

322
SEPTIEMBRE
2025

GENOCIDIO EN GAZA: la controversia jurídica de la inacción del Consejo de la Unión Europea

Domènec Ruiz Devesa, investigador sénior, CIDOB; abogado y exeurodiputado

*Este estudio amplía y completa una primera aproximación publicada en **Información**. El autor agradece los útiles comentarios realizados al borrador inicial por Julio Baquero, profesor de Derecho Constitucional de la Unión Europea en la Universidad Libre de Bruselas, y por Tomás de las Heras, funcionario jubilado de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO).*

Ante las graves violaciones de los derechos humanos en la Franja de Gaza por parte del Estado de Israel –crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y posiblemente genocidio— la Unión Europea (UE) y sus estados miembros tienen la obligación moral y jurídica de intervenir.

La inacción del Consejo de la UE afecta al ordenamiento jurídico de la Unión y a sus principios elementales, incluida la primacía de los derechos fundamentales. Así se establece en el articulado del Acuerdo de Asociación UE-Israel y en los Tratados Europeos.

Cualquier Estado miembro podría activar el recurso por inacción previsto en el artículo 265 TFUE.

de en este supuesto aplicarse de manera automática, amplia y absoluta. Existen al menos tres bases jurídicas que permiten plantear un recurso por inacción ante el TJUE: a) afectación a derechos fundamentales; b) necesidad de coherencia de la PESC con otras políticas comunitarias; y c) la revisión judicial de acuerdos internacionales mixtos y de su aplicación.

Afectación a derechos fundamentales

Crímenes contra la humanidad y posible genocidio

Desde el inicio de la ofensiva israelí sobre Gaza tras los atentados terroristas perpetrados por Hamás el 7 de octubre de 2023, un sinfín de órganos y agencias de las Naciones Unidas, ONGD y periodistas han denunciado graves y sistemáticas violaciones del derecho internacional humanitario (DIH) y de los derechos humanos por parte del Estado de Israel. La UE, en virtud de los Tratados y del **Acuerdo Euromediterráneo** de Asociación UE-Israel (firmado en 1995 y en vigor desde 2000), tiene la obligación no solo política y moral, sino también jurídica, de responder a esta serie continuada de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, de una magnitud, y desvergüenza en su comisión, difícilmente comparable.

Esto incluye el bombardeo indiscriminado de áreas civiles, desplazamiento forzado de la población y uso del hambre como arma de guerra. En este sentido, **la Corte Penal Internacional** (CPI) emitió el 21 de noviembre de 2024 órdenes de arresto internacional contra el primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, y su exministro de Defensa, Yoav Gallant, acusándolos del crimen

El argumento central de este artículo sostiene que, ante violaciones tan evidentes y graves de los derechos humanos como las que actualmente tienen lugar en la Franja de Gaza –incluyendo crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, y posiblemente genocidio—, la Unión Europea (UE) y sus estados miembros tienen una obligación jurídica de actuar con todos los medios a su alcance, según se establece en el **Acuerdo de Asociación UE-Israel** y los Tratados Europeos.

La excepción jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en cuanto al control de los actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no pue-

de guerra de inanición como método de guerra y de crímenes contra la humanidad –incluidos asesinato, persecución y otros actos inhumanos– cometidos en el marco de la ofensiva en Gaza entre el 8 de octubre de 2023 y el 20 de mayo de 2024.

Múltiples expertos en derechos humanos y relatores de Naciones Unidas han incluso calificado la ofensiva como un posible acto de genocidio. En particular, la relatora especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados, Francesca Albanese, **que declaró que existen «motivos razonables» para creer que se están cometiendo actos de genocidio conforme a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948.** Por su parte, la Asociación Internacional de Expertos sobre Genocidio afirmó que **se estaba cometiendo un genocidio.** El 16 de septiembre de 2025, una comisión internacional independiente de investigación de Naciones Unidas concluyó que **se estaba cometiendo un genocidio** en la Franja de Gaza.

Conviene recordar que la citada Convención de 1948 tiene por misión como su propio nombre indica, no

La UE, en virtud de los Tratados y del Acuerdo de Asociación UE-Israel, tiene la obligación política y moral, pero también jurídica, de responder a la continuada serie de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, y posiblemente genocidio, perpetrados por parte del Estado de Israel en la Franja de Gaza.

solo punir sino prevenir los genocidios. Los 27 estados miembros de la Unión son parte de este tratado. Además, la UE adoptó el **Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo**, de 7 de diciembre de 2020, relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, en cuyo ámbito se incluye el genocidio¹.

