



TEMA CENTRAL

La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Manuel Cienfuegos Mateo

Resumen

El objeto de este estudio es analizar los problemas que suscita la celebración de los acuerdos internacionales con el vigente Tratado UE de Niza (2001) y los cambios que opera el Tratado constitucional, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, todavía en su fase de ratificación por los Estados miembros. Todo ello desde la perspectiva de los actores que intervienen, los procedimientos internos de deliberación y de decisión, y las relaciones entre ellos.

Palabras claves: capacidad de la Unión Europea para celebrar acuerdos internacionales; procedimientos de conclusión de acuerdos comunitarios en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; problemas y evolución.

Abstract

The object of this study is to analyze the problems arising out of the celebration of the international agreements with the current European Union Treaty of Nice (2001) and the changes that operates on the constitutional Treaty, signed in Rome the 29th of October 2004, which is still in its phase of ratification by the Member States. The analysis is made from the perspective of the actors who take part in, the internal procedures of deliberation and decision, and the relations among them

Keywords: treaty making power of the European Union; processes of conclusion of communitarian agreements in the European Union Treaty and the European Constitution Treaty; problems and evolution.

1. Introducción

La celebración de acuerdos internacionales por las Comunidades Europeas constituye uno de los temas recurrentes que ha suscitado más debate doctrinal debido, en buena medida, a los numerosos y complejos interrogantes que plantea, así como a su continua evolución a lo largo del tiempo. La creación de la Unión Europea no ha hecho sino avivar el interés por el tema, en la medida en que adiciona cuestiones nuevas.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

El objeto de este estudio es analizar los problemas que suscita la celebración de los acuerdos internacionales con el vigente Tratado UE de Niza, de 26 de febrero de 2001, y los cambios que opera el Tratado constitucional, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, todavía en fase de ratificación por los Estados miembros. Todo ello desde la perspectiva de los actores que intervienen, los procedimientos internos de deliberación y de decisión, y las relaciones entre ellos.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por acuerdo internacional se entiende “*todo compromiso adoptado por sujetos de Derecho internacional que tenga fuerza vinculante, cualquiera que sea su calificación*” (Dictamen TJCE 1/75, de 11 de noviembre de 1975). Se trata de una definición coincidente con la de tratado internacional en el sentido del artículo 2 de las Convenciones de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y 1986.

2. La conclusión de acuerdos internacionales en la Unión Europea en la actualidad

El *ius ad tractatum* de la Unión Europea está regido por las reglas de esta Organización, tal como recuerda el artículo 6 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, y aparece delimitado por el principio de la especialidad, de tal suerte que ha de ejercerse dentro del marco fijado por el sistema y los objetivos de los Tratados constitutivos. Pero su capacidad de vincularse convencionalmente es muy superior al de cualquier otra Organización internacional, como corresponde naturalmente a su grado superior de integración¹.

La celebración de acuerdos internacionales constituye sin duda “la manifestación más visible de la personalidad internacional de la Unión Europea, pues ha sido la más frecuentemente utilizada por esta Organización” (Cienfuegos, 2003: 207-208). Sin embargo, su régimen jurídico es enormemente complejo, entre otros motivos porque contempla la existencia de procedimientos especiales de muy diversa naturaleza al lado de un procedimiento general para la conclusión de tales acuerdos internacionales.

2.1. Las bases jurídicas

El procedimiento general para la conclusión de acuerdos internacionales por la Comunidad Europea viene regulado por el artículo 300 del Tratado CE (antiguo artículo 228 del Tratado CEE). Se trata de uno de los preceptos cuya fisonomía ha experimentado más transformaciones desde la creación de la Comunidad. El artículo

¹ La Unión Europea ha tejido una red de acuerdos internacionales tan amplia y variada por su naturaleza y alcance que no tiene sentido intentar una clasificación, ni mucho menos aún enumerarlos. Máxime cuando en la página web de la Unión Europea existe un apartado dedicado a las relaciones exteriores (http://europa.eu/pol/ext/index_es.htm) y la Comisión Europea publica cada cierto tiempo una lista -con comentarios sucintos- de los acuerdos celebrados por la Comunidad (por ejemplo, Dirección General de Relaciones Exteriores, *Analyse synthétique des accords qui lient la Communauté européenne à des pays tiers*, Bruselas, 1 de noviembre de 2003). Véase adicionalmente una tipología de los acuerdos comunitarios en Flaesch-Mougin, 1980.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

228 del Tratado CEE, de 25 de marzo de 1957, tenía tan sólo dos apartados, que se corresponden *grosso modo* con los apartados 1, 6 y 7 del vigente artículo 300 del Tratado CE, reproducido a continuación, que dispone de siete apartados. Y, de entrar en vigor el Tratado constitucional, el artículo III-325 que lo sustituye contará con once apartados. Ello ha permitido introducir cambios sustanciales que, en gran medida, han recogido la práctica de las instituciones comunitarias y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la vez que han dado respuesta a dudas e insuficiencias apuntadas por la doctrina.

Artículo 300 del Tratado CE (versión vigente, de 2001)

“1. En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquélla la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el presente apartado, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, excepto en los casos en los que el primer párrafo del apartado 2 dispone que el Consejo decidirá por unanimidad.

2. Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, la firma, que podrá ir acompañada de una decisión sobre la aplicación provisional antes de la entrada en vigor, y la celebración de los acuerdos serán decididas por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que sea necesaria la unanimidad para la adopción de reglas internas o se trate de uno de los mencionados en el artículo 310.

No obstante lo dispuesto en el apartado 3, se aplicarán los mismos procedimientos para la decisión de suspender la aplicación de un acuerdo y para el establecimiento de posiciones que deban adoptarse en nombre de la Comunidad en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar decisiones que surtan efectos jurídicos, excepto las decisiones que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

Se informará de forma plena e inmediata al Parlamento Europeo acerca de toda decisión adoptada con arreglo al presente apartado relativa a la aplicación provisional o la suspensión de acuerdos, o al establecimiento de la posición de la Comunidad en algún organismo creado por un acuerdo.

3. Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 133, el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 251 o el contemplado en el artículo 252 para la adopción de reglas internas. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se concluirán previo dictamen conforme del Parlamento Europeo los acuerdos contemplados en el artículo 310 así como los demás acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la

Comunidad y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251.

En caso de urgencia, el Consejo y el Parlamento Europeo podrán fijar un plazo para la emisión del dictamen conforme.

4. Al concluir un acuerdo, el Consejo, no obstante lo dispuesto en el apartado 2, podrá autorizar a la Comisión para que apruebe en nombre de la Comunidad las adaptaciones para



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

cuya adopción dicho acuerdo prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo, sometiendo, si procede, dicha autorización a condiciones específicas.

5. Cuando el Consejo tenga intención de celebrar acuerdos que impliquen enmiendas al presente Tratado, éstas deberán adoptarse previamente según el procedimiento previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

6. El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

7. Los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros”.

Como puede apreciarse, el artículo 300 del Tratado CE contiene un conjunto general de reglas procedimentales que afectan a la negociación, la conclusión y la aplicación de los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad Europea. Lo que significa que este procedimiento general no resulta aplicable para la Comunidad Europea de la Energía Atómica (artículo 101 del Tratado CEEA), ni en los dos pilares intergubernamentales, la política exterior y de seguridad común –PESC, en lo sucesivo- (artículo 24 del Tratado UE) y la cooperación policial y judicial penal (artículo 38 del Tratado UE). Además, junto al procedimiento general del Tratado CE coexisten procedimientos especiales para la celebración de determinados acuerdos internacionales en la misma Comunidad Europea, como son los casos de la política comercial común (artículo 133 del Tratado CE) y la política monetaria y cambiaria (artículo 111 del Tratado CE). Lógicamente el artículo 300 no opera tampoco respecto a los convenios entre Estados miembros mencionados en el artículo 293 del Tratado CE (fundamentalmente, acuerdos respecto a la supresión de la doble imposición, el reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales y laudos arbitrales, el reconocimiento recíproco de las sociedades y la protección de las personas, en todos los supuestos dentro de la Comunidad Europea) y el artículo 34 del Tratado UE (acuerdos en materia de cooperación judicial y judicial en materia penal)².

2.2. Problemas, cuestiones y carencias

La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea no está sometida a un tratamiento homogéneo al distinguirse entre un procedimiento general en la Comunidad

² Omitimos la reproducción de estos preceptos especiales porque son fácilmente accesibles en la página web de la Unión Europea, concretamente en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>. Más en general, para la evolución de los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales en la Unión Europea, véase Megret, 1965 y Melchior, 1966 (Tratado CEE de 1957); Rideau, 1992 (Acta Única Europea, de 1986); Schmitter, 1995 (Tratado UE de 1992), Kaddous, 2000 y Palomares, 1998 (Tratado UE de 1997); y De Walsche, 2005 (Tratado UE de 2001).



