

SISTEMA COMPETENCIAL Y DE FUENTES EN EL «ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA»

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ*

SUMARIO: I. Consideraciones previas. II. El camino recorrido hasta llegar al hoy conocido como «espacio de libertad, seguridad y justicia». 1. Antecedentes remotos: antes el Acta Única Europea. 2. A partir del Acta Única Europea. III. Ámbito material del «espacio de libertad, seguridad y justicia». IV. Instrumentos normativos para hacer efectivo el «espacio de libertad, seguridad y justicia». 1. Los actos normativos del pilar comunitario. 2. Los instrumentos normativos de la cooperación policial y judicial en materia penal. 2.1. Posiciones comunes. 2.2. Decisiones marco. 2.3. Decisiones y medidas de aplicación. 2.4. Convenios y medidas de aplicación. 2.5. Acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Nada nace *per saltum* y menos en una organización como la Unión Europea, que es el resultado, como muy bien conocemos, de un largo camino que tuvo su acta fundacional en la celeberrima Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950. Lo que hoy conocemos bajo la denominación de «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» es, también, el producto obtenido –hasta ahora– tras un largo y complejo desarrollo político y normativo entre los Estados miembros que deberemos abordar para conocer mejor el objeto de este trabajo.

Asimismo, deberemos afrontar, antes que nada, el conocimiento y análisis de la realidad sobre la que se proyecta nuestro trabajo. Esto es, tendremos que exponer qué es lo que hoy conocemos bajo la rúbrica de «espacio de libertad, seguridad y justicia», qué ámbitos materiales integran esta realidad, cuáles son sus contenidos y, por supuesto, cuál es su naturaleza.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

Y sólo después de estas tareas previas ya estaremos en condiciones de exponer cuáles son las competencias que corresponden a la Unión Europea en estas materias y de qué instrumentos normativos dispone el legislador europeo para hacer efectivo el espacio de libertad, seguridad y justicia que se predica.

II. EL CAMINO RECORRIDO HASTA LLEGAR AL HOY CONOCIDO COMO «ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA»

1. Antecedentes remotos: antes del Acta Única Europea

Los antecedentes remotos de esta realidad que pretendemos estudiar no están claros, al menos, desde el punto de vista doctrinal, pues mientras unos autores los sitúan en la Cumbre de La Haya de 1 y 2 de diciembre de 1969, que incluía en la cooperación política los aspectos de política interior de los Estados miembros y se planteaban su alcance en materias tales como la ayuda y acción policial, condiciones de la extradición, trato de refugiados, concesión de asilo, etc.¹; otros, adelantan dos años antes estos antecedentes y señalan al Consejo de Nápoles de 1967, sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras como el primer paso o hito de la cooperación europea en los asuntos de justicia e interior²; y, en fin, otros o, incluso, los mismos que señalan estos antecedentes no dejan de reconocer que no va a ser, en realidad, sino hasta mediados de la década de los setenta cuando empezará a utilizarse la cobertura que ofrecía la llamada cooperación política europea y, en consecuencia, ahí señalan los inicios de esta cooperación³.

¹ Así se manifiesta VILARIÑO PINTOS, Eduardo, «La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización», *RIE*, vol. 21, n° 1, 1994, p.64, aunque reconoce que, no obstante, bajo la rúbrica de cooperación política sólo se mantuvieron aspectos de las relaciones exteriores de los Estados miembros, excluyéndose la política interior.

² En este sentido, *vid.* BACIGALUPO SAGGSE, Mariano, «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (el espacio de libertad, seguridad y justicia)», *Políticas Comunitarias*, Enrique Linde Paniagua (coordinador), Colex, Madrid, 2001, p. 184. Más tarde, con FUENTETAJA PASTOR, Jesús Angel, «La cooperación policial y judicial en materia penal», *Políticas de la Unión Europea*, 2ª ed., Colex, Madrid, 2005, p. 261. *Vid.*, también, MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 4ª ed., Dijusa, Madrid, 2002, p. 680.

³ Así, BACIGALUPO SAGGSE, M., «Visados, asilos, inmigración...», p. 184, señala que esta realidad empezará a conformarse al albur de la llamada cooperación política europea a partir del Consejo Europeo de Roma de 1975; y BALARI URANGA, Cristina, «Título VI. Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal», *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, Carlos María BRU PURÓN, dir., Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 503, escribirá que el primer ejemplo de esta cooperación en asuntos de justicia e interior, que se inició en el marco de la cooperación política europea hace más de veinte años, fue la creación del Grupo TREVI. Pero no sería hasta la celebración del Consejo Europeo de Bruselas el 5 de diciembre de 1977 cuando se presentara por el entonces presidente francés Giscard D'Estaing, la primera propuesta de creación de un espacio judicial en materia penal.

