

LA CELEBRACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

THE CONCLUSION OF THE EUROPEAN UNION'S TRADE AGREEMENTS AND THE INTERVENTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

DORINA C. SUCIU GAVRILOAIE*

Sumario: I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. LA FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN. III. LA NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES. IV. LA CONCLUSIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES. V. LOS MÉTODOS DE INTERVENCIÓN INDIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO. VI. IDEAS FINALES.

RESUMEN. El presente estudio profundiza en las complejas dinámicas de los acuerdos comerciales de nueva generación en el contexto de la Unión Europea. Con un enfoque marcadamente jurídico, sin ignorar la dimensión política de esta materia, busca ofrecer una comprensión global del procedimiento de celebración de acuerdos comerciales y destacar la evolución hacia una mayor democratización en el ámbito de las relaciones comerciales de la UE. Para ello, se centra en la intervención del Parlamento Europeo en las diversas etapas del proceso de celebración de los acuerdos comerciales y abarca tanto las prerrogativas formales del PE en materia de política comercial —consagradas en los tratados de la UE o aseguradas a través de compromisos interinstitucionales con la Comisión Europea y el Consejo—, como las prácticas informales no codificadas, pero igualmente relevantes, a menudo denominadas “soft power” del PE. Al profundizar en el papel del PE, esta contribución subraya la creciente importancia del principio democrático y de un mayor compromiso político en esta esfera de las relaciones exteriores de la UE.

ABSTRACT. *This study delves into the intricate dynamics of new generation trade agreements within the European Union (EU) context. Employing a rigorous legal methodology while acknowledging the inherent political aspects, this contribution seeks to offer a comprehensive understanding of the procedures governing the EU's treaty making process. Central to our analysis is the evolution towards enhanced democratization in the EU's trade relations and the core focus of this study lies in an examination of the European Parliament's (EP) intervention throughout the various stages of the EU's process for concluding new generation trade agreements. Our investigation encompasses not only the formal prerogatives of the EP in trade policy, as enshrined in treaties or secured through interinstitutional commitments with the European Commission and the Council but also delves into the less codified, yet influential, informal practices often referred to as the “soft power” of the EP. By meticulously examining the role of the EP, this contribution sheds light on the growing prominence of the democratic principle and increased political engagement in this area of the EU's external relations.*

Fecha de recepción del trabajo: 16 de octubre de 2023. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de noviembre de 2023.

* Profesora Doctora en el Área de Derecho Internacional Público del Departamento de Derecho de la Universidad de Almería, acreditada a Profesora Ayudante Doctora. cs408@ual.es. El presente trabajo se ha realizado en el marco de las actividades desarrolladas por el Grupo de Investigación SEJ259 Derechos Humanos, Cooperación Internacional y Libertad Religiosa de la Universidad de Almería.

PALABRAS CLAVE: democratización, acuerdos de libre comercio, política comercial común, Parlamento Europeo.

KEYWORDS: *democratization, free trade agreements; common commercial policy; European Parliament.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La política comercial embrionaria de la Unión Europea (en adelante, UE) se caracterizó por ser tecnocrática y libre de cualquier intervención o control democrático¹, de manera que durante las primeras décadas de postguerra las líneas estratégicas y las negociaciones se desarrollaron a puerta cerrada, como es propio del llamado *club model*². En un escenario donde la política comercial estaba marcada por un evidente desequilibrio de poder a favor del ejecutivo³, el Parlamento Europeo (en lo sucesivo, PE o Parlamento) emergía como el gran olvidado en el proceso formal de toma de decisiones⁴. Si bien es cierto que el panorama comenzó a cambiar con el Acta Única Europea, en 1986, ya que se otorgaron nuevas atribuciones al Parlamento y se le permitió intervenir en la celebración de algunos acuerdos internacionales, estas prerrogativas no se extendían a los acuerdos de libre comercio. En efecto, en lo que concierne a la organización de las relaciones comerciales con terceros países, el poder de decisión recaía en el Consejo, bajo la iniciativa de la Comisión Europea, y este modelo se mantuvo en las posteriores reformas de los tratados. A pesar de que la Conferencia Intergubernamental de 1991 que condujo al Tratado de Maastricht abordó de manera integral la intervención del PE en la toma de decisiones en la UE y se lograron avances significativos en diversos aspectos, no así en materia de política comercial común. La influencia del PE en la celebración de los acuerdos comerciales seguía siendo limitada a un compromiso de consulta informal por parte de la Comisión. En esta misma línea, los esfuerzos por mejorar la participación del PE a través de los Tratados de Ámsterdam y de Niza también se saldaron infructuosos.

Hubo que esperar hasta el Tratado de Lisboa para dotar a la política comercial común de un equilibrio de pesos y contrapesos. Este tratado propició la transición hacia un verdadero triángulo institucional que, en la esfera externa, reflejara el equilibrio de poderes presente en el proceso legislativo interno de la UE⁵. Tal evolución conllevó la generalización del recurso

1 YAN, S., “The European Parliament’s Role in EU Trade Policy after Lisbon: Analysis from an Actorness Approach”, *Online Papers on Parliamentary Democracy*, 3/2015, pp. 7-11.

2 Vid. HOCKING, B., “Changing the terms of trade policy making: from the “club” to the “multistakeholder” model”, *WTR*, Vol. 3(1), pp. 3-26; PODGORNY, M.-J., “The negotiation and Adoption of Preferential Trade Agreements in the Lisbon Era: A view from the European Parliament”, en KLEIMANN (ed.), *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*, EUI, 2013, pp. 73-79; ROEDERER-RYNNING, C., “Parliamentary assertion and deep integration: the European parliament in the CETA and TTIP negotiations”, *CRIA*, Vol. 30(5-6), 2017, pp.507-526, en p. 507.

3 En este sentido BOSSE-PLATIÈRE, I., “Le Parlement Européen et la procédure de conclusion des accords internationaux”, en AUVRET-FINCK, J., *Le Parlement Européen après l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Larcier: Bruselas, 2013, pp. 68-85; EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, OUP: Oxford, 2ª ed., 2011, en p. 194; ROEDERER-RYNNING, C., *Op. cit.*, en p. 509.

4 Vid. PODGORNY, M.-J., *Op. cit.* en p. 73; ROEDERER-RYNNING, C., *Op. cit.*, en p. 507.

5 Vid. DASHWOOD, A., “EU Acts and Member State Acts in the Negotiation, Conclusion, and Implementation of International Agreements”, en CREMONA, M., KILPATRICK, C., *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, OUP: Oxford, 2018, pp. 189-249, en p. 190.

al procedimiento legislativo ordinario, anteriormente conocido como proceso de codecisión⁶, así como el requerimiento de la aprobación del PE para la conclusión de la gran mayoría de acuerdos internacionales celebrados por la UE⁷.

A raíz de esta reforma, se confirió al artículo 218 TFUE carácter de *lex generalis* y se consideró que viene a “dar respuesta a las exigencias de claridad, coherencia y racionalización”⁸, en la medida en que “prevé un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo a la negociación y celebración de acuerdos internacionales por la Unión en todos los ámbitos de actuación de ésta”⁹. Además, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE, en lo sucesivo) le ha atribuido naturaleza constitucional al afirmar que “constituye una norma autónoma y general de alcance constitucional, por cuanto atribuye a las instituciones comunitarias competencias determinadas”¹⁰. El régimen previsto por este precepto debe complementarse con lo establecido en el artículo 207 TFUE, que aparece como *lex specialis* en materia de acuerdos comerciales¹¹. Esta disposición regula con carácter general la política comercial de la UE y contempla, además, reglas particulares en lo que concierne al procedimiento para la celebración de los acuerdos comerciales entre la UE y terceros Estados¹².

De la interpretación conjunta de los artículos precitados se desprende que el Tratado de Lisboa dotó al PE de dos funciones fundamentales en materia de política comercial. Por una parte, de una competencia *ad intra*, dado que se prevé que participará en la adopción de las “medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común”¹³, a través del procedimiento legislativo ordinario, en el que asume la función de colegislador junto con el Consejo. Por otra parte, de una competencia *ad extra*, pues se requiere la aprobación del PE para la celebración de los acuerdos comerciales con terceros Estados o regiones¹⁴. En términos generales, estos acuerdos serán negociados por la Comisión, con arreglo a las directrices de negociación dictadas por el Consejo y, posteriormente, serán concluidos por éste, con la

6 Vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P., “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Iustel: Madrid, 2008, pp. 204-225, en p. 215.

7 YAN, S., *Op. cit.* pp. 7-11.

8 Sentencias de 24 de junio de 2014, asunto *Parlamento/Consejo*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 52; y de 14 de junio de 2016, *Parlamento/Consejo*, C263/14, EU:C:2016:435, apartado 68.

9 *Idem*.

10 Sentencias de 9 de agosto de 1994, C-327/91, EU:C:1994:305, apartado 28; *Parlamento/Consejo*, C-658/11, apartado 52; de 16 de julio de 2015, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 62; y de 4 de septiembre de 2018, *Comisión/Consejo*, C-244/17, EU:C:2018:662, apartado 21.

11 En este sentido, el análisis diferenciado del procedimiento general y de los procedimientos especiales que hace Cienfuegos Mateo en los capítulos 2 y 4, respectivamente, en la monografía: *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*, Bosch Editor: Barcelona, 2017. De manera complementaria, DASHWOOD, A., *Op. cit.*, en pp. 190-194; ROSAS, A., “Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFUE”, en CZUCZAI, J., NAERT, F. (eds.), *The EU as a global actor: Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Brill Nijhoff: Leiden, 2017, pp. 365-379.