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Europea y diversos procedimientos especiales en la propia Comunidad Europea, en la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en los pilares intergubernamentales de la Unión Europea. Con las sucesivas reformas del Tratado UE se avanza hacia la uniformidad de los diversos procedimientos especiales para que, cada vez más, les sea aplicable el procedimiento común o, lo que es lo mismo, vayan desapareciendo sus peculiaridades³. Claro que, lamentablemente, todavía falta mucho camino por recorrer para conseguir ese procedimiento único, por lo que el procedimiento previsto por el artículo 300 del Tratado CE sigue siendo subsidiario de los procedimientos especiales.

Debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que son tantas las especificidades de cada procedimiento especial que, a veces, instauran un régimen jurídico excesivamente diferenciado del procedimiento general⁴. Es el caso, por ejemplo, del artículo 133 del Tratado CE, que regula el procedimiento para la celebración de acuerdos comerciales en la CE. Pues bien, este precepto constituye una de las disposiciones más complejas del Tratado CE tras las sucesivas reformas llevadas a cabo por el Tratado UE en Ámsterdam (1997) y Niza (2001), hasta el extremo de poder aseverar que el nuevo artículo 133 "sume al lector en una incómoda sensación de confusión", porque "la reforma es de envergadura, al menos aparente" y no queda claro "qué es lo que se ha modificado y el porqué de las alteraciones y añadidos", de tal suerte que "la sensación inmediata es de perplejidad" (García, 2001: pp. 1-3). Desde la perspectiva concreta del procedimiento de celebración de acuerdos internacionales, que es la que nos interesa en esta investigación, este precepto establece un procedimiento especial para los acuerdos comerciales que se diferencia del procedimiento general por los siguientes rasgos: 1) no es preceptiva la consulta del Parlamento Europeo, lo que no tiene razón de ser en una comunidad que se pretende de derecho porque la materia (comercial) no lo exige; 2) la decisión del Consejo de manifestar el consentimiento se toma por unanimidad en casos relevantes, como los acuerdos que afectan a diferentes aspectos del comercio de servicios y los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual, los que contengan disposiciones para las que se requiera la unanimidad para la adopción de normas internas o se refiera a un ámbito en el que la Comunidad no haya ejercido todavía sus competencias para adoptar normas internas y, finalmente, los acuerdos horizontales, en ciertos casos; 3) se descarta la competencia del Consejo para celebrar acuerdos

internacionales comerciales que incluyan disposiciones que excedan las competencias internas de la Comunidad, en particular cuando su corolario sea la armonización de los

³ Vid., como ejemplos también de esta tendencia hacia la uniformidad, la Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1969, relativa a la progresiva uniformidad de los acuerdos relativos a las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países y la negociación de los acuerdos comunitarios, *DOCEE* L 326, de 29 de diciembre de 1969; y la Resolución del Consejo de 24 de junio de 1999, relativa a la gestión de los acuerdos de reconocimiento mutuo, *DOUEC* 190, de 7 de julio de 1999, y que se aplica también a la negociación y la conclusión de estos acuerdos.

⁴ De todos modos, y con una perspectiva general, cabe indicar que, con la excepción de los acuerdos de la CEEA, la Comisión Europea (y, en menor medida, el Parlamento Europeo) ve mermadas en estos procesos especiales las prerrogativas de que disfruta en el procedimiento común de celebración de acuerdos internacionales.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

ordenamientos nacionales en ámbitos internos en los que el Tratado excluya tal armonización; y, 4) los acuerdos sobre servicios culturales y audiovisuales, educación, servicios sociales y salud humana son negociados y concluidos conjuntamente por la Comunidad y los Estados⁵.

Pasando a continuación al procedimiento general (artículo 300 del Tratado CE), hay que censurar el hecho de que no establece una regulación completa, desde el momento en que su aplicación ha de combinarse en cada caso con los preceptos concretos que fundamentan la competencia de la Comunidad para celebrar un determinado acuerdo internacional (por ejemplo, el artículo 111 del Tratado CE si se trata de un acuerdo cambiario). Ello suscita problemas de calificación no siempre fáciles de resolver, toda vez que obliga a estar atento al contenido del acuerdo -criterio material- y no a su denominación -criterio formal- (Remiro, 1997: 214-215). No pasaría nada si no fuera porque, con demasiada frecuencia, el contenido de un acuerdo trasciende lo propio de un artículo concreto y es preciso recurrir a diversas bases jurídicas. A la inversa, otras veces se observa en la práctica que el contenido de acuerdos celebrados sobre bases jurídicas distintas es similar, a pesar de que, según hayan sido invocadas unas u otras, habrá sido distinto el régimen de participación de las instituciones de la Unión Europea en lo que respecta a la regla de votación del Consejo, la intensidad de la consulta del Parlamento Europeo, etcétera.

Esta situación no tiene mucho sentido. Además, la dificultad que supone llevar a cabo esta operación de determinación de las bases jurídicas de un acuerdo internacional es causante, en parte, del vasto e intrincado contencioso sobre las mismas ventilado ante los Tribunales de Justicia comunitarios para mantener el equilibrio interinstitucional, ya que la elección de una base jurídica fundamenta la competencia comunitaria y condiciona la participación de unas y otras instituciones comunitarias y el sistema de votación aplicable en cada caso⁶.

En tercer lugar, para la celebración de acuerdos internacionales, el actual artículo 300 del Tratado CE mantiene en lo esencial el clásico *modus operandi* comunitario para la toma de decisiones internas, según el cual la Comisión propone (es quien negocia) y el Consejo decide (es quien vincula a la Comunidad), tras consultar al Parlamento Europeo. La Comisión ocupa un lugar relevante durante la negociación, mientras que para la manifestación del consentimiento está el Consejo. Entre ambos se ha posicionado el Parlamento Europeo, llamado a intervenir cada vez más en la celebración de acuerdos internacionales, pero cuya función sigue siendo esencialmente consultiva. La función del Tribunal de Justicia no ha experimentado

⁵ Para la evolución del artículo 133 del Tratado CE, González, 1997 y Schmitter y Smits, 2005.

⁶ Vid. especialmente la STJCE de 26 de marzo de 1987 (asunto 45/86, *Comisión c. Consejo*, Rec. 1987, p. 1493), en la que se cuestionaba la doble base jurídica (antiguos artículos 113 y 235 del Tratado CEE, hoy en día artículos 133 y 308 del Tratado CE) utilizada por el Consejo para establecer el sistema comunitario de preferencias generalizadas en las relaciones con terceros países. El Tribunal de Justicia falló que el artículo 113 atribuía la competencia necesaria, de manera que el Consejo no debía haberse basado también en el artículo 235.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

cambio alguno, pues tanto hoy como ayer es llamado a ejercer un control de conformidad del acuerdo con los Tratados a instancias de las otras instituciones comunitarias y los Estados miembros, que sólo le consultan en contadas –pero relevantes- ocasiones, concretamente 17 veces en toda su historia.

Cabe incidir en la posición de la Comisión para deshacer equívocos frecuentes. En la actualidad aparece formalmente sometida en su actuación a un control mucho más acusado que en el pasado, dada la previsión de unos comités especiales que le asistirán y la existencia de unas directrices de negociación aprobadas por el Consejo. Sin embargo, en la práctica no hay tanta alteración porque una gran parte de los acuerdos celebrados por la Comunidad afectan directamente a materias comerciales, y para ellos ya existía esta previsión en el antiguo artículo 113 del Tratado CEE. Ello quiere decir que se ha generalizado un régimen que ya existía. Y el papel más decisivo del Parlamento Europeo en la conclusión de determinados acuerdos de la Comunidad afecta poco a la Comisión porque, en lo que a ella respecta, sigue estando sólo obligada a informarle adecuadamente de lo negociado. Otra cosa es que la información de la Comisión al Parlamento deba rendirse en un mayor número de acuerdos.