Situando estos antecedentes remotos donde queramos, aunque considero más apropiado referirlos a la citada Cumbre de La Haya de 1969, que da auténtica carta de naturaleza a la cooperación política entre los Estados miembros de los nueve, pese a que sólo se ocuparon de la política exterior, lo cierto es que con esta base comenzarán a crearse una serie de órganos, sobre todo a partir de mediados de la década de los setenta, que tenían por objeto, fundamentalmente, una incipiente y primeriza cooperación política de los Estados miembros en asuntos de interior. Así, el 26 de junio de 1976 se constituyó el denominado Grupo TREVI (*Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale*), compuesto por funcionarios competentes de los distintos Estados miembros y dividido —conforme fue ampliando su ámbito competencial— en varios grupos de trabajo (TREVI I, lucha contra el terrorismo; TREVI II, técnicas de policía; TREVI III, tráfico de drogas, el Grupo *ad hoc* de Inmigración y el Grupo de asistencia judicial en materia penal), cuya principal misión era coordinar la cooperación policial de la Comunidad en la lucha contra la delincuencia organizada, especialmente la vinculada al mundo de las drogas. También en esta época, los Ministros de Interior (y, luego, también los de Justicia) comenzaron una serie de reuniones que terminarían poco menos que institucionalizándose, a partir de 1984, pues decidieron celebrar encuentros con carácter monográfico cada seis meses.

Además de los Informes de Luxemburgo (Informe Davignon (1) de 20 de julio de 1970), Copenhague (Informe Davignon (2) de 21 de julio de 1973) y de Londres (Informe sobre la cooperación política europea de 13 de octubre de 1971) o del Proyecto Genscher-Colombo, de «Acta Europea», presentada por los Gobiernos de la República Federal de Alemania y de Italia⁴, el siguiente paso relevante en este camino se va a producir con la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, más conocida como Declaración de Stuttgart de 19 de junio de 1983. En efecto, entre los objetivos que fijaban los responsables políticos de los Estados miembros de la Comunidad figuraban, por lo que a nuestro tema se refiere, «promover en la medida que tales actividades no puedan realizarse en el marco de los tratados:

- Una aproximación de algunas áreas de la legislación de los Estados miembros con el fin de facilitar las relaciones mutuas entre sus ciudadanos.
- Un análisis común y acciones concertadas para hacer frente a los problemas internacionales de orden público, a las manifestaciones de violencia grave, y a la criminalidad organizada.

2. A partir del Acta Única Europea

El Acta Única Europea de 27 de enero y 17 de febrero de 1986 (AUE) constituye, sin duda, uno de los pasos principales dados en el camino de la integración euro-

⁴ Todos estos documentos pueden verse en PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio y CONDE, Elena, *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 131-135, 162-167, 291-296 y 296-301, respectivamente.

pea y, más en concreto por lo que ahora nos afecta, en la cooperación política, pues contiene un Título III dedicado precisamente a esta materia (además, de la dicción –muy significativa– del artículo 1 de este Tratado⁵), aunque sólo referida a la política exterior, olvidándose por completo de los asuntos de interior a los que dedica dos Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia para señalar que «Nada de lo establecido en esas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países y de lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y antigüedades» (Declaración general sobre los artículos 13 a 19 AUE, esto es, los relativos al mercado interior) y que «Con objeto de promover la libre circulación de personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países. Asimismo, cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y de antigüedades» (Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas). Es decir, dos Declaraciones, sin fuerza obligatoria, abordan la materia que a nosotros nos interesa, para negarle todo carácter comunitario.

No obstante, no puede desconocerse que, también, contenía un artículo: 8 A, que establecía el objetivo de la creación de un mercado interior que definía como «un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado», lo que planteó la idea de que la libre circulación de personas que, en cuanto libertad económica tanto éxito había tenido, debía de ir acompañada de algunas medidas compensatorias que permitieran reforzar los controles en las fronteras exteriores y definir una política europea de asilo e inmigración.

Ahora bien, pese a lo dicho, no es necesario subrayar que la cooperación política entre los Doce, aunque en progresión, continuaba fuera del marco comunitario e insertada plenamente en el terreno de la cooperación intergubernamental.

Fruto innegable de esta cooperación intergubernamental y, quizás, como consecuencia de la falta de avances en materia de libertad de circulación de las personas y de la cooperación en asuntos de justicia e interior en el marco de la Comunidad, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron el 14 de julio de 1985 el Acuerdo de Schengen, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de los Estados firmantes.

⁵ Debe recordarse que el precepto citado en texto tenía el tenor literal siguiente:

«Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea... La Cooperación Política se regula en el Título III.

Las disposiciones de dicho Título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros».

El 19 de junio de junio de 1990 se firmó en la misma localidad luxemburguesa el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. En él se regulan las medidas compensatorias destinadas a garantizar un espacio único de seguridad y justicia tras la desaparición de los controles en las fronteras interiores de los Estados participantes. En concreto, se trata de la unificación de las disposiciones relativas a la entrada y estancia de corta duración de extranjeros en el «espacio Schengen», determinación del Estado miembro competente para la solicitud de asilo, medidas contra el tráfico transfronterizo de drogas y cooperación policial (persecución) y judicial.

El Convenio de aplicación entró en vigor el 1 de septiembre de 1993, pero la aplicación práctica de las medidas concretas no pudo efectuarse antes de haberse cumplido determinados requisitos jurídicos y técnicas, por lo que «entrada en vigor» tuvo lugar el 26 de marzo de 1995, primero entre las partes contratantes y España y Portugal. Desde 1995, Italia, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia se sumaron al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. En total, pues, trece Estados miembros de la Unión Europea forman este espacio de cooperación intergubernamental para asuntos de interior y de justicia, a los que deben añadirse los miembros de la Unión nórdica de Pasaportes no pertenecientes a la Unión Europea (Noruega e Islandia), que concertaron sendos acuerdos de cooperación en 1996.

