

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## ESTUDIOS

### J. ROLDÁN BARBERO

La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional

### C. ARANGÜENA FANEGO

Emisión y ejecución en España de órdenes europeas de protección

### D. ORDÓÑEZ SOLÍS

¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?

### C. PÉREZ BERNÁRDEZ

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sus sinergias con el Consejo de Europa

## NOTA

### S. FABIO NICOLSI

The contribution of the Court of Justice to the codification of the founding values of the European Union

# 51

Año 19

Madrid

mayo/agosto

## 2015

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 51, mayo/agosto (2015)  
Cuatrimestral

**Director**

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS  
*Universidad Complutense, Madrid*

**Director ejecutivo**

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO  
*Universidad de Granada*

**Secretaria**

NILA TORRES UGENA  
*Universidad Complutense, Madrid*

**Comité de redacción**

Fernando Castillo de la Torre  
*Comisión Europea, Bruselas*

Valeria di Comite  
*Universidad Aldo Moro, Bari*

José Manuel Cortés Martín  
*Universidad Pablo de Olavide, Sevilla*

Justo Corti Varela  
*Universidad San Pablo-CEU, Madrid*

Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

Pablo Martín Rodríguez  
*Universidad de Almería*

Sixto Sánchez Lorenzo  
*Universidad de Granada*

Daniel Sarmiento  
*Universidad Complutense, Madrid*

Antonio Segura Serrano  
*Universidad de Granada*

Marta Sobrido Prieto  
*Universidad de La Coruña*

**Consejo asesor**

Victoria Abellán Honrubia  
*Universidad de Barcelona*

Enoch Alberti Rovira  
*Universidad de Barcelona*

Ricardo Alonso García  
*Universidad Complutense, Madrid*

Loïc Azoulay  
*Instituto Universitario Europeo, Florencia*

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Georges Bermann  
*Universidad de Columbia, Nueva York*

Armin von Bogdandy  
*Instituto Max-Planck, Heidelberg*

Ángel Boixareu Carrera  
*Consejo de la Unión Europea, Bruselas*

Laurence Burgogue-Larsen  
*Universidad París I Panthéon-Sorbonne*

Nuria Bouza Vidal  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Oriol Casanovas y La Rosa  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Edorta Cobreros Mendazona  
*Universidad del País Vasco*

Pedro Cruz Villalón  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Javier Díez-Hochleitner  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Concepción Escobar Hernández  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Gaudencio Esteban Velasco  
*Universidad Complutense, Madrid*

Ramón Falcón y Tella  
*Universidad Complutense, Madrid*

Marcello di Filippo  
*Universidad de Pisa*

Gregorio Garzón Clariana  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

Luis Norberto González Alonso  
*Universidad de Salamanca*

Luis M. Hinojosa Martínez  
*Universidad de Granada*

Diego Liñán Noguera  
*Universidad de Granada*

Antonio López Castillo  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Jean-Victor Louis  
*Universidad Libre de Bruselas*

Araceli Mangas Martín  
*Universidad Complutense, Madrid*

José Martín y Pérez de Nanclares  
*Universidad de Salamanca*

Santiago Muñoz Machado  
*Universidad Complutense, Madrid*

Antonio Ortiz-Arce  
*Universidad Complutense, Madrid*

Manuel Pérez González  
*Universidad Complutense, Madrid*

Pablo Pérez Tremps  
*Universidad Carlos III, Madrid*

Fabrice Picod  
*Universidad Paris II Panthéon-Assas*

Rosario Silva de Lapuerta  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

José Manuel Sobrino Heredia  
*Universidad de La Coruña*

Ignacio Ulloa Rubio  
*Tribunal General de la Unión Europea, Luxemburgo*

Alejandro del Valle Gálvez  
*Universidad de Cádiz*

Eduardo Vilarinho Pintos  
*Universidad Complutense, Madrid*

# LA APLICACIÓN TERRITORIAL DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

JAVIER ROLDÁN BARBERO\*

**RESUMEN:** El artículo analiza la aplicación territorial del Derecho de la Unión Europea desde el punto de vista jurídico-internacional. Ese enfoque es desarrollado en dos partes separadas, aunque interrelacionadas: la dimensión interna y la dimensión exterior de la integración europea. Desde la perspectiva interna se presenta al Derecho internacional como el regulador principal de los límites y particularidades territoriales de los Estados miembros y de la competencia funcional sobre el territorio de la UE, pero al mismo tiempo se señala que la fuerza expansiva espacial y material de la Unión replantea categorías arraigadas en Derecho internacional y va desplazando la aplicación de este ordenamiento jurídico. Sin embargo, el Derecho internacional emerge como un dique de carácter humanitario frente a los objetivos securitarios de la integración europea, especialmente respecto a sus fronteras exteriores.

Por lo que se refiere al plano exterior, se señala, sumariamente, la geometría variable que la preside, su alcance unilateral, bilateral, regional y universal siempre con el principio de subsidiariedad como guía y con la extraterritorialidad como posibilidad. Las influencias mutuas entre las normas europeas y las ajenas, las relaciones de vecindad y las particularidades territoriales de la contraparte son también objeto de estudio.

**PALABRAS CLAVE:** Territorio; Unión Europea; Derecho internacional; fronteras; fragmentación; vecindad; extraterritorialidad; relaciones exteriores de la UE.

---

\* Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones internacionales. Universidad de Granada. Correo electrónico: jroldanb@ugr.es.

THE TERRITORIAL APPLICATION OF EUROPEAN UNION LAW  
AND INTERNATIONAL LAW

**ABSTRACT:** The article analyses the territorial application of EU Law from the International Law point of view. This approach is developed in two separate but interconnected parts, i.e. the internal and external dimension of the European integration. From the internal perspective, International Law is presented as the main regulator of the territorial limits and particularities of Member States and the functional competence over the territory of the EU. At the same time, it is emphasised that the spatial and material expansive strength of the Union puts into question well-established International Law concepts and relegates the application of this legal order. However, International Law appears as a humanitarian watchdog of the security goals of the EU, particularly in relation to its external borders.

Concerning the external dimension, its variable geometry, as well as its unilateral, bilateral, regional and universal scope are highlighted, taking into account the subsidiarity principle as a guide and extraterritoriality as a possibility. The mutual influences between European and non-European legal orders, the neighbourhood policy and the territorial peculiarities of the other party are also analysed.

**KEY WORDS:** territory; European Union; International Law; borders; fragmentation; neighbourhood; extraterritoriality; external relations of the EU.

L'APPLICATION TERRITORIALE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE  
ET LE DROIT INTERNATIONAL

**RÉSUMÉ:** L'article analyse l'application territoriale du Droit de l'UE du point de vue du Droit international. Cette perspective est développée dans deux dimensions différentes mais rapprochées : la dimension interne et la dimension extérieure. Dans le domaine interne, le Droit International est présenté comme le grand régulateur des limites et particularités territoriales des États membres et de la compétence fonctionnelle de l'UE sur le territoire. Au même temps, il est souligné l'épanouissement territorial du Droit de l'Union qui met en question et déplace l'application de normes internationales. Et pourtant le Droit international apparaît de plus en plus en tant que protection humanitaire *vis-à-vis* des objectifs sécuritaires de l'intégration européenne, notamment en ce qui concerne ses frontières extérieures.

Par rapport au domaine extérieur, on assiste à une géométrie variable et à un situationnisme des États tiers sur la base de normes unilatérales, bilatérales, régionales et mondiales qui doivent être guidées par le principe de la subsidiarité et qui atteignent la portée extraterritoriale parfois. Les influences réciproques entre les normes européennes et les extérieures, la politique de voisinage et les caractéristiques territoriales du partenaire de l'UE font aussi l'objet de cet étude.

**MOTS CLÉS:** Territoire, Union Européenne, Droit international, frontière, fragmentation, voisinage, extraterritorialité, relations extérieures de l'UE.

## SUMARIO:

I. PLANTEAMIENTO INICIAL.—II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO TERRITORIAL INTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA.—1. EL ALCANCE TERRITORIAL DEL DERECHO DE LA UE. 2. MODIFICACIONES EN LA CAPACIDAD DE OBRAR EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL. 3. LA FRAGMENTACIÓN. 4. LAS FRONTERAS. 4.1. *La frontera intracomunitaria*. 4.2. *La frontera exterior*.—III. EL FACTOR TERRITORIAL EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE. 1. CUESTIONES PRELIMINARES. 2. RELACIÓN ENTRE EL ÁMBITO INTERNO Y EL INTERNACIONAL. 3. RELACIONES DE VECINDAD. 4. LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA CONTRAPARTE DE LA UE.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. PLANTEAMIENTO INICIAL

La relación entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE cuenta ya con un amplio acervo jurisprudencial y doctrinal<sup>1</sup>. Evidentemente, el conjunto del Derecho internacional desempeña un papel relevante y rampante en la configuración del Estado de Derecho de los Estados miembros, cuyas flaquezas preocupan y condicionan a la «Unión de Derecho»: «El respeto del Estado de Derecho —señala la Comisión Europea— es un requisito imprescindible para la defensa de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y del Derecho internacional»<sup>2</sup>.

Bien es cierto que la reglamentación jurídico-internacional no siempre es objeto de una aplicación e interpretación rigurosa en la UE ni resulta única ni unívoca: piénsese en los diversos, y hasta contradictorios, pronunciamientos emanados de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Consejo de Europa, Organización Internacional del Trabajo) acerca de la crisis económica en el Viejo Continente y de la fórmula de recortes y austeridad fundamentalmente empleada.

El presente estudio escruta la incidencia de las normas internacionales en el ordenamiento europeo por lo que se refiere a la cuestión territorial, tanto

---

<sup>1</sup> Puede verse, como referencia doctrinal reciente, Myriam BENLOLO-CARABOT et alii (dirs.), *Union Européenne et Droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Pedone, París, 2012.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho». COM (2014) 158 final, de 11 de marzo, pág. 7.

en el ámbito espacial propio de la Unión (apartado II) como en sus relaciones exteriores (apartado III). En otros términos, se trata de determinar, si bien de forma necesariamente panorámica, la impronta jurídico-internacional en la aplicación espacial de la política interna y exterior de la UE. Es un lugar común, y bien fundado, en nuestros días poner de relieve la delgada línea divisoria existente entre lo interno y lo externo, circunstancia que también se aprecia en el ámbito comunitario europeo<sup>3</sup>.

Aunque el territorio es un elemento inherente a la soberanía del Estado, la integración europea es exponente, y a la vez dependiente, de las interacciones entre los diversos territorios nacionales, de una dimensión postterritorial de la cosa pública, de una gobernanza multinivel. Queda algo difuminada por el tiempo, desde luego, la afirmación de la sentencia arbitral de Max Huber en 1928 en el caso de la isla de Palmas alusiva a que «la soberanía territorial implica el derecho exclusivo de ejercer las actividades de un Estado». Analicemos, pues, esta cuestión de límites: límites territoriales y, a este propósito, límites entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión.

## II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO TERRITORIAL INTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. EL ALCANCE TERRITORIAL DE LA UE

Lejano e indeseado todavía el modelo federal, la UE posee, en punto al territorio, aún los rasgos característicos de una organización internacional. La

---

<sup>3</sup> El propio derecho primario en vigor recoge alguna disposición ilustrativa de este estado de cosas. Me refiero a la cláusula de solidaridad introducida en el artículo 222 TFUE para supuestos de ataque terrorista y catástrofe natural o de origen humano ocurridos en el territorio de un Estado miembro. Esta cláusula está inserta en el capítulo dedicado a la acción exterior, cuando en realidad y como su misma Decisión de desarrollo lo reconoce, la hipótesis se contempla «independientemente de que se origine dentro o fuera del territorio de los Estados miembros». Art. 2.1 de la Decisión 2014/415/UE, de 24 de junio (DO L 192 de 1.07.2014). Además, este fondo de solidaridad se extiende, como tantas otras políticas y medidas europeas, a la participación de terceros Estados, aparte de que el tema de las catástrofes naturales, redobladas por el cambio climático, cuenta con un marco jurídico-internacional *in fieri* a través de los trabajos al efecto de la Comisión de Derecho internacional sobre la protección de personas en caso de catástrofe natural y del marco aprobado en Sendái para el periodo 2015-2030 por la Tercera Conferencia mundial de Naciones Unidas sobre la reducción de riesgos por este motivo.

integración europea no comporta una integración territorial, no dispone de un territorio propio, sino de uno funcional que abarca en su desempeño, con excepciones, la suma del territorio soberano de los Estados miembros, cuyos derechos fundamentales son respetados y en los cuales disfruta de la personalidad jurídica interna<sup>4</sup>. Como organización internacional, aun en un estadio muy avanzado de supranacionalidad, sus competencias de atribución han de ser ejercidas con arreglo al Derecho internacional, tal como se desprende de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia<sup>5</sup> y de la propia Unión<sup>6</sup>. Entre esos principios internacionales figura, como es natural, el de la territorialidad, invocado por el TJUE justamente para rebatir el carácter abusivamente extraterritorial de algunas de las medidas comunitarias: tal cosa sucedió en la sentencia *Pasta de madera* de 1988<sup>7</sup> y más recientemente en la sentencia *ATAA*, pronunciada en 2011<sup>8</sup>.