Conviene además reforzar los poderes de la Comisión en materia convencional. La visión general del artículo 300 del Tratado CE pone de relieve que las principales prerrogativas son poseídas por quien representa la legitimidad estatal (el Consejo), que maneja a su antojo la celebración de acuerdos internacionales, ya que es quien decide si autoriza la apertura de las negociaciones, determina cómo quiere el contenido de las directrices de negociación, sujeta a la Comisión a la supervisión de unos comités especiales, decide si manifiesta el consentimiento de la Comunidad, etcétera. En el caso de los acuerdos mixtos su presencia es todavía más acusada porque los Estados miembros intervienen directamente al lado de la Comisión. Para facilitar el ejercicio de sus prerrogativas se ha acabado imponiendo la razonable regla general de la mayoría cualificada, con lo que se conjura el riesgo de que sea bloqueado un acuerdo por motivos que afecten exclusivamente a un Estado miembro. Ahora bien, examinada la relación entre el Consejo y la Comisión serían muy razonables ciertas reformas, por lo menos para simplificar el procedimiento de negociación (y, dentro del mismo, la aprobación de las directivas negociadoras) y atribuir nuevos poderes a la Comisión para concluir por sí misma un acuerdo. Habría así mejor correspondencia con las funciones ejecutivas de esta institución dentro de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo constituye un supuesto especial porque sus limitadísimos poderes en el origen de las Comunidades Europeas se han ido incrementando progresivamente y, por lo general, de manera satisfactoria, rebajando así el desequilibrio institucional en materia convencional. Aunque todavía esté lejos de la preeminencia incontestable del Consejo en este ámbito, que sólo en determinados casos es perfectamente comprensible (por ejemplo, en relación con la PESC). Habría que arrogar, por ello, al Parlamento Europeo nuevos poderes de dictamen conforme, reforzar su intervención en la aplicación provisional y la suspensión y, sobre todo, eliminar la injustificable ausencia formal de control parlamentario en los acuerdos comerciales. Que ello suponga introducir nuevos elementos de rigidez en el sistema vendría compensado largamente por la legitimidad democrática que aporta a la Unión.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Y, adicionalmente, serviría para la igualación de los poderes convencionales del Parlamento Europeo con los que poseen los Parlamentos nacionales⁷.

Hay que tener en cuenta, a mayor abundamiento, que buena parte de los acuerdos negociados por la Comisión requieren igualmente el consentimiento de los Estados miembros, por sobrepasar la competencia exclusiva de la Comunidad, basándose en la técnica del acuerdo mixto. Los bien conocidos problemas que suscita el recurso a la *mixtura* (sea la mixtura pura o la mixtura interpilar) impulsan a la Comisión a desempeñar su función negociadora con exquisito cuidado en el contexto de un control intensificado. Buen exponente de ello es el enrevesado sistema de representación de la Comunidad ante las Organizaciones internacionales en las que se negocian los principales acuerdos y en las que, por lo general, participan simultáneamente los Estados miembros y la Comunidad (bien sistematizado por Groux y Manin, 1984: 39-41, Flaesch-Mougin, 2005: 337-437 y Santos, 2002). Ello explica que el Tribunal de Justicia haya proclamado que el principio de unidad de representación internacional de la Comunidad exige una cooperación estrecha entre las instituciones comunitarias y sus Estados miembros (Dictamen TJCE 1/94, de 18 de noviembre de 1994), y haya precisado que hay que tener en cuenta quién está concernido por el objeto esencial del acuerdo en cada caso concreto para determinar si es la Comunidad o los Estados miembros quienes deben negociar o disponen del derecho de voto (STJCE de 19 de marzo de 1996, asunto 25/94, *Comisión c. Consejo*). En suma, deberían aprobarse nuevas reglas para regular *comme il faut* la celebración de los acuerdos mixtos (Garzón, 1997 y Helikoski, 2001).

Otras cuestiones pendientes tras el Tratado de Niza que no podemos más que enumerar en esta sede son las siguientes: 1) no está resuelto el tema de procedimientos y situaciones que requieren reglas (parcialmente, al menos) distintas, como la suspensión parcial; 2) la aprobación de una base jurídica propia para la celebración de los acuerdos horizontales, del tipo del artículo 310 bis del Tratado CE, barajada durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 que negoció el Tratado UE de Ámsterdam, finalmente desechada sin que se sepa a ciencia cierta por qué motivos.

En síntesis, con las sucesivas reformas de los Tratados se ha perfeccionado el régimen jurídico de celebración de acuerdos internacionales que existía en 1957, introduciendo progresivamente en el sistema elementos de racionalidad, transparencia

⁷ Nótese que el Parlamento Europeo exigió, en su resolución de 13 de marzo de 1997 relativa a la Conferencia Intergubernamental de 1996, de la que resultó el Tratado de Ámsterdam, que debía mejorarse notablemente su participación en la celebración de acuerdos internacionales y apuntaba como vía la generalización del procedimiento del dictamen conforme, en tanto sería una garantía democrática indispensable. Los Estados miembros no hicieron caso de esta petición, por lo que hoy en día el Parlamento Europeo posee menos competencias en relación con la celebración de acuerdos internacionales que los Parlamentos nacionales, puesto que –como regla– sólo puede emitir un dictamen preceptivo, mas no vinculante, mientras que los Parlamentos nacionales pueden en la mayoría de casos rechazar la autorización para la manifestación del consentimiento. Véase sobre el tema De Walsche, 2005: 97-98 y 104.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

y democracia. Pero todavía se suscitan interrogantes y afloran complicaciones de cierta entidad en su aplicación práctica, dada la falta de uniformidad y sistemática en la reglamentación de esta cuestión, llegando al paroxismo porque en cada uno de los Tratados se arbitra un régimen sustancialmente diferente (Pueyo, 2001: 2-3).

Veamos a continuación cómo afronta estos claroscuros el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 2004.

3. La celebración de acuerdos internacionales en el Tratado constitucional

El Tratado constitucional introduce reformas importantes en la celebración de acuerdos internacionales, sistematizando el conjunto de disposiciones dispersas anteriores en un capítulo único (el sexto) del título V, dedicado a la acción exterior de la Unión, compuesto por 4 artículos (artículos III-323 a 326), y concentrando las principales reglas relativas a la conclusión de acuerdos internacionales en un precepto (el artículo III-325).

Esta reagrupación tiende a que desaparezca la dualidad entre el procedimiento general y los procedimientos especiales, si bien no se logra por completo, fundamentalmente porque los acuerdos comerciales mantienen un régimen propio que, además, se regula en un capítulo distinto (el tercero del título V). En gran medida estas reformas se derivan de la atribución expresa de personalidad internacional a la Unión Europea (artículo I-7) y el derrumbamiento de la estructura basada en la distinción entre el pilar comunitario y los dos pilares intergubernamentales, por más que la PESC siga regida ampliamente por los rasgos gubernamentales actuales⁸.

3.1. Régimen jurídico

El artículo III-325 del Tratado constitucional establece el régimen jurídico general de la celebración de acuerdos internacionales:

Artículo III-325

“1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo III-315, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.

3. La Comisión, o el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión europea por la que se autorice la

⁸ Otros cambios introducidos por el Tratado constitucional quedan fuera del objeto de este trabajo, sin perjuicio de alusiones incidentales. Así, la asignación de nuevas funciones externas en el sistema institucional renovado (Dashwood y Johnston, 2004), la delimitación de las competencias exteriores de la Unión (Roldán Barbero, 2003) o su proyección exterior (Esteve y Pi, 2005).



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

apertura de negociaciones y designará, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.

5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión europea por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.

6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión europea de celebración del acuerdo. Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión europea de celebración del acuerdo:

a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes: i) acuerdos de asociación; ii) adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; iii) acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; iv) acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión, y v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial. En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación;

b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.

7. No obstante lo dispuesto en los apartados 5, 6 y 9, el Consejo, al celebrar un acuerdo, podrá autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. El Consejo podrá supeditar dicha autorización a condiciones específicas.

8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento. Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos de asociación y de los acuerdos previstos en el artículo III-319 con los Estados candidatos a la adhesión.

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, una decisión europea por la que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

11. Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con la Constitución de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo en caso de modificación de éste o de revisión de la Constitución”.

El procedimiento general de celebración de acuerdos internacionales viene acompañado de otras tres disposiciones relativas al *treaty making power* de la Unión y una cuarta dedicada a los acuerdos comerciales.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Por un lado, el artículo III-323, que establece una competencia general de la Unión para celebrar acuerdos internacionales y la sujeta a determinadas condiciones.

“1. La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos por la Constitución, esté prevista en un acto jurídico vinculante de la Unión o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

2. Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”.

Por otro lado, el artículo III-324, conforme al cual:

“La Unión podrá celebrar u acuerdo de asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales para establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.

En tercer lugar, el artículo III-326, precepto largo y detallado del que sólo daremos noticia en lo referente a los acuerdos de la unión económica y monetaria.

“1. No obstante lo dispuesto en el artículo III-325, el Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3 (...).

