamiento judicial, cabe exigir que descansa sobre una fundamentación jurídica sólida y coherente con la posición mantenida por el Tribunal en cuestiones vinculadas con el control de legalidad de los actos de la UE. A nuestro juicio, en la parte en la que afirma la competencia del TJUE para controlar *ex* artículo 267 TFUE la validez de las decisiones PESC que establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, la sentencia *Rosneft* no está a la altura, pues su argumentación es tan endeble como sorprendente a la vista de la sentencia *UPA*.

Por otra parte, considerando la jurisprudencia *TWD*, el alcance de *Rosneft* para las personas identificadas en las decisiones PESC será muy limitado, pues sólo se beneficiarán de la competencia prejudicial del TJUE si antes hubiesen interpuesto recurso de anulación contra aquéllas. Una posible derivada de la conjugación de los pronunciamientos mencionados es que el Consejo podría optar en el futuro por identificar en las decisiones PESC a los particulares «sancionados», como estrategia para reducir las posibilidades de que cuestionen su legalidad, pues la impugnación por parte de dichas personas deberá llegar necesariamente en el plazo de dos meses previsto en el artículo 263 TFUE.

Por lo demás, queda por ver si al reconocimiento de la competencia prejudicial para llevar a cabo el control de validez de los actos de la PESC que no están sujetos a la inmunidad de jurisdicción le seguirá el de la competencia prejudicial interpretativa<sup>51</sup>. Es fácil imaginar argumentos a favor y en contra<sup>52</sup>.

50. «The Common Foreign...», *op. cit.*, pp. 1814-1815. En un sentido similar, pero referido no al control jurisdiccional, sino al papel del Parlamento Europeo, v. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO, S., «The choice of legal basis and the principle of consistency in the procedure for conclusion of international agreements in CFSP contexts: *Parliament v. Council* (Pirate-Transfer Agreement with Tanzania)», *CMLR*, 2017, pp. 899-920, p. 919.

51. P. VAN ELSUWEGE llama la atención sobre el hecho de que la sentencia *Rosneft* no se limita a las cuestiones de validez, sino que tiene también una dimensión interpretativa («Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case», *VerfBlog*, 2017/4/06, 3 pp., p. 3). Sin embargo, cabe apuntar que ésta se proyecta sobre el Reglamento 833/2014 y no sobre la Decisión 2014/512, que es el acto PESC.

52. Los abogados generales Wahl, Wathelet y Sharpston han defendido la competencia prejudicial interpretativa del TJUE en la PESC (conclusiones en asunto *H c. Consejo*, cit., punto 91; conclusiones en asunto *Rosneft*, cit., puntos 73-76; y, conclusiones presentadas el 29.9.2016, as. *A y otros*, C-158/14, EU:C:2016:734, punto 90). Es más, en el caso de Wahl, dicha competencia se reconoce con carácter general, en relación con cualquier acto de la PESC y no sólo de aquellos que caen bajo la competencia del TJUE *ratione materiae*.

¿Y qué harán los Estados en el próximo proceso de revisión de los Tratados, cuando quiera que éste se produzca? Podría ser que modificaran la redacción del artículo 24.1 TUE y del artículo 275.2.º TFUE para dar entrada en ellos a la cuestión prejudicial (al menos de validez)<sup>53</sup>, al estilo de lo que sucedió con el Tratado de Maastricht y las jurisprudencias *Los Verdes* y *Chernobyl*, relativas a la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, o con el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia sobre las competencias convencionales implícitas de la UE. Pero lo que es seguro es que en el proceso de adopción de un nuevo tratado de reforma extremarán el cuidado para evitar que la falta de una exacta correspondencia entre dos previsiones (como la de los dos preceptos relativos a la jurisdicción del TJUE en la PESC) haga posible que el Tribunal de Justicia proclame algo que vaya en contra de sus deseos.

Finalmente, cabe preguntarse si todos los intentos del TJUE por ampliar su papel en la PESC no terminarán socavando la objeción que formuló en el Dictamen 2/13 al proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos relativa a su falta de jurisdicción en la PESC<sup>54</sup> y que, a juicio de muchos, constituye el obstáculo más difícil de salvar de cara a la conversión de la UE en Parte del Convenio<sup>55</sup>.

---

53. V., en este sentido, VERELLEN, Th., «*H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*», *European Papers*, 2016, n.º 3, pp. 1041-1053, p. 1052.

54. Dictamen 2/13, de 18.12.2014, EU:C:2014:2454, apdos. 249-257.

55. Al respecto, v. PÁLSDÓTTIR, H.M., «*CJEU Working Its Way Back to Accession*», *LSEUR*, 2017, pp. 69-97, pp. 96-97; POLI, «*The Common Foreign...*», op. cit., p. 1816; y, SNELL, J., «*Is Opinion 2/13 Obsolescent?*», *ELR*, 2017, n.º 4, pp. 449-450.