12 Artículo 207 TFUE, apartados 3, 4 y 5; RIGOD, B., “‘Global Europe’: The EU’s new trade policy in its legal context”, *CJEL*, Vol. 18, 2012, pp. 277-306, en p. 292.

13 Artículo 207 TFUE, apartado 2.

14 Artículo 218 TFUE, apartado 6.

aprobación del Parlamento¹⁵, con pleno respeto del principio de equilibrio institucional, consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2¹⁶.

Con un enfoque marcadamente jurídico, la presente contribución se propone analizar la intervención del Parlamento en las distintas etapas del proceso de celebración de los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE¹⁷. Para ello se dará cuenta de las prerrogativas formales de intervención directa del PE en materia de política comercial, ya estén previstas en los tratados o se hayan asegurado mediante compromisos interinstitucionales con la Comisión y el Consejo; pero también de las prácticas informales o indirectas no codificadas, también llamadas “*soft power*” del PE¹⁸. En la misma línea, se abordará el modelo *multistakeholder*¹⁹ y la consecuente multiplicación y diversificación de los actores que buscan influenciar el proceso de toma de decisiones como, por ejemplo, *lobbies*, ONG o asociaciones de consumidores y de empresarios, y que, en ciertas ocasiones, han conseguido persuadir al PE respecto a las condiciones de celebración de determinados acuerdos comerciales de nueva generación.

En fin, este trabajo aspira a proporcionar una comprensión general del procedimiento de celebración de los acuerdos comerciales de la UE y poner de relieve que, en los últimos años, se ha podido observar una transición hacia una mayor democratización de la política comercial común, lo que ha aportado una dosis de transparencia en el proceso de negociación²⁰, pero también un mayor grado de politización, que se ha visto reflejado en la intervención, en algunos casos errática, del PE²¹.

15 Vid. Sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, apartado 62.

16 Este principio es un pilar fundamental del sistema institucional de la Unión y exige que cada institución actúe en el marco de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos —a estos efectos los artículos 207 y 218 TFUE— sin invadir las competencias de las demás instituciones. Vid. Sentencias de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo*, C-70/88, EU:C:1990:217, apartado 21 y 22; de 14 de abril de 2015, *Consejo/Comisión*, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64; de 6 de octubre de 2015, *Consejo/Comisión*, C-73/14, EU:C:2015:663, apartado 61; de 27 de julio de 2016, *Consejo/Comisión*, C-660/13, EU:C:2016:616, apartado 32; de 25 de octubre de 2017, *Comisión/Consejo*, C-687/15, EU:C:2017:803, apartado 40; *Comisión/Consejo*, C-244/17, apartado 24.

17 Se trata de acuerdos especialmente diseñados para forjar alianzas estratégicas con países con un alto potencial de mercado y donde es necesario reducir el nivel de protección contra los intereses europeos y, en los últimos años, con países que pueden aportar una mayor seguridad y autonomía a la UE. El catálogo de acuerdos comerciales de nueva generación es muy heterogéneo y abarca los acuerdos con Corea del Sur, Canadá, Japón, o el tándem regulatorio ALC/API con Singapur y Vietnam, a los que deben añadirse los proyectos de modernización de los acuerdos con un enfoque más clásico con el Mercosur, México o Chile; así como los intentos infructuosos, entre los que destacan las negociaciones con Estados Unidos del TTIP o los intentos interregionales como las negociaciones con la ASEAN.

18 Vid. PODGORNY, M-J., *Op. cit.*, en p. 74.

19 Vid. HOCKING, B., *Op. cit.*, pp. 3-26.

20 Para un análisis de la práctica convencional más reciente de la UE puede verse BLANC ALTMIR, A., *Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo: Un análisis desde la postpandemia y la agresión rusa a Ucrania*, Aranzadi, 2023; SUCIU GAVRILOAIE, D.C., “El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea: un análisis de los acuerdos de nueva generación”, *RDCE*, Núm. 74, 2023, pp. 222-299.

21 Vid. KRAJEWSKI, M., “New Functions and new Powers for the European Parliament: assessing the Changes of the Common Commercial Policy from the perspective of Democratic Legitimacy?”, en BUNGENBERG, M., HERRMANN, C. (eds.), *Common Commercial Policy after Lisbon – EYIEL*, 2013, pp. 67-85;

II. LA FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN

1. Los contactos informales y la iniciativa para la celebración de acuerdos comerciales

La iniciativa para la celebración de un acuerdo concreto corresponde a la Comisión Europea²², que será la encargada de proponer al Consejo que autorice el comienzo formal de las negociaciones con un determinado Estado o región²³. Antes de plantear al Consejo la apertura de las negociaciones, la Comisión lleva a cabo un contacto preliminar e informal con los representantes de los posibles socios comerciales de la UE, que recibe el nombre de *scoping exercise*. Este diálogo informal permitirá determinar no solo la predisposición del socio para la celebración de un acuerdo comercial, sino también las materias concretas sobre las que estaría dispuesto a negociar y, sobre todo, la ambición con la que se propone abordar estas negociaciones²⁴. Si el contacto informal pone de manifiesto la voluntad coincidente de la UE y el posible socio, en el seno de la Comisión se adoptará, por mayoría de sus miembros²⁵, una decisión sobre la conveniencia de recomendar al Consejo la apertura de las negociaciones.

2. La autorización de apertura de las negociaciones y el mandato de negociación

La recomendación de apertura de las negociaciones, junto a un proyecto de directrices de negociación y un informe detallado con el resultado del proceso de *scoping*, se enviará al Comité de Representantes Permanentes y a los grupos de trabajo del Consejo. El Consejo podrá autorizar las recomendaciones de la Comisión de manera íntegra, con modificaciones o, en su caso, rechazarlas. Una vez adoptada la decisión sobre la apertura de las negociaciones, las directrices o mandato de negociación marcarán la posición negociadora de la UE²⁶.

LEBLOND, P., VIJU-MILJUSEVIC, C., “EU trade policy in the twenty-first century: change, continuity and challenges”, *JEPP*, Vol. 26(12), 1836-1846, en p. 1837; MANCINI, I., “The European Parliament and Civil Society in EU Trade Negotiations: The Untold Story of an Erratic Engagement”, *EFAR*, Vol. 27(2), 2022, pp. 1-21; YOUNG, A.R., “Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy”, *JEPP*, Vol. 26(12), 2019, pp. 1883-1899, en p. 2.

22 Vid. RIGOD, B., *Op. cit.*, en p. 295.

23 Artículo 207 TFUE, apartado 3, párrafo segundo. Vid. CIENFUEGOS MATEO, M., *Op. cit.*, en p. 86; DASHWOOD, A., *Op. cit.*, en p. 190; RIGOD, B., *Op. cit.*, en p. 292; ORTEGA GÓMEZ, M., “La participación de la Comisión Europea en la actividad convencional de la Comunidad Europea y de la Unión Europea”, en REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch: Valencia, pp. 183-210, en pp. 188-189.

24 Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Una Europa Global: competir en el mundo, una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, 4 de octubre de 2006, COM(2006) 567 final, en p. 11.

25 Artículo 250 TFUE. Artículos 7 y 8 del Reglamento interno de la Comisión, en su versión consolidada tras la modificación por Decisión de la Comisión (EU, Euratom) 220/555, de 22 de abril de 2020, DO L 127I, de 22 de abril de 2020.

26 Artículo 218 TFUE, apartado 2. Vid. CIENFUEGOS MATEO, M., *Op. cit.*, en p. 88; ORTEGA GÓMEZ, M., *Op. cit.* en pp. 187.

Como se puede observar, en esta fase inicial del procedimiento de celebración de los acuerdos comerciales, el Parlamento no interviene de manera directa en la toma de decisiones²⁷. No obstante, el artículo 218 TFUE, apartado 10, prevé un deber de información cumplida e inmediata al Parlamento —que se analizará en mayor profundidad en el epígrafe siguiente— que se ha visto reforzado inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a través del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento y la Comisión²⁸. En virtud de este acuerdo, la Comisión se comprometió a compartir con el PE las recomendaciones para la apertura de las negociaciones, al mismo tiempo que las remite al Consejo²⁹, de manera que, el compromiso de información al PE se extiende a todas las etapas del procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales, “incluida la definición de las directrices de negociación”³⁰. Este compromiso se encuentra en plena consonancia con la jurisprudencia del TJUE, en la medida en que, a juicio del tribunal, la obligación de información al PE en todas las fases del procedimiento se refiere a toda una serie de decisiones y documentos pertinentes al procedimiento de conclusión de los acuerdos y comprende, entre otros, la autorización de apertura de negociaciones y la determinación de las directrices de negociación³¹.

III. LA NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La autonomía negociadora de la Comisión Europea

En la siguiente etapa en el proceso de celebración de los acuerdos comerciales, en virtud del TFUE será la Comisión la que asuma el rol de negociadora en nombre de la UE³², con el apo-

27 En este mismo sentido PODGORNÝ, M-J., *Op. cit.*, en p. 74.

28 Se trata de un Acuerdo marco cuyo principal propósito es implementar ciertas medidas que buscan “reforzar la responsabilidad y la legitimidad de la Comisión, ampliar el diálogo constructivo, mejorar la circulación de la información entre ambas instituciones y mejorar la cooperación en materia de procedimientos y de planificación”. Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, DO L 304, de 20 de noviembre de 2010, p. 47, en su versión modificada por el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea por el que se modifica el punto 4 del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, DO L 45, de 17 de febrero de 2018, p. 46. Vid. KLEIZEN, B., “Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis”, *CLEER Working Papers*, 2016 (4), en pp. 20-22. El Consejo no se mostró particularmente receptivo hacia el Acuerdo marco pues, en su opinión, “algunas de las cláusulas tienden a modificar el equilibrio institucional que resulta de los Tratados en vigor”, ya que confiere al PE más prerrogativas de las previstas por los Tratados, al tiempo que limita la autonomía de la Comisión y su presidente. Vid. Declaración del Consejo sobre el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión, DO C 287, de 23 de octubre de 2010, p. 1. Se adjunta a esta declaración la postura del Servicio Jurídico del Consejo en la que se concluye que el Acuerdo marco “no respeta el espíritu de los Tratados” y se hace hincapié en la desproporción manifiesta entre los compromisos asumidos por la Comisión y el número de compromisos asumidos por el PE.