3. No obstante lo dispuesto en el artículo III-325, si la Unión tiene que negociar acuerdos sobre cuestiones referentes al régimen monetario o cambiario con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, decidirá el procedimiento de negociación y celebración de dichos acuerdos. Este procedimiento deberá garantizar que la Unión exprese una posición única. La Comisión estará plenamente asociada a las negociaciones”.

Finalmente, el artículo III-315 decreta lo que sigue en relación con los acuerdos comerciales:

“3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo III-325, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo. La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

4. *Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada. Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas.*

El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos: a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión; b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

5. *La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por la Sección 7 del Capítulo III del Título III y por el artículo III-325”.*

3.2. Valoración y crítica

El artículo III-325 del Tratado constitucional fue consensuado por la Conferencia Intergubernamental revisando el tenor literal del artículo III-227 del proyecto de Tratado constitucional que había sido aprobado por la Convención Europea en 2003⁹. El nuevo precepto constituye un avance significativo hacia el establecimiento de un procedimiento (realmente) común para la celebración de acuerdos internacionales en la Unión, ya que se aplica a los acuerdos de los antiguos pilares intergubernamentales y se aproxima un poco más la celebración de los acuerdos comerciales al procedimiento general. Si bien es sólo un paso adelante porque siguen existiendo reglas especiales para los acuerdos monetarios y cambiarios y los acuerdos comerciales.

Por lo demás, el artículo III-325 mantiene lo sustancial de la estructura y sistemática del artículo 300 del Tratado CE y enriquece su tenor literal, por ejemplo con la proclamación general de que todos los acuerdos de la Unión Europea son obligatorios para las instituciones y los Estados miembros, cuando hasta ahora el carácter obligatorio aparece limitado a los acuerdos de la Comunidad Europea.

⁹ Más allá de meros retoques lingüísticos, la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reformó el artículo III-227 de la Convención Europea como sigue. Por un lado, suprime un apartado (pasa de 12 a 11, para lo que refunde los apartados 4 y 5 en apartado 4 único). Por otro, modificó el apartado 9 de la Convención Europea (actual apartado 8) para añadir que el Consejo se pronunciará por unanimidad en relación con los acuerdos previstos por el artículo III-319 con los Estados candidatos a la adhesión y suprimirla respecto a la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Véase el texto de los artículos relativos a la celebración de acuerdos internacionales aprobados por la Convención Europea en <http://european-convention.europa.eu>



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Desde la perspectiva de la celebración de los acuerdos internacionales hay tres modificaciones fundamentales.

La primera consiste en que el Consejo designa, en la decisión por la que autorice las negociaciones, en función del contenido del acuerdo, el negociador o el jefe del equipo negociador de la Unión. No es evidente si este poder conferido al Consejo se circunscribe a la PESC o implicará una limitación de la función de la Comisión fuera de este ámbito. Una interpretación literal permite al Consejo encargar la negociación a quien estime oportuno, sea la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores, la Presidencia, u otros. Por el contrario, una interpretación sistemática de este precepto

en relación con otros pertinentes pone en su justo lugar elementos mencionados en el texto del artículo III-325, como la distinción entre la Comisión como colegio y el ministro de Exteriores como órgano unipersonal, la alusión a la materia del acuerdo y la mención específica de la PESC como objeto del mismo, etcétera. Ello nos induce a pensar que la función clásica de negociación de la Comisión sólo puede ser restringida en la PESC, pero en otras materias (el antiguo pilar comunitario y el otro pilar intergubernamental) debe ser ella la encargada de negociar los acuerdos internacionales. A la postre, su función negociadora no empeoraría sustancialmente con el Tratado constitucional, se trate del pilar comunitario o en materia PESC¹⁰. En contrapartida, una interpretación extensiva de lo que es un acuerdo que afecta exclusiva o principalmente a la PESC (apartado 3, *in fine*) iría en detrimento del poder de iniciativa (y no de negociación, que es distinto) de la Comisión en otras materias, ya que la recomendación en tales casos corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores.

La segunda reforma implica la atribución del poder de dictamen conforme al Parlamento Europeo en dos casos nuevos. Por un lado, la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos del Hombre. Por otro, los acuerdos que se refieran a ámbitos internos en los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario (el actual procedimiento de codecisión) o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial, mientras ahora sólo lo tiene cuando se trate de acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado en codecisión. Nótese que no hay mención expresa a los acuerdos comerciales como objeto del dictamen conforme. El artículo 300, apartado 6, dispone que la decisión europea de celebración del acuerdo se adoptará previa consulta al Parlamento Europeo en los casos en que no se contempla el dictamen conforme. Ello ha llevado a sostener que a los acuerdos comerciales se les aplicará el procedimiento del dictamen preceptivo (Cebada, 2001:13). Por el contrario, nosotros pensamos que los acuerdos comerciales deberán ser aprobados por el Parlamento Europeo con arreglo al dictamen conforme, en la medida en que la política comercial común viene regida por la ley europea (artículo III-315, apartado 2) a la que se refiere el artículo III-325 del Tratado constitucional¹¹. Se trata sin duda de una innovación de gran calado que debe enjuiciarse muy positivamente. A pesar de que está empañada porque mantiene la ya

¹⁰ Habrá que esperar, no obstante, a ver si en la práctica el Consejo desplaza a la Comisión Europea como “negociador” de la Unión Europea en favor del Ministro de Asuntos Exteriores.

¹¹ El artículo III-315, apartado 2, dispone que “*la ley europea establecerá las medidas por las que se define el marco de aplicación de la política comercial común*”.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

clásica exclusión de la consulta del Parlamento Europeo en los acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC.

La tercera novedad del Tratado constitucional consiste en que el control preventivo del Tribunal de Justicia se aplica a los acuerdos PESC. En este sentido hay que hacer notar la incongruencia que supone que el Tribunal de Justicia pueda llevar a cabo un control preventivo sobre los acuerdos internacionales de la Unión en materia PESC, porque el apartado 11 del artículo III-325 no lo excluye, mientras el artículo III-376 no le permite pronunciarse *a posteriori* sobre ellos¹². Incongruencia agravada por el hecho

de que esta limitación no juega respecto a los otros acuerdos internacionales de la Unión y que puede llevar a “un resultado paradójico, pues la vinculación de los Estados a los acuerdos celebrados por la Unión puede tener distinto alcance en función del área competencial en que se encuadre un determinado acuerdo”¹³. Aunque es probable que, a la postre, no esté excluido completamente un control *a posteriori* del Tribunal de Justicia, en la medida en que se puede acudir al artículo III-308 para garantizar que controle el respeto de la cláusula de no afectación recíproca que instaaura entre la PESC y las demás materias que son competencia de la Unión, y al hacerlo aclararía el significado y alcance exactos del artículo III-376 (Cano, 2004).

Pasando ahora a las innovaciones que afectan a los procedimientos especiales en el Tratado constitucional, cabe enjuiciar positivamente la reducción de su número, que baja de tres a dos. El primero se destina a regular los acuerdos comerciales. El segundo afecta a los acuerdos en materia monetaria y cambiaria. Mientras éste se encuadra dentro del capítulo general destinado a los acuerdos internacionales, los acuerdos comerciales conservan su autonomía dentro del capítulo de la política

¹² En suma, se recoge parcialmente la recomendación 8 del Grupo de Trabajo III (Personalidad Internacional) de la Convención Europea, en cuyo informe final de 1 de octubre de 2002 (CONV 305/02, accesible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00305es2.pdf>) se afirmaba que “la mayoría del Grupo está a favor de que el Tribunal de Justicia tenga competencias *ex ante* en los ámbitos de los títulos V y VI (procedimiento consultivo previsto en el apartado 6 del artículo 300), así como *ex post* en el marco de procedimientos prejudiciales (artículo 234 del TCE), procedimientos de anulación (artículo 230 del TCE) y de responsabilidad (véanse el artículo 235 y el apartado 2 del artículo 288 del TCE). El Grupo considera, no obstante, que deberá profundizarse más adelante sobre las modalidades de la competencia del Tribunal de Justicia en este ámbito” (punto 44).

¹³ Cebada, 2001: 10-11 y 14 agrega que “si se trata de un acuerdo comunitario o de un acuerdo adoptado en el ámbito de la cooperación en material penal, el vínculo podrá ser controlado por el Tribunal de Justicia. En cambio, cuando el acuerdo se celebre en el área de la PESC, el vínculo parece más virtual que real, pues, excluida la competencia [a posteriori] del TJCE, no existiría ningún mecanismo para controlar, en el plano del ordenamiento jurídico de la UE, esa proclamada vinculación de los Estados a los acuerdos celebrados en la implementación de la PESC”.



comercial común. Desaparece el procedimiento especial de los acuerdos en el segundo y tercer pilar intergubernamental.