Asimismo, **la Corte Internacional de Justicia (CIJ)** de Naciones Unidas, en el marco del caso interpuesto por Sudáfrica contra el Estado de Israel en diciembre de 2023 por violación de la **Convención para la preven-**

ción y la sanción del delito de genocidio, y al que se han adherido estados como España, Irlanda, Turquía, o Colombia, dictó medidas provisionales el 26 de enero de 2024 en las que reconocía que los actos alegados por Sudáfrica eran susceptibles de caer en el marco de las disposiciones de la citada Convención, y ordenaba a Israel evitar actos genocidas y permitir el acceso de ayuda humanitaria.

La cláusula de derechos humanos del Acuerdo de Asociación y su incumplimiento

El artículo 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre la Unión Europea y el Estado de Israel establece literalmente: «Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspira sus políticas interiores y exteriores y *constituyen un elemento esencial* del presente Acuerdo». En consecuencia, el artículo 79 del propio Acuerdo ² habilita a tomar medidas en caso de violación de esta cláusula de carácter esencial, así como el propio **artículo 218.9** del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), según el

cual «El Consejo, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, adoptará una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un órgano creado por un acuerdo, cuando dicho órgano esté llamado a

adoptar actos que produzcan efectos jurídicos, con excepción de los actos que complementen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El 14 de febrero de 2024, los primeros ministros de España, Pedro Sánchez, y de Irlanda, Leo Varadkar, enviaron una **carta conjunta** a la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, solicitando que la Comisión examinara de forma urgente si Israel estaba cumpliendo sus obligaciones respecto a los derechos humanos contempladas en el Acuerdo de Asociación UE-Israel, en particular, la cláusula que exige respeto por los principios democráticos y los derechos huma-

1. En particular su artículo 2.1 (Materia objeto del reglamento): 1. «Se establecerán medidas restrictivas, de conformidad con el presente Reglamento, contra: (a) las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos responsables de, implicados en o asociados con violaciones graves de los derechos humanos o abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo, incluidos: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, las violaciones graves de los derechos humanos o abusos graves de los derechos humanos, tales como la tortura, la esclavitud, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la desaparición forzada de personas, las detenciones o arrestos arbitrarios; (b) las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con las personas, entidades u organismos a que se refiere la letra (a)».

2. «Si una de las Partes considera que la otra Parte ha incumplido una obligación dimanante del presente Acuerdo, podrá adoptar las medidas apropiadas. Antes de hacerlo, excepto en casos de especial urgencia, deberá facilitar al Consejo de Asociación toda la información pertinente necesaria para un examen exhaustivo de la situación con vistas a hallar una solución aceptable para las Partes. Al seleccionar las medidas, se dará prioridad a aquellas que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Estas medidas se notificarán inmediatamente al Consejo de Asociación y serán objeto de consultas en el seno de dicho Consejo si la otra Parte lo solicita».

nos como elemento esencial de la relación. En la carta, los mandatarios advierten sobre la gravedad de la ofensiva militar en Rafah, denuncian un alto número de víctimas civiles en Gaza y llaman a respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos; asimismo, piden que, si se concluyera que Israel está en incumplimiento, la Comisión proponga al Consejo medidas apropiadas al respecto. Sin embargo, en ese momento, la Comisión no realizó ningún seguimiento respecto a dicha iniciativa.

El 29 de agosto de 2024, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, solicitó a los estados miembros que consideraran imponer sanciones contra dos ministros israelíes, el de Seguridad Nacional, Itamar Ben-Gvir, y el de Finanzas, Bezalel Smotrich, **por sus declaraciones** calificadas como «mensajes de odio» hacia palestinos y por incitación que, según Borrell, podrían violar el derecho internacional humanitario. La propuesta no fue adoptada por la falta de consenso entre los estados miembros,

El 18 de noviembre de 2024, de nuevo, el alto representante **presentó ante el Consejo** de Asuntos Exteriores de la UE una propuesta para suspender el diálogo político con Israel, invocando la cláusula de derechos humanos del Acuerdo de Asociación UE-Israel, debido a «preocupaciones graves sobre posibles violaciones del derecho internacional humanitario en Gaza». Sin embargo, dicha propuesta no fue aprobada por los estados miembros, puesto que se exigía unanimidad y la mayoría decidió continuar manteniendo relaciones diplomáticas regulares con Israel.