Una primera paradoja *ratione loci* del DUE la ofrece el hecho de que la Unión sí administró, transitoriamente, la ciudad de Mostar, perteneciente a

---

<sup>4</sup> Art. 335 TFUE. Como es natural, la UE ha de celebrar acuerdos internacionales de sede con los Estados miembros que acogen sus diferentes organismos. Vid, por ejemplo, a este respecto el Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Unión Europea, en relación con la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (BOE de 16.5.2014). La entrada en vigor de este acuerdo tuvo lugar el 26.1.2015, según comunica el BOE de 4.3.2015.

<sup>5</sup> Opinión consultiva de 20.12.1980, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, págs. 37-38.

<sup>6</sup> Sentencia de 24.11.1992 Poulsen, C-286/90, EU:C:1992:453, apdos. 9 y 10.

<sup>7</sup> Sentencia de 27.09.1988 *Ahlström y otros/Comisión*, 89/85 y otros, EU:C:1988:447. El Tribunal convalida, en efecto, la decisión tomada por la Comisión que imponía multas a productores de pasta de madera de países terceros. La resolución se fundamenta en la doctrina de los efectos, según la cual la jurisdicción competente no es la de la celebración del acto jurídico, sino la de la producción de los efectos jurídicos.

<sup>8</sup> Sentencia de 21.12.2011, C-366/10, EU:C:2011:864. En este asunto se reconoce, entre otros, al principio de la soberanía plena y exclusiva sobre el espacio aéreo del Estado subyacente la condición de parámetro de validez respecto de una directiva que, con miras a la lucha contra el cambio climático, impone un gravamen comunitario extensivo a las compañías aéreas extranjeras que operan en el territorio de los Estados de la Unión. El Tribunal de Justicia pondera, pero finalmente rebate, que esa directiva, cuya eficacia ha quedado de todas formas aplazada hasta fines de 2016 en espera de una solución multilateral alcanzada en el seno de la Organización para la Aviación Civil Internacional (Reglamento 421/2014, de 16 de abril, DO L 129 de 30.04.2014), conculcara manifiestamente ese principio consuetudinario, pues esas aeronaves «se encuentran físicamente en el territorio de los Estados miembros de la Unión y por ello están sometidas, en consecuencia, a la plena competencia de la Unión».

Bosnia-Herzegovina, a fin de hacer de ella una ciudad unificada en el marco de la compleja y convulsa organización territorial de ese Estado<sup>9</sup>. Se trata tan solo de una manifestación más de la actividad desplegada por la UE en terceros países a fin de recomponer su ordenación territorial y funcional, tal como en la segunda parte del estudio se referirá.

Centrándonos ahora en la dimensión estrictamente interna, el artículo 52.1 TUE es acorde con el artículo 29 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 al partir de la regla general de extensión del derecho primario al territorio de los distintos Estados miembros, regla para la que el mismo artículo 29 admite excepciones y especificaciones, que en el caso de la Unión se recogen básica, pero no exclusivamente, en el artículo 355 TFUE. De hecho, son numerosas las dudas y desavenencias sobre el alcance espacial exacto de políticas y normas europeas<sup>10</sup>. Este estatuto singular deriva normalmente de la lejanía geográfica y encierra y refle-

---

<sup>9</sup> Vid. Decisión 94/308/PESC del Consejo de 16.05.1994 (DO L 134 de 30.05.1994). Asimismo, el Memorándum de Acuerdo en tal sentido firmado por los Estados miembros de la UE y la Unión Europea Occidental (UEO) y las antiguas partes beligerantes. También reviste interés a este respecto el Informe especial nº 2/96 emitido por el Tribunal de Cuentas europeo a tal efecto. DO C 28 de 30.9.1996. Aparte de este supuesto de administración directa, las misiones exteriores de la UE quedan sometidas a la supervisión interna comunitaria, tal como ocurre actualmente con el mandato de la misión EULEX Kosovo, acusada de contemporizar con la corrupción en ese país.

<sup>10</sup> Un ejemplo de esta incertidumbre lo arroja el artículo 42.7 TUE, que contempla la legítima defensa colectiva entre los Estados miembros a la luz del artículo 51 de la Carta de San Francisco. Es plausible colegir, y esa es la tesis y el interés del Gobierno español pensando en Ceuta y Melilla, que el ataque objeto de respuesta se puede perpetrar contra cualquiera de los dominios de un Estado miembro, puesto que el derecho primario europeo y el Derecho internacional parten de la premisa de la aplicación integral de un tratado a falta de cláusula contraria (además de que los Estados miembros de la UE y de la OTAN no coinciden enteramente). En su segundo párrafo, sin embargo, se señala que la Alianza Atlántica es el fundamento principal de la defensa colectiva de los Estados de la Unión. Así pues, se podría considerar también que la cobertura territorial de la legítima defensa ínsita en el TUE coincide con la cobertura de la OTAN en caso de agresión armada. La cuestión, alimentada por la doctrina con diversidad de opiniones, ha quedado irresuelta, probablemente de modo deliberado. Conviene añadir que en ocasiones la Unión se ve compelida a comunicar a terceros en el marco de acuerdos internacionales su marco espacial de actuación. Es el ejemplo de la Declaración de competencias hecha por la Comunidad Europea con motivo de su vinculación a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Vid. Decisión 98/392/CE del Consejo de 23.03.1998 relativa a la celebración de la Convención y del Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI (DO L 179 de 23.06.1998).

ja particularidades y anomalías jurídico-internacionales, como la de, sin ir más lejos, Gibraltar<sup>11</sup>.

La configuración territorial de cada Estado de la UE escapa, por tanto, a las competencias de ésta y queda remitida al Derecho internacional, tal como asegura el propio derecho primario al estipular que la política comunitaria sobre el control de las fronteras exteriores «no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional»<sup>12</sup>. En otro lugar, se recuerda el derecho del Estado a «garantizar su integridad territorial»<sup>13</sup>, dato que configura a la UE como aliado y argumento estatal frente a las derivas secesionistas, pese a ser el independentismo interior en principio un «*domaine réservé*» y concebirse la integración europea como un espacio superador de la soberanía estatal. Como se recalca con motivo de la *cuestión catalana*, un nuevo Estado escindido y sucesor de uno ya miembro de la UE se convertiría en Estado tercero y su proceso de adhesión ulterior estaría supeditado al asentimiento unánime de los Estados miembros preexistentes<sup>14</sup>.

Igualmente, pasaría a la condición de Estado tercero el Estado miembro que ejercite el derecho de retirada, supuesto ya expresamente contemplado por el Tratado de Lisboa, pero nunca ejercido propiamente hasta la fecha<sup>15</sup>. La salida de la UE estaría precedida, en circunstancias normales, de un acuerdo bilateral, ya de carácter internacional, entre el Estado saliente y la Unión

---

<sup>11</sup> Es frecuente que en determinados acuerdos internacionales España adjunte una declaración con este o muy parecido tenor: «Gibraltar es un territorio no autónomo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido y que está sometido a un proceso de descolonización de acuerdo con las decisiones y resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas». Es el ejemplo del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en 1996 y publicado en el BOE de 21.02.2015.

<sup>12</sup> Art. 77.4 TFUE.

<sup>13</sup> Art. 4.2 TUE.

<sup>14</sup> Para un análisis jurídico-internacional, inclusión hecha de la integración europea, del alcance de la autodeterminación, especialmente enfocada en el soberanismo catalán, véase Xavier PONS RÀFOLS, «Legalidad internacional y derecho a decidir», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 27, 2014.

<sup>15</sup> El único caso que podría encajar en esta figura es el de Argelia, considerado un Departamento de Ultramar hasta su independencia, acaecida en 1962; pero esta retirada vino, lógicamente, derivada de su emancipación de Francia. Un territorio de un Estado miembro —Groenlandia— sí efectuó formalmente en 1985 su retirada, pero decidió pasar, con varias singularidades, a la categoría de «país y territorio de ultramar». Vid. art. 204 TFUE y el Protocolo nº 34 sobre el régimen particular aplicable a Groenlandia.

sobre el modelo de relaciones futuras<sup>16</sup>. Se aprecia, pues, la coexistencia de pretensiones de «autodeterminación» respecto al Estado y respecto a la UE, tal como ocurre en el Reino Unido; también de propuestas de federalismo interno y europeo. En todas ellas ha de imperar la fórmula concertada frente a la unilateral, como reflejo de la interdependencia, también de orden territorial, entre las naciones.

Lo cierto es que, como afirma el precitado artículo 77 TFUE, el Derecho internacional marca los confines territoriales de los Estados miembros y, por consiguiente, del ámbito espacial del DUE. Así ha de interpretarse la jurisprudencia comunitaria que extiende a la plataforma continental la aplicación de la normativa europea, últimamente reiterada esa jurisprudencia en la sentencia *Salemink*<sup>17</sup>. En torno al derecho marítimo, sin embargo, se producen dudas y diferencias sobre la extensión y delimitación de las aguas de soberanía o jurisdicción entre Estados miembros o entre éstos y Estados terceros. Esta incertidumbre, como es lógico, se proyecta sobre las competencias funcionales de la Unión Europea.

Esas dudas y desavenencias han de ser resueltas con arreglo a mecanismos jurídico-internacionales. Por seguir con el supuesto de la plataforma

<sup>16</sup> Art. 50 TUE.

<sup>17</sup> La resolución primigenia al respecto fue la *Weber*, dictada el 27.02.2002, C-37/00, ECLI:C:EU:2000:122. Vid. Javier A. GONZÁLEZ VEGA, «Instalaciones *offshore* y competencia judicial: el convenio de Bruselas, el TJCE y la obsesión por el territorio», *La Ley*, 31.05.2002, págs. 1779-1787. En este comentario, el autor criticaba la «territorialización» —esa «obsesión por el territorio»— de la plataforma continental que efectuaba el Tribunal de Luxemburgo en contra de lo previsto en el derecho originario de la UE y en el derecho internacional del mar. Las resoluciones posteriores, comenzando por la *Aktiebolaget*, de 29.03.2007 (C-111/05, EU:C:2007:195, apdo. 59) han realizado, a juicio de González Vega, ya una ponderación acertada de los motivos de la aplicabilidad de las normas europeas a la plataforma continental de sus Estados miembros. La citada sentencia *Salemink* ahonda en la idea de que los trabajadores empleados sobre la plataforma continental adyacente a un Estado miembro están en principio sujetos al Derecho de la Unión, pues el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía, y asume al tiempo obligaciones y responsabilidades, sobre la plataforma continental a efectos de la exploración y explotación de sus recursos naturales. Sentencia de 17.01.2012, C-347/10, EU:C:2012:17. Cfr. Javier A. GONZÁLEZ VEGA, «¿A vueltas con la obsesión por el territorio? El Tribunal de Justicia, la plataforma continental y la aplicación espacial del Derecho de la UE», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 30. 2013. También resulta de interés el comentario de Jorge QUINDIMIL LÓPEZ, «La plataforma continental como ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 48, 2014, págs. 529-549.

continental, fue un tribunal arbitral sobre la base del Derecho internacional el que se pronunció sobre la delimitación de este espacio marino entre Francia y el Reino Unido en decisión pronunciada el 30 de junio de 1977 (cuando ya el Reino Unido se había adherido a las Comunidades Europeas, por tanto).

Resulta interesante evocar también en este orden de ideas el asunto de la fábrica *Mox*, que desembocó en una sentencia del TJUE, sin precedentes por la activación, tampoco repetida luego, del entonces artículo 292 CE —actual 344 TFUE—. La resolución judicial declaró el incumplimiento realizado por Irlanda al haber sometido este país una controversia —en los términos del referido precepto— relativa «a la interpretación y aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos». Este principio de jurisdicción exclusiva es trasunto a su vez del más general que ha de gobernar la integración europea: el de cooperación leal<sup>18</sup>. Este litigio, que enfrentó al Reino Unido con Irlanda, no era ciertamente un conflicto de jurisdicciones, sino un conflicto ambiental provocado por la contigüidad geográfica; pero en la queja irlandesa, elevada al Tribunal Internacional de Derecho del Mar y a un arbitraje internacional que habrían de aplicar instrumentos jurídicos comunitarios y no solo jurídico-internacionales, latía indiscutiblemente el principio crucial y clásico de las relaciones interestatales de no causar perjuicio desde el propio territorio al territorio del Estado vecino. Se trataba, pues, de un conflicto derivado del deber de abstención en las relaciones de vecindad<sup>19</sup>. En cambio, en otro litigio transfronterizo como el del *Tireless*, el Tribunal de Justicia no apreció que estuviera implicada una norma comunitaria del Euratom, por quedar fuera de esta Comunidad el uso militar de la energía nuclear<sup>20</sup>. Cabe colegir, por consiguiente, que el principio jurídico de la prohibición de causar perjuicio al país vecino desde el propio territorio no es en sí mismo un principio de relevancia comunitaria europea, aunque obviamente domina las relaciones intracomunitarias y las mantenidas por los Estados miembros con los Estados terceros limítrofes<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Art. 4.3 TUE.