El sistema Schengen está formado, además de por los dos instrumentos normativos citados, por lo que se ha dado en llamar el acervo de Schengen, que es, como lo ha definido BACIGALUPO SAGGESE⁶, una *compleja maraña de normas*, reglamentaciones, prácticas administrativas y mecanismos cooperativos emanados del comité ejecutivo creado por el Convenio, así como de una complicada estructura orgánica dependiente de aquél.

La institucionalización de la cooperación intergubernamental se produjo por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, más conocido como Tratado de Maastricht⁷.

En efecto, el mencionado Tratado configuró la Unión Europea de los tres pilares, dedicando el tercero de estos pilares a la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAM), en virtud de un Título dedicado a esta cooperación: el Título VI «Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior» (artículos K a K.9). Ya, con anterioridad, el artículo B TUE, entre los objetivos de la Unión, señaló el de «desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior», que tendría su plasmación en el Título citado. Dos Declaraciones que figuran en el Acta Final de la Conferencia (las números 31, relativa al asilo y 32, relativa a la cooperación policial) explicitan las intenciones del Consejo y de los Estados miembros sobre esta materia, como bien se ha escrito⁸.

⁶ «Visados, asilo, inmigración...», cit., pp. 186 y 187.

⁷ Vid. QUEL LOPEZ, Fie, «Análisis de las reformas en el espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza», *RDCE*, n° 9, 2001, pp. 117-144.

⁸ CLOOS, J., REINESCH, G. VIGNES, D. y WEYLAND, J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, 2' ed., Bruylant, Bruselas, 1994, pp. 495-496.

Formaban parte de este tercer pilar, a tenor de la preceptuado en el artículo K. 1, los ámbitos de «interés común» siguientes:

1. La política de asilo.
2. Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
3. La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países.
4. La lucha contra la toxicomanía.
5. La lucha contra la defraudación a escala internacional.
6. La cooperación judicial en materia civil.
7. La cooperación judicial en materia penal.
8. La cooperación aduanera, y
9. La cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema e intercambios de información dentro de una oficina Europea de Policía (Europol).

Los medios jurídicos de que se dotó para actuar sobre los ámbitos referidos venían establecidos en el artículo K.3.

La cooperación se traducía, en primer lugar, en una información y consulta mutua entre los Estados miembros en el seno del Consejo, con objeto de coordinar su acción.

En segundo lugar, el Consejo podría –a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, según la materia de que se tratara– adoptar posiciones comunes, acciones comunes y celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales y adoptar medidas de aplicación de los mismos.

Al mismo tiempo, dotaba a este pilar intergubernamental de una estructura orgánica, similar a la del segundo pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuyo órgano más representativo era el Comité de Coordinación, regulado en el artículo K.4, compuesto por altos funcionarios y que tendría como funciones, además de la de coordinación, la de formular dictámenes dirigidos al Consejo, a petición de éste o por iniciativa propia; y contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias propias de este pilar, así como en las materias contempladas en el artículo 100 C TCE (política común de visados), en las condiciones establecidas en el artículo 100 D de dicho Tratado.

Además, debe destacarse que en virtud de este Tratado una parte, aunque mínima, de esta materia se comunitarizó. Me refiero a la política común de visados que se prescribió en el artículo 100 C TCE.

Y, por último, hay que subrayar que el artículo K.9 TUE estableció lo que se ha dado en denominar una «pasarela comunitaria», que permite comunitarizar los contenidos recogidos en este Título si el Consejo así lo decide por unanimidad, a inicia-

tiva de la Comisión o de un Estado miembro. Del mismo modo que el apartado 6 del artículo 100 C TCE, con un sentido prácticamente idéntico al del precepto del TUE que acabamos de citar y al que –lógicamente– remite, indica que las disposiciones del presente artículo se aplicarán a otros asuntos, si así se decidiera en virtud del artículo K.9 de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, sin perjuicio de las condiciones de votación determinadas al mismo tiempo.

En síntesis, como ha escrito MARIÑO MENÉNDEZ⁹, el régimen del TUE significó el establecimiento como objetivo de la Unión, imprecisamente formulado, del desarrollo de una cooperación más estrecha en los ámbitos de justicia e interior (artículo B TUE); la conversión en materia de competencia comunitaria de la política común de visados (artículo 100 C TCE); la articulación de un procedimiento *ad hoc para* la posible comunitarización de otros asuntos de justicia e interior (artículo 100 C.6 TCE y K.9 TUE); y la inclusión en el TUE de un Título VI que contiene las disposiciones que rigen la cooperación en los ámbitos de justicia y en los asuntos de interior» (artículos K a K.9)

Las críticas que recibió esta regulación que acabamos de exponer de manera sucinta no se hicieron esperar. Desde la doctrina, se ha señalado, por ejemplo, que la redacción de sus disposiciones, el contenido de las mismas y, en definitiva, la propia configuración del Título no eran acertadas a la hora de reflejar y proyectar la cooperación en estas materias¹⁰. Y el Grupo de Reflexión encargado de la preparación de la CIG'96 (Grupo Westendorp) también reclamó la necesidad de reformar el tercer pilar de Maastricht¹¹, lo que se llevó a cabo en el Tratado de Amsterdam de 16 y 17 de junio de 1997.