29 En el Anexo III “Negociación y celebración de acuerdos internacionales” dispone en su punto 2 que “cuando la Comisión proponga los proyectos de directrices de negociación con miras a su aprobación por el Consejo, la Comisión deberá presentarlos al mismo tiempo al Parlamento”.

30 Punto 23 del Acuerdo Marco. Sobre este aspecto puede verse también YAN, S., *Op. cit.*, en p. 22-23.

31 Sentencia *Parlamento / Consejo*, C263/14, apartado 76.

32 Vid. BOSSE-PLATIÈRE, I., RAPOPORT, C., *Negotiating and implementing free trade agreements in an uncertain environment*, en BOSSE-PLATIÈRE, I., RAPOPORT, C. (eds.), *The Conclusion and Imple-*

yo y/o control, según se interprete³³, del Comité de Política Comercial (antes conocido como Comité del artículo 133, en adelante, CPC)³⁴. En el desempeño de esta función, la Comisión goza de autonomía negociadora y el tribunal de Luxemburgo se ha encargado de armonizar esta independencia con las directrices de negociación que emite el Consejo. De esta forma, si bien el Consejo está habilitado para imponer cuantas normas procedimentales estime oportunas, incluso de manera pormenorizada³⁵, en aras de garantizar la comunicación e información entre la Comisión y el CPC —lo que no hace sino reafirmar y dotar de mayor contenido a una obligación de consulta prevista por el Tratado—, estas no pueden contemplar posiciones negociadoras detalladas que produzcan efectos vinculantes para el negociador, pues ello vulneraría el principio de equilibrio institucional³⁶.

2. El deber de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo

Como se ha señalado previamente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por disposición del artículo 218 TFUE, apartado 10, “se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento”³⁷. Este deber constituye una expresión

mentation of EU Free Trade Agreements: Constitutional Challenges, Edward Elgar: Cheltenham, 2019, pp. 1-21, en p. 9; EECKHOUT, P., *Op. cit.*, en pp. 194-197.

- 33 A tenor del artículo 207 TFUE, su función es la de “asistir a la Comisión”, pero hay una extendida convicción de que, en realidad, es el órgano encargado de supervisar la adherencia de la Comisión al mandato emitido por el Consejo. Asimismo, la obligación de reportar y consultar al CPC se incluye de manera sistemática en las directrices de negociación, especialmente para aquellos ámbitos que aparecen durante las negociaciones como cuestiones de interés y desbordan el alcance de las directrices como, de hecho, ha sucedido con los mandatos de negociación de los Acuerdos con Australia y Nueva Zelanda. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directrices de negociación de un acuerdo de libre comercio con Nueva Zelanda*, ST 7661/18 ADD 1 DCL 1; *con Australia*, ST 7663/18 ADD 1 DCL 1. Ambas de 25 de junio de 2018. Vid. EECKHOUT, P., *Op. cit.*, en pp. 197; GSTÖL, S., HANF, D., “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, *ELJ*, Vol. 20(6), 2014, pp. 733-748, en p. 737.
- 34 El CPC es un órgano preparatorio compuesto por los representantes de los Estados miembros altamente especializados en materia comercial y es presidido por la Presidencia rotatoria del Consejo. Su funcionamiento puede darse en tres formaciones diferentes: titulares, a la que acuden altos funcionarios procedentes de los ministerios nacionales encargados de la política comercial, se reúne una vez al mes con el Director General del Comercio; los llamados suplentes, funcionarios basados en Bruselas que se reúnen una vez por semana y tratan las materias comerciales con mayor profundidad; y, por último, una formación de expertos, como, por ejemplo, el Comité formado para servicios e inversiones o para materias relacionadas con el acero, textiles y otros sectores industriales, cuya función es asesorar a la Comisión en las negociaciones internacionales que afecten a estas materias. Para mayor detalle puede verse, GSTÖL, S., DE BIÈVRE, D., *The Trade Policy of The European Union*, Palgrave: Londres, 2018, en pp. 49-51.
- 35 Sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, apartado 78. Para un comentario sobre este pronunciamiento vid. BOSSE-PLATIÈRE, I., RAPOPORT, C., *Op. cit.*, en pp. 10-11; CIENFUEGOS MATEO, M., *Op. cit.*, en p. 92; CREMONA, M., “EU Treaty-making after the Lisbon Treaty – A Test case for Mutual Sincere Cooperation”, en CZUCZAI, J., NAERT, F. (eds.), *The EU as a global actor: Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Brill Nijhoff: Leiden, 2017, pp. 424-439, en p. 435; ROSAS, A., “Recent Case Law...”, *Op. cit.*, en p. 375-376.
- 36 Sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, apartados 88 a 90.
- 37 Artículo 218 TFUE, apartado 10. Vid. Sentencia *Parlamento /Consejo*, C263/14, apartado 76, “el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales (...) comprende, en concreto, la

del “principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa” y contribuye a garantizar la unidad y la coherencia de la acción exterior de la Unión³⁸. Además, de manera específica en el marco de las negociaciones comerciales, la Comisión tiene el deber de informar periódicamente a la Comisión de Comercio Internacional (en adelante, INTA, por sus siglas en inglés)³⁹, como comisión permanente del Parlamento con competencias en los asuntos relativos al establecimiento y a la ejecución de la política comercial común de la Unión y de sus relaciones económicas exteriores, en particular, de las relaciones financieras, económicas y comerciales con terceros países y organizaciones regionales, entre otros⁴⁰.

Desde un prisma histórico, este deber de información es el resultado de la codificación de una práctica asentada que se venía observando en aplicación del procedimiento denominado Luns-Westerterp⁴¹ y otros instrumentos jurídicos. Entre ellos, el Código de conducta de 1995⁴², que fue posteriormente mejorado por los sucesivos acuerdos interinstitucionales entre el PE y la Comisión que se han ido renovando desde el año 2001, siendo el último el Acuerdo marco de 2010 referenciado *supra*⁴³. Sin embargo, en la doctrina se ha dicho que los efectos de la reforma van un paso más allá de la mera codificación de una práctica asentada, en tanto que equipara el derecho de acceso a la información de la INTA al derecho que venía ostentando el CPC. Si hasta ahora la comunicación informal al PE podía dar lugar a una información limitada y/o asimétrica, la previsión de este derecho en el texto de los Tratados le garantiza al

autorización de apertura de negociaciones, la determinación de las directrices de negociación, la designación del negociador de la Unión y, en su caso, de un comité especial, la clausura de las negociaciones, la autorización de firma del Acuerdo, en su caso, la decisión de aplicación provisional del Acuerdo antes de su entrada en vigor y la conclusión del Acuerdo”.

- 38 En este sentido, sentencias *Parlamento/Consejo*, C-658/11, apartado 81; *Parlamento/Consejo*, C263/14, apartado 70-72.
- 39 Artículo 207 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.
- 40 Vid. Anexo VI Competencias de las Comisiones Parlamentarias Permanentes del Reglamento Interno del Parlamento Europeo 9ª legislatura, DO L 302, de 22 de noviembre de 2019, pp. 1-128. Con anterioridad a la creación de la INTA, el comercio con terceros Estados era competencia de la Comisión de Industria (Comercio Exterior), Investigación y Energía. Sobre las funciones de la INTA vid. KRAJEWSKI, M., *Op. cit.*, en pp. 70-71.
- 41 Se trata de un acuerdo informal entre el PE y el Consejo según el cual, la presidencia rotatoria del Consejo informaría al PE de los avances en las negociaciones de acuerdos internacionales. La iniciativa partió en 1964 del entonces ministro de Relaciones Exteriores holandés, Joseph Luns, y fue posteriormente ampliada a las negociaciones de los acuerdos comerciales a instancias del presidente neerlandés Tjerk Westerterp —de ahí su denominación— en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart, el 19 de junio de 1983. Sobre la codificación de esta práctica vid. BOSSE-PLATIÈRE, I., “Les pouvoirs de la Commission en matiere d’action exterieure: surmonter le repli institutionnel par l’optimisation fonctionnelle”, en AUVRET FINCK, J., (ed.) *La Commission Européenne en voie de redynamisation? Colloque international de Nice des 1er et 2 avril 2015*, Editions A. Pedoné, 2017, pp. 163-192, en pp. 175-176; BOSSE-PLATIÈRE, I., RAPOPORT, C., *Op. cit.*, en p. 12.
- 42 Código de conducta, aprobado el 9 de marzo de 1995 entre el Parlamento Europeo y la Comisión, DO C 98, de 15 de marzo de 1995, p. 68.
- 43 Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión, DO C 121, de 24 de abril de 2001, sustituido y mejorado por el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión, DO C 117E, de 18 de mayo de 2006, que ha sido sustituido posteriormente por el vigente Acuerdo marco de 2010, citado en nota al pie 30.