Posteriormente, en junio de 2025, **el informe** elaborado por la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) concluyó, si bien con un lenguaje eufemístico, que Israel estaba vulnerando de forma continuada y grave dicha cláusula. Seguidamente, la actual alta representante, Kaja Kallas, propuso al Consejo de la UE el 14 de julio un **inventario de diez posibles acciones** para hacer frente a las violaciones del artículo 2 del Acuerdo de Asociación por parte de Israel, entre ellas: la suspensión total o parcial del acuerdo, la congelación del proceso de liberalización comercial, la suspensión del diálogo político, la restricción de visados (fin del visado libre), la interrupción de cooperaciones técnicas o científicas (como Horizonte Europa), embargos sectoriales (incluido el de armas) o sanciones individuales selectivas a varios ministros del gabinete israelí. Unos días más tarde, el 29 de julio, la Comisión Europea **anunció que proponía la suspensión** parcial

de la participación de entidades israelíes en Horizonte Europa, limitando el acceso al Acelerador del Consejo Europeo de Innovación (EIC), al considerar que existían dudas fundadas sobre el cumplimiento por parte de Israel del mencionado artículo 2. Para que esta medida entrara en vigor era necesario el respaldo del Consejo por mayoría cualificada, lo que, hasta la fecha, no se ha producido.

Más recientemente, el 17 de septiembre de 2025, la Comisión Europea, con la participación de la alta representante Kaja Kallas, **presentó al colegio de comisarios un paquete de propuestas** cuyo eje central es la suspensión parcial de las concesiones comerciales del Acuerdo de Asociación UE-Israel, como respuesta al incumplimiento del artículo 2. Las medidas propuestas incluyen, además de sancionar a ministros israelíes catalogados como «extremistas» (entre ellos Itamar Ben-Gvir y Bezalel Smotrich), sanciones contra colonos violentos, la interrupción del apoyo bilateral de la UE al Gobierno de Israel –exceptuando la cooperación con la sociedad civil israelí y con el memorial Yad Vashem– y la suspensión de las disposiciones comercia-

El 18 de noviembre de 2024, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, presentó ante el Consejo de Asuntos Exteriores una propuesta para suspender el diálogo político con Israel, invocando la cláusula de derechos humanos del Acuerdo de Asociación UE-Israel.

les del Acuerdo que otorgan preferencias arancelarias (*trade-related provisions*). Para que la suspensión de la dimensión comercial entre en vigor, sería necesaria una decisión del Consejo de la UE por mayoría cualificada, mientras que las sanciones personales requerirán unanimidad.

Hasta la fecha, sin embargo, el Consejo **no ha adoptado ninguna de estas medidas**, incurriendo así en un supuesto claro y continuado de inacción institucional. Hay que tener en cuenta que la obligación jurídica de actuar va más allá del Acuerdo de Asociación, pues forma parte del Derecho primario de la UE (es decir, de carácter constitucional). Diversos preceptos de los Tratados exigen actuar ante violaciones graves de los derechos fundamentales (**versión consolidada del TUE**, en particular los artículos 2, 3, 11, y 21 del TUE, y los artículos 205, y 220 del TFUE). Es esencial, en primer lugar, considerar el propio **artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**, el cual enumera los valores de la Unión –respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las per-

sonas pertenecientes a minorías– y debe orientar todas sus políticas.

Asimismo, **el artículo 3 del TUE** obliga explícitamente a la Unión no solo a respetar, sino a promover el derecho internacional como principio rector de su acción exterior, imponiendo a la Unión el deber de contribuir «al estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional», en especial de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. De forma concordante, su artículo 21.1 dispone que la acción internacional de la UE se basará en «el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional»³. Lo que se reitera en el artículo 205 del TFUE: «La acción de la Unión en la escena internacional con arreglo a la presente Parte se basará en los principios, se inspirará en los objetivos y se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones generales que figuran en el capítulo 1 del título V del Tratado de la Unión Europea».