Así es, la citada norma de Derecho originario, como trataremos de explicar, supone una auténtica refundición de esta materia¹². Desaparece la CAJI y aparece o, mejor dicho, resta la Cooperación Policial y Judicial en materia penal (CPJ). El nuevo Título VI TUE cambia de denominación (pasa a denominarse «Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal») y de contenidos, que se verán sensiblemente mermados al comunitarizarse buena parte de los que integraban la CAM en un nuevo Título IV TCE, que lleva por rúbrica «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas»¹³.

⁹ MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO, «Una Unión al servicio del ciudadano: (11) Un espacio de libertad, seguridad y justicia», *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. I, dirigido por Marcelino Oreja Aguirre, coordinado por FRANCISCO FONSECA MORILLO, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 256.

¹⁰ DIAZ BARRADO, Cástor Miguel, «La cooperación policial y judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n° 186, 2000, p. 70.

¹¹ Puede verse en *Conferencia Intergubernamental 1996 (CIG 96)*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, diciembre 1995, pp. 19-27.

¹² En este sentido, VALLE GÁLVEZ, Alejandro, «Tercer Pilar y Schengen», *RDCE*, n° 3, 1998, pp. 41-78.

¹³ Un comentario a este Título puede verse en ZAMORA CRESPO, Mara, «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, coordinador Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, Lex Nova, Valladolid, I 1999, pp. 109-134.

La nueva regulación que se contiene en este Tratado respecto a la materia que analizamos tiene como principales datos a destacar los siguientes:

En primer lugar, el artículo 2 TUE establece, entre los objetivos de la Unión, «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia». Es decir, se fija ya con claridad –y no de la forma imprecisa como lo hacía la anterior versión el TUB– la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia, como política de la Unión. Se trata –como ha escrito MARIÑO MENÉNDEZ¹⁴– de un objetivo global de la Unión Europea en sus diferentes vertientes

En segundo lugar, los ámbitos de libre circulación de personas, controles en las fronteras exteriores, asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países y cooperación judicial en materia civil, que antes –como hemos expuesto– pertenecían a los ámbitos de interés común regulados en el Título VI del Tratado de Maastricht, pasan a integrarse en el TCE, en el nuevo Título IV, si bien con una serie de limitaciones y peculiaridades, así como unas formas de actuación que le aproximan bastante a la cooperación intergubernamental. Y, asimismo, se establece un plazo de cinco años para ir asumiendo las competencias en estas materias, esto es, la asunción de materias no se produce con la entrada en vigor del Tratado, sino de manera gradual. De la misma manera que las reglas de adopción de decisiones establecidas con carácter general en el Tratado no se aplicarán en estas materias sino hasta transcurridos cinco años o, dicho en otros términos, las decisiones en estas materias se seguirían adoptando por unanimidad en el seno del Consejo. En suma, se establece un régimen especial, al menos durante un tiempo, que se sitúa entre la intergubernamentalidad y la supranacionalidad.

En tercer término, el Título VI TUE, como ya hemos adelantado, cambia de denominación y de contenidos.

El ámbito material de la CPJ está integrado:

- a) por la cooperación policial, que incluirá:
 - La cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos;
 - La recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obre en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales;

¹⁴ «Una Unión al servicio...», cit., p. 47.

– La cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial, y

– La evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada

b) Por la cooperación judicial en materia penal, que incluye:

– La facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con las causas y la ejecución de resoluciones;

– La facilitación de la extradición entre Estados miembros;

– La consecución de la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, en la medida necesaria para mejorar dicha cooperación;

– La prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros; y

– La adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

En cuarto lugar, se establece una nueva tipología de actos e instrumentos jurídicos (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y medidas de aplicación de decisiones, convenios y medidas de aplicación de los convenios) de que dispone el Consejo para dar efectividad a la cooperación policial y judicial en materia penal que se contempla en el artículo 34 TUE y que tendremos ocasión de analizar con detalle en un epígrafe posterior. En suma, se crea un sistema normativo propio o característico de este pilar, produciéndose un distanciamiento, necesario y conveniente, entre las técnicas normativas propias de la PESC y aquellas que corresponden a la CPJ¹⁵.

En quinto lugar, se contempla la intervención –hasta entonces prácticamente nula– del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en esta materia a través del establecimiento de un recurso prejudicial, un recurso de anulación y un procedimiento¹⁶ especial para la resolución de cualquier tipo de conflictos, según dispone el artículo 35 TUE.

En sexto lugar, se establece una nueva «pasarela comunitaria», en el artículo 42 TUE, que posibilita que las acciones de los ámbitos contemplados en el artículo 29 del mismo Tratado queden incluidas en el Título IV TCE. Esto es, se habilita a que el Consejo, por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parlamento Europeo, pueda trasladar las materias del Tercer Pilar al Pilar comunitario.

Y, por último, en virtud de un Protocolo anejo al Tratado, se integra el sistema de Schengen a la Unión Europea, salvo para Irlanda y el Reino Unido, y con algunas

¹⁵ DIAZ BARRADO, C. M., «La cooperación policial...», p. 77.