PE el derecho a acceder y recibir la información concerniente a los acuerdos internacionales en las mismas condiciones que el Consejo⁴⁴. En otras palabras, la remisión de la información a ambos órganos debe recibir por parte de la Comisión el mismo tratamiento. De lo contrario incurriría en una vulneración del TFUE⁴⁵. Incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el PE subrayó que la Comisión tendría una obligación legal de informarlo del desarrollo de las negociaciones e hizo un llamamiento para que dicha información le fuera comunicada con la misma extensión y al mismo tiempo que al CPC⁴⁶. Posteriormente, a iniciativa del PE⁴⁷, el principio básico de igualdad de trato entre el Consejo y el PE se contempló expresamente en el Acuerdo marco, “especialmente con respecto al acceso a las reuniones y la puesta a disposición de contribuciones u otras informaciones”⁴⁸.

Es reseñable, no obstante, que formalmente no se prevé en los Tratados un derecho de consulta del PE. Muy al contrario, en opinión de la doctrina, habría una diferencia notable entre los términos empleados con respecto a las funciones que cumple el CPC, que es la de “asistir” a la Comisión, mientras que la INTA será meramente “informada” de la marcha de las negociaciones, lo que coloca a esta última en una desventaja formal⁴⁹. Sin embargo, esta laguna es sobradamente cubierta por el Acuerdo marco entre la Comisión y el Parlamento, puesto que prevé que la información “se remitirá al Parlamento con la suficiente antelación para que este pueda expresar, si procede, sus puntos de vista, de manera que la Comisión [los] pueda tener en cuenta, en la medida de lo posible”⁵⁰.

Por tanto, la *ratio legis* de este deber de proporcionar información plena e inmediata al PE, no es la mera información o notificación de la marcha de las negociaciones. Como señala Ricardo Passos, no se trata de “permitir que el Parlamento tome notas de manera pasiva de las actuaciones de las demás instituciones durante el proceso de negociación”⁵¹. Muy al contrario, el propósito es establecer un diálogo bidireccional en el que se otorgue al PE un tiempo prudencial para expresar su postura y poder, en última instancia, influir de manera significativa en las negociaciones. Esta interpretación se refuerza aún más con el deber que asumió la Comisión en el Acuerdo marco de justificar los resultados y explicar al PE “en qué medida y de qué forma los comentarios del Parlamento se han incorporado a los textos en trámite de negociación y, en caso negativo, por qué razones”⁵².

44 En este sentido, KRAJEWSKI, M., *Op. cit.*, en pp. 72-73.

45 *Idem*.

46 Punto 59 de la Resolución de 7 de mayo de 2009, sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa, DO C 212E, de 5 de agosto de 2010.

47 Punto 3, apartado a), de la resolución de 9 de febrero de 2010, sobre un Acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para la próxima legislatura, DO C 349, de 22 de diciembre de 2010. En este mismo sentido, KLEIMANN, D., *Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Era*, CEPS Working Document, Núm. 345, 2011, en p. 19.

48 Considerando E en relación con el punto 9 del Acuerdo marco.

49 VAN DEN PUTTE, L., DE VILLE, F., ORBIE, J., “The European Parliament’s New Role in Trade Policy: Turning power into impact”, *CEPS Special Report*, Núm. 89, May 2014, en p. 3.

50 Punto 24 del Acuerdo marco.

51 PASSOS, R., “The External Powers of the European Parliament”, en EECKHOUT, P., LÓPEZ ESCUDERO, M. (eds.), *The European Union’s External Action in times of crisis*, Hart Publishing: Oxford y Portland, 2016, pp. 85-128, en p. 87.

52 Punto 4 del Anexo III “Negociación y celebración de acuerdos internacionales” del Acuerdo marco.

En cuanto al tratamiento de la información que se remite al PE, en aras de ofrecer un análisis comprensivo, es importante destacar que, en función de su grado de publicidad, podemos distinguir entre la información de acceso público, que cualquier ciudadano o parte interesada puede consultar, y la información de acceso restringido, que se pone a disposición del Parlamento, pero está vinculada a un deber de confidencialidad. Un acceso desmedido a los documentos internos de la UE comportaría el riesgo de afectar negativamente al poder de negociación de la Comisión⁵³, por lo que el TJUE invita a una aproximación cautelosa⁵⁴, no sólo para no desvelar las *líneas rojas* de la Unión, sino también para evitar exponer, de manera indirecta, las posturas de las otras partes negociadoras⁵⁵. Por ello, esta información se pone a disposición de los miembros del PE en salas de lectura, donde, en condiciones seguras, podrán consultar y tomar notas acerca de los documentos reservados, pero deberán abstenerse de compartir públicamente esta información⁵⁶.

En síntesis, de acuerdo con el TFUE, en la fase de negociación de los acuerdos comerciales de la UE, se reconoce al PE un derecho de información inmediata y plena, al tiempo que, por medio de los compromisos interinstitucionales con la Comisión se ha asegurado que este deber de información se asemeje más a un deber de consulta y dé lugar a un diálogo significativo entre las instituciones. Ahora bien, sobre cómo ven los miembros del PE el cumplimiento de este deber por parte de la Comisión, se ha dicho que “manifiestan percepciones muy diferentes acerca del cumplimiento del deber de información observándose que hay quien entiende que este deber es cumplido sobradamente por la Comisión mientras que hay también voces que denuncian que la información que se proporciona es más bien vaga y selectiva”⁵⁷.

IV. LA CONCLUSIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

1. La celebración en solitario de los acuerdos de la Unión Europea

Una vez concluidas las negociaciones y acordado el texto definitivo del acuerdo, el Tratado establece que el Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor. A continuación, se adoptará la decisión de celebración del acuerdo, con la previa aprobación del PE⁵⁸, por cuanto que, a raíz del Tratado de Lisboa, el PE adquiere nuevas potestades en

53 En este mismo sentido, conclusiones del AG Melchior Wathelet de 17 de marzo de 2015, *Comisión/Consejo*, C425/13, EU:C:2015:174, punto 67.

54 En este sentido, HOFFMEISTER, F., “Of Transferred Competence, Institutional Balance and Judicial Autonomy – Constitutional Developments in EU Trade Policy Seven Years after Lisbon”, en CZUCZAI, J., NAERT, F. (eds.), *The EU as a global actor. Bridging Legal Theory and Practice*, Brill Nijhoff: Leiden, 2017, pp. 309-336, en p. 323.

55 Sentencia de 19 de marzo de 2013, *In 't Veld/Comisión*, T-301/10, EU:T:2013:135.

56 Decisión de la mesa del Parlamento Europeo de 15 de abril de 2013 relativa a la Reglamentación sobre el tratamiento de la información confidencial por el Parlamento Europeo, DO C 96 de 1 de abril de 2014, p. 1.

57 RICHARDSON, L., “The Post-Lisbon Role of the European Parliament in the EU’s Common Commercial Policy: Implications for Bilateral Trade Negotiations”, *EU Diplomacy Paper*, Colegio de Europa, Núm. 5, 2012, en p. 10.

58 En estos casos, el PE tomará sus decisiones por mayoría simple. Artículo 231 TFUE.

esta etapa del procedimiento y su aprobación es necesaria para la conclusión de los acuerdos de la UE⁵⁹.

En efecto, el artículo 218 TFUE enumera diversas categorías de acuerdos para los cuales el Consejo debe recabar la previa aprobación del PE y, como suerte de competencia general, incluye los acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario⁶⁰. Si tomamos en consideración que, desde la entrada en vigor del referido tratado de reforma, este procedimiento legislativo ordinario es aplicable para la adopción de las medidas por las que se define el marco de aplicación de la política comercial común⁶¹, la previa aprobación del PE se convierte en un requisito fundamental para la conclusión de los acuerdos comerciales, de manera que el procedimiento de celebración de los acuerdos finalizaría con la ulterior concurrencia del consentimiento del Consejo⁶². Esta potestad del PE busca reflejar en el plano exterior “el reparto de competencias entre las instituciones aplicable en el plano interno y establece una simetría entre el procedimiento de adopción de medidas de la Unión en el plano interno y el procedimiento de adopción de los Acuerdos internacionales”, para asegurar que, en relación con un ámbito determinado, “el Parlamento y el Consejo dispongan de las mismas competencias, respetando el equilibrio institucional previsto por los tratados”⁶³.

El uso y la interpretación de la expresión “ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario”, ha sido objeto de debate entre la doctrina. Una interpretación restrictiva podría implicar que un acuerdo comercial que no requiere la adopción de medidas de derecho interno, sino que limita sus efectos a la cooperación intergubernamental, no requeriría la aprobación del PE, en la medida en que no se llegaría a aplicar el procedimiento legislativo ordinario. Por ejemplo, según este planteamiento, un acuerdo internacional cuyo objetivo exclusivo fuera la reforma del sistema de solución de diferencias de la OMC no iría acompañado de medidas de implementación, de manera que, al producir sus efectos en las relaciones entre los Estados, la previa aprobación del PE no sería necesaria⁶⁴. En sentido opuesto, la doctrina mayoritaria coincide en que el uso del término “ámbito” debe entenderse en el sentido amplio de “política”, y no referida a actos concretos. Por ello, dado que el artículo 207 TFUE establece la necesidad de recurrir al procedimiento legislativo ordinario para adoptar las medidas “por las que se define el marco de aplicación de la política comercial”, su interacción con el

59 PASSOS, R., “The External Powers...”, *Op. cit.*, en p. 86.

60 Artículo 218 TFUE, apartado 6.

61 Tras la entrada en vigor de este Tratado, el PE deviene colegislador la UE, junto con el Consejo. Vid. ARMANOVICA, M., BENDINI, R., *The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the treaty of Lisbon*, DG for External Policies, PE 522.336, Julio 2014, en p. 5; KRAJEWSKI, M., *Op. cit.*, en p. 70; VAN DEN PUTTE, L., DE VILLE, F., ORBIE, J., *Op. cit.*, en p. 1.