Esta doble base normativa refuerza la conclusión de que la UE tiene obligaciones jurídicas ante violaciones masivas del derecho internacional humanitario, como las observadas en la Franja de Gaza⁴. Estas remisiones de la norma suprema del ordenamiento jurídico comunitario, junto con el Acuerdo de Asociación, obligan a

La UE tiene obligaciones jurídicas ante violaciones masivas del derecho internacional humanitario, como las observadas en la Franja de Gaza. La inacción del Consejo puede constituir una infracción del propio Derecho de la UE.

3. 1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su propia creación, desarrollo y ampliación, y que pretende promover en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. 2. La Unión definirá y desarrollará políticas y acciones comunes y trabajará por garantizar un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de:
- a) salvaguardar sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
 - b) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional;
 - c) preservar la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, de conformidad con los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como con los principios de la Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París;
 - d) fomentar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, en los planos económico, social y medioambiental, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
 - e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, incluso mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
 - f) contribuir a la elaboración de medidas internacionales para preservar y mejorar la calidad del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible;
 - g) prestar asistencia a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
 - h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.
4. A lo que hay que añadir, para mayor abundamiento, la obligación normativa que se deriva del ya citado Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020.

la Unión a orientar su acción para hacer efectivas todas las normas internacionales relativas a la protección de los derechos humanos. Así, la inacción del Consejo, si bien responde a una decisión política, trasciende la simple opción dentro del ámbito político y constituye un incumplimiento jurídico de varias disposiciones de su ordenamiento. Esto es así salvo que se considere legítimo abstenerse de utilizar todos los recursos disponibles –como la suspensión de las relaciones comerciales y del suministro de armas– ante la comisión de crímenes contra la humanidad, incluido un intento de puesta en práctica de limpieza étnica o genocidio. En este sentido, nos encontramos en el terreno de un acto debido por parte del Consejo, donde su discrecionalidad política operaría en la determinación de las medidas concretas a adoptar, pero no hasta el punto de no tomar ninguna decisión por razones de *realpolitik*, ya que tal omisión constituiría una infracción del propio Derecho de la UE.

Posibles vías ante el TJUE: los derechos como límite a la excepción jurisdiccional sobre la PESC

Dicho esto, establecer que existe una obligación jurídica de actuar ante un posible genocidio no sirve de mucho si dicha obligación, aunque claramente existe, no puede controlarse jurisdiccionalmente.

Aunque el TFUE limita la competencia del Tribunal de Justicia en materia PESC, de acuerdo con su **artículo 275**, esta exclusión no es absoluta, ya que dicho artículo espe-

cifica que «el Tribunal será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea», en consonancia con el artículo 24.1 del TUE. Según el TJUE, este artículo debe interpretarse restrictivamente para garantizar el equilibrio entre la tutela de los derechos y la autonomía de la acción exterior de la UE. Así, en **el caso Rosneft (C72/15), de 28 de marzo de 2017⁵**, el Tribunal de Justicia sostuvo que la exclusión de competencia judicial establecida en la PESC no puede interpretarse de forma amplia, ya que limitaría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 47 de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**)⁶. El Tribunal concluyó que la excepción jurisdiccional debe aplicarse

5. «El principio de la tutela judicial efectiva [...] exige que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC debe interpretarse de forma restrictiva».
6. «Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva ante un juez, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Se garantiza a toda persona la posibilidad de ser asesorada, defendida y representada. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre que dicha asistencia sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva».

restrictivamente, reservándose solo para los actos estrictamente políticos o estratégicos de la PESC. En cambio, las medidas restrictivas que afecten directamente a personas físicas o jurídicas –como sanciones económicas– son plenamente revisables, de modo que los particulares no queden desprotegidos frente a decisiones de la Unión en materia de acción exterior.