<sup>19</sup> Sentencia de 30.06.2006, C- 459/03, EU:C:2006:345.

<sup>20</sup> Sentencia de 9.03.2006 Comisión c. Reino Unido, C-65/04, EU:C:2006:161.

<sup>21</sup> Es interesante precisar, a este propósito, que la competencia *ratione loci* no es suficiente si no concurren también las competencias *ratione materiae* y *ratione temporis*. Así queda acreditado en el Auto del Tribunal de Justicia de 12.07.2012 Currà y otros, C-466/11, EU:C:2012:465.

Sin embargo, como es conocido, controversias territoriales entre Estados miembros, como la tricentenaria de Gibraltar, adquiere importantes consecuencias para el funcionamiento —por tierra, mar y aire— de la construcción europea como resultado natural de la fuerza expansiva, transversal de ésta. No es extraño, pues, que el aeropuerto gibraltareño, construido por lo demás fuera de la zona entregada en el Tratado de Utrecht de 1713, se convierta en un obstáculo para el establecimiento del «cielo único europeo». El conflicto bilateral, en toda su dimensión, se hizo hace tiempo comunitario también<sup>22</sup>. Más allá de casos específicos y del prisma puramente jurídico, conviene recordar en estos tiempos de tribulaciones europeas algo indiscutible: el proceso de construcción europea ha contribuido sustancialmente a embridar conflictos y aspiraciones territoriales, y de todo tipo, entre países socios otrora enfrentados militarmente. Esto es, la propia integración europea supone en sí misma un poderoso instrumento de arreglo pacífico de controversias internacionales.

Asimismo, y *a fortiori*, las disputas territoriales que enfrentan a Estados miembros con terceros Estados escapan formalmente a las competencias comunitarias, sin perjuicio de que en el ámbito amplio e indeterminado de la Política Exterior y de Seguridad Común el contencioso sea objeto de posiciones y acciones de la Unión. El episodio del islote Perejil, ocurrido en el verano de 2002, ilustra que un Estado miembro no envuelto en el litigio, como Francia, puede tener criterios e intereses ambivalentes entre la solidaridad europea y la solidaridad mantenida con un país tercero, Marruecos en este caso.

El ámbito propiamente exterior a la UE queda remitido a la segunda parte (apdo. III) de este estudio. Los límites potenciales de la membresía, desde el punto de vista geográfico, se extienden a Europa, un concepto que, amén de su carácter espacial, tiene connotaciones culturales, históricas, políticas<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En este campo, sigue siendo una referencia Cristina IZQUIERDO SANS, *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico*, Tecnos, Madrid, 1996. Más recientemente, este proceso de comunitarización ha tenido muchas nuevas manifestaciones. Vid. Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, «Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis 2013-2014», *Revista de Dret Públic Catalan*, nº 48, 2014, págs. 24-52. En el plano jurisprudencial, reviste interés una sentencia del TJUE, fechada el 29.11.2012, acerca de las aguas adyacentes a Gibraltar como lugar de interés comunitario (LIC). Asunto Reino Unido/Comisión, C-466/11 P, EU:C:2012:761.

<sup>23</sup> Véase sobre esta cuestión y muchas conexas, Antonio REMIRO BROTONS (dir.); Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN; Rosa RIQUELME CORTADO, *Los límites de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes, 2008.

Conviene recalcar el perfil pacificador de la Unión con el proceso, a caballo entre la política interna y la internacional, de la ampliación, que actúa como señuelo para resolver o encauzar contenciosos territoriales en su derredor. Así pasó con la adhesión de Croacia, precedida de un acuerdo fronterizo con Eslovenia, y así se intenta que ocurra con las candidaturas de Serbia y Kosovo, supeditadas, entre otras cosas, a un reconocimiento mutuo, a una «normalización» de sus relaciones bilaterales, proceso que debe implicar también el reconocimiento del Estado de Kosovo por parte de todos los Estados miembros de la UE, temerosos cinco de ellos de que este nuevo Estado y su asociación a la Unión espolee —o haya espoleado ya— sus conflictos territoriales internos. En cambio, la adhesión de Chipre no estuvo precedida, como se intentó y se sigue intentando desde la UE y la ONU, de una reunificación de la isla<sup>24</sup>. La anomalía de que la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre siga ajena e irreconocida respecto a la UE acarrea un problema añadido para la candidatura de adhesión de Turquía. La postura europea a este propósito cuenta desde luego con fundamentos y avales jurídico-internacionales. Uno de ellos es la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 10 de mayo de 2001 en el asunto interestatal Chipre c. Turquía. En esta decisión se condenó a Turquía en razón de las operaciones militares realizadas en el norte de Chipre en 1974 y de la división perdurable de la isla<sup>25</sup>. El mismo TJUE, en 1994, tuvo ocasión de señalar que los certificados de mercancías procedentes de la parte septentrional de Chipre no estaban comprendidos ni reconocidos en el por entonces acuerdo de asociación de la Comunidad Europea con Chipre<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Las negociaciones tendentes a la unidad y a la paz entre las dos partes de la isla, precisamente, asumen el modelo funcional, seguido por la construcción europea, para ir recuperando la confianza a base de poner en común gradualmente políticas e intereses.

<sup>25</sup> Asunto 25781/14. Muchos años después, el 12.05.2014, el mismo Tribunal ha cifrado la indemnización que por este motivo debe abonar Turquía: 90 millones de euros. La candidatura de la Antigua República Yugoslava de Macedonia permanece lastrada por la controversia con Grecia atinente al mismo nombre del Estado, y también se enmarca en un contexto jurídico-internacional. Entre otros argumentos, la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 5.12.2011 se pronunció sobre las objeciones puestas por Grecia a la adhesión macedonia a la OTAN y otras organizaciones internacionales.

<sup>26</sup> Sentencia de 5.07.1994 Anastasiou, C-432/92, EU:C:1994.

## 2. MODIFICACIONES EN LA CAPACIDAD DE OBRAR EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL

Tras repasar los límites espaciales donde opera, según el Derecho internacional, el Derecho unionista, conviene anotar que el mismo Derecho de Gentes impone modificaciones en la capacidad de obrar a la UE en ese territorio funcional.

El mismo Derecho internacional general determina, por ejemplo, la aplicación de las políticas europeas a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros en terceros países. Así, en la sentencia *Boukhalfa*, dictada en 1996, el Tribunal de Justicia declaró aplicable a la embajada de Bélgica en Argelia el principio comunitario de la libre circulación de trabajadores por tener la misión un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el territorio comunitario y por tratarse de un contrato de trabajo regido por el derecho interno de un Estado miembro. Esto es, el Tribunal no invocó, acertadamente, como argumento la superada doctrina de la extraterritorialidad de las misiones diplomáticas<sup>27</sup>.

En una situación de legación pasiva por parte de un Estado miembro, el mismo Tribunal rechazó la inmunidad de jurisdicción de un Estado extranjero (Argelia) para oponerse a un recurso de derecho laboral de un empleado de su misión diplomática en un Estado miembro (Alemania)<sup>28</sup>.

En otros casos, el Derecho internacional consuetudinario impone una limitación a un principio vertebral del estatuto de ciudadano de la UE cual es la libre circulación de personas en el territorio de los Estados miembros. Tal cosa acontece con las personas internacionalmente protegidas, que disponen de unos privilegios e inmunidades que encierran correlativamente obligaciones para el Estado tercero que las recibe en su territorio. La sentencia dictada en 2012 en el caso Hungría c. Eslovaquia justifica, en consecuencia, que un Estado miembro restrinja el acceso a su territorio de un Jefe de Estado de otro país<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Sentencia de 30.04.1996, C-214/94. EU:C:1996:174.

<sup>28</sup> Sentencia de 19.07.2012 Mahamdia, C-154/11, EU:C:2012:491. En este asunto se trataba de determinar si esa embajada podía considerarse como un «establecimiento» a efectos del art. 18.2. del Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

<sup>29</sup> Sentencia de 16.10.2012 Hungría/Eslovaquia, C-364/10, EU:C:2012:630. Al respecto, Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «¿Ciudadano o presidente?: El caso Hungría c. República Eslovaca o el uso político del recurso por incumplimiento», *La Ley*

También el derecho internacional convencional particular de la UE impone servidumbres en la capacidad de obrar de un Estado miembro en su territorio. Es el caso frecuente de la libre circulación de trabajadores y su corolario: la no discriminación en materia social. Como el Tribunal de Justicia ha establecido, este derecho se aplica a los ciudadanos turcos en virtud del correspondiente acuerdo de asociación, pero los derechos inherentes se aplican solamente de ordinario en el interior del Estado miembro de acogida; no se aplican, por tanto, dentro de la UE<sup>30</sup>.

Otros acuerdos internacionales distintos de los generales de cooperación o asociación otorgan facultades a ciudadanos extranjeros para operar en el territorio de los Estados miembros. Es el supuesto, en zonas marítimas, de algunos acuerdos de pesca<sup>31</sup>.

---

*Unión Europea*, nº 1, 2013, págs. 5-11. Otra cosa, claro, es la perspectiva puramente intracomunitaria de esta libertad de circulación y residencia: desde el punto de vista general de los ciudadanos de la UE y de su derecho, y el de miembros de sus familias, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia ha precisado que el concepto de «beneficiario» del artículo 3.1 de la Directiva de referencia, la 2004/38 —desarrollo del art. 21.TFUE—, no es aplicable al ciudadano de la UE que jamás ha ejercido su derecho de libre desplazamiento y que ha residido siempre en el Estado miembro del cual es nacional. Sentencia de 5.05.11 *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277.

<sup>30</sup> Sentencia de 11.05.2000 *Savas*, C-37/98, EU:C:2000:224, apartado 59. La Sentencia del TJUE en el asunto *Essent* supone sólo una aparente excepción a este aserto. Sentencia de 11.09.2014 *Essent*, C-91/13, EU:C:2014:2206. En este supuesto, en efecto, trabajadores turcos habían sido enviados a una empresa holandesa por una empresa alemana durante un periodo limitado desde Alemania, país donde estaban legalmente establecidos. Así pues, la normativa aplicable no era la relativa al acuerdo de asociación, ya que no había propiamente una actividad económica entre Turquía y los Países Bajos, sino los artículos 56 y 57 TFUE, relativos a la libre prestación de servicios en el mercado interior europeo.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre la UE y la República de Seychelles sobre el acceso de los buques pesqueros con pabellón de las Seychelles a las aguas y recursos biológicos marinos de Mayotte, bajo jurisdicción de la Unión. Decisión (UE) 2015/238 del Consejo, de 10 de febrero (DO L 40 de 16.02.2015). Mayotte, desde el 1 de enero de 2014, ha pasado de ser país y territorio de ultramar a ser región ultraperiférica de la Unión a efectos de lo dispuesto en el art. 349 TFUE. A este respecto, es interesante lo dicho por el Tribunal de Justicia a propósito de una Decisión del Consejo (la 2012/19/UE, de 16 de diciembre) que el Tribunal considera acuerdo internacional, a diferencia del criterio esgrimido por el Abogado General. En virtud de esta Decisión se autorizaba a Venezuela a faenar en la Zona Económica Exclusiva de la Guyana francesa. Sentencia de 26.11.2014, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400. Esta calificación de la Decisión como acuerdo internacional, a pesar también del propio rechazo del acuerdo por parte de

Las aplicaciones del Derecho internacional con efectos territoriales y de carácter no siempre vinculante, sino potestativo, para el DUE son muy variadas, también para la ordenación espacial de una determinada política como la pesquera, que se sirve de las áreas de pesca establecidas por la FAO para señalar el origen del producto a efectos del etiquetaje del mismo<sup>32</sup>.

Incluso partiendo de la —relativa y puntualmente cuestionada— certidumbre sobre el ámbito espacial de aplicación del DUE, la incidencia en ese espacio del Derecho internacional está expuesta a algunas discusiones, dadas las dudas que el ámbito de aplicación material del DUE aún despierta, a pesar de las clarificaciones realizadas en el Tratado de Lisboa. Pensemos en el ejemplo del transporte y detención ilegal de prisioneros en Estados miembros en el marco del programa de prisiones secretas de la Agencia de Inteligencia Americana (CIA). El Parlamento Europeo ha debatido el tema y ha encargado a una comisión *ad hoc* un informe al respecto. En este caso, nos encontramos no con una aplicación, sino con una violación grosera de la legalidad internacional, reconocida como tal por el Consejo de Europa, investigada judicialmente en España y sancionada ya por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra un Estado tercero (Antigua República Yugoslava de Macedonia) y contra un Estado miembro (Polonia). En este último caso, la Gran Sala ha confirmado el 17 de febrero de 2015 la sentencia previamente dictada por el Tribunal 24 de julio de 2012 en relación con las demandas interpuestas en 2002 por un palestino y un saudí posteriormente trasladados a la prisión de Guantánamo: los demandantes permanecieron en un «black site» de la CIA en Polonia<sup>33</sup>. Aunque la responsabilidad política y jurídica recae en los Estados implicados, no se puede decir que la cuestión deba escapar a la consideración y calificación política de la propia Unión Europea en el marco de su política exterior y de su Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Naturalmente, perviven relaciones puramente jurídico-internacionales en cuestiones espaciales entre Estados miembros de la UE. Sin embargo, el proceso tendencial de ampliación geográfica y competencial de la integración europea va orillando, reemplazando al Derecho internacional en este ámbito.