El artículo III-315 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, relativo a los acuerdos comerciales, enmendó el régimen del artículo III-217 del texto de la Convención Europea¹⁴. Desde una perspectiva general, ha de resaltarse que el artículo III-315 franquea un paso más para igualar el procedimiento de celebración de los acuerdos comerciales al procedimiento general, en tanto que su apartado 3

dispone que “*en caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo III-325, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo*”, cuando el vigente artículo 133 del Tratado CE tan sólo prescribe que “*serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300*”.

Resultados tangibles de esta *tendencia equiparadora* –y a la vez novedades en relación con el artículo 133 del vigente Tratado CE- son la sumisión de la conclusión de los acuerdos comerciales al dictamen conforme del Parlamento Europeo y la positivación al más alto nivel de la práctica antigua de recibir información de la Comisión sobre la marcha de las negociaciones (*procedimiento Westerterp*, de 1973), ya que hasta ahora la Comisión sólo tenía formalmente la obligación de informar al Comité 133. Otra innovación importante deriva de la inclusión de las inversiones extranjeras directas como objeto de posibles acuerdos internacionales de la Comunidad, solventando así una laguna apuntada por la doctrina que el Tratado de Niza no quiso colmar, a pesar de que el tema estuvo en la agenda de negociación. Finalmente, desaparece la exigencia de unanimidad en el Consejo respecto a los acuerdos horizontales y la aprobación de un acuerdo en un ámbito en que la Comunidad no haya ejercido todavía sus competencias internas (Blin, 2005; Krajwesky, 2005; Schmitter y Smits, 2005).

En todo caso, se mantuvo la regla de la unanimidad en el Consejo para la aprobación de determinados acuerdos (servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y las inversiones extranjeras directas, etcétera, en determinadas condiciones). Es el precio convenido en la conferencia intergubernamental para otorgar competencia exclusiva a la Unión en todos los acuerdos comerciales, ya que se elimina la competencia concurrente actual de los Estados miembros respecto a todo lo que no es comercio de mercancías, la prohibición de despacho en libre práctica de mercancías con usurpación de marca y el suministro transfronterizo de servicios (Gimeno, 2004).

Hay, pues, avances positivos, sin género de duda, en relación con la celebración de los acuerdos comerciales. La cuestión es si debería haberse llegado más lejos. Creemos que sí, por los motivos que exponemos después.

¹⁴ La modificación afecta al apartado 4, en el que se menciona expresamente la regla general de la mayoría cualificada en el Consejo y se incluyen los acuerdos sobre inversiones extranjeras directas y en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios –sujetando su celebración a la unanimidad-. Los acuerdos sobre transportes son simplemente trasladados del apartado cuarto a uno independiente (el quinto).



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

En relación con los acuerdos en materia monetaria y cambiaria no hay modificaciones apreciables, puesto que el artículo III-326 del Tratado constitucional conservó el texto del artículo III-228 de la Convención Europea y del vigente artículo 111 del Tratado CE (López, 2003). Ello significa que se mantiene la regla de votación para la decisión del Consejo, que el Parlamento Europeo es consultado (dictamen preceptivo) y que la Comisión y el Banco Central Europeo siguen compartiendo las funciones de iniciativa y de consulta que poseen en la actualidad. La recomendación del Grupo III (*Personalidad Jurídica*) de la Convención Europea fue satisfecha, puesto que sugería exceptuar del régimen común este tipo de acuerdos en razón de su carácter específico¹⁵.

Finalmente, queda por reseñar la conclusión de acuerdos internacionales en los antiguos pilares intergubernamentales, en la que el Tratado constitucional introduce novedades de notable calado (Iglesias, 2005; Kuijper, 2004).

En primer lugar, y dado que se somete la celebración de acuerdos internacionales al procedimiento general del artículo III-325, se esfuman las peculiaridades que establecía el artículo 24 del Tratado UE, con la consecuencia esencial de que los Estados ya no pueden seguir subordinando al cumplimiento de las formalidades constitucionales internas su voto en el Consejo¹⁶. De hecho, el artículo III-303 tan sólo dispone que *“la Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u Organizaciones internacionales en los ámbitos que trata el presente capítulo”*¹⁷.

En segundo lugar, en el artículo general III-325 se reconoce al ministro de Asuntos Exteriores una función importante en la negociación de los acuerdos que dependen exclusiva o principalmente de la PESC, ya que es él quien iniciará el procedimiento. Con el artículo 24 del Tratado UE es la Presidencia la que recomienda abrir las negociaciones¹⁸.

En tercer lugar, el Consejo ve afianzada su posición. A semejanza de lo que sucede en la actualidad, el Consejo decidirá, en la decisión de autorización para la apertura de negociaciones, y según la materia del futuro acuerdo, quién será el negociador y, en su caso, el jefe del equipo de negociadores. Con la diferencia de que el nuevo artículo

¹⁵ Informe final del Grupo de Trabajo III (*Personalidad Internacional*) de la Convención Europea de 1/10/2002, CONV 305/02, accesible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00352es02.pdf>

¹⁶ Era una de las recomendaciones del informe final del Grupo de Trabajo III ya mencionado.

¹⁷ Más diáfano era el artículo III-204 del Tratado constitucional aprobado por la Convención Europea: *“la Unión podrá celebrar acuerdos con uno o más Estados u Organizaciones internacionales en aplicación del presente capítulo, por el procedimiento establecido en el artículo III-227”*.

¹⁸ Se recogen de este modo las recomendaciones de los Grupos de Trabajo VII (*Acción Exterior*) y VIII (*Defensa*) en sus respectivos informes finales de 16 de diciembre de 2002.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

III-303 no prevé que pueda intervenir el Consejo Europeo en caso de que el acuerdo tenga por objetivo aplicar una posición común o una acción común y un Estado alegue su oposición al acuerdo por motivos importantes de política nacional (artículo 24, apartado 3, del Tratado UE, que se remite al artículo 23, apartado 2)¹⁹.

En cuarto lugar, a los acuerdos PESC se aplica el control preventivo al Tribunal de Justicia, pero no el control *a posteriori*, según expusimos antes. En cambio, la consulta al Parlamento Europeo no es operativa para los acuerdos PESC, con lo que se mantiene la ya criticada situación presente y refleja las discusiones que generó el tema en los grupos de trabajo de la Convención Europea²⁰. Con todo, a nuestro juicio, la

exclusión del control parlamentario no es tan absoluta como puede parecer *prima facie*, y todo dependerá de la interpretación que prevalezca en la práctica. El apartado 6 del artículo III-325 dice literalmente que el Consejo decidirá sin consulta al Parlamento Europeo “*cuando los acuerdos se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común*”. Y de ello se infiere razonablemente que “los acuerdos que se refieran principalmente a la PESC o aquellos que afecten de forma más o menos paritaria a ámbitos PESC y a otros ámbitos competenciales de la Unión (exclusivos, compartidos, de coordinación económica y de empleo, de acción de apoyo, coordinación o complemento o los relativos a la cláusula de flexibilidad) sí que estarán sometidos a la consulta del Parlamento”. Además, si crean un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, tienen repercusiones financieras importantes o se refieren a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo, “requerirán el dictamen conforme, ahora aprobación, del Parlamento” (Jiménez, 2004: 1472-1473). Así las cosas, y vista la trascendencia de primer orden que el Parlamento Europeo reconoce a la PESC, es muy probable que en esta materia se genere un contencioso ante el Tribunal de Justicia cuando el Tratado constitucional entre en vigor.

¹⁹ El artículo III-300, apartado 2, párrafo 3, contempla el recurso al Consejo Europeo en caso de invocación del interés nacional. Pero ninguna disposición relativa a la celebración de acuerdos internacionales reenvía a ella, a diferencia de lo que hace el artículo 24, apartado 3, del Tratado UE.