62 BOSSE-PLATIÈRE, I., RAPOPORT, C., *Op. cit.*, en pp. 10-11; CIENFUEGOS MATEO, M., *Op. cit.*, en p. 109; EECKHOUT, P., *Op. cit.*, en pp. 201-205.

63 Sentencia *Parlamento/Consejo*, C-658/11, apartado 56; dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 146.

64 KRAJEWSKI, M., *Op. cit.*, en pp. 74-75; WOUTERS, J., COOPENS, D., DE MEESTER, B., “The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty”, en GRILLER, S. ZILLER, J. (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without Constitutional Treaty*, Springer: Vienna, 2008, pp. 143-203, en p. 185.

artículo 218 TFUE conlleva que todo acuerdo internacional celebrado en el ámbito de la política comercial común requiere la previa aprobación del PE⁶⁵.

Una lectura detenida del procedimiento pone de manifiesto que la participación formal del PE solo es requerida una vez que ya se ha definido el texto del acuerdo. Sin embargo, para garantizar la efectividad del procedimiento de celebración y asegurar la viabilidad del acuerdo proyectado sería recomendable que la Comisión no espere hasta este momento para escuchar la postura del PE. En esta etapa, resulta poco probable que se puedan realizar modificaciones del texto acordado para avenirse a las posibles demandas del PE⁶⁶, por lo que las consultas a la INTA en las fases previas y, en general, la información periódica al PE en aplicación del Acuerdo marco, cumplen una función sumamente relevante, pues proporcionan al PE la información necesaria para hacer un seguimiento de las negociaciones, con vistas a establecer las condiciones bajo las cuales otorgará su aprobación⁶⁷.

Desde luego, el verdadero poder de control del PE y del Consejo se manifiesta a través de esta última prerrogativa, que ejerce una influencia determinante en la actuación de la Comisión a lo largo de todo el proceso. De hecho, el PE ha utilizado de manera abierta y reiterada las advertencias de que su voto será necesario para concluir los acuerdos comerciales de la UE. Así lo hizo con ocasión de la Resolución sobre la apertura de las negociaciones con Australia y Nueva Zelanda, a modo de considerando⁶⁸, y de la Resolución sobre las negociaciones comerciales de la UE con Japón, como recordatorio final⁶⁹.

Las posibles consecuencias de este control político adquieren un significado más tangible cuando observamos la práctica convencional precedente de la UE, puesto que el PE rechazó la celebración de algunos acuerdos que requerían su aprobación y, a su juicio, presentaban carencias importantes. Ejemplos notables de ello incluyen el Acuerdo SWIFT con Estados Unidos, donde la ausencia de información al PE —presumiblemente a la espera de concluir el Acuerdo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sin necesidad de que el PE se pronuncie sobre el mismo—, así como las preocupaciones por la posible afectación de algunos derechos garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, motivaron un voto desfavorable⁷⁰; o el rechazo al Segundo Protocolo

65 KRAJEWSKI, M., *Op. cit.*, en p. 75.

66 GSTÖL, S., HANF, D., *Op. cit.*, en p. 737; RIGOD, B., *Op. cit.*, p. 297.

67 ARMANOVICA, M., BENDINI, R., *Op. cit.*, en p. 6.

68 Considerando M de la Resolución de 25 de febrero de 2016 sobre la apertura de las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda, DO C 35, de 31 de enero de 2018: “el Parlamento tendrá que decidir si concede su aprobación a los posibles ALC UE-Australia y UE-Nueva Zelanda”.

69 Punto 18 de la Resolución de 25 de octubre de 2012 sobre las negociaciones comerciales de la UE con Japón, DO C 72E, de 11 de marzo de 2014: “Recuerda que se pedirá la aprobación del Parlamento Europeo para el posible ALC UE-Japón, como establece el Tratado de Lisboa”.

70 Resolución legislativa de 11 de febrero de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, DO C 81E, de 15 de marzo de 2011. Sobre la implicación del PE en el proceso de celebración el Acuerdo SWITF vid. PASSOS, R., “The External Powers...”, *Op. cit.*, en pp. 88-91.

incorporado al Acuerdo de pesca con Marruecos, que se debió a la percepción de que ofrecía escasos beneficios económicos y a las preocupaciones en torno a la sostenibilidad de la explotación de los recursos pesqueros y la posible afectación de los derechos del territorio no autónomo del Sáhara Occidental⁷¹.

Si tomamos en consideración que, en términos comparativos, frente al número de acuerdos en los que ha emitido un voto favorable, las ocasiones en las que el PE ha denegado su aprobación han sido más bien pocas, *a priori*, podríamos coincidir con Ricardo Passos, al apreciar que el PE ha usado sus nuevas facultades “con un alto sentido de la responsabilidad y completamente consciente de las consecuencias de rechazar la conclusión de los acuerdos”⁷². Incluso en aquellos casos en los que denegó su aprobación, su postura no se resumió a manifestar un rechazo definitivo del acuerdo, sino que invitó al resto de las instituciones al diálogo y a la renegociación de los acuerdos, de tal manera que se mejoren las carencias expuestas, de cara a su aprobación en un futuro. Prueba de ello, es que, tras las oportunas modificaciones, el PE dio su aprobación a la celebración y entrada en vigor del Acuerdo SWIFT y del Segundo Protocolo al Acuerdo de Pesca con Marruecos⁷³.

Sin embargo, si observamos atentamente sus intervenciones a lo largo del proceso de celebración de varios de los acuerdos comerciales de la UE en los últimos años, se pueden apreciar grandes altibajos en su nivel de compromiso, que podríamos vincular al interés mostrado por la sociedad civil organizada. En efecto, en los primeros momentos en la era post-Lisboa, el PE se encontró frente a una tarea de gran envergadura y, a diferencia de los experimentados miembros de la Comisión y el Consejo, que habían lidiado con situaciones similares en innumerables ocasiones, la INTA, creada en el año 2004, era un órgano relativamente joven que carecía de memoria institucional consolidada y contaba con recursos administrativos bastante limitados para hacer frente a sus nuevas funciones⁷⁴. De hecho, la “juventud” de la INTA la lle-

71 Resolución legislativa de 14 de diciembre de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, DO C 168E, de 14 de junio de 2016. Estas razones de naturaleza económica, medioambiental y política son descritas ampliamente por PASSOS, R., “The External Powers...”, *Op. cit.*, en pp. 92-95. También hay quien apunta, con mucha razón, a las inconsistencias o contradicciones que presenta, tan pronto, la actuación del PE, pues si bien rechazó la renovación del acuerdo de pesca con Marruecos, los motivos, que podrían resultar de plena aplicación al acuerdo agrícola “sin embargo, no parecen haber tenido peso” en la renovación de este último acuerdo. En este sentido DÍEZ PERALTA, E., “Nuevos desafíos de la política comercial de la Unión Europea en el Mediterráneo”, *RDCE*, Núm. 44, 2013, pp. 191-232, en p. 195.

72 PASSOS, R., “The External Powers...”, *Op. cit.*, en p. 86.

73 Resoluciones legislativas de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, DO C 351E, de 2 de diciembre de 2011; y de 10 de diciembre de 2013, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, DO C 468, de 15 de diciembre de 2016.

74 KLEIMANN, D., *Op. cit.*, en p. 14.

vó a depender, en gran medida, de la información proporcionada por la Dirección General de Comercio y otros actores no institucionales interesados, como las ONG y diversos grupos de presión⁷⁵. Lo sucedido con el ALC UE-Corea del Sur contribuye a ilustrar esta idea. La presión por parte de la sociedad civil organizada se hizo notar en el ámbito parlamentario y condicionó la postura de los miembros del PE, de manera que su voto favorable se hizo depender de la adopción y entrada en vigor del Reglamento por el que se aplica una cláusula de salvaguardia orientada a la protección de los pequeños productores de vehículos⁷⁶.

En la misma línea, también se han apreciado diferencias en la atención que ha recibido el infructuoso TTIP con Estados Unidos en comparación, por ejemplo, con el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón. El primero es ampliamente conocido por la doctrina especializada como un acuerdo megarregional que experimentó una oposición sin precedentes por parte de la sociedad civil organizada⁷⁷, mientras que el segundo representa uno de los ejemplos de acuerdos comerciales de la UE cuya celebración aconteció con suma discreción y sin demasiados sobresaltos⁷⁸. Así, entre las particularidades que ponen de manifiesto la falta de constancia en la intervención del PE encontramos los debates que conciernen a ambos acuerdos. Por una parte, cuando se informó al PE sobre la marcha de las negociaciones del TTIP, cerca de un centenar de europarlamentarios tomaron la palabra y expresaron su apoyo o su falta de aprobación frente al acuerdo, haciéndose eco de muchas de las preocupaciones que había expresado la opinión pública⁷⁹. En cambio, en el debate respecto al Acuerdo UE-Japón, se expresaron, en su mayoría, opiniones positivas⁸⁰, a pesar del considerable volumen de mercado afectado por el acuerdo y la diferencia de estándares normativos entre la UE y Japón. Estos argumentos, que habían ocupado una posición central en la oposición al TTIP, no surgieron en el debate sobre el Acuerdo UE-Japón, aunque podrían resultar de plena aplicación⁸¹.

La falta de uniformidad en la intervención del PE también se ha visto reflejada en las resoluciones que ha adoptado en relación con los diferentes acuerdos comerciales de nueva generación. Mientras que los primeros actos respecto al ALC UE-Singapur y al ALC UE-Vietnam

75 VAN DEN PUTTE, L., DE VILLE, F., ORBIE, J., *Op. cit.*, en p. 3. En la doctrina se ha llegado a afirmar que “los MPE de la INTA serán altamente vulnerables a los cantos de sirena de los *lobbies* que están dispuestos a proporcionar ‘consejo’ y ‘experiencia técnica’ al alto precio de posicionar sus intereses en la agenda de los MPE”. KLEIMANN, D., *Op. cit.*, en p. 14; YAN, S., *The European Parliament’s Role...*, *Op. cit.*, en p. 23.