---

Venezuela, ha sido objeto de crítica por Steve PEERS, «So long, and thanks for all the fish: the CJEU clarifies international law and institutional issues applying to fisheries», *EU Law Analysis* 26.11.2014.

<sup>32</sup> Reglamento (UE) n° 1379/2013 del PE y del Consejo, de 11 de diciembre, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de pesca y de la acuicultura. DO L 354 de 28.12.2013.

<sup>33</sup> Casos *Al Nashiri* (28761/11) y *Husayn* (7511/13) contra Polonia.

En lo tocante al mapa institucional de Europa, numerosas organizaciones internacionales han desaparecido por absorción (como la UEO)<sup>34</sup> o se han reconfigurado (como el Benelux<sup>35</sup> o el Consejo Nórdico<sup>36</sup>) o se han aproximado a la construcción europea (como la ESA<sup>37</sup>, la OTAN, el BERD o el Consejo de Europa) a consecuencia de esta *vis* expansiva. Por supuesto, los límites geográficos actuales y los previsibles —con un periodo de un lustro al menos de receso para encarar nuevas ampliaciones y digerir las anteriores— de la Unión provocan la necesaria extraversión institucional. Piénsese, en materia de seguridad del tráfico aéreo, cómo la Agencia Europea de Seguridad Aérea —órgano perteneciente a la UE<sup>38</sup>— no ha acarreado la supresión de Eurocontrol (Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea). En ejemplos como éste o en el de la OTAN, ni todos los Estados de la UE son miembros de la otra organización internacional, ni todos los miembros de ésta forman parte de la Unión.

Desde el punto de vista normativo, los avances de la Unión van también relegando el papel del Derecho internacional en el territorio cubierto por la integración europea, desplazando al Derecho de Gentes a menudo al marco jurídico operativo para las relaciones *ad extra* mantenidos por la UE y cualquiera de sus miembros<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> También la terminación de una organización internacional, como la Comisión Internacional de Pesquerías del Báltico, puede obedecer a que la sustitución de varios de sus miembros por la UE, ha reducido sus componentes a solo dos. En el ejemplo de esta Comisión: la UE y Rusia; de modo que el organismo se ha transformado en una relación bilateral.

<sup>35</sup> El art. 350 TFUE asegura que el derecho primario no obstará a la existencia y perfeccionamiento de esta agrupación «en la medida en que los objetivos de dichas uniones regionales no sean alcanzados mediante la aplicación de los Tratados».

<sup>36</sup> El protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la UE reconoce la necesidad de mantener una relación espacial con Islandia y Noruega por parte de los Estados nórdicos de la UE, miembros todos ellos de otra organización regional: la Unión Nórdica de Pasaportes.

<sup>37</sup> Sobre esta organización, vinculada a las actividades en otro espacio —el exterior—, hay planteado ahora un debate sobre si anudar más los lazos interinstitucionales o bien terminar convirtiendo a la Agencia Europea del Espacio en un órgano más dentro de la arquitectura de la UE.

<sup>38</sup> Reglamento (CE) n° 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (DO L 240 de 7.09.2002).

<sup>39</sup> Puede servir de ilustración de este fenómeno lo ocurrido con la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo, de 24 de julio, relativa a la consideración de las resoluciones

### 3. LA FRAGMENTACIÓN

Es un lugar común en la doctrina, incluida la oficial de la CDI, tratar la dialéctica que vive el Derecho internacional entre los factores que impulsan su unidad, incluso su constitucionalización, y los que procuran su fragmentación, su pluralismo<sup>40</sup>. Ambos vectores se encuentran también en el ordenamiento jurídico de la UE. Ahora bien, la constitucionalización en el marco europeo está mucho más desarrollada, y la fragmentación, el situacionismo jurídico de los Estados mucho más contenidos. En ambos sistemas jurídicos la fragmentación, la geometría variable se presenta ora como oportunidad y hasta necesidad, ora como amenaza.

Apuntábamos arriba las excepciones y particularidades referentes a la aplicación espacial del DUE respecto a determinados territorios. El particularismo afecta también, claro está, a ciertos Estados miembros por entero. Ese casuismo, como tal, no forma parte del objeto de este trabajo. Sí interesa señalar algunas características que ligan al Derecho internacional con esta aplicación territorial restringida del DUE, la cual está relacionada también con la delimitación temporal y material de este Derecho<sup>41</sup>.

En primer término, conviene poner de manifiesto que la geometría variable no es una característica exclusiva de la UE. Otras organizaciones internacionales la contemplan y la experimentan<sup>42</sup>.

Otra consideración es que el DUE no acoge, como tal, la figura de la reserva a un tratado, tal como está caracterizada en el Derecho internacional.

En tercer lugar, esta diversificación se articula tanto mediante instrumentos de derecho institucional comunitario como mediante acuerdos internacionales. La alternativa no es insignificante para la naturaleza jurídica y la ambición de la integración europea. Tampoco la distinción resulta meridianamente clara en

---

condenatorias entre los Estados miembros de la UE con motivo de un proceso penal (DO L 220 de 15.08.2008). Esta norma, efectivamente, sustituye al artículo 56 del Convenio europeo de La Haya de 1970 sobre la validez internacional de las sentencias penales, entre los Estados parte en dicho convenio, sin perjuicio de la aplicación de dicho convenio en las relaciones entre los Estados miembros y terceros países (art. 4).

<sup>40</sup> Entre muchos otros títulos, Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ; Caterina GARCÍA SEGURA (Eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional y en la Comunidad internacional. Homenaje a Oriol Casanovas*, Tecnos, Madrid, 2011.

<sup>41</sup> A este respecto, cfr. Sentencia de 6.05.2014, C-43/12, EU:C:2014:298.

<sup>42</sup> Elisa TINO, «The Variable Geometry in the Experience of Regional Organizations in Developing Countries», *Spanish Yearbook of International Law*, nº 18, 2013-2014, págs. 163-197.

ocasiones, como se ha puesto de relieve con motivo del proyecto de instituir una patente única y un tribunal unificado de patentes y con motivo también de los acuerdos internacionales que han articulado, selectivamente, la estabilidad presupuestaria y el rescate financieros<sup>43</sup>. El mismo proceso de ampliación combina los instrumentos internacionales con los supranacionales. Una de las características de las ampliaciones es precisamente que los acuerdos internacionales concluidos por el nuevo Estado con terceros países son respetados, sobre la base del principio nuclear del *pacta sunt servanda*, de manera que se observa el imperio del Derecho internacional, pero al mismo tiempo esos acuerdos están llamados a acomodarse en los mejores plazos al acervo comunitario<sup>44</sup>. Entretanto, como es natural, la Unión no queda vinculada a esos acuerdos internacionales preadhesión. No siempre resulta sencillo, desde luego, someter esos acuerdos a la disciplina de la UE, en particular porque hay que contar también con la anuencia del Estado tercero para el proceso de comunitarización de sus relaciones con la UE<sup>45</sup>.

En los procesos que formalizan la Europa de dos o más velocidades se va diversificando la tipología de Estados miembros. Algunos Estados terceros —como ocurre con el espacio de Schengen— participan del sistema<sup>46</sup> mien-

---

<sup>43</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos inter se en la UE: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?», *La Ley Unión Europea*, 2013-10, págs. 5-28, Manuel DESANTES REAL, «Le paquet européen des brevets, paradigme du chemin à rebours: de la logique institutionnelle à la logique intergouvernementale », *Cahiers de Droit Européen*, nº 3, 2013, págs. 579-679. En la sentencia de 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, relativa a la conformidad con el DUE del tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Tribunal de Justicia convalidó el acuerdo internacional por tratarse, precisamente, de una competencia no atribuida a la UE, lo que justifica la pregunta de si es lícito también recurrir al instrumento convencional si se trata de una competencia de la UE desarrollada por cooperación reforzada. Estos acuerdos económicos tienen prevista, en el plazo de un lustro, su integración en los tratados, fenómeno ya ocurrido —entre el derecho primario y el secundario— con el sistema de Schengen.

<sup>44</sup> Art. 357 TFUE. Doctrinalmente, la cuestión ha sido tratada, entre otros, por Jan KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Engelska, 2008.

<sup>45</sup> En este sentido, el acuerdo de pesca concluido por España con Sudáfrica con anterioridad a 1986 ha seguido siendo prorrogado mediante autorización dada por el Consejo de la UE ante la falta de relaciones pesqueras convencionales entre la Unión y el país africano. Vid., por ejemplo, una autorización de este tipo en el BOE de 10.11.2000.

<sup>46</sup> A tal efecto, Estados como Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza han firmado acuerdos de asociación a la ejecución y desarrollo del acervo de Schengen. El hecho con la Confederación Suiza, por ejemplo, aparece publicado en el DO L de 18.6.2011.

tras que algunos Estados miembros no lo hacen, salvo parcialmente, de modo que hasta ahora la vinculación de Dinamarca, por ejemplo, al sistema de Schengen está basada en el Derecho internacional (en espera de la convocatoria de un referéndum nacional al efecto). Paradojas de la construcción europea, que confirman una cierta difuminación de la línea divisoria entre la condición de Estado miembro y la de Estado tercero.

Aparte del acervo de Schengen, otro mecanismo previsto de geometría variable, éste propiamente de cooperación reforzada, presenta rasgos territoriales e internacionales indudables. Me refiero al proyecto, largamente debatido y aún incierto, de instituir entre un grupo de Estados miembros (once, en principio) una Tasa de Transacciones Financieras (TTF). Por un lado, entre los países dispuestos a participar se enfrentan los partidarios, singularmente los grandes, de aplicar el gravamen en el país de emisión, y los defensores, especialmente los pequeños, de apuntar hacia el país de residencia. Entre los no participantes y detractores de la tasa, con el Reino Unido a la cabeza, y con el sostén del servicio jurídico del Consejo, se pretende abortar la propuesta sobre la base, entre otros motivos, de sus consecuencias imprecisas y extraterritoriales. Así se sostuvo en el recurso planteado al respecto ante el TJUE, acción rebatida por el Tribunal al estimar que la iniciativa no quebrantaba ninguno de los principios que han de presidir la práctica de la cooperación reforzada, que era de lo único que se trataba entonces<sup>47</sup>. Estas condiciones tienden precisamente a embridar la fragmentación, a prevenir que menoscabe la cohesión económica, social y territorial, a abrirla a cualquier otro Estado miembro, a impedir que desemboque en un pernicioso «pick and choose» por parte de cada Estado. También la TTF despierta reticencias y resistencias en el poderoso y difuso campo financiero y en Estados terceros, temerosos de que el gravamen les termine afectando a ellos. En todo caso, existe una opinión extendida de que el impacto virtuoso de la TTF sólo tendría lugar verdaderamente con una aplicación global, al menos extendida a todos los países desarrollados, de la tasa. La controversia tendrá de seguro nuevos episodios político-jurídicos<sup>48</sup>.

La geometría variable lleva consigo otro fenómeno singular y relevante: por una parte, la UE celebra acuerdos internacionales con territorios soberanos de un Estado miembro que están excluidos del DUE. Es el supuesto pre-

<sup>47</sup> Sentencia de 30.04.2014 Reino Unido/Consejo, C-209/13. EU:C:2014:283.

<sup>48</sup> A favor de la viabilidad y razonabilidad de la propuesta, Federico FABBRINI, «Taking and Spending in the Euro Zone: Legal and Political Challenges Related to the Adoption of the Financial Transaction Tax», *European Law Review*, n° 2, 2014, págs. 155-175.

citado de las islas Feroe, cuyos acuerdos internacionales con la Unión vinculan lógicamente a Dinamarca como Estado miembro de ésta. Las relaciones pesqueras han dado lugar a una controversia internacional en el seno de la OMC en la que Dinamarca aparece, a través de la UE, enfrentada al archipiélago de su soberanía, pero a la vez como representante de ese mismo archipiélago<sup>49</sup>. Con Groenlandia, aun siendo «país y territorio de ultramar» asociado a la UE, también se mantienen relaciones propiamente internacionales en las que se subraya el carácter geoestratégico de esa región<sup>50</sup>.