¹⁶ Sobre esta cuestión, *vid.*, por todos, BACIGALUPO SAGGESE, M. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., «La cooperación policial...», *cit.*, pp. 292-299.

excepciones a Dinamarca, que ni estaban vinculados ni desean estarlo a las disposiciones que integran este sistema, aunque se prevé que puedan solicitar en cualquier momento participar en alguna o en todas las disposiciones del acervo Schengen. Con esta incorporación se ha programado así la reunificación de dos sistemas jurídicos paralelos¹⁷.

El resultado es, pues, un Tercer Pilar completamente nuevo; un avance indiscutible en la integración europea en esta materia, si bien debe reconocerse —con DÍAZ BARRADO— que «no deja de suponer una codificación de la práctica en la materia y un intento de articular normativamente y consolidar institucionalmente un sector tan complejo de la cooperación entre los Estados miembros»¹⁸.

El Tratado de Niza, por su parte, no ha modificado *strictu sensu* las disposiciones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Sí se han visto alteradas en cuanto se han reformado otras normas que lo afectan. Así, al optarse por pasar un buen número materias a la mayoría cualificada el Tratado de Niza ha afectado a las disposiciones de los Títulos que pueden encuadrarse bajo la rúbrica general del objetivo señalado en el Tratado. Lo mismo ha sucedido al decidirse que un buen número de materias serán acordadas conforme al procedimiento de codecisión. O idéntico resultado se ha producido al cambiarse las reglas de la cooperación reforzada, suprimiéndose el veto para el establecimiento de tal sistema de actuación.

El Tratado de Niza, en la materia que a nosotros nos afecta, se ha limitado a completar el artículo 31 TUE al mencionar y describir las funciones de Eurojust. En efecto, el citado precepto contiene, ahora, un apartado 2, que es del tenor literal siguiente:

«El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust:

- a) Capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito,
- b) Impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol;
- c) Favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición.

Finalmente, el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 28 de octubre de 2004 y pendiente —como se conoce— de ratificación por los Estados miembros sitúa al espacio de libertad, seguridad y justicia entre los objetivos de la Unión (artículo I-3.2: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia»), lo ubica entre las competencias compartidas (artículo I-13.2) y lo regula en el Capítulo Cuarto de la Tercera

¹⁷ ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO, *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 234.

¹⁸ «La cooperación policial y judicial...», cit., p. 69.

Parte del Tratado (artículos III-158 a III-178), bajo la rúbrica de «Espacio de libertad, seguridad y justicia», recogiendo, con muy pequeñas variaciones, los contenidos de los Títulos IV TCE y VI TUE¹⁹.

III. ÁMBITO MATERIAL DEL «ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA»

El espacio de libertad, seguridad y justicia es hoy –recordémoslo– un objetivo general de la Unión, a tenor de lo preceptuado en el artículo 2 TUE, que abarca el conjunto de materias que directa o indirectamente afectan a la libre circulación de personas²⁰.

En la actualidad podemos afirmar que está formado por los contenidos o materias reguladas en los Títulos IV TCE y VI TUE y el *acquis* de Schengen. Se trata, pues de una realidad compleja.

En este epígrafe no nos interesa tanto desentrañar su contenido concreto, pues para ello basta una atenta lectura de las disposiciones que disciplinan, como resaltar su especial naturaleza jurídica.

No obstante, a efectos meramente didácticos señalemos que el Título IV comprende los ámbitos siguientes: libertad de circulación de personas, controles en las fronteras exteriores; asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países; y cooperación judicial en materia civil.

Y, por su parte el Título VI abarca la cooperación policial y judicial en materia penal con objeto de prevenir y luchar contra el racismo y la xenofobia, el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico ilícito de armas, la corrupción y el fraude.

El espacio de libertad, seguridad y justicia se sitúa, a mi juicio, a medio camino –sin que sea muy exacta la distancia, según las materias –entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad–. O, dicho en términos que –quizás– compliquen más el aserto que acabamos de formular, ni lo que se ha comunitarizado es plenamente comunitario, ni lo que resta intergubernamental responde con plenitud a esta característica. Expliquemos, en la medida de lo posible, esta afirmación.

El Título IV que forma parte de la Tercera Parte del TCE no sigue en su totalidad las reglas de la integración, sino que se encuadra en un marco *sui generis*, al menos, por lo que respecta al proceso de toma de decisiones y al control jurisdiccional.

Por lo que se refiere al proceso de adopción de decisiones, el Consejo decidirá a partir de las propuestas presentadas por la Comisión, como en el resto de materias

¹⁹ Sobre esta cuestión, *vid.*, por todos, DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel y OLMOS GUIPPONI, Maria, «El marco jurídico-constitucional del espacio de libertad, seguridad y justicia», *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro III, Enrique ÁLVAREZ CONDE y Vicente GARRIDO MAYOL (directores), Conseil Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant la blanch, Valencia, 2004, pp.1031-I 061.

²⁰ VALLE GÁLVEZ, A., «Tercer Pilar...», *cit.*, p. 48.

comunitarias; pero en ésta aquélla estará obligada a considerar toda solicitud de un Estado miembro de que presente una propuesta al Consejo, lo que no ocurre en el resto de materias. Previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo deberá decidir por unanimidad si se aplica el procedimiento de codecisión y votará, por mayoría cualificada la adopción de medidas en virtud de este Título, así como la adaptación de las disposiciones relativas al TJCE.