En el asunto **Elitaliana SpA / EULEX Kosovo (C439/13 P)**, el TJUE se declaró competente porque el litigio no cuestionaba decisiones puramente políticas ni militares, sino una controversia contractual derivada de un contrato de servicios de helicópteros celebrado por la **misión EULEX Kosovo**. El Tribunal sostuvo que cuando la Unión actúa en el plano administrativo o contractual, incluso en el marco de la PESC, sus actos están sujetos al control judicial según los artículos 263 y 340 TFUE, ya que se trata de la gestión de recursos de la UE y no de la definición de la política exterior en sí. Por su parte, en la **sentencia KD y KS versus Consejo y otros (C29/22 P y C44/22 P)**, el TJUE afirmó nuevamente su competencia pese al marco de la PESC, al tratarse de una acción por daños derivada de omisiones de la misión EULEX Kosovo que afectaban directamente a los derechos fundamentales de los demandantes. El Tribunal consideró que esas omisiones administrativas no constituían decisiones políticas, sino actuaciones ejecutivas susceptibles de revisión jurídica, distinguiendo entre los actos políticos o estratégicos de la PESC, que permanecen fuera de control judicial, y los actos administrativos o ejecutivos que afectan a derechos individuales, que sí pueden ser objeto de recurso. Además, reiteró que excluir el control judicial habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el **artículo 47** de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

En el caso que se analiza, es evidente que la omisión del Consejo ante las violaciones graves de derechos en la Franja de Gaza tiene consecuencias directas sobre la vida, la integridad y la protección jurídica de las personas afectadas; derechos también cubiertos por la Carta. Pero al mismo tiempo, la decisión (o falta de decisión) sobre medidas sancionadoras hacia el Estado de Israel constituiría un acto de naturaleza estratégica o política que, según el Tribunal, seguiría exento aun afectando a derechos fundamentales. De hecho, el Abogado General en **KD y KS** sugirió que los derechos fundamentales y, en particular, la Carta de Derechos Fundamentales, deberían operar como límite absoluto a la exención de competencia prevista en el artículo 275 TFUE, permitiendo el control incluso de actos políticos o estratégicos cuando afectarían gravemente a dichos derechos.

No obstante, el TJUE mantuvo una posición más prudente, reafirmando la línea de *Rosneft* y *Elitaliana*: la excepción jurisdiccional de la PESC debe aplicarse restrictivamente, pero sigue excluyendo el control de los actos de naturaleza política o estratégica, aunque puedan incidir sobre derechos fundamentales. En los tres casos, el Tribunal pudo ejercer su competencia precisamente porque los actos impugnados se calificaron como ejecutivos o administrativos, y no como decisiones políticas en sentido estricto. Una doctrina, sin embargo, que el TJUE podría revisar ante la gravedad del caso que nos ocupa⁷. En conclusión, ningún acto ni omisión puede quedar exento de control judicial cuando afecta de manera directa a derechos fundamentales, especialmente en el contexto de violaciones graves de derechos humanos derivadas de la aplicación de acuerdos internacionales.

Coherencia de la PESC con otras políticas comunitarias

Existe una base jurídica adicional para la intervención del TJUE ante la grave situación de violación de derechos humanos en la Franja de Gaza. El artí-

Es evidente que la omisión del Consejo ante las violaciones graves de derechos en la Franja de Gaza tiene consecuencias directas sobre la vida, la integridad y la protección jurídica de las personas afectadas; derechos también cubiertos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

culo 40 TUE establece que la aplicación de la PESC no puede menoscabar el ejercicio de las competencias de la Unión previstas en los artículos 3 a 6 del TFUE, es decir: «La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance de las atribuciones de las instituciones tal como están definidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del TFUE. (...) De igual modo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance de las atribuciones de las instituciones tal como están definidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión con arreglo al presente capítulo».

7. Sobre este debate, véanse entre otros: *Lonardo* (2024: 267-275) y *Heliskoski* (2023: 29-51).

Entre dichas atribuciones se encuentra la ayuda humanitaria ([artículo 4.4 del TFUE](#))⁸, regulada asimismo en el [artículo 214 TFUE](#)⁹, que define la acción exterior de la Unión en materia de socorro y protección de poblaciones civiles víctimas de conflictos. La inacción del Consejo frente al bloqueo sistemático de la ayuda humanitaria por parte de Israel en la Franja de Gaza supone una colisión directa entre la PESC y esta política común, lo que vulnera el principio de coherencia institucional. Es evidente que la ausencia de decisiones por parte del Consejo en cuanto a medidas de presión eficaces sobre el Estado de Israel impide el despliegue de la ayuda humanitaria en la Franja de Gaza.