Por otra parte, las relaciones jurídico-internacionales, aunque con evidente conexión comunitaria, las puede mantener la UE con un Estado miembro, como sucede con la misma Dinamarca en cuestiones de justicia e interior. Veamos lo ocurrido a propósito de la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil: en esta materia, la Unión y Dinamarca concluyeron en 2005 un acuerdo internacional. Recientemente, y tras la notificación hecha por Dinamarca de su voluntad de aplicar el Reglamento (UE) n° 1215/2012 de referencia, se ha procedido a una revisión en tal sentido del Acuerdo celebrado en 2005<sup>51</sup>, al tiempo que por este motivo, y también por la incorporación de Lituania a la eurozona y de Croacia a la UE, se han modificado los Anexos del precitado reglamento<sup>52</sup>. Este estatuto particular se proyecta a las relaciones exteriores de la UE. Así, en el Acuerdo de Estabilización y Asociación (ASA) celebrado por la

---

<sup>49</sup> Esta disputa ha sido ya resuelta amistosamente. Las islas demandaron ante este organismo a la UE esgrimiendo el carácter extraterritorial de las sanciones comerciales contra sus importaciones de arenque y otros productos. El Reglamento de ejecución 793/2013 establecía estas medidas coercitivas al estimar que el archipiélago practicaba la pesca de modo no sostenible. Pues bien, Dinamarca, como si de un Estado tercero se tratara, solicitó en 2014, en nombre de las islas Feroe, el establecimiento de un Grupo Especial sobre la utilización por parte de la UE de medidas económicas coercitivas en relación con el arenque escandinavo. Vid. Rosa FERNÁNDEZ EGEA, «La guerra del arenque entre las islas Feroe y la UE», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXVI, 2014, págs. 306-311. Paralelamente, Dinamarca, en representación de su territorio no autónomo, también incoó un procedimiento arbitral que finalmente ha sobreesido el litigio. Vid. Kady CHARLOTTE, «Le Tribunal arbitral rend une ordonnance de clôture dans l'arbitrage relatif au hareng atlanto-scandinavien (affaire 2013/30)», *Sentinelles du Droit international*, n° 408, 26.10.2014.

<sup>50</sup> Así consta en la Declaración conjunta de carácter general entre la Comisión, Groenlandia y Dinamarca firmada el 19.03.2015.

<sup>51</sup> DO L 79 de 21.3.2013.

<sup>52</sup> Reglamento delegado (UE) 2015/281 de la Comisión de 26 de noviembre (DO L 54 de 25.2.2015).

UE con Serbia se hace constar que, en lo referente al por entonces título IV de la tercera parte del Tratado de la Comunidad Europea, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca serán considerados en principio «Partes contratantes independientes, y no en calidad de Estados miembros».

Precisamente, la extensión de las iniciativas, restringidas o no en la UE, a terceros países suscita el problema, apuntalado por el TJUE en sus dictámenes consultivos 1/91 (sobre el Espacio Económico Europeo), 1/09 (sobre el tribunal comunitario y europeo de patentes) y 2/13, de que el ordenamiento jurídico de la UE, en particular en lo atinente a sus competencias judiciales, quede desnaturalizado a consecuencia de esa ampliación de la política a terceros países, de esa internacionalización de un mecanismo genuinamente comunitario o de esa vinculación de la Unión a mecanismos internacionales<sup>53</sup>.

El Derecho internacional, en fin, puede instrumentar o provocar otras manifestaciones de aplicación espacial restringida *ad intra* del DUE. Es el supuesto de los acuerdos mixtos —concelebrados por la Unión y todos o algunos de sus Estados miembros—. En este último caso se habla de acuerdos mixtos incompletos, y algunos de ellos lo son por razones geográficas, dato que excluye como partes individuales a muchos Estados miembros no concernidos (al tiempo que incluye a terceros Estados<sup>54</sup>).

Otros acuerdos mixtos tienen vocación de ser completos, en el sentido de reunir a todos los Estados miembros de la UE individualmente como partes. Sin embargo, si algún Estado miembro declina o aplaza la ratificación, aparte de vulnerar el principio comunitario de cooperación leal, provoca reservas de hecho al acuerdo internacional de que se trate, pues el Estado disidente participa selectivamente en el régimen jurídico del acuerdo solo a través de la vincula-

---

<sup>53</sup> El último pronunciamiento del Tribunal en esta línea ha sido, efectivamente, el polémico dictamen 2/13, de 18 de diciembre, sobre el proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el cual se identifican diversos problemas de compatibilidad del proyecto con el Derecho de la Unión a pesar del mandato imperativo de adhesión introducido por el Tratado de Lisboa, las numerosas pasarelas entre ambos sistemas y de que tal adhesión está llamada a reforzar los valores medulares de la integración europea. En cambio, en otros casos (el 1/92, sobre el mismo Espacio Económico Europeo que generó el dictamen 1/91, y el 1/00, de 18.04.2002, sobre el Acuerdo referente a la creación del Espacio Europeo Aéreo Común entre la Comunidad Europea y países terceros), la respuesta del Tribunal de Justicia ha sido favorable a la conclusión por parte de la Comunidad del acuerdo internacional correspondiente.

<sup>54</sup> Como ejemplo, véase la Decisión del Consejo, de 10.06.2013, relativa a la celebración, en nombre de la UE, del Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 (Protocolo de transportes) (DO L 177 de 28.06.2013).

ción y de las competencias de la UE, que le obligan, pero no, en cambio, en lo concerniente a las competencias estatales del acuerdo<sup>55</sup>. Evidentemente, otro factor de diferenciación viene dado por las reservas sí formalmente formuladas por algunos Estados miembros o por la propia Unión en un acuerdo mixto<sup>56</sup>. La dialéctica unidad-flexibilidad es compartida, bajo distintos parámetros, tanto por el ordenamiento internacional como por el unionista.

#### 4. LAS FRONTERAS

##### 4.1. *La frontera intracomunitaria*

Es notorio, por ser su principio seminal, que la construcción europea ha operado una innovación en el Derecho internacional al relativizar el concepto y el sentido de la frontera, hecha mucho más porosa entre los Estados miembros, aun manteniendo su naturaleza general de derecho internacional objetivo y necesario y aun siendo el fenómeno general de globalización, y no solo el europeísmo, un vector de superación del enclaustramiento estatal. Pero también el modelo de supranacionalidad más avanzado y civilizado hasta la fecha experimenta los embates del nacionalismo que tiende a restaurar una versión más tradicional de frontera.

La idea prístina del mercado común, la reforzada del mercado interior en la terminología actual, «implicará —dice el TFUE— un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados»<sup>57</sup>. La concepción más reciente de un «espacio de libertad, seguridad y justicia» profundiza en el empeño al decir que «garantizará la ausencia de controles en las fronteras interiores»<sup>58</sup>. Se produce, pues, a consecuencia de

---

<sup>55</sup> Puede verse al respecto, Javier ROLDÁN BARBERO, «La CE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982: consideraciones sobre la relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional». *Revista de Instituciones Europeas*, nº 17, 1991, págs. 551-586. Otra cosa, obviamente, es que un acuerdo internacional interese o afecte particular o exclusivamente a determinados Estados, cosa que sucede, por lo que se refiere a aguas bajo soberanía o jurisdicción de terceros Estados, en relación con acuerdos internacionales de pesca.

<sup>56</sup> Véase el ejemplo de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DO L 23 de 27.01.2010).

<sup>57</sup> Art. 26.2 TFUE. No es el momento de indagar ahora en los flecos subsistentes en la consecución de este espacio económico unificado.

<sup>58</sup> Art. 67.2 TFUE.

la integración europea una acusada desterritorialización. Como corolario de la construcción de este espacio supranacional se persigue una cohesión económica, social y *territorial* —cursiva añadida— a la que contribuyen también los países de la Asociación Europea de Libre Cambio. Se encarece la interconexión comunitaria en transportes, energía, telecomunicaciones... En este proceso se potencia las relaciones de vecindad en su acepción positiva, de actividades comunes, no solo de coexistencia, y lo hace también en su vertiente interregional, no solo interestatal<sup>59</sup>. Por tanto, la UE desborda, pero también transfigura categorías tradicionales del Derecho internacional (y de otros órdenes, como sucede con el delito de contrabando).

Huelga señalar que esta superación de espacios, acentuada en el campo económico, no obsta para que el factor territorial ligado al Estado y a su derecho interno siga teniendo un predicamento relevante en la organización económica de la Unión. De hecho, las principales normas aprobadas en los últimos tiempos en sede comunitaria a fin de contener la evasión fiscal en el mercado único tienen por objeto, precisamente, buscar una base país por país para recortar el fraude, determinar el Estado aplicable en las operaciones económicas, a la vista de que los esfuerzos por evitar la doble imposición han desembocado en una doble no imposición que genera ventajas fiscales indebidas para grupos de sociedad matrices y filiales de Estados miembros diferentes, en comparación con grupos de sociedades de un mismo Estado<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. sobre estas cuestiones Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ, «La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 34, 2014. Un ejemplo concreto se ofrece en el Acuerdo entre España y Portugal sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera (BOE de 18.03.2008).

<sup>60</sup> Es interesante, en este orden de ideas y desde el prisma español, consultar el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para 2015, aprobado mediante Resolución de 9 de marzo de 2015 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE de 11.03.2015). En estas directrices generales se asumen las últimas medidas tomadas al efecto en el marco de la OCDE y de la propia UE. En el ámbito genuinamente europeo, se invocan y se incorporan las modificaciones introducidas en la Directiva Matriz-Filial (Directiva 2011/96/UE del Consejo, de 30 de noviembre, modificada por la Directiva 2014/86/UE, de 8 de julio, DO L 219 de 25.07.14). Del ámbito jurisprudencial, y a efectos de delimitación estatal por motivos fiscales, podemos extraer como referencia al respecto la Sentencia del TJUE de 2.10.2014 *Fonderie*, C-446/13, EU:C:2014:2252, en la cual el Tribunal determina que el Estado al que corresponde el IVA es aquel en el que el bien se encuentra en el momento en que es expedido con destino al adquirente.

#### 4.2. *La frontera exterior*

El progreso competencial de la construcción europea ha llevado consigo, junto con una dilución de las fronteras intracomunitarias, una toma de conciencia y una mayor coordinación de las fronteras exteriores. En consecuencia, la UE crea y revisa una doble faceta de la frontera: la interna y la exterior. Tanto las fronteras internas como las exteriores de la UE experimentan un proceso de reajuste orientado hacia una mayor protección por razones de seguridad. Los fenómenos, distintos pero con puntos de conexión, de la inmigración ilegal y del terrorismo, unidos a la crisis económica y política interior, abonan el terreno hacia ese reforzamiento de los límites de los Estados. Fenómenos exógenos y endógenos, entreverados, impulsan esta transformación.

Sin embargo, las fronteras intracomunitarias y las exteriores conocen, por lo demás, episodios distintos desde el punto de vista del Derecho internacional. Las intracomunitarias siguen siendo un ejemplo de permeabilidad, de relativización en el contexto internacional de los controles nacionales. Las fronteras exteriores, por su parte, mediante la revisión del Código Schengen, caminan hacia una mayor comunitarización<sup>61</sup>. Este proceso implica una parcial, incompleta, a menudo incierta, asunción por parte de la UE de competencias relacionadas con el cruce de las fronteras exteriores, tal como se ha apreciado en la lista de países cuyos ciudadanos han de estar provistos o exentos de visado<sup>62</sup> o en materia de readmisión de personas halladas en situación irregular<sup>63</sup>. Asistimos a una política exterior rampante desde el punto de

---

<sup>61</sup> De momento, la Comisión ha presentado la propuesta del programa comunitario «Fronteras inteligentes», que en sus palabras pretende que el cruce de las fronteras se haga con rapidez y sin complicaciones, garantizando al mismo tiempo un nivel adecuado de seguridad.

<sup>62</sup> Esta lista comunitaria, que ha obligado a España a denunciar acuerdos bilaterales de supresión de visados, aparece últimamente modificada en el Reglamento (UE) 509/2014, de 15 de mayo (DO L 149 de 20.05.2014).

<sup>63</sup> El proceso de transición y reparto de este género de acuerdos se aprecia, por ejemplo, en las relaciones convencionales con Moldavia: el acuerdo-marco fue hecho por la Comunidad Europea con este Estado mientras que el protocolo para su aplicación fue concluido por el Reino de España (BOE de 24.04.2014). Por el contrario, el reciente Enfoque Global de la Migración y Movilidad, lanzado por la Unión y destinado a la celebración de acuerdos tendentes a mejorar la migración y la movilidad de las personas con terceros países, es llevado a la práctica por un grupo de Estados miembros con países de nuestro entorno, tales como Cabo Verde —el primero— o, en fechas más cercanas, con países mediterráneos, el primero de ellos Marruecos. Cfr. Cristina GORTÁZAR ROTAECHE, «La dimensión exterior del ELSJ: las asociaciones de movilidad y el

vista del Derecho internacional por lo que se refiere al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>64</sup>.

Pues bien, en esta competencia dirigida —en palabras del derecho primario— a «garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores»<sup>65</sup>, la *Realpolitik* tiende a soslayar aspectos humanitarios y a trazar figuradamente una frontera adelantada de seguridad. De esta suerte, Marruecos pasa, como país de origen y sobre todo de tránsito, a jugar un papel determinante de frontera sur europea, dato que, entre otros, explica el estatuto avanzado concedido por la UE, el primero de este género a favor de un Estado tercero, y el hecho de que sea el país más beneficiado con los fondos de la política de vecindad para el periodo 2014-2017.

Ante este estado de cosas, a pesar de que la UE es una región privilegiada y avanzada por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales, el Derecho internacional se erige en un elemento de control, de contención humanitaria de las políticas estrictamente securitarias<sup>66</sup>. Para movimientos re-

---

Enfoque global de las migraciones», en Casilda RUEDA FERNÁNDEZ, C. (dir.), *Principales manifestaciones de la acción exterior de la UE a la luz del Tratado de Lisboa*. Aranzadi, Madrid, 2014, págs. 55-65. En la jurisprudencia comunitaria también algún pronunciamiento da testimonio de las dudas que genera la competencia y responsabilidad compartida en este género de temas entre la Unión y sus Estados miembros. Cfr. Sentencia de 18.09.2014 *Aguy Clement Georgias*, T-168/12, EU:T:2014:781.