76 Reglamento (UE) N° 511/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por el que se aplica la cláusula bilateral de salvaguardia del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Corea, DO L 145, de 31 de mayo de 2011.

77 Sobre el inesperado fracaso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) y el movimiento opositor sin precedentes puede verse SUCIU GAVRILOAIE, D.C., “El bilateralismo en...”, *Op. cit.*, en pp. 251 y 257.

78 MANCINI, I., *Op. cit.*, en pp. 17-19.

79 El debate de 15 de julio de 2014 puede verse en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/transatlantic-trade-and-investment-partnership-ttip-debate_20140715-0900-PLenary-8.

80 El debate de 11 de diciembre de 2018 puede verse en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/plenary_20181211-0900-PLenary?seekTo=181211163437.

81 Sobre esta cuestión vid. MIGLIORATI, M., VIGNOLI, V., “When Politicization meets ideology: the European Parliament and free trade agreements”, *Rivista Italiana di Scienza Política*, Vol. 53(3), 2021, pp. 346-361.

fueron las resoluciones legislativas en las que el PE daba su aprobación a la celebración de los acuerdos⁸², por lo demás, pasando bastante desapercibidos; en cambio, se pronunció con carácter previo respecto a otros acuerdos como el CETA⁸³, el Acuerdo UE-Japón⁸⁴, o los ALC UE-Nueva Zelanda y UE-Australia⁸⁵.

Además, en reiteradas ocasiones se ha podido observar la contradicción entre los debates parlamentarios, que arrojan luz sobre las carencias democráticas y las violaciones de derechos fundamentales perpetradas por parte de las autoridades de los países socios, y el respaldo otorgado para establecer relaciones duraderas con esos mismos regímenes, sin alcanzar compromisos significativos de reforma. Así, el PE dio su aprobación a la celebración de los Acuerdos entre la UE y sus Estados miembros y Vietnam⁸⁶, a pesar de haber subrayado previamente la falta de disposiciones sobre las obligaciones de los inversores en materia de responsabilidad social de las empresas y, en general, la ausencia notoria de obligaciones en materia de respeto de los derechos humanos⁸⁷.

82 Resoluciones legislativas de 12 de febrero de 2020, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam, DO C 294, de 23 de julio de 2020; y de 13 de febrero de 2019, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur, DO C 449, de 23 de diciembre de 2020.

83 Resoluciones de 5 de mayo de 2010, sobre la próxima Cumbre UE-Canadá, DO C 81E, de 15 de marzo de 2011; y de 8 de junio de 2011, sobre las relaciones comerciales UE-Canadá, DO C 380E, de 11 de diciembre de 2012.

84 Resoluciones de 11 de mayo de 2011, sobre las relaciones comerciales UE-Japón, DO C 377E, de 7 de diciembre de 2012; de 13 de junio de 2012, sobre las negociaciones comerciales de la UE con Japón, DO C 332E, de 15 de noviembre de 2013; y de 25 de octubre de 2012, sobre las negociaciones comerciales de la UE con Japón, DO C 72E, de 11 de marzo de 2014.

85 Resoluciones de 25 de febrero de 2016, sobre la apertura de las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda, DO C 35, de 31 de enero de 2018; de 26 de octubre de 2017, que contiene la recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre la propuesta de mandato de negociación para las negociaciones comerciales con Australia, y de 26 de octubre de 2017, que contiene la recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el mandato de negociación para las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y Nueva Zelanda, ambas DO C 346, de 27 de septiembre de 2018. Este último acuerdo se ha firmado el 9 de julio de 2023 y ha recibido la aprobación del Parlamento el 22 de noviembre de 2023. Resolución legislativa de 22 de noviembre de 2023, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda (06600/2023 – C9-0247/2023 – 2023/0038(NLE)).

86 Resoluciones legislativas de 13 de febrero de 2019, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Protección de las Inversiones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Singapur, por otra, DO C 449, de 23 de diciembre de 2020; y de 12 de febrero de 2020, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Protección de las Inversiones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Socialista de Vietnam, por otra, DO C 294, de 23 de julio de 2021.

87 Al visionar este debate encontramos voces que reconocen que todavía queda mucho margen de mejora respecto a la protección de los derechos humanos en Vietnam y consideran que pueden alcanzarse a través de la implementación del Acuerdo; pero también voces más críticas que rechazan el acuerdo y llaman a posponer el voto hasta que se observen mejoras más significativas, pues la situación en el país es crítica. La transcripción de las intervenciones de los europarlamentarios puede verse en el Acta literal de las actuaciones “Conclusión del Acuerdo de Libre Comercio UE-Vietnam – Conclusión del Acuerdo de Libre

Por cuanto antecede, debemos enfatizar que, antes de ejercer sus prerrogativas formales de intervención y de conceder su aprobación a la celebración de los acuerdos comerciales de la UE, el PE debe llevar a cabo un escrutinio sistemático de los acuerdos comerciales de la UE y actuar en consecuencia, pues, de no lograrlo, se corre el riesgo de que “la previa aprobación del Parlamento” se convierta en un simple trámite.

2. Los acuerdos de naturaleza mixta y la decisión sobre la aplicación provisional

Los acuerdos comerciales de naturaleza mixta, celebrados de manera conjunta por la UE y sus Estados miembros con los países socios, merecen una mención aparte, puesto que agregan la decisión sobre su aplicación provisional, como una nueva etapa en el proceso formal de su conclusión, además de requerir la intervención de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Por regla general, la UE no aplica provisionalmente los acuerdos que celebra en solitario, pues el tiempo que transcurre entre la firma y la ratificación del acuerdo es relativamente corto, de modo que producirá efectos jurídicos casi de inmediato. Así sucedió con el ALC UE-Japón que, habiéndose firmado en Tokio el 17 de julio de 2018, entró en vigor el 1 de febrero de 2019⁸⁸, o con los ALC UE-Singapur y UE-Vietnam, que entraron en vigor en el plazo de un año⁸⁹.

En cambio, en lo que concierne a los acuerdos mixtos, donde los Estados miembros de la UE también son partes contratantes, a pesar de la indiscutible aplicabilidad del principio de cooperación leal entre la UE y sus Estados miembros⁹⁰, es frecuente que el proceso de ratificación experimente considerables retrasos⁹¹. Esta afirmación se ve ilustrada con el ejemplo del primer acuerdo de nueva generación de la UE, el ALC UE-Corea del Sur, que tardó algo más de cuatro años en ser ratificado y no se trataba de un acuerdo especialmente polémico⁹². Por

Comercio UE-Vietnam (Resolución) – Acuerdo de Protección de las Inversiones UE-Vietnam – Acuerdo de Protección de las Inversiones UE-Vietnam (Resolución) (debate)” en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2020-02-11-ITM-004_EN.html

88 Para un estudio sobre este acuerdo Vid. SUCIU, D.C., “El Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica: una gran apuesta por el libre comercio”, *RGDE*, Núm. 48, 2019, pp. 98-131.

89 El ALC UE-Singapur se firmó el 19 de octubre de 2018 en Bruselas y entró en vigor el 21 de noviembre de 2019 y el ALC UE-Vietnam, el 30 de julio de 2019, entrando en vigor el 1 de agosto de 2020.

90 “De reiterada jurisprudencia se desprende que, en particular, tratándose de un acuerdo o de un convenio en parte competencia de la Unión y en parte de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones de la Unión tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de las obligaciones contraídas. Esta obligación de cooperar deriva de la exigencia de una unidad de representación internacional de la Unión”. Sentencia de 27 de marzo de 2019, *Comisión/Alemania*, C-620/16, EU:C:2019:256, apartado 93 y jurisprudencia allí citada.

91 Sobre las dificultades derivadas de la fase de conclusión vid. CZUCZAI, J., “Mixity in Practice: Some Problems and their (Real or Possible) Solution”, en HILLIOIN, C., KOUTRAKOS, P., *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 258-259.

92 El estado actualizado en el que se encuentra el proceso de ratificación de los demás acuerdos puede consultarse en la página web del Consejo correspondiente a la base de datos de tratados y acuerdos <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/treaties-agreements/>. Hasta el momento, 7 de octubre de 2023, dieciocho Estados miembros han ratificado el CETA, quince el API UE-Singapur y dieciséis el API UE-Vietnam. Por cuanto concierne a nuestro país, se puede indicar que España ratificó los tres acuerdos.

citar otro ejemplo, la entrada en vigor del CETA se producirá el primer día del segundo mes siguiente a aquel en que se hayan intercambiado por escrito las notificaciones de las partes que certifiquen que han finalizado su respectivos procedimientos y requisitos internos aplicables para la entrada en vigor, a menos que, de común acuerdo, se fije otra fecha⁹³. Pues bien, el acuerdo se firmó en Bruselas el 30 de octubre de 2016 y, seis años más tarde, tan solo cuenta con dieciocho ratificaciones por parte de los Estados miembros de la UE, por lo que parece que su entrada en vigor se demorará algunos años más.