²⁰ El Grupo VII “*Acción Exterior*” preconizaba, en la recomendación 10 de su informe final, que el sistema actual de información del Parlamento Europeo en la PESC era satisfactorio porque “*las disposiciones actuales del artículo 21 del TUE exigen la consulta sobre los aspectos y las opciones principales y la información sobre el desarrollo de la PESC*”, sin perjuicio de que convendría “*completar este artículo para asociar directamente a esta tarea a la persona que desempeñe la función de Alto Representante. Además, el Grupo convino en que debería garantizarse que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales procedieran periódicamente a un cambio de impresiones en el ámbito de la PESC*” (punto 60). Por el contrario, el Grupo III (Personalidad Internacional) defendía que “*en el plano político, aun cuando se es consciente de las particularidades propias a los acuerdos internacionales en el marco de la PESC, parece difícil justificar la exclusión de toda consulta al Parlamento Europeo sobre estos acuerdos*”.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Finalmente, ya no existe una disposición general para los acuerdos internacionales en materia policial y judicial penal (el antiguo artículo 38 del Tratado UE), toda vez que pasan a formar parte de un espacio de libertad, seguridad y justicia regido por el método comunitario y, por lo tanto, para estos acuerdos internacionales se aplica el artículo III-325. Sin embargo, se mantiene una disposición específica para la conclusión de acuerdos internacionales relativos a la readmisión, en los países de origen o de destino, de los nacionales de terceros Estados en situación irregular (artículo III-267, apartado 3)²¹. El Tratado constitucional guarda silencio acerca de quién recomienda la celebración de los acuerdos en materia penal y policial penal. Antes era la presidencia del Consejo, pero para la PESC se encomienda ahora al Ministro de Asuntos Exteriores. *A contrario* se puede inferir que será la Comisión la que haga lo propio en el otro pilar intergubernamental.

Observaciones críticas merecen otros aspectos del Tratado constitucional que regulan la

celebración de acuerdos internacionales. *Verbigracia*, que siga sin arreglarse el tema de los acuerdos mixtos, a pesar de los continuos problemas que suscitan en la práctica convencional de la Comunidad. En los albores de la Convención Europea se anunció que se trabajaría para solucionar este problema, pero pronto se abandonó la tarea.

Habría sido igualmente útil que el Tratado constitucional contemplase la posibilidad de recomendaciones conjuntas de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores, especialmente para celebrar acuerdos que afecten a materias de diversos pilares (la mixtura interpilar). Así estaba previsto en el proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado constitucional, de 23 de abril de 2003²², mas desapareció en el proyecto final del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de la Convención Europea por presiones de la Comisión²³.

Finalmente, carece de lógica que el Banco Central Europeo no pueda excitar el control preventivo del Tribunal de Justicia. Ciertamente no se le ha reconocido formalmente el rango de institución de la Unión (artículo I-19), pero en otras partes del Tratado constitucional se alude a ella como institución (así, el título del capítulo II y el propio artículo I-30: “*el Banco Central Europeo es una institución*”) y de hecho lo es, dado que es el principal responsable de la gestión de la política monetaria dentro de la Unión y posee autonomía en su actuación (artículos I-30 y III-185 y siguientes), dispone de

²¹ Téngase en cuenta, además, la Declaración 25, relativa al artículo III-325 sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia: “*la Conferencia confirma que los Estados miembros podrán negociar y celebrar acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales en los ámbitos a que hacen referencia las Secciones 3, 4 y 5 del Capítulo IV del Título III de la Parte III, siempre y cuando dichos acuerdos se ajusten al Derecho de la Unión*”.

²² CONV. 685/03, accesible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00685es03.pdf>

²³ En cambio, se mantuvo para las actuaciones internas de la acción exterior de la Unión, ya que el artículo III-293, apartado 2, dispone que “*el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo*”.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

legitimación ante el Tribunal de Justicia (artículos III-365, 367 y 373), participa en la celebración de acuerdos monetarios y cambiarios (artículo III-326), entre otros elementos caracterizadores de la noción de institución comunitaria. La legitimación del Banco estaba prevista en el artículo 33 del proyecto de artículos sobre la acción exterior, de 23 de abril de 2003, y fue eliminada en la versión final del proyecto de tratado de la Convención Europea, con el argumento pueril de que es evidente que no forma parte de sus atribuciones²⁴.

Con una perspectiva más general, ha de ser bienvenida la creación de un nuevo tipo de acuerdo de la Unión, los llamados *acuerdos de vecindad* (artículo I-57 del Tratado constitucional) para instrumentar a nivel internacional el desarrollo de *la política de vecindad* generada por la quinta y la sexta ampliaciones de la Unión Europea, y de la que se beneficiarán los países sin perspectivas concretas de adherirse a la Unión que se hallen en sus nuevas fronteras exteriores terrestres y marítimas (Illamola y Zapater,

2005). Por el contrario, nos disgusta profundamente que no se mencionen los acuerdos internacionales en la parte I del Tratado constitucional, junto a los actos jurídicos de la Unión, porque son fuente obligatoria del Derecho de la Unión, y con primacía además en caso de conflicto, toda vez que las instituciones de la Unión están obligadas a respetarlos y aplicarlos. Sorprendentemente, los acuerdos internacionales son recordados en el artículo I-13, apartado 2, cuando se habla de las competencias exclusivas de la Unión. Coincidimos plenamente con la crítica doctrinal (Jiménez, 2004: 1468 y 1471) a esta situación porque “en cierta medida, el art. 13.2 vuelve a confundir la competencia con el instrumento. Esta exclusión significa, de nuevo, expulsar colectivamente a los tratados internacionales de las disposiciones relativas a la publicación de los actos jurídicos (art. I-39) y la carencia de toda cláusula sobre recepción, jerarquía normativa y ejecución de los tratados, limitándose a mencionar que los acuerdos celebrados por la Unión serán vinculantes para las instituciones de la Unión y los Estados miembros (III-323.2)”.

Este estado de cosas es tanto o más reprobable si tenemos en cuenta que los miembros de la Convención Europea contaron con el denominado *proyecto Penélope* para guiar sus trabajos²⁵. Y en su artículo 72 (clasificación de los actos) se establecía que:

²⁴ En el anexo IV del proyecto de texto de secciones de la parte III con comentarios, presentado por el Praesidium a la Convención el 27 de mayo de 2003 (CONV 727/93, accesible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00727es03.pdf>) se afirma que “*se suprime la referencia del apartado 12 al Banco Central entre las instituciones que puedan exigir un dictamen previo al Tribunal de Justicia, pues es evidente que esto no forma parte de sus atribuciones*”.

²⁵ *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea*, Bruselas, 4 de diciembre de 2002. Se trata del documento de trabajo presentado por un grupo de expertos presidido por François Lamoreux que había sido constituido a petición del (entonces) presidente de la Comisión Europea Prodi y los (entonces) comisarios Barnier y Vitorino, accesible en http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_es.pdf



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

1. La Constitución se aplicará mediante: a) acuerdos internacionales, acciones comunes y declaraciones que obliguen a la Unión en el ámbito internacional; b) leyes orgánicas y europeas aprobadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo; c) decisiones adoptadas por el Consejo o la Comisión; d) recomendaciones formuladas por el Consejo o la Comisión.
2. Las leyes se aplicarán a escala de la Unión mediante reglamentos de ejecución adoptados por la Comisión.
3. Las instituciones actuarán, asimismo: a) adoptando actos no vinculantes: dictámenes, resoluciones, comunicaciones; b) promoviendo la adopción de códigos de buena conducta o acuerdos voluntarios, inclusive entre los interlocutores sociales”.

El proyecto Penélope también era intelectualmente interesante por su regulación de la negociación y la conclusión de acuerdos internacionales, muy favorable a la Unión: sintéticamente, los artículos 102 a 104 contemplaban la competencia exclusiva de la Unión en diversos ámbitos –como la asociación, la política comercial y el ámbito monetario-, la iniciativa negociadora exclusiva de la Comisión y la consulta –muchas veces con dictamen conforme- del Parlamento Europeo.

A la postre, un *check and balance* de las novedades, los problemas, las cuestiones que suscita y las carencias de los nuevos artículos del Tratado constitucional dedicados a la celebración de acuerdos internacionales revela luces y sombras ,

coexistiendo elementos muy positivos al lado de otros injustificables. Si, además, se tiene en cuenta que no hay demasiados cambios cuantitativamente la reforma aflora en su verdadera dimensión: es *prudente*, incluso en exceso, seguramente porque era difícil mantener el equilibrio ante la fuerte tensión entre la integración y lo intergubernamental. En este contexto nos parece de la mayor utilidad transcribir los principales párrafos en relación con los acuerdos internacionales del informe final del grupo de trabajo “*Acción Exterior*” de la Convención Europea, que son suficientemente elocuentes de su mayor ambición²⁶.