Y, por lo que respecta al control jurisdiccional, tampoco en esta materia el TJCE puede actuar como en el común de las materias comunitarias. El Título IV confiere competencias al órgano jurisdiccional de la Unión en las circunstancias siguientes:

– Un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, podrá pedirle que se pronuncie sobre cuestiones de interpretación de dicho Título o sobre la validez e interpretación de actos de las instituciones comunitarias, con fundamento en el Título señalado, si estima necesaria una decisión del TJCE para pronunciar su fallo.

– Asimismo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar del Tribunal que se pronuncie sobre cuestiones de interpretación de dicho Título o de actos basados en él.

También el TJCE tiene competencia para pronunciarse sobre las medidas o decisiones adoptadas para eliminar los controles sobre las personas (sean ciudadanos de la Unión o de terceros países) al atravesar las fronteras interiores.

Por su parte, el Título VI es, como ha dicho LINDE PANIAGUA, una especie de *tertium genus*²¹. Tiene una naturaleza distinta a la del Primer (comunitario) y Segundo (intergubernamental) Pilares. Todo un hallazgo de técnica jurídica –ha continuado escribiendo el autor citado²²– porque en el tercer pilar se dan los caracteres de lo gubernamental, de lo intergubernamental y de lo supranacional.

Si bien es cierto que el Título VI se sitúa –*prima facie*– en el ámbito de la cooperación intergubernamental y, por lo tanto, nos hallamos fuera del campo de lo comunitario, lo cierto es que esto no significa que necesariamente toda la materia deba desenvolverse en el marco de lo intergubernamental. Entre otras, su artículo 42 es prueba de esto que afirmamos, pues ha mantenido la presencia de una pasarela comunitaria con la finalidad de facilitar el traspaso a lo que ha quedado reducido el Título VI a la comunitarización; como también constituye una prueba de nuestra afirmación la intervención del TJCE en esta materia, a través de los recursos que hemos indicado, que no sucede en el otro pilar intergubernamental o –por mejor señalar– el pilar claramente *intergubernamental que es la política exterior y de seguridad común (PESC)*.

Finalmente, el acervo Schengen, que nació –como conocemos– en el ámbito de cooperación política entre los Estados miembros, al incorporarse en virtud del Proto-

²¹ LINDE PANIAGUA, Enrique, «Algunas consideraciones sobre el tercer pilar y la libre circulación de las personas en la Unión Europea», *Espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*, Ministerio del Interior. Madrid, 2002, p. 33.

²² *Ibidem*, p. 34.

colo, anejo al Tratado de Amsterdam, citado en líneas anteriores, a la Unión Europea, según las materias que trataba, algunas se han añadido al Título IV TCE y otras se han vinculado al Título VI TUE. Esto es, también el acervo Schengen se ha impregnado de esa naturaleza híbrida, a medio camino entre lo intergubernamental y lo supranacional.

IV. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA HACER EFECTIVO EL «ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA»

Corresponde que analicemos, en este último epígrafe, de qué instrumentos normativos disponen los órganos decisoriales de la Unión para hacer efectivo el objetivo contemplado en el artículo 2 TUE y los contenidos dispuestos en los Títulos IV TCE y VI TUE, que, como sabemos, conforman el denominado «espacio de libertad, seguridad y justicia».

1. Los actos normativos del pilar comunitario

Lógicamente, por la distinta naturaleza que tienen –como hemos visto– los Títulos que hemos indicado, aunque busquen la confluencia y, en consecuencia, participen de una naturaleza similar, las normas en las que se sustanciarán unos contenidos y otros serán distintas, como distinto también será el papel que corresponde a las Instituciones comunitarias o europeas en el cumplimiento, sin embargo, de idéntico objetivo.

Si nos referimos a la Comunidad Europea y, por tanto, al Título IV de su Tratado regulador que lleva por rúbrica «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», en cuanto forma parte del primer pilar, esto es, del pilar comunitario, las normas que podrán dictarse para el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en dicho Título son las previstas en el artículo 249 TCE, esto es, reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, si acaso con las particularidades que se expresan en el propio Título TCE.

Por resultar este tipo de actos normativos del ámbito comunitario suficientemente conocidos no merece la pena que procedamos aquí a su análisis, pues nos limitaríamos a efectuar una mera repetición de lo que ya ha sido suficientemente estudiado²³.

²³ La bibliografía que existe sobre estos instrumentos normativos es inabarcable. La mera referencia a las obras generales que se han ocupado de esta cuestión ya cubriría varias páginas. *Vid.*, por todos, MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERA, Diego, J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pp.327 y ss. y, con brillante síntesis, LINDE PANIAGUA, Enrique y MELLADO PRADO, Pilar, *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Colex, Madrid, 2005, pp. 143 y ss.