Idéntica situación se encontraría la competencia comunitaria en política comercial. Esta política, de competencia exclusiva de la Unión –artículo 3.1.e TFUE: «1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes (...) e) la política comercial común», que también se incluye en el ámbito del artículo 40– debe estar en consonancia con los valores fundamentales de la acción exterior que se han establecido, en particular, el respeto de los derechos humanos. El mantenimiento de relaciones comerciales plenas con un

La inacción del Consejo frente al bloqueo sistemático de la ayuda humanitaria por parte de Israel en la Franja de Gaza supone una colisión directa entre la PESC y esta política común (artículo 4.4 del TFUE). Idéntica situación se encontraría la competencia comunitaria en política comercial.

Estado que incurre en violaciones masivas del derecho internacional humanitario vulnera dicha coherencia, y también contribuye a no poder desplegar eficazmente la ayuda humanitaria, como ya se ha mencionado.

En este contexto, el [artículo 215 TFUE](#) faculta al Consejo a adoptar, por mayoría cualificada, medidas restrictivas, incluida la suspensión de acuerdos comerciales, como medio para responder a las infracciones de los valores esenciales que inspiran la política exterior y co-

mercial de la Unión, siempre que exista una decisión previa del Consejo que, en el caso analizado, es la que se está omitiendo: «Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo» (artículo 215.1 TFUE).

En conclusión, dado que el artículo 275 TFUE sí reconoce competencia al Tribunal para controlar el respeto del artículo 40 TUE por parte de acto u omisiones de la PESC, esta circunstancia habilita una vía jurisdiccional específica para impugnar la inacción del Consejo en defensa del respeto del Derecho primario de la Unión.

El control jurisdiccional sobre los acuerdos internacionales y su aplicación

El TJUE ostenta la competencia para ejercer control jurisdiccional, de conformidad con los [artículos 216\(2\) del TFUE](#) («Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los estados miembros»), en conexión con el [artículo 19 del TUE](#) («El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal

General y tribunales especializados. *Velará por el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados*) y el ya citado principio de tutela judicial efectiva (artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales). Asimismo, la jurisprudencia del TJUE ha confirmado que los Acuerdos de Asociación celebrados por la Unión están sujetos a control jurisdiccional, tanto respecto de su validez como de su interpretación.

En [Consejo c. Frente Polisario](#) (C104/16 P, EU:C:2016:973), el Tribunal admitió el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión del Consejo que autorizaba la celebración del Acuerdo agrícola entre la UE y Marruecos, por afectar potencialmente a derechos de terceros y al cumplimiento del derecho internacional, doctrina reiterada en [C266/16 Western Sahara Campaign UK](#) (EU:C:2018:118), relativa a los Acuerdos de Asociación y de Pesca entre la UE y Marruecos. Por su parte, en [X/Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank](#) (C549/22, EU:C:2023:XXX), el Tribunal abordó la interpretación de disposiciones de un Acuerdo de Asociación en el marco de la aplicación de derechos individuales en los estados miembros, reite-

8. «En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya».

9. En concreto: «1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. 2. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación».

rando que tales acuerdos forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión y son susceptibles de interpretación judicial.

En consecuencia, el Acuerdo de Asociación UE-Israel, que incluye capítulos de comercio, cooperación científica, económica y social, así como una cláusula de derechos humanos, en lo que respecta a su ejecución y aplicación (o falta de esta) estarían sometidas al control del TJUE. Dicho en otras palabras, la inacción del Consejo conduce en sí misma a violar el artículo 2 del Acuerdo que señala que el respeto a los derechos humanos es parte esencial del Acuerdo, lo que sin duda puede y debe ser objeto de control jurisdiccional.

Por todo ello, es posible activar el recurso por inacción previsto en el artículo 265 TFUE, al existir una obligación jurídica clara de actuar y una falta de acción que afecta al ordenamiento jurídico de la Unión y a sus principios elementales, incluida la primacía de los derechos fundamentales. Este recurso podría ser interpuesto por cualquier Estado miembro contra el Consejo.

Referencias bibliográficas

Heliskoski, Joni. «*Made in Luxembourg: The Fabrication of the Law on Jurisdiction in CFSP Matters*». *European and Western Legal Review*, n.º. 1 (2023), p. 29–51 (en línea) <https://journals.uclpress.co.uk/ewlr/article/pubid/EWLR-2-3/>

Lonardo, Luigi. «How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy: KS and KD v Council and Commission». *European Papers*, vol. 9, n.º. 1 (2024), p. 830–844 (en línea) https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2024_I_017_Luigi_Lonardo_00786.pdf