En relación con “*la competencia de la UE para celebrar acuerdos sobre temas que entren dentro de sus competencias internas*”, esto es, el procedimiento general, la recomendación 4 destaca que “*el Grupo logró un consenso muy amplio sobre las siguientes recomendaciones: a) el Tratado debería indicar que la Unión tiene competencias para celebrar acuerdos en relación con cuestiones que entren dentro de sus competencias internas; b) la nueva disposición del Tratado debería precisar también que el Consejo debería pronunciarse sobre dichos acuerdos con arreglo al mismo procedimiento de votación que se aplique al mismo tema en el debate legislativo interno (normalmente, votación por mayoría cualificada)*”. A su vez, respecto a los acuerdos internacionales en concreto, la recomendación 12 indica que “*el Grupo recomienda que el nuevo Tratado contenga un conjunto único de disposiciones sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales, en el que se indicaría que el Consejo autoriza la apertura de negociaciones, establece las directrices de*

²⁶ Informe Final del Grupo de Trabajo VII (“*Acción Exterior*”) de la Convención Europea, de 16 de diciembre de 2002, CONV 459/02, accesible en http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=ES&Content=WGVII



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

negociación y celebra los acuerdos, así como quién actúa en nombre de la Unión Europea en función del tema del acuerdo. Cuando el ámbito de un acuerdo pudiera entrar dentro tanto de las competencias comunitarias actuales como de los actuales Títulos V o VI del TUE, el Grupo recomienda que, siempre que sea posible, el objetivo sea la celebración de un único acuerdo y que el Consejo decida el procedimiento de negociación en función del objeto principal del acuerdo y de su base jurídica. El Consejo indicaría, también a este respecto, quién negociaría en nombre de la Unión: por ejemplo, la persona que ostente la función de AR y la Comisión conjuntamente, o la Comisión o el AR [Alto Representante] solos bajo la supervisión de un comité”.

Estas recomendaciones se ven acompañadas, en la parte B del informe final, de unas más detalladas explicaciones:

“62. El Grupo (...) destacó además que, en una posible sección reagrupada del Tratado sobre la acción exterior de la UE (véase el apartado 14)²⁷, sería útil contar con disposiciones, y preferiblemente con una sola, sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales en la que se indicara quién actuaría en nombre de la Unión en este sentido. Esta disposición o disposiciones podrían, como recomendó el Grupo III, indicar que el Consejo autoriza el inicio de negociaciones, establece las directrices

de negociación, y celebra los acuerdos. Esto no implicaría necesariamente cambios en los procedimientos específicos aplicables en función del asunto cubierto en el acuerdo. Algunos miembros abogaron por un dictamen conforme del Parlamento Europeo sobre cualquier acuerdo internacional, incluidos los de política comercial internacional (y por tanto, la supresión de la excepción actual establecida en el apartado 3 del artículo 300 del TCE).

63. En relación con la realización de las negociaciones, se aplicaría el actual artículo 300 TCE si el acuerdo entrara únicamente dentro de las competencias comunitarias actuales, y los artículos 24 y 38 del TUE si entrara únicamente dentro del actual Título V o Título VI. Cuando un acuerdo pudiera entrar dentro tanto de las competencias comunitarias actuales como de los actuales Títulos V o VI del TUE (lo que se denomina “mixture interpillar”), el Grupo destacó que se podría recurrir tanto a la celebración de dos acuerdos distintos como a la de uno único y recomendó que se intentara celebrar un solo acuerdo siempre que fuera posible. En este último caso, el Consejo decidiría el procedimiento de negociación y la celebración del acuerdo basándose en el objeto principal del acuerdo y en su base jurídica. El Consejo indicaría a este respecto quién negociaría en nombre de la Unión: por ejemplo, la persona que ostente la función de AR y la Comisión juntas, o la Comisión o el AR solos bajo la supervisión de un comité”.

En cuanto a los acuerdos comerciales, el informe final del grupo de trabajo “Acción Exterior” de la Convención Europea resaltaba que para la adopción de decisiones de política comercial “*existe un amplio consenso a favor de que se recurriera a la votación*

²⁷ En el apartado 14 de la parte B se dice: “*en este contexto, el Grupo convino en que sería útil agrupar en una parte del nuevo Tratado los artículos de los Tratados actuales que cubren diferentes aspectos de la política exterior de la UE, sin perjuicio de la posibilidad de prever disposiciones diferentes para cada ámbito de actuación”.*



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual, sin perjuicio de las restricciones actuales en materia de armonización en ámbitos nacionales de actuación". Y en el informe detallado se pone de manifiesto que "52. Con respecto a la eficiencia de la política comercial, el Grupo tomó nota del comentario del Comisario Lamy de que aunque la política comercial fuera competencia exclusiva de la CE/UE, y en algunos aspectos competencia compartida, no todos los aspectos del comercio estaban sujetos a la adopción de decisiones mediante votación por mayoría cualificada. Esta singularidad se consideró un impedimento para la eficiencia de la Unión en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. El Grupo manifestó un amplio apoyo a favor de la votación por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual, sin perjuicio de las restricciones actuales en materia de armonización en ámbitos internos de actuación. Algunos miembros expresaron el deseo de mantener las disposiciones relacionadas con estos aspectos de la política comercial, así como la delimitación actual de competencias, tal como figura en el Tratado de Niza".

4. Consideraciones finales

La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea se caracteriza por su complejidad: diversidad de procedimientos (aunque el artículo 300 del Tratado CE sea de naturaleza general), multiplicidad de bases jurídicas (aunque en la práctica la relativa a los acuerdos comerciales sea la predominante), pluralidad de actores intervinientes (si bien el Consejo es el sujeto decisivo), etcétera. Inexorablemente unido a ello vienen la lentitud y la rigidez en la puesta en práctica del régimen jurídico codificado a lo largo de los años con las sucesivas reformas del Tratado UE.

Visto con una perspectiva histórica general, este régimen jurídico se ha ido perfeccionado extraordinariamente: el Parlamento Europeo ha incrementado notablemente sus poderes; el Consejo suele decidir por mayoría cualificada; y se han aproximado mucho los procedimientos especiales al procedimiento común. Ahora bien, son evidentes los problemas y las insuficiencias de la celebración de acuerdos internacionales dentro de la Unión Europea: el Parlamento Europeo carece del poder de dictamen en los acuerdos comerciales; la posición de la Comisión Europea se debilitado paulatinamente, especialmente si se compara su intervención en el procedimiento general con el previsto en el marco de los pilares intergubernamentales. Estos dos ejemplos ilustran bien la situación.

El Tratado constitucional trata de hacer frente a estas y otras cuestiones, pero no lo consigue del todo, porque las reformas llevadas a cabo no son tantas en número, ni las operadas son tan profundas en su alcance. Los dos elementos más revolucionarios son la atribución de competencia al Tribunal de Justicia para llevar a cabo un control preventivo en los antiguos pilares intergubernamentales y el poder de dictamen (conforme) al Parlamento Europeo en el ámbito de la política comercial común. Tampoco es desdeñable el sometimiento de la celebración de acuerdos en los antiguos pilares intergubernamentales al régimen común, así como la reducción de las especificidades del procedimiento de acuerdos comerciales. Otras transformaciones son menores, positivas sobre el papel, pero habrá que esperar para medir su eficacia real. Y en el deber del Tratado constitucional hay que poner omisiones graves,



como la falta de regulación de la celebración de los acuerdos mixtos o la exclusión del Banco Central Europeo como órgano legitimado para instar el control preventivo de constitucionalidad del Tribunal de Justicia

En su conjunto, los logros de la conferencia intergubernamental suponen un avance respetable en la celebración de los acuerdos internacionales por la Unión Europea. A pesar de ello, no están a la altura de las ambiciosas expectativas con que se iniciaron los trabajos de la Convención Europea constituida a finales de febrero de 2002. No podía ser de otro modo, dado que el proyecto final de Tratado constitucional aprobado por la Convención Europea el 13 junio de 2003 rebajó sustancialmente las aspiraciones con que sus miembros comenzaron sus trabajos.

Se puede ejemplificar este estado de cosas con el Parlamento Europeo. En el origen de la Convención Europea diversos miembros defendían que se generalizase su dictamen conforme para todo tipo de acuerdos²⁸. Con el Tratado constitucional finalmente aprobado hay excepciones al dictamen conforme (sólo se aplica a la lista

enumerada en el artículo III-325, apartado 5, del Tratado constitucional), e incluso casos en que no existe siquiera dictamen preceptivo (como los acuerdos en la PESC).

Otro ejemplo suficientemente elocuente de los claroscuros. En el proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado constitucional de 23 de abril de 2003, el *Praesidium* de la Convención Europea recomendaba que las diversas disposiciones dispersas por los actuales Tratados de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea relativas a los procedimientos para iniciar y llevar a cabo negociaciones y la celebración de acuerdos internacionales se agruparan en un capítulo único. Sin embargo, en el capítulo V, dedicado a los acuerdos internacionales, se describe un procedimiento general (artículo 33) y uno específico para los acuerdos monetarios y cambiarios (artículo 34), y se fragmenta definitivamente el régimen único al ubicar el procedimiento de celebración de acuerdos comerciales en un artículo distinto de un capítulo autónomo (artículo 24 del capítulo II). La Convención Europea en pleno, y la conferencia intergubernamental más tarde, se ciñeron después a aprobar esta incongruencia en la base de partida.