2. Los instrumentos normativos de la cooperación policial y judicial en materia penal

El Título VI TUE, esto es, el relativo a las «Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal» ha establecido sus propios instrumentos normativos. En concreto, su artículo 34, en su apartado 2, dispone lo siguiente:

«El Consejo dispondrá y fomentará, en la forma y según los procedimientos oportunos tal y como se establece en el presente título, la cooperación pertinente para consecución de los objetivos de la Unión. A tal fin, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, el Consejo podrá por unanimidad:

a) Adoptar posiciones comunes que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto;

b) Adoptar decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo.

c) Adoptar decisiones con cualquier otra fin coherente con los objetivos del presente título, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Estas decisiones serán obligatorias y no tendrán efecto directo; el Consejo adoptará por mayoría cualificada medidas que permitan aplicar estas decisiones a escala de la Unión;

d) Celebrar convenios, recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales. Los Estados miembros iniciarán los procedimientos pertinentes en un plazo que deberá fijar el Consejo.

Salvo que dispongan lo contrario, los convenios, una vez hayan sido adoptados por la mitad de los Estados miembros como mínimo, entrarán en vigor para estos últimos. Las medidas de aplicación de los convenios se aprobarán en el seno del Consejo por mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes».

Así pues, los instrumentos normativos que prevé son: las posiciones comunes, las decisiones marco, las decisiones y los convenios, sin olvidarnos de las medidas de aplicación de las decisiones y de los convenios y de los acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales. Analicemos cada uno de ellos.

2.1 Posiciones comunes

Las posiciones comunes son, como ha escrito MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES²⁴, el instrumento más típico de la cooperación intergubernamental y, sin duda, el de efectos jurídicos más tenues.

²⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, Javier, «La cooperación policial y judicial en materia penal (I): aspectos jurídicos e institucionales»,

El Tratado de Maastricht ya las contemplaba [artículo K.3.2-a)], pero ni las definía ni aclaraba su naturaleza y efectos jurídicos. Para conocer ante qué nos encontramos debíamos acudir al Título dedicado a la PESC y, más en concreto, a su artículo J.2 que indicaba que «los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes», fórmula que fijaba el objeto de las posiciones comunes, pues dictadas obligaban a los Estados miembros a concertarse en su orden interno y en su política exterior con lo decidido por el Consejo.

El vigente artículo 34.2.a) TUE define su eficacia y significado, aunque –a mi juicio– de manera bastante parca e insuficiente, ya que se limita a manifestar que se trata de actos que definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto. Las posiciones comunes permiten a las Instituciones europeas seguir los planteamientos políticos operativos de carácter general que se establezcan en las mismas y que se concretarán mediante otros instrumentos dispuestos en el mismo precepto que analizamos; y a los Estados miembros, a la hora de legislar sobre la misma materia, seguir las líneas o directrices que se hayan fijado en dicho Instrumento.

Una concreción de la eficacia de este tipo de instrumento normativo encontramos, como han observado oportunamente BACIGALUPO SAGGESE y FUENTETAJA PAS-TOR²⁵, en el artículo 37 TUE cuando señala que los Estados miembros, en las organizaciones y conferencias internacionales en las que participen, sostendrán las posiciones comunes adoptadas²⁶.

2.2. Decisiones marco

Una mera lectura de la letra b) del apartado 2 del artículo 34 TUE nos evoca de inmediato la directiva comunitaria²⁷. En efecto, este tipo de instrumento normativo comparte muchos de los caracteres que definen aquella.

En primer lugar, ambos tienen por finalidad aproximar las legislaciones o reglamentaciones de los Estados miembros.

Asimismo, ambos obligan en cuanto al resultado, pero dejando en libertad a las autoridades nacionales por lo que respecta a los medios y a las formas.

Lo que los diferencia es en relación al efecto directo, pues mientras las decisiones marco en ningún caso tendrán efecto directo, ya que así lo dispone de manera expresa *in fine* el precepto que comentamos: «No tendrán efecto directo», por el contrario, como conocemos, las directivas, por la interpretación que ha hecho el TJCE, bajo ciertas requisitos y cumpliendo determinados requisitos, tienen efecto directo.

²⁵ «La cooperación policial...», cit., p. 300.

²⁶ CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D. y WEYLAND, J., *Le Traité*, cit., p. 506, considera estas posiciones comunes como otro instrumento de cooperación intergubernamental distintas de las posiciones del artículo K.3.2.a) TUE, aunque no ofrecen ninguna razón que justifique esta posición.

²⁷ «Directivas desnaturalizadas» las ha denominado con acierto CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «La cooperación policial...», cit., p. 12.

CARRERA HERNÁNDEZ ha observado que el TJCE es competente para «pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez e interpretación de las decisiones marco» (artículo 35.1 TUE). Esto supone –escribe– admitir su alegación ante la jurisdicción nacional y, eventualmente, posterior conocimiento por parte de la jurisdicción comunitaria y, por tanto, contradecir su ausencia de efecto directo. Si queremos ser fieles a esa ausencia de efecto directo de las decisiones marco –continuará escribiendo– habría que negar su invocación por parte de los particulares ante cualquier autoridad pública, incluidos los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, ello no evitaría su aplicación de oficio en casos concretos. Es una forma indirecta de reconocer, a pesar de todo, que esas decisiones marco si van a poder generar derechos para los particulares que los jueces pueden hacer valer a su favor²⁸.

La argumentación, a mi juicio, es irreprochable y las consecuencias que se desprenden también, porque pese a la dicción tan categórica del precepto negando toda posibilidad de efecto directo a este instrumento normativo, lo cierto es que el mismo Tratado ha abierto el postillo para que, de manera indirecta, las decisiones marco puedan producir efectos directos.