<sup>64</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia*, Iustel, Madrid, 2012. Más específicamente, sobre la política exterior de inmigración, Katharina EISELE, *The External Dimension of the EU's Migration Policy*, Maastricht University, 2013. Esta política comprende un controvertido *ius contrahendi* de las agencias propias de este espacio. Cfr. Montserrat PI LLORENS; Esther ZAPATER DUQUE, *La dimensión exterior de las agencias del Espacio de libertad, seguridad y justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

<sup>65</sup> Art. 77.1, b) TFUE.

<sup>66</sup> Es el caso, muy polémico en su día y aún hoy, de la llamada *Directiva del Retorno* cfr. Teresa FAJARDO DEL CASTILLO, «La directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 33, 2009, págs. 453-499. Vid. como jurisprudencia reciente al respecto Sentencia de 23.04.2015 *Zaizoune*, C-38/14, no publicada aún en la Rec. En esta resolución se señala que la orden de expulsión de un inmigrante en situación irregular no puede ser reemplazada por la imposición de una multa, tal como la Ley de Extranjería española disponía en contravención de la directiva señalada. Otra cosa, afeada desde el Consejo de Europa, organismo que se ha convertido en el control de la consciencia democrática en la UE, es el estado de los Centros de Internamiento de Extranjeros, agujeros negros del sistema, cuyas fallas en España se recogen en un informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Trato o Castigo Inhumano o Degradante. Informe de 9.04.2015 relativo a la visita cursada entre el 14 y el 18 de julio de 2014, CPT/Inf (2015) 19.

accionarios y nacionalistas, el Derecho internacional de los derechos humanos compromete la seguridad territorial de Europa y el mantenimiento del Estado de bienestar.

Todo este estado de cosas se pone de relieve en materia de asilo territorial, donde se diseña un SECA (Sistema Europeo Común de Asilo), que comenzó instrumentándose en acuerdos internacionales y pasó a recogerse en el derecho derivado institucional; un sistema que invoca en el mismo derecho primario y hace suyos por referencia, precisamente por sus fallas en este terreno, la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967<sup>67</sup>. Una política que parece encaminarse hacia un sistema de cuotas de refugiados por Estados. Una política de asilo que va menguando y externalizándose<sup>68</sup>. Una política denunciada por colectivos humanitarios y organismos internacionales, universales como el ACNUR y regionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia del tribunal de Estrasburgo ha sido esclarecedora y reformadora del DUE, recordando el principio de no devolución<sup>69</sup> y se-

---

<sup>67</sup> Art. 78.1 TFUE y art. 18 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es interesante agregar que el juez comunitario, en el marco de estos procedimientos relacionados con el derecho de asilo, puede sopesar también el derecho interno del Estado del que procede el solicitante, tal como pasó, en relación con los Estados Unidos de América, en la Sentencia del TJUE de 26.02.2015 *Shepherd*, C-472/13. EU:C:2015:117. En este caso, el Tribunal de Luxemburgo estima que las sanciones previstas en la legislación estadounidense para un miembro desertor de las fuerzas armadas no son discriminatorias ni desproporcionadas.

<sup>68</sup> Marie Laure BASILIEN-GAINCHE: «La norme et l'exception. L'effectivité en péril du droit d'asile en Europe», *Annuaire de Droit de l'Union Européenne*, 2013, págs. 3-32. Desde el punto de vista español, los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla han llevado a legalizar una práctica de «devoluciones en caliente» al añadir, mediante la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE de 31.03.2015), una disposición adicional a la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En esta disposición, criticada dentro y fuera de España, se apostilla que «en todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte». En los episodios vividos en estos puestos fronterizos una controversia añadida reside en la determinación sobre si la devolución se hace dentro o fuera del territorio soberano español, y por tanto dentro del perímetro funcional interno de la UE.

<sup>69</sup> Sentencia de la Gran Sala de 23.02.2012, *Hirsi y otros c. Italia*, Asunto 27765/09. El TEDH condenó, en efecto, a la República Italiana por infringir varios artículos del Convenio de Roma al deportar a ciudadanos somalíes y eritreos a Libia, país desde el que habían salido. El Tribunal comprobó la misma violación del Artículo 19 de un texto comunitario: la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, referido al principio consuetudinario internacional del *non refoulement*, y no estimó como exoneración

ñalando las condiciones precarias de algunos Estados miembros para sustanciar las solicitudes de asilo, condenando el traslado de peticionarios a los mismos por parte de otro miembro de la Unión<sup>70</sup> o incluso de un Estado tercero, como Suiza, vinculado también al sistema comunitario de Dublín<sup>71</sup>. La propia jurisprudencia del TJUE, en este orden de ideas, ha confirmado que no puede haber una presunción irrefutable de que todos los Estados de la Unión son seguros a efectos de tramitar debidamente las peticiones y las condiciones de los solicitantes de asilo<sup>72</sup>. Estos reproches internacionales, dirigidos mediatamente al sistema comunitario, y los propios, están, con otros factores, en la base de un nuevo reglamento, bautizado como *Dublín III*<sup>73</sup>.

En definitiva, la cuestión territorial, espacial se ha introducido claramente en la agenda comunitaria aun cuando debe permanecer bajo las coordena-

---

los acuerdos bilaterales firmados por Libia e Italia ni las obligaciones internacionales contraídas por el país norteafricano, sino su práctica efectiva respecto al trato de extranjeros, si bien admitió la enorme presión migratoria, especialmente marítima, a que los Estados meridionales de la UE están sometidos, presión que no ha dejado de crecer y dramatizarse en los últimos tiempos. Aunque la actuación italiana tuvo lugar en la alta mar, el TEDH entendió que se trataba de un ejercicio de la jurisdicción por parte de Italia al constatar que los hechos tuvieron lugar enteramente a bordo de buques militares italianos, en el sentido del artículo 1 del Convenio de Roma de 1950.

<sup>70</sup> Sentencia de 21.01.2011. M.S.S. c. Bélgica y Grecia, nº 30696/09. En esta decisión judicial se condena tanto a Grecia por las deficiencias sistemáticas de su modelo de tramitación y acogida de solicitantes de asilo y el riesgo cierto de que sea sumariamente expulsado a Afganistán el peticionario, como a la propia Bélgica —otro país comunitario— por enviar al solicitante a Grecia, consciente de esas deficiencias imperantes en la República Helénica en la materia.

<sup>71</sup> Sentencia de 4.11.2014, Tarakhel c. Suiza. 29217/12. En esta decisión, se declara efectivamente que Suiza ha vulnerado el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al transferir hacia Italia, de acuerdo con el Reglamento comunitario de Dublín, a seis menores sin haber obtenido previamente garantías individuales apropiadas de las autoridades italianas.

<sup>72</sup> Sentencia de 21.12.2011 N.S, M.E. y otros, C- 411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865. El propio TJUE ha tenido ocasión de volver sobre los criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo en su Sentencia de 10.12.2013 Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813. Un comentario a esta resolución en Julia MAGAZ URQUIDI, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 48, 2014, págs. 639-654.

<sup>73</sup> Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido) (DO L 180 de 29.06.2013).

das y supervisión del Derecho internacional. Este ordenamiento no debilita, sino que robustece, la acción estatal y comunitaria.

La comunitarización espacial es también muy perceptible respecto al espacio aéreo, con los pasos dados con vistas a la creación de un «cielo único europeo», y también respecto a los espacios marítimos, en los que se parte del respeto a los derechos de soberanía y de jurisdicción de los Estados miembros sobre aguas marinas determinadas por las disposiciones pertinentes del Derecho internacional, en especial la CNUDM. Aun partiendo de esta premisa —difuminada, por lo demás, por los puntos oscuros que encierra la delimitación de las zonas marinas—, la Directiva relativa a un marco para la ordenación del espacio marítimo pone énfasis igualmente en la interacción tierra-mar, en la mejora de la cooperación transfronteriza entre Estados miembros y entre éstos y terceros países y se subraya que las cuestiones relativas a la utilización de los espacios marinos están estrechamente relacionadas entre sí y requieren un instrumento estratégico transversal; de ahí, la formulación por parte de la UE de una Política marítima integrada<sup>74</sup>.

### III. EL FACTOR TERRITORIAL EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

#### 1. CUESTIONES PRELIMINARES

Aun manteniendo carencias —de tipo endógeno y exógeno— en su política exterior, la UE se va consolidando como actor y sujeto global que mantiene relaciones convencionales y diplomáticas con casi todos los países del mundo, configurando una auténtica geometría variable en sus relaciones exteriores<sup>75</sup>, al

---

<sup>74</sup> Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. DO L 257 de 28.08.2014. Sobre este instrumento legislativo, véase Víctor L. GUTIÉRREZ CASTILLO, «La ordenación del espacio marítimo y gobernanza sostenible en la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 35, 2015.

<sup>75</sup> Curiosamente, son los países y regiones con los que las relaciones de cooperación son más frágiles, turbulentas o inexistentes el objeto prioritario de los actos tomados en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común. Las relaciones bilaterales se pueden manifestar de formas diversas: es el caso de las sanciones impuestas, como grupo terrorista y para satisfacción de Irán, a la Organización de Muyahidines del Pueblo de Irán (OMPI), cuya inscripción en esta lista comunitaria ha dado pie a diversos pronunciamientos judiciales. Vid. Sentencia del TPI de 4.12.2008, T-284/08, EU:T:2008:550. Respecto a las rela-

tiempo que «se adentra» en el ciberespacio<sup>76</sup>, o en el espacio exterior<sup>77</sup>. Precisamente, uno de los desafíos capitales de la reforma de la integración europea era «gestionar la globalización»<sup>78</sup>, entendiendo por tal cosa su reglamentación y supervisión jurídicas, y no la dejación desregulatoria que puede terminar socavando el Estado social edificado en la Europa occidental. La Unión asegura apostar por el multilateralismo efectivo en sus relaciones exteriores y lo hace con especial énfasis con bienes públicos globales. Así las cosas, la Unión Europea suele ser caracterizada como una potencia normativa en la escena internacional<sup>79</sup>. Es indudable que la Unión sigue ejerciendo un poderoso magnetismo para Estados terceros, que le lleva a imponer a menudo, y a modelizar, el formato de la relación convencional. De resultas de esta relación, muchos Estados terceros, en distintos campos, se vinculan a las políticas europeas, si bien la jurisprudencia europea ha indicado que no siempre disposiciones idénticas en distintos marcos normativos llevan consigo idénticas interpretaciones<sup>80</sup>.

La UE, por su parte, nacida de la superación del Estado-nación, conoce ella misma la interdependencia que la conduce a desarrollar una profusa, aunque no siempre coherente ni visible, acción exterior. Evidentemente, aparte de enemigos y obstáculos internos, el Derecho internacional opone resistencia a la plena integración en su comunidad jurídica de un sujeto atípico como es la UE. Y al mismo tiempo, la UE intenta preservar su identidad, su autonomía jurídica, frente a interferencias jurídico-internacionales, circunstancia

---

ciones convencionales, a veces el acuerdo concluido con un determinado Estado sirve de punta de lanza y de referencia para acuerdos similares posteriores en la misma región. Así, Kazajstán es el primer país de Asia Central con el que se va a reforzar el tratado de colaboración y cooperación reforzada con la UE (y sus Estados miembros), según compromiso alcanzado en 2015, y este modelo se piensa imitar con otros países de la zona.

<sup>76</sup> La UE se muestra a favor de un ciberespacio abierto, no fragmentado, transparente, con una gestión realmente mundial. Comunicación de la Comisión de 12.02.2014, COM (2014) 72.

<sup>77</sup> En este ámbito también la UE desarrolla la cooperación internacional, trasunto de sus propios avances internos. Vid. el Acuerdo de cooperación sobre un sistema mundial civil de navegación por satélite entre la CE y sus Estados miembros, y el Reino de Marruecos (BOE de 28.02.2015).

<sup>78</sup> Declaración del Consejo Europeo sobre el Futuro de la UE, Laeken, 15.12.2001.

<sup>79</sup> Ulas CANDAS: *Relations extérieures et influence normative de l'Union Européenne*, EUE, París, 2012. En contra de la extendida percepción virtuosa de la UE en los asuntos internacionales, vid. Jan KLABBERS: *The European Union in International Law*. Pedone, París, 2012.

<sup>80</sup> Cfr. como referencia Sentencia de 5.05.2011 Comisión/Portugal, C-267/09, EU:C:2011:273.

que ha hecho a su Tribunal de Justicia rechazar o diferir la vinculación de la Unión a proyectos de esas características, a su parecer.

## 2. RELACIÓN ENTRE EL ÁMBITO INTERNO Y EL INTERNACIONAL

En la política exterior de la UE existe, desde los orígenes, una estrecha conexión con la construcción interna: ya el germen de la cooperación europea para el desarrollo estuvo en la independencia obtenida por países y territorios de ultramar y en la necesidad consiguiente de establecer una asociación formalmente contractual y paritaria con los nuevos Estados. Aun hoy, la asociación unilateral otorgada a los PTU y la convencional de Cotonú con los países ACP guardan relaciones formales<sup>81</sup>.