Es sabido que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha experimentado un grave *impasse* en su proceso de ratificación, pero no ha sido enterrado políticamente. A los resultados negativos de los referendos francés y holandés de la primavera de 2005 se contraponen las 18 ratificaciones de los Estados

²⁸ Vid., por ejemplo, la propuesta de enmienda del artículo I-33 del capítulo V (Acción Exterior) del proyecto de artículos de la Convención (en la numeración antigua, modificada el 28 de mayo de 2003) presentada por Josep Borrell, Carlos Carrero y Diego López Garrido. Allí se leía que “*el Consejo celebrará el acuerdo a propuesta del negociador del acuerdo. Será preceptivo el dictamen conforme del Parlamento Europeo para la celebración de todo acuerdo internacional de la Unión; la Cámara se pronunciará por mayoría de sus miembros. En caso de urgencia, el Consejo y el Parlamento Europeo podrán convenir en un plazo para la emisión del dictamen conforme*” (texto en <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/872/Art33Borrell%20ES.pdf>).



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

miembros alcanzadas en el invierno de 2007. Todo ello ha pesado en el plan diseñado para su revitalización entre la presidencia alemana (enero-junio de 2007) y la presidencia francesa (julio-diciembre de 2008)²⁹. La decisión que al respecto tome el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2007 puede brindar una buena oportunidad para rematar esta inconclusa faena.

5. Bibliografía

BLIN, O (2005), "L'apport de la Constitution européenne à la politique commerciale de l'Union", *Revue du Marché Commun*, núm. 485, pp. 89-100.

CANO LINARES, M.A. (2004), "Ejecución de la PESC y aplicación de los procedimientos en los demás ámbitos de actuación de la Unión: cláusula de no afectación recíproca", en E. ALVÁREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (Dir.) y S. GARCÍA COUSO (Coord.), *La Constitución Europea. Texto integral de la Convención Europea. Estudio introductorio, comentarios y fuentes*, Libro III: *Políticas comunitarias. Las finanzas de la Unión*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1131-1159.

CEBADA ROMERO, A. (2001), "La redefinición de la política comercial común en el Tratado de Niza", *G.J.U.E. y de la competencia*, núm. 212, pp. 12-21.

CIENFUEGOS MATEO, M. (2003), "La subjetividad internacional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea", *Revista Jurídica del Perú*, vol. 46, pp. 199-245.

DASHWOOD, A. y JOHNSTON, A. (2004), "The Institutions of the Enlarged EU Under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, pp. 1481-1518.

DE WALSCHE, A. (2005), "La procédure de conclusion des accords internationaux", en J.-V. LOUIS y M. DONY (Dir.), *Relations extérieures. Le droit de la Communauté économique européenne*, 2ª ed., Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 77-112.

ESTEVE, F. y PI, M. (Eds.) (2005), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional: ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona: Fundación CIDOB.

FLAESCH MOUGIN, C. (1980), *Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie*, Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles.

²⁹ Al término de la sesión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron una Declaración sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, accesible en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=735&lang=es&mode=g>.

Consejos Europeos ulteriores han confirmado expresamente la vigencia de esta declaración.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

FLAESCH MOUGIN, C. (2005), "Les relations avec les Organisations internationales et la participation à celles-ci", en J.-V. LOUIS y M. DONY (Dir.), *Relations extérieures. Le droit de la Communauté économique européenne*, 2ª ed., Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 337-437.

GARCÍA LÓPEZ, J.A. (2001), "El Tratado de Niza y la política comercial común: consideraciones sobre la nueva redacción del artículo 133 TCE", *La Ley. Unión Europea*, 30 de marzo del 2001, pp. 1-3.

GARZÓN CLARIANA, G. (1997), "La mixité: le droit et les problèmes pratiques", en H.J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST y M.-A. GAIFFE (Eds.), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, Brujas: Modave, pp. 15-26.

GIMENO VERDEJO, C. (2004), "La política comercial común", en E. ALVÁREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (Dir.) y S. GARCÍA COUSO (Coord.), *La Constitución Europea. Texto integral de la Convención Europea. Estudio introductorio, comentarios y fuentes*, Libro III: *Políticas comunitarias. Las finanzas de la Unión*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1379-1392.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (1997), "El Tratado de Ámsterdam y las relaciones económicas exteriores de la Comunidad", *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 1, pp. 18-30.

GROUX, J. y MANIN, Ph. (1984), *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Luxemburgo: OPOCE.

HELISKOSKI, J. (2001), *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*, La Haya: Kluwer Law International.

IGLESIAS VELASCO, A.J. (2005), "La política exterior y de seguridad común en la Constitución Europea", *Noticias UE*, núm. 246, pp. 85-92.

ILLAMOLA, M. y ZAPATER, E. (2005), "Los instrumentos jurídicos y financieros de la Unión Europea en la acción exterior", en F. ESTEVE y M. PI (Eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional: ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona: CIDOB, pp. 119-157.

JIMÉNEZ GARCÍA, F. (2004), "La Unión Europea y los acuerdos internacionales: ¿más acordes que desacuerdos en la Constitución para Europa?", en E. ALVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (Dir.) y S. GARCÍA COUSO (Coord.), *La Constitución Europea. Texto integral de la Convención Europea. Estudio introductorio, comentarios y fuentes*, Libro III: *Políticas comunitarias. Las finanzas de la Unión*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1423-1480.

KADDOUS, Ch. (2000), "Article 300", en Ph. LÉGER (Dir.), *Union Européenne. Communauté Européenne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, París: Dalloz y Bruselas: Bruylant, pp. 1895-1913.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

KRAJEWSKY, M. (2005), "External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Commercial Policy?", *Common Market Law Review*, pp. 91-127.

KUIJPER, P.J. (2004), "The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects", *Common Market Law Review*, pp. 609-621.

LÓPEZ ESCUDERO, M. (2003), "La delimitación competencial en la vertiente exterior de la Unión Económica y monetaria", en D.J. LIÑÁN HOGUERAS (Dir.) y C. LÓPEZ JURADO (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada: Universidad de Granada, pp. 133-160.

MEGRET, J. (1965), "Conclusion, formes et effets des accords passés par la CEE", *Revue du Marché Commun*, núm. 76, pp. 19-27.

MELCHIOR, M. (1966), "La procédure de conclusion des accords externes de la Communauté économique européenne", *Revue Belge de Droit International*, pp. 187-215.

PALOMARES AMAT, M. (1998), "El procedimiento de celebración de los acuerdos internacionales de las Comunidades Europeas", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, D-30, pp. 59-94.

PUEYO LOSA, J. (2001), "Régimen jurídico de las relaciones exteriores", en A. MANGAS MARTIN (Coord.), *Derecho comunitario europeo, libro décimo*, libro electrónico (*iustel.com*).

REMIRO BROTONS, A. *et altri* (1997), *Derecho Internacional*, Madrid: McGraw-Hill.

RIDEAU, J. (1992), "Article 228", en V. CONSTANTINESCO, J.-P. JACQUÉ, R. KOVAR y D. SIMON (Dirs.), *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, París: Economica, pp. 1431-1457.

ROLDÁN BARBERO, J. (2003), "La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea", en D.J. LIÑÁN NOGUERAS (Dir.) y C. LÓPEZ

JURADO (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada: Universidad de Granada, pp. 123-132

SANTOS VARA, J. (2002), *La participación de la Unión Europea en las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Colex.

SCHMITTER, c. (1995), "Article 228", en V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR y D. SIMON (Dirs.), *Traité sur l'Union européenne (signé a Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, París: Economica, pp. 725-755.

SCHMITTER, C. y SMITS, C. (2005), "La politique commerciale comune et les accords commerciaux", en J.-V. LOUIS y M. DONY (Dirs.), *Relations extérieures. Le droit de la Communauté économique européenne*, 2ª ed., Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 215-291.



Manuel Cienfuegos Mateo / Actores y procedimientos en la conclusión de acuerdos internacionales en la Comunidad Europea y la Unión Europea. Su revisión por el tratado que establece una Constitución para Europa / 3- 29

Manuel Cienfuegos Mateo

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Instituciones de Derecho Comunitario) de la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, ORLA-UPF. Máster en Derecho europeo por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Autor de diversas monografías y estudios sobre la integración europea y las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

Correo electrónico I: manuel.cienfuegos@upf.edu

Recepción del trabajo: 9/12/06

Aceptación: 16/12/06