2.3. *Decisiones y medidas de aplicación*

Para cualquier otro fin que no sea la aproximación de legislaciones, como dice de manera prácticamente unánime la doctrina siguiendo el dictado del artículo 34.2.c) TUE²⁹ y, como precisa MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES³⁰, también, diferente a la definición del enfoque sobre la Unión sobre un determinado asunto, el Consejo, por unanimidad, podrá adoptar decisiones.

Nos encontramos, pues, en presencia de un instrumento normativo que, a modo de cajón de sastre, puede ser empleado para cualquier fin coherente con los objetivos de la CPJ que no sean aquellos que ya disponen de acto normativo concreto.

Las decisiones, como las conocidas decisiones comunitarias, son obligatorias, pero, a diferencia de éstas, no tienen efecto directo, pues el propio artículo que analizamos así lo establece: «serán obligatorias y no tendrán efecto directo».

Ahora bien, teniendo presente, como en las decisiones marco, que también el TJCE puede intervenir a través de una cuestión prejudicial en virtud de lo dispuesto

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Vid.*, por todos, ELORZA CAVENGT, Javier y ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, Fernando, «La intensificación de la cooperación policial y judicial penal en el nuevo tercer pilar» *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998, p.106. Aunque alguna autora les otorga una función armonizadora sin que puedan contradecir lo dispuesto en las decisiones marco, lo que, en mi opinión, significa que también les está reconociendo un papel en materia de aproximación de legislaciones que no se compadece con lo que indica el Tratado. Me refiero a GUTIÉRREZ ZARZA, Ángeles, «Fuentes comunitarias del Derecho Procesal Español», *La Ley*, n° 5501, de 13 de marzo de 2002, p. 4.

³⁰ «La cooperación policial...», *cit.*, p. 2.

en el artículo 35.1 TUE, la misma argumentación y las mismas consecuencias que hemos señalado para aquellas decisiones consideramos de aplicación también a estas, siguiendo a Carrera Hernández³¹.

Las decisiones serán ejecutadas, si se precisa, a través de un tipo de actos jurídicos que sin mayor concreción el Tratado denomina «medidas», que servirán para aplicar estas decisiones a escala de la Unión. Estas medidas serán adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada.

2.4. *Convenios y medidas de aplicación*

Se trata de típicos instrumentos de cooperación intergubernamental que ya estaban previstos en el TUE desde la aparición del tercer pilar [artículo K.3.c)]. Estamos en presencia de verdaderos tratados internacionales, adoptados por el Consejo por unanimidad, quien recomendará su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales dentro de un plazo que fijará el propio Consejo, a tenor de lo que preceptúa la letra d) del artículo 34.2 TUE. Una vez que hayan sido ratificados serán obligatorios para los Estados miembros que los hayan suscrito.

Debido a la lentitud en el proceso de ratificación de los convenios, la disposición que comentamos –en su segundo párrafo– señala que salvo que dispongan lo contrario, los convenios, una vez hayan sido adoptados por la mitad de los Estados miembros como mínimo entrarán en vigor para estos últimos, lo que constituye, como ha afirmado MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES³², un mecanismo de flexibilidad en la toma de decisiones en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Del mismo modo, se establece –*in fine* de la disposición que acabamos de citar– que las medidas de aplicación de los convenios se aprobarán en el Consejo por mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes, relativizándose la regla de la unanimidad propia de la cooperación intergubernamental y avanzando tímidamente hacia mecanismos más cercanos a la integración³³.

2.5. *Acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales*

Si bien no todos los autores los mencionan entre los instrumentos normativos de la CPJ³⁴, el artículo 38 TUE, que se remite al artículo 24 del mismo Tratado, extien-

³¹ «La cooperación policial...», p. 13.

³² «La cooperación», cit., p.2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Vid.*, por ejemplo, CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. *op. cit.*, MARIÑO MENÉNDEZ, F., *op. cit.*; y ELORZA CAVENGT, J. y ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F., *op. cit.* BACIGALUPO SAGGESE, M. y FUENTETAJA PASTOR, J. A., «La cooperación policial...», p. 301, además de incluirlos justifican a la PESC como un instrumento complementario indirecto de la JAI, pues los problemas nominalmente «internos» que se afron-

de la peculiar e incierta vía convencional de la PESC al ámbito de la CPJ –como ha formulado MANGAS MARTÍN³⁵–, contemplando la posibilidad de celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales. En efecto, el artículo 24 TUE establece, en su apartado 4, que dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el Título VI.

Estos acuerdos son, claramente, de naturaleza intergubernamental y se adoptarán, por unanimidad, por el Consejo cuando se refiere a una cuestión en la que se requiera tal mayoría para la adopción de decisiones internas, mientras que será suficiente la mayoría cualificada cuando tenga por finalidad aplicar una posición común. Con todo, como muy bien ha expresado MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES³⁶, ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declara que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. En tal caso, los restantes miembros del Consejo podrán aprobar que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

tan en el seno del Tercer Pilar deben serlo con una perspectiva igualmente exterior, pues, por su naturaleza involucran a terceros Estados o, incluso, a toda la comunidad internacional.

³⁵ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones...*, cit., p.3 77.

³⁶ «La cooperación policial...», cit., p. 2.