A la vista de estas demoras, la aplicación provisional cumple una función fundamental para permitir una pronta aplicación del acuerdo y para cosechar los beneficios económicos que comporta el acuerdo, sin tener que esperar a que finalice el proceso de ratificación⁹⁴. Ciertamente, constituye “un buen remedio para superar la contradicción entre la lentitud del proceso interno de formación de la voluntad de los sujetos en obligarse y la conveniencia de una inmediata operatividad de todas o algunas de sus cláusulas en el acelerado tráfico internacional de nuestros días”⁹⁵. Por ello, en el caso del CETA, por ejemplo, a la espera de que concluyan los referidos procedimientos internos de ratificación, desde el 21 de septiembre de 2017 se aplican provisionalmente las partes del acuerdo que están comprendidas en los ámbitos de competencia exclusiva de la UE⁹⁶.

Como es bien sabido, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por estos Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales, al recaer su contenido en el ámbito regulado por el Art. 94.1 a) y e) de la Constitución española.

- 93 Artículo 30.7 del CETA, apartado 2. En aras de la exhaustividad, también se indica la autoridad a la que deberán dirigirse esas notificaciones, la Secretaría General del Consejo de la UE, para aquellas notificaciones dirigidas a la UE, y el Ministerio de asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá, para las notificaciones dirigidas a este Estado. Los API regulan su entrada en vigor de forma muy similar. Vid. Artículo 4.15 del API UE-Singapur, apartado 2; y artículo 4.13 del API UE-Vietnam, apartado 2.
- 94 La Comisión abordó esta cuestión en respuesta a una pregunta formulada por un miembro del PE y no podía haberlo expresado con mayor claridad. Al ser interpelada sobre la “ilegalidad” de la aplicación provisional del CETA, la entonces Comisaria de Comercio Cecilia Malmström, hizo hincapié en que la aplicación provisional del CETA es una “decisión política”. La Comisaria recordó que el proceso de ratificación por parte de los parlamentos nacionales del ALC UE-Corea del Sur había durado cuatro años, durante los cuales, a través de la aplicación provisional, la UE se pudo beneficiar del crecimiento económico y las oportunidades que el Acuerdo suponía. Vid. Pregunta escrita y correspondiente respuesta formulada por la europarlamentaria France Jamet (ENF) E-006554/2017.
- 95 REMIRO BROTONS, A., *et al.*, *Derecho Internacional Público. Curso general*, Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, en p. 273.
- 96 Notificación relativa a la aplicación provisional del Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre Canadá, por una parte, y la UE y sus Estados miembros, por otra, DO L 238, 16 de septiembre de 2017. Declaraciones para el acta del Consejo, DO L 11, de 14 de enero de 2017. A estos efectos pueden verse también las preguntas escritas formuladas por los miembros del PE Anne-Marie Mineur (GUE/NGL) E-007781/2016 y Emanuel Maurel (S&D) E-003206/2016 al Consejo y a la Comisión, así como las respectivas respuestas en las que se recuerda que “como práctica habitual, solo se aplican provisionalmente las partes que son competencia de la Unión; y que el CETA podría aplicarse provisionalmente de manera parcial, al menos en la medida en que se encuadre en la competencia de la Unión”. Para un comentario pueden verse GATTI, M., “Provisional Application of EU Trade and Investment Agreements: A pragmatic Solution to Mixity Issues”, en FACH GÓMEZ, K. (coord.), *La política de la Unión Europea en materia de derecho de las inversiones internacionales*, Bosch: Barcelona, 2017, pp. 69-84; KLEIMANN, D., KÜBEK

Desde un prisma estrictamente procedimental, a tenor del artículo 218 TFUE, apartado 5, el Consejo será el encargado de autorizar, a propuesta de la Comisión, la aplicación provisional del acuerdo antes de su entrada en vigor, por lo que el PE queda formalmente excluido del proceso de toma de decisiones en esta fase. Sin embargo, la Comisión ha asegurado a los miembros del PE, en reiteradas ocasiones⁹⁷, que no solicitará al Consejo que autorice la aplicación provisional de un acuerdo comercial, en tanto no hayan expresado su aprobación, y, en la práctica, el Consejo suele esperar a que el PE emita su aprobación antes de adoptar dicha decisión⁹⁸. Este es un uso relativamente reciente que es observado, sobre todo, cuando se trata de acuerdos de gran envergadura, cuyo propósito es la regulación a largo plazo de las relaciones comerciales entre la UE y sus socios⁹⁹, como, por ejemplo, el CETA¹⁰⁰. En contrapartida, el PE hace lo posible por emitir con celeridad su aprobación¹⁰¹.

El fundamento jurídico de esta práctica reside en el deber de informar cumplida e inmediatamente al PE en todas las fases del procedimiento¹⁰², impuesto por el artículo 218 TFUE, apartado 10, y se ha visto reforzado mediante el Acuerdo marco entre el PE y la Comisión, en el que la Comisión asumió el compromiso de facilitar “información exhaustiva al Parlamento en el momento oportuno cuando se rubrique un acuerdo internacional” e informarlo lo antes posible de su intención de proponer su aplicación provisional al Consejo, así como de los motivos para ello, a menos que “por razones de urgencia no esté en condiciones de hacerlo”¹⁰³. Además, en los términos señalados previamente, esta información se deberá remitir al PE, a través de la INTA “con la suficiente antelación”¹⁰⁴, para dar lugar a un verdadero diálogo interinstitucional y garantizar el efecto útil del proceso de consulta¹⁰⁵. De no darse un diálogo significativo, podría originarse una situación complicada desde una perspectiva política, en la que un Acuerdo aplicado provisionalmente durante un largo periodo de tiempo, incluso varios

G., “The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU the Case of CETA and Opinion 2/15”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2016/58, en p. 17.

97 A este respecto pueden verse las preguntas escritas dirigidas a la Comisión —y sus correspondientes respuestas— por parte de los europarlamentarios: Dietmar Köster (S&D) P-002491/2015; Emanuel Maurel (S&D) E-008921/2016; Ismail Ertug (S&D), Dietmar Köster (S&D) and Maria Noichl (S&D) P-001993/2016; José Bové (Verts/ALE) P-002794/2016; Agnes Jongerius (S&D) P-003357/2016.

98 Vid. DASHWOOD, A., *Op. cit.*, en p. 193; HELIKOSKI, J., “Provisional Application of EU Free Trade Agreements”, en HAHN, M., VAN DER LOO, G. (eds.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 years after the Treaty of Lisbon*, Brill Nijhoff: Boston, 2020, pp. 586-614, en p. 594.

99 HOFFMEISTER, F., *Op. cit.*, en p. 323.

100 El CETA se viene aplicando provisionalmente desde el 21 de septiembre de 2017 y la resolución por la que el PE concede su aprobación a la conclusión del acuerdo data del 15 de febrero del mismo año. Vid. Resolución legislativa de 15 de febrero de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, DO C 252, 18 de julio de 2016.

101 En este sentido, PODGORNY, M.-J., *Op. cit.*, en p. 74.

102 Sentencia *Parlamento/Consejo*, C263/14, apartado 76.

103 Punto 7 del Anexo III “Negociación y celebración de acuerdos internacionales” del Acuerdo marco.

104 Punto 24 del Acuerdo marco.

105 Vid. PASSOS, R., “Some Issues Related to the Provisional Application of International Agreements and the Institutional Balance”, en CZUCZAI, J., NAERT, F. (eds.), *The EU as a global actor. Bridging Legal Theory and Practice: Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Brill Nijhoff: Leiden, 2017, pp. 380-393, en p. 383.

años, deba darse por terminado al no concurrir la aprobación del PE. Ello afectaría gravemente a la estabilidad y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales y, sobre todo, a la imagen que proyecta la Unión como actor internacional y socio comercial¹⁰⁶.

No obstante, cuando se trata de acuerdos que es necesario aplicar con celeridad, se pueden hacer excepciones y esta práctica no es observada. La que fuera Comisaria de Comercio durante el periodo 2014-2019, Cecilia Malmström, trató esta cuestión en su audiencia ante el PE. A la pregunta “¿Se compromete formalmente la Comisaria propuesta a no solicitar la aplicación provisional de acuerdos comerciales, incluidos los capítulos comerciales de los acuerdos de asociación, antes de que el Parlamento Europeo conceda su aprobación a tales acuerdos?”, la entonces candidata a Comisaria de comercio afirmó que “esta práctica requiere cierta flexibilidad, ya que siempre habrá ocasiones en las que la urgencia de un determinado expediente o su carácter técnico no permitan retrasar su aplicación a la espera del consentimiento del Parlamento Europeo”¹⁰⁷. Ejemplo de ello fue la aplicación provisional de los acuerdos de asociación con Georgia y Moldavia, o la aplicación provisional de medidas muy técnicas, como la adaptación de los acuerdos internacionales de la UE como consecuencia de la adhesión de Croacia.

Ciertamente, no son estos los únicos supuestos en los que esta práctica fue omitida. Entre otros, encontramos la aplicación provisional de los Acuerdos de Ginebra sobre el comercio de bananos entre la UE y varios países americanos¹⁰⁸ y, en la práctica más reciente motivada por la coyuntura política, la aplicación provisional del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, firmado el 30 de diciembre de 2020¹⁰⁹. La conclusión de este Acuerdo ha encontrado muchos escollos en el camino y al finalizarse a tan solo una semana de la terminación del periodo transitorio, se aplicó provisionalmente a partir del 1 de enero de 2021, mientras que la aprobación del PE se concedió unos meses más tarde, el 28 de abril de 2021¹¹⁰. Durante una Conferencia de Presi-

106 Desde luego, esta no sería una situación inédita, como ya vimos, el PE había denegado el consentimiento a algunos acuerdos (Acuerdo SWIFT y el Segundo Protocolo al Acuerdo de Pesca con Marruecos) que estaban siendo aplicados de manera provisional. Vid. PASSOS, R., “The External Powers...”, *Op. cit.*, en pp. 88-95.