En términos más generales, el principio del paralelismo de competencias internas y externas, proclamado de forma pretoriana y codificado después, aspira a fijar la simetría y la interacción de la acción interna e internacional de la UE, de modo que esta última se presenta como corolario de aquélla a fin de que el mercado único interior y el resto de la construcción interna no queden desvirtuados y que la UE alcance objetivos propios que solamente el campo internacional le puede proporcionar<sup>82</sup>.

Es notorio que el principio de la subsidiariedad —la búsqueda del nivel óptimo de distribución de competencias— apunta a la esfera internacional a menudo: la acción puramente comunitaria no es suficiente ni recomendable. El tamaño territorial de la política debe ampliarse y no es extraño que la UE y/o sus Estados abanderen la reglamentación jurídico-internacional. Lo ocurrido últimamente con el sistema de intercambio automático de información fiscal corrobora en términos jurídicos el dicho castizo «no se pueden poner puertas al campo» y también las oscilaciones de la escala espacial pretendida y conseguida. En efecto, esta política tuvo su origen en la legislación interna

---

<sup>81</sup> Así, la financiación prevista para ambas categorías de territorios en el periodo 2014-2020 está recogida en un mismo texto jurídico: el Acuerdo interno entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo, de 24 y 26 de junio de 2013 (BOE de 21.02.2015).

<sup>82</sup> Véase como testimonio jurisprudencial el Dictamen 1/03, de 7.02.2006, relativo a la competencia para celebrar el Convenio de Lugano referente a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, EU:C:2006:81. Curiosamente, con este marco normativo como objeto, Bélgica demandó a Suiza ante la Corte Internacional de Justicia, si bien el asunto fue sobreesido en 2012 a petición del Estado demandante.

de los Estados Unidos, y a ella se vincularon cinco países comunitarios mediante los correspondientes acuerdos internacionales<sup>83</sup>. Posteriormente, se impulsó el objetivo a escala más general en el G20 y se ha institucionalizado a escala regional, pero abierta, en el marco de la OCDE. Por su parte, en sede genuinamente comunitaria, la UE ha adoptado una directiva coherente con estas medidas externas a la cual los ordenamientos internos han de efectuar la pertinente adaptación<sup>84</sup>.

La reglamentación general suele producirse exclusivamente por medio de la costumbre internacional, para cuya formación y manifestación el bloque comunitario resulta trascendente dado su peso político y económico, dada la relevancia y publicidad de su práctica exterior. Excepcional es que un tratado alcance como tal la universalidad de ratificaciones; de ahí las albricias que entona la Unión cuando ese fenómeno se produce<sup>85</sup>, y que en todo caso la UE se convierta con frecuencia en animadora, hasta financiadora, de un alcance espacial más amplio de un determinado acuerdo internacional, en ocasiones sirviendo ella misma de inspiración, de ejemplo, en su dimensión interna, si bien el acuerdo internacional resultante suele revestir un reblandecimiento jurídico respecto a la norma interna comunitaria, incluso a los ojos del Tribunal de Justicia de la UE, formalmente órgano judicial únicamente de una de las partes<sup>86</sup>.

Huelga señalar que la personalidad y el protagonismo internacionales de la UE dependen, en primer término, de la propia consistencia interna. Ella es la que, ante todo, puede generar efectos tangibles hacia el exterior, tal como

---

<sup>83</sup> Vid. el Acuerdo entre España y los Estados Unidos para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de la Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), de 14.05.2013 (BOE de 1.07.2014).

<sup>84</sup> Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad (DO L 359 de 16.12.2014). La motivación de esta directiva da cuenta del proceso jurídico interno e internacional seguido a estos efectos.

<sup>85</sup> Así se hizo con motivo de la ratificación universal alcanzada, el 16.09.2009, por el Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *Boletín Europe*. 17.09.2009.

<sup>86</sup> La justicia comunitaria ha sido objeto de numerosas críticas por su desconsideración de los principios jurídico-internacionales en gran cantidad de oportunidades, y especialmente por no trasladar al Derecho internacional los mismos principios que el Tribunal exige en sus relaciones con el Derecho estatal. Vid. Christine KADDOUS, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*. Bruylant, Bruxelles, 1998.

ocurre con las misiones internacionales realizadas en terceros países, trasunto de una Política Común de Seguridad y Defensa avanzada en el plano doméstico<sup>87</sup>.

En su política jurídica exterior la UE ha de conducirse, obviamente, por los principios del Derecho internacional, entre los cuales el efecto relativo de los tratados, contemplado en el artículo 34 de la Convención de Viena de 1969, juega un papel crucial, tal como la misma jurisprudencia comunitaria ha reafirmado<sup>88</sup>. Sin embargo, como también es evidente, la interdependencia entre países y regiones desborda el impacto de un acuerdo internacional más allá de sus contratantes, de ahí que en términos políticos y fácticos resulta inconmensurable la política exterior de la Unión<sup>89</sup>.

La Comisión, en su calidad de guardiana del DUE, ha de ejercer, pero se le reprocha que no lo haga con el suficiente rigor, el control del cumplimiento interno de los acuerdos internacionales celebrados por la UE<sup>90</sup>. Al mismo

---

<sup>87</sup> Puede verse como ejemplo la Decisión 2009/88/PESC del Consejo, de 22 de diciembre, relativa a la conclusión de un acuerdo entre la UE y Yibuti sobre el estatuto de las fuerzas situadas bajo la dirección de la UE en esa República, en el marco de la operación militar Atalanta de la UE (DO L 33 de 3.02.2009).

<sup>88</sup> Así, en la Sentencia de 25.02.2010 *Brita*, C-285/08, EU:C:2010:351. Esta resolución ha sido glosada por Eva Díez PERALTA, «Made in Israel: Reflexiones en torno al etiquetado de mercancías fabricadas en los territorios palestinos ocupados. A propósito de la sentencia *Brita* del TJUE de 25.02.2010 (C-285/08)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 21, 2010. Sin embargo, este principio general no obsta para que el TJUE haya reconocido que acuerdos internacionales celebrados por Estados miembros de la Unión con terceros Estados hayan de aplicarse, por imperativo del Derecho unionista, a todos los miembros de la UE, sin que esta obligación haya de pesar, lógicamente, en el tercer país de que se trate. Así, en materia de seguridad social, la Sentencia de 15.01.2002 *Gottardo*, C-55/00, EU:C:2002:16. Apdos. 33-34. Sobre esta cuestión, vid. Francisco J. PASCUAL VIVES, *El derecho de los tratados en la jurisprudencia comunitaria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008. En especial, págs. 124-134.

<sup>89</sup> ¿Se puede, acaso, desmarcar políticamente de la UE el acercamiento de Ucrania a la Alianza Atlántica o el acuerdo, rechazado por la Unión, entre Rusia y Osetia del Sur? En algún caso, el interés extraterritorial de la UE se consagra formalmente: es el supuesto del pacto de sostenibilidad alcanzado y supervisado por la UE, Estados Unidos y la OIT sobre la evolución de la normativa y prácticas laborales en Bangladesh, país donde en 2013 se produjo la terrible tragedia del Rana Plaza, símbolo de la esclavitud del sector textil que alimenta marcas occidentales. En otras ocasiones, la Unión ejerce funciones de gestión pública internacional en un ejercicio de desdoblamiento funcional. Citábase *supra* la administración efectuada de la ciudad de Mostar.

<sup>90</sup> Aparte de críticas propiamente políticas, este alegato es esgrimido en la Sentencia de 14.11.2002 *Ilumitronica*, C-251/00.

tiempo, ejerce ocasionalmente funciones de control extendidas a hechos ocurridos fuera del *territorio* comunitario, tal como sucedió con el contrabando del tabaco norteamericano<sup>91</sup>.

Conviene recordar, a este propósito, que la justicia internacional ha sostenido que, si bien la jurisdicción es primordialmente territorial, en ocasiones puede ejercerse fuera del territorio nacional<sup>92</sup>.

El caso es que la contraparte afectada directamente por la medida tomada por la UE puede, de acuerdo con las condiciones establecidas para los actos no privilegiados, recurrir la medida ante el Tribunal General de la UE<sup>93</sup>. Así lo han hecho mandatarios extranjeros, grupos políticos organizados como el Frente Polisario o Hamas, y hasta Estados extranjeros como Suiza<sup>94</sup>. Aparte, se puede entablar por el mismo motivo, pero con los sujetos legitimados a tal fin, una reclamación propiamente internacional<sup>95</sup>.

Los perfiles de la extraterritorialidad tolerada no son diáfanos, pero van creciendo a medida que lo hace la interdependencia, el sentimiento comunitario a favor de bienes públicos globales, y se forman más vínculos razonables, suficientes entre las naciones. En tal sentido, parecen amparadas las medidas restrictivas de la importación de productos pescados ilegalmente por

---

<sup>91</sup> En este asunto, la Comisión llegó a presentar cargos contra las compañías estadounidenses involucradas ante la justicia de aquel país, siendo su recurso desestimado. El asunto fue conocido posteriormente por la justicia comunitaria en la Sentencia de 12.09.2006 Reynolds Tobacco y otros, C-131/03P, Rec. p. I-7859, apdo. 102

<sup>92</sup> CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004, par. 109. Igualmente, el TEDH se ha pronunciado en el mismo sentido en varias ocasiones. Así, con motivo de la captura en Irak de un ciudadano de aquel país por tropas británicas, en Sentencia de 17.09.2014. Demanda 29750/09.

<sup>93</sup> Una sentencia importante de referencia, también para la teoría general del Derecho unionista, fue confirmada en casación por el TJUE el 3.10.2013 en relación con el recurso presentado por el grupo aborigen canadiense de los inuits contra la medida comunitaria —instrumentada en el Reglamento 1007/2009— de prohibir la importación de productos derivados de focas, a las que esta asociación somete a un apaleamiento hasta su muerte. El Tribunal inadmitió el recurso, por lo que los inuits han presentado un nuevo recurso, esta vez contra el reglamento de aplicación 737/2010 (C-583/11P, EU:C:2013:625).

<sup>94</sup> Sentencia de 7.03.2013 Suiza/Comisión, C-547/10 P, EU:C:2013:139.

<sup>95</sup> Un asunto representativo es el de la prohibición de importar en la UE productos derivados de focas canadienses, llevado por Canadá y Noruega, contra la UE, ante la OMC. El órgano de apelación del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC reconoció las razones morales que asisten a la UE, pero estimó que la restricción no se encuentra amparada por el art. XX del GATT 1994 (Decisión de 23.05.2014).

terceros países. Este es el sentido del Reglamento 1005/2008, que establece un sistema comunitario destinado a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilícita, no declarada y no reglamentada<sup>96</sup>.

### 3. RELACIONES DE VECINDAD

En una reciente sentencia, el Tribunal de Justicia ha afirmado que las reglas europeas en materia de bienestar de los animales durante el transporte siguen operativas pasadas las fronteras de la Unión<sup>97</sup>. En un asunto anterior, se confirma que las fronteras políticas no pueden compartimentar factores naturales al sustanciar el Tribunal un recurso presentado por Suiza contra la decisión tomada por la Comisión que avaló la medida adoptada, con vistas a la reducción del ruido, por Alemania de prohibir en los alrededores de la frontera suiza el sobrevuelo a baja altitud, estando el aeropuerto de Zurich situado a 15 kilómetros de Alemania<sup>98</sup>.

Los límites territoriales de un país y, por ende, de la propia Unión tienen siempre algo de artificioso. En materia ecológica, los acuerdos internacionales, en los que de forma conjunta con sus Estados miembros suele participar la Unión, tienen a veces precisamente una vocación transfronteriza<sup>99</sup>, a veces estructurada en distintos niveles territoriales en su regulación jurídica<sup>100</sup>. Como

---

<sup>96</sup> Reglamento de 29.09.2008 (DO L 286 de 29.10.2008). Una aplicación concreta de este Reglamento se encuentra en la Decisión de Ejecución del Consejo de 24.03.2014, por la que se establece una lista de países no cooperantes en esta materia (DO L 91 de 27.03.2014). Conviene añadir que el Tribunal Internacional de Derecho del Mar emitió el 2.04.2015 un dictamen consultivo acerca de este tipo de pesca y las obligaciones del Estado del pabellón al respecto.

<sup>97</sup> Sentencia de 23.04.2015 *Zuchtvieh Export*, C-424/13, EU:C:2015:259.

<sup>98</sup> Finalmente, el recurso fue desestimado por entender el TJUE que la decisión alemana no infringía el acuerdo sobre transporte aéreo entre la UE y Suiza. Sentencia de 7.03.2013 *Suiza/Comisión*, C-547/10 P, EU:C:2013:139.

<sup>99</sup> Vid. Instrumento de Aceptación de la Enmienda al Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho el 27.02.2011 (BOE de 18.09.2014).

<sup>100</sup> Es el caso del Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos y su eliminación, aprobado por la CEE en 1993 (DO L 39 de 16.02.1993) y desarrollado a efectos comunitarios mediante el Reglamento 1013/2006, y a efectos internos españoles por el RD 180/2015, de 13 de marzo (BOE de 7.04.2015). Asimismo, acuerdos bilaterales celebrados por los Estados miembros con terceros países contribuyen al objetivo marcado por la reglamentación comuni-

es literalmente natural, los objetivos espaciales y ambientales de determinados propósitos y políticas europeas solamente se pueden alcanzar ampliando el radio de países involucrados, lo que también sucede en el medio marítimo<sup>101</sup>.

Más allá de los objetivos ecológicos, la Unión pretende una relación de cooperación abierta con el extranjero próximo, cuyo desmoronamiento, como sucedió en los Balcanes en los años 90 del pasado siglo, ocasiona y manifiesta el fracaso de la «casa común europea». Actualmente, los conflictos mantenidos con Rusia trazan la nueva línea de fractura en el Viejo Continente y mutilan de hecho —violentando las fronteras— las asociaciones entabladas con Ucrania (Crimea y parte oriental), Moldavia (Transnistria) y Georgia (Abjazia y Osetia del Sur), asociaciones recogidas en acuerdos de una densidad inédita en la acción exterior de la UE.

La relación de buena vecindad, que tiene en la energía uno de sus pilares y de sus necesidades<sup>102</sup>, se instrumenta en actos internos comunitarios<sup>103</sup> y, con carácter general, en la Política Europea de Vecindad, abierta a 16 Estados orientales y meridionales, siempre expuesta a la crítica y a la revisión<sup>104</sup>,

---

taria e internacional a tal efecto. Así, el acuerdo hecho en 2006 entre España y Andorra sobre traslado y gestión de residuos (BOE de 7.12.2006). Evidentemente, no todos los tratados internacionales ambientales y transfronterizos forman parte del acervo jurídico comunitario ni están sometidos al control judicial del TJUE, tal como se infiere del Convenio relativo al transporte internacional de mercancías por carretera en Sentencia de 4.05.2010 TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2006:243.

<sup>101</sup> Esta circunstancia, tratándose además de un mar semicerrado, mal delimitado y particularmente expuesto a la polución como el Mediterráneo, ha hecho a la UE participar tanto en el régimen iniciado por el Convenio de Barcelona de 1976 como en los trabajos de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, cuyas recomendaciones se convierten en obligaciones jurídicas internas en el ámbito comunitario europeo. Cfr. Reglamento (UE) n° 1343/2011 del PE y del Consejo de 13.12.2011 (DO L 44 de 30.12.2011).

<sup>102</sup> Sin embargo, la nomenclatura geográfica del acuerdo internacional no siempre acota su ámbito espacial. Es el supuesto de la Carta Europea de la Energía, de la que se está pensando en adoptar un nuevo texto en 2015, y que se extiende actualmente a Estados tan lejanos como Afganistán o Australia.

<sup>103</sup> De esta forma, el nuevo reglamento regulador de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (el 1302/2013, de 17 de diciembre, DO L 347 de 20.12.2013) se abre a países y territorios de ultramar y terceros Estados.

<sup>104</sup> El régimen jurídico de esta vertiente singular de la política exterior de la UE se encuentra ahora recogido en el Reglamento (UE) n° 232/2014 del PE y del Consejo, de 11 de marzo, que establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.03.2014). A lo largo de 2015 la Comisión anuncia otra comunicación al respecto con miras a un replanteamiento de esta política constitucionalizada en el artículo 8 TUE (Joint Consultation Paper titulado *Towards a new European Neighbourhood Policy*, JOIN (2015) 6 final, 04.03.2015.)

orientada cada vez más por el principio de diferenciación entre países («más por más») y también por la descentralización, con mayor participación de las colectividades locales y regionales<sup>105</sup>. De esta suerte, se atenúa la línea divisoria entre los Estados miembros y no miembros y se persigue la aproximación de los países terceros a los valores europeos y la consecución de objetivos territoriales comunes, tal como se asegura en la puesta en marcha de la macroregión adriático-jónica que agrupa a cuatro Estados de la UE y otros tantos Estados terceros.

No soslayemos, por último, que dentro del territorio cubierto propiamente por la UE se encuentran Estados, de distinta envergadura, y hasta un enclave (Kaliningrado), con los que las relaciones se hacen inevitables<sup>106</sup>.

#### 4. LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA CONTRAPARTE DE LA UE

El interlocutor jurídico de la UE suele ser, naturalmente, un Estado, a veces en un proceso de descomposición territorial: Estados fallidos, cuyo poder está dividido, diluido, no alcanza al conjunto del territorio nacional y donde precisamente la UE y sus Estados despliegan en ocasiones misiones internacionales de pacificación y restauración. En este tipo de circunstancias se plantea el dilema moral y jurídico de aplicar el palo (la sanción y a quién) o la zanahoria (el incentivo, la ayuda). Es decir: la UE es un actor importante en la configuración territorial de terceros países, tal como apuntamos con el caso de la administración ejercida en Mostar.

También hay partenaires mutilados, como es Ucrania hoy día, cuya integridad territorial es encarecida por la Unión —como no lo fue ciertamente la de Serbia con Kosovo— negando el reconocimiento a sus regiones anexionadas por Rusia<sup>107</sup> y sancionando a personas físicas o jurídicas cercanas al po-

<sup>105</sup> Un estudio de un caso específico de esta cooperación territorial se ofrece en Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA, «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, págs. 535-574.

<sup>106</sup> Para este territorio ruso, situado entre Lituania y Polonia, hubo que arbitrar un régimen específico en 2006 de tránsito de mercancías y personas, que sigue teniendo manifestaciones normativas particulares, como el Reglamento 866/2013 de la Comisión, de 9 de septiembre, relativo al régimen de tránsito por Lituania de aves de corral provenientes de Bielorrusia y destinadas a Kaliningrado (DO L 241 de 10.09.2013).

<sup>107</sup> Vid. últimamente el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/240 del Consejo, por el que se aplica el Reglamento (UE) nº 269/2014 relativo a la adopción de medidas restric-

der en este país, algunas de las cuales han entablado recursos por tal motivo ante la justicia comunitaria<sup>108</sup>.

Cuando es posible, la UE opta por la relación birregional, tal como sucede con Centroamérica en el ámbito económico<sup>109</sup>. Esta fórmula encierra las ventajas de fomentar la estabilidad y prosperidad del otro bloque, así como la propia legitimidad del modelo de la UE, imitado en tantas ocasiones, pero siempre imperfectamente. Es indudable, en todo caso, la influencia —aun en tiempos de crisis— que la construcción europea, y sus categorías jurídicas, han ejercido en el exterior, en otros fenómenos «comunitarios», como en la Comunidad Andina<sup>110</sup>. En ocasiones, la hegemonía económica y política europea ha dado lugar a una agrupación regional sui géneris y dotada de rasgos de organización internacional, como el grupo de 80 países ACP (África, Caribe y Pacífico), de dimensión tricontinental, y a su vez luego categorizado en el funcionamiento de la asociación de Cotonú<sup>111</sup>.

La situación es más vidriosa cuando se trata de pueblos sin Estado. Con Palestina, cuya causa nacional gana enteros entre los Estados miembros de la UE, sí hay una relación convencional y humanitaria que se pretende delimitar y preservar respecto a la interferencia israelí<sup>112</sup>. Distinto es el caso del Sáhara occidental, que la UE ayuda a mantener de hecho bajo administración marroquí, tal como se infiere del nuevo acuerdo de pesca concluido con el Reino alauita, el cual incluye las aguas saharauis a cambio de una vaga pro-

---

tivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L 40 de 16.02.2015).

<sup>108</sup> Vid., por ejemplo, asunto T-735/14, *Gazprom Neft/Consejo*.

<sup>109</sup> Acuerdo de Asociación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Centroamérica, por otra (DO L 346 de 15.12.2012). En cambio, en el ámbito de la cooperación política, el acuerdo con la Unión y sus Estados miembros es firmado individualmente por cada país del istmo (BOE de 14.05.2014).

<sup>110</sup> Cfr. Manuel Díez DE VELASCO y José Manuel SOBRINO HEREDIA, «Les relations entre le droit international et le droit des organisations internationales d'intégration», en *Studi di diritto internazionale in onore di Arangio-Ruiz*, Ed. Scientifica, Roma, 2011, págs. 503-528.

<sup>111</sup> En efecto, la UE ha instado la conclusión de acuerdos subregionales, de naturaleza comercial, con este grupo: los llamados Acuerdos de Asociación Económica. Al mismo tiempo, dentro del grupo ACP se establecen subcategorías: países insulares, menos avanzados, etc.

<sup>112</sup> Cfr. la sentencia *Brita*, citada en la nota 87. Al mismo tiempo, la inclusión de Hamas —grupo que administra, precariamente, la franja de Gaza— como asociación terrorista en la lista propia de la UE, ha dado lugar a litigios judiciales, si bien de carácter procedimental. Sentencia del TG de 17.12.2014 *Hamas/Consejo*, T-400/10, EU:C:2014:1095.

mesa de destinar una parte de los beneficios a aquella población. El Frente Polisario ha recurrido, por tal motivo, el acuerdo pesquero ante la justicia comunitaria<sup>113</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El tema tratado en este estudio se presta más a reflexiones que a conclusiones categóricas. Se ha pretendido analizar, de forma panorámica, la cuestión territorial en la aplicación del Derecho de la UE desde un prisma jurídico-internacional. Y ello tanto desde la perspectiva interna como desde la externa de la UE, ambas estrechamente relacionadas como consecuencia de la dilución general de la barrera entre lo interior y lo exterior y la propia atenuación de la línea divisoria entre la condición de Estado miembro y Estado tercero en un mundo en varios sentidos postterritorial.

Desde la óptica doméstica, la UE despliega su competencia funcional en el territorio de los Estados miembros, cuya delimitación corresponde al Derecho internacional. El principio de territorialidad se erige también en norma de conducta de la integración europea, pero la extraterritorialidad aparece justificada, y hasta exigida, dada la interdependencia reinante y galopante. Esta extraterritorialidad es fuente de litigios internos e internacionales.

El derecho internacional permea la aplicación espacial interna del DUE, incluidas sus excepciones y especificaciones, modula su capacidad de obrar en cuestiones como el derecho diplomático y derecho del mar, contagia a la construcción europea sus propias incertidumbres. Sin embargo, al mismo tiempo, la fuerza expansiva —territorial y material—, del DUE va orillando la aplicación del Derecho internacional y de otros organismos internacionales, comunitarizando conflictos territoriales, revisando las categorías de la frontera y de las relaciones de vecindad, sembrando dudas y reproches sobre la incidencia del Derecho europeo respecto a temas espaciales. El Derecho internacional, empero, emerge cada vez más como un dique de carácter humanitario frente a las amenazas securitarias que acechan a Europa, según se aprecia singularmente en relación con el cruce de sus fronteras exteriores.

---

<sup>113</sup> Asunto T-180/14, pendiente de decisión judicial. Al respecto, Jesús GONZÁLEZ GIMÉNEZ, «Las relaciones pesqueras entre la UE y Marruecos. Mismos problemas... ¿distintas soluciones?», en Diego Javier LIÑÁN NOGUERAS; Antonio SEGURA SERRANO (coord.), *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, págs. 306-318.

El situacionismo que afecta al Estado miembro se multiplica respecto al Estado tercero, de forma que las relaciones exteriores están dominadas por una geometría variable, por varias velocidades guiadas en parte por la adaptación, más o menos interesada y condicionada, del Estado tercero a los valores y normas europeos.

Ese casuismo derivado de la cartografía de la política exterior de la UE se perfila, de conformidad con el Derecho internacional, mediante normas internas, bilaterales, regionales y universales. Así pues, la UE ha de gestionar la globalización, que se proyecta hacia espacios sin fronteras (cibespacio) o sin dueño (espacio exterior) y enfrentarse a diversos niveles de gobernanza, a distintos estratos administrativos, a la dialéctica entre regionalismo y universalismo. El principio de subsidiariedad debe conducir la dimensión espacial con vistas al tamaño óptimo de las políticas comunitarias.

Sin embargo, en este proceso, consistente a menudo en la extensión de las normas europeas, si bien no siempre con igual interpretación, la UE persigue al mismo tiempo mantener su autonomía, su identidad jurídica, circunstancia que entorpece sus relaciones exteriores. Pero la ósmosis, las influencias recíprocas, entre el espacio ajeno y el propio son ineluctables.

La porosidad de las fronteras políticas se manifiesta singularmente en las relaciones de vecindad y en materia de medioambiente. La cuestión territorial en la política exterior de la UE se manifiesta y se ve afectada, en fin, en la situación de la contraparte, muchas veces un Estado fallido, dividido, o bien un sujeto no estatal, a ser posible otra organización de integración económica. La Unión, como ejemplarmente ha obrado en la esfera interna, debe actuar como un mecanismo de arreglo pacífico de controversias internacionales, procurando restaurar Estados y encauzar la cuestión territorial ajena, que repercute tantas veces y en tanta medida en sus propios dominios, en la legalidad internacional y en la comunitaria.



ISSN 1138-4026  
150051



9 771138 402608

18,00 €