107 Cuestionario del Parlamento Europeo respuestas de la comisaria propuesta Cecilia Malmström, que se encuentra disponible en: https://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions-answers/Hearings2014_Malmstr%C3%B6m_Questionnaire_es.pdf.

108 Decisión del Consejo de 7 de marzo de 2011, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de bananos entre la Unión Europea y Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela y del Acuerdo sobre el comercio de bananos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, DO L 141, de 9 de junio de 2010.

109 Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. DO L 444, de 31 de diciembre de 2020.

110 Resolución legislativa de 28 de abril de 2021, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, y del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada, DO C 506, de 15 de diciembre de 2021.

dentes a la que han acudido los líderes de los distintos grupos políticos del PE y el presidente David Sassoli, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y el negociador jefe de la UE, Michel Barnier, se ha dejado claro que esta es una excepción a la costumbre que se viene observando y que no debe convertirse en un precedente: “la Conferencia de Presidentes acepta una aplicación provisional para mitigar la disrupción para ciudadanos y empresas y prevenir el caos de un escenario sin acuerdo. Esta decisión sobre esta aplicación provisional específica no constituye un precedente ni reabre compromisos establecidos entre las instituciones de la UE”¹¹¹.

V. LOS MÉTODOS DE INTERVENCIÓN INDIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Para completar su labor, al margen de las funciones que desempeña en el marco de los procesos de negociación de acuerdos específicos, el PE ha adoptado por iniciativa propia diversas resoluciones no legislativas para reflejar su postura¹¹², como método de intervención indirecta en la definición de las líneas estratégicas de la política comercial de la UE, que le permiten hacer uso de sus *soft powers* o, lo que es lo mismo, de sus poderes informales.

En esta línea se sitúan las resoluciones adoptadas en respuesta a las estrategias comerciales publicadas por la Comisión¹¹³. Por ejemplo, en su resolución del año 2011 el PE, en una nota positiva, consideró que “los acuerdos de libre comercio (ALC) son importantes instrumentos para el acceso a los mercados”, e insistió en que “todo nuevo acuerdo de libre comercio concluido por la UE debería ser compatible con la OMC, global, ambicioso (también en lo referente al desarrollo sostenible), equilibrado y dirigido a lograr un auténtico acceso recíproco a los mercados e ir más allá tanto de los compromisos multilaterales existentes como de los resultados esperados de una conclusión satisfactoria del Programa de Doha para el Desarrollo”. Sin embargo, no quiso desaprovechar la oportunidad para recordar a la Comisión y al Consejo “que deben considerar seriamente las opiniones del Parlamento a la hora de decidir los mandatos” y que, “si quieren que el Parlamento ejerza de forma responsable sus competencias de

111 Nota de prensa *European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations* de 28 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201228IPR94701/european-parliament-to-scrutinise-deal-on-future-eu-uk-relations>. Para un comentario sobre la ratificación del Acuerdo por parte del PE vid. VAN DER LOO, G., CHAMON, M., “The European Parliament flexes its muscles on the EU–UK trade deal”, *European Policy Center – Commentary*, de 5 de marzo de 2021, disponible en: <https://epc.eu/en/Publications/The-European-Parliament-flexes-its-muscles-on-the-EUUK-trade-deal~3c43bc>.

112 Esta práctica encontraría amparo en el artículo 114 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, DO L 302, de 22 de noviembre de 2019.

113 En respuesta de las estrategias *Europa Global, Comercio, Crecimiento y Asuntos mundiales, y Comercio para todos y Una política comercial abierta, sostenible y firme*: Resoluciones de 22 de mayo de 2007, sobre una Europa global — Aspectos externos de la competitividad, DO C 102E, de 24 de abril de 2008; de 27 de septiembre de 2011, sobre una nueva política comercial para Europa en el marco de la Estrategia Europa 2020, DO C 56E, de 26 de febrero de 2013; de 5 de julio de 2016, sobre una nueva estrategia innovadora y orientada al futuro en materia de comercio e inversión, DO C 101, de 16 de marzo de 2018; de 26 de noviembre de 2020, sobre la revisión de la política comercial de la UE, DO C 425, de 20 de octubre de 2021.

aprobación, le deben hacer participar en todas las fases, desde el acuerdo sobre el mandato de negociación y en cada una de las rondas de las negociaciones”¹¹⁴.

A este objetivo responden también las resoluciones monotemáticas del PE acerca del enfoque que, a su parecer, debería adoptarse en relación con determinados capítulos de los acuerdos comerciales de la UE que afectan a cuestiones esenciales de la vida cotidiana como el tratamiento de los derechos humanos, los estándares sociales y medioambientales, la responsabilidad social de las empresas, o la cuestión sobre la igualdad de género¹¹⁵. Por ejemplo, respecto a esta última cuestión, que es la más novedosa en el discurso europarlamentario, se pide a la Comisión “que se asegure de que la perspectiva de género se integre en la política comercial y en materia de inversión, dado que esto permitiría maximizar los beneficios globales obtenidos de las oportunidades comerciales para todos”. A su juicio, “la política comercial puede contribuir a promover la igualdad de género en la escena internacional, y debería usarse como herramienta para mejorar las condiciones de vida y laborales de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, por ejemplo, respaldando la reducción de las brechas salariales por cuestiones de género y promoviendo la creación de trabajos de mejor calidad para las mujeres”¹¹⁶.

De igual manera, este método de intervención indirecta se ha instrumentalizado para colmar las lagunas que todavía encontramos en la regulación de la intervención del PE en la fase de implementación y seguimiento de los acuerdos comerciales de la UE. Así, una vez adoptado el acuerdo, el PE carece de prerrogativas formales de intervención, de modo que no tiene capacidad de decisión sobre la suspensión de la aplicación de los acuerdos internacionales que ya no cuentan con su respaldo ni, en sentido contrario, para proteger la aplicación de un acuerdo internacional que cuenta con su apoyo, en el caso de que el Consejo y la Comisión deseen promover y adoptar la suspensión de su aplicación¹¹⁷.

Ante la imposibilidad de pronunciarse directamente o iniciar un procedimiento de suspensión, el PE eligió manifestar su postura de manera indirecta a través de diversas resoluciones. Un ejemplo destacado, aunque no se refiere a un acuerdo comercial, es la resolución en la que, tras resaltar los diferentes problemas que la aplicación del acuerdo estaba ocasionando, instó a la Comisión a suspender el Acuerdo SWIFT¹¹⁸. Así afirmó que, “si bien (...) no posee com-

114 Resolución de 27 de septiembre de 2011, sobre una nueva política comercial para Europa en el marco de la Estrategia Europa 2020, puntos 14 y 15.

115 Resoluciones de 25 de noviembre de 2010, sobre la responsabilidad social de las empresas en los acuerdos de comercio internacional, y sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales, publicadas ambas en DO C 99E, de 3 de abril de 2012; y de 5 de julio de 2016, sobre la aplicación de las recomendaciones del Parlamento del año 2010, relativas a los estándares sociales y medioambientales, los derechos humanos y la responsabilidad civil de las empresas, DO C 101, de 16 de marzo de 2018; y de 6 de octubre de 2022, sobre el resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible, DO C 132, de 14 de abril de 2023.

116 Resolución de 13 de marzo de 2018, sobre la igualdad de género en los acuerdos comerciales de la Unión, DO C 162, de 10 de mayo de 2019, punto 24.

117 KLEIZEN, B., *Op. cit.*, en p. 10.

118 Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, DO L 195, de 27 de julio de 2010. El PE, preocupado por

petencias formales, en virtud del artículo 218 TFUE, para proceder a la suspensión o rescisión de un acuerdo internacional, la Comisión deberá actuar siempre que el Parlamento retire su apoyo a un acuerdo concreto”, y señaló que, “a la hora de decidir si dar o no su aprobación a futuros acuerdos internacionales”, tendrá en cuenta las respuestas de la Comisión y el Consejo en relación con este Acuerdo¹¹⁹.

A este primer ensayo, como botón de muestra de la intervención indirecta por parte del PE en el seguimiento de la aplicación de los acuerdos comerciales, se suma la resolución sobre la aplicación del ALC UE-Corea. El PE donde puso de relieve que “el Acuerdo es un proceso y no una transición puntual, por lo que sus actividades deberían seguir, en la práctica (...), sometidas a análisis y evaluaciones periódicos con respecto a los efectos comerciales en sectores económicos específicos de la Unión y de cada uno de los Estados miembros, respectivamente”. Tras reconocer que “el Acuerdo cumple las expectativas de las partes en lo que se refiere al aumento del comercio bilateral y a la consolidación de la asociación comercial”, apuntó que todavía había cuestiones que “deberían examinarse, revisarse, ejecutarse de forma adecuada y aplicarse en el marco y el espíritu del Acuerdo y el diálogo con Corea”. Entre los problemas existentes señaló la ausencia de ratificación por la parte coreana de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo e instó a la Comisión a entablar consultas oficiales con el Gobierno de Corea, de conformidad con las vías previstas por el Acuerdo¹²⁰. Ciertamente, estas presiones dieron sus frutos, puesto que derivaron en la celebración de consultas y el nombramiento del Panel de Expertos que emitió su informe en enero de 2021 y, posteriormente, en la modificación de la legislación coreana, así como la ratificación de los Convenios de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, y sobre el trabajo forzoso¹²¹.

Por último, el ejercicio de este *soft power* también ha mediatizado el contenido de los informes anuales de seguimiento preparados por la Comisión sobre de la aplicación de los acuerdos comerciales de la UE, puesto que, a petición del PE, ahora abordan en mayor detalle la implementación de los capítulos dedicados al desarrollo sostenible¹²². Ello pone de manifiesto que, si bien, desde un prisma estrictamente jurídico, no se trata de actos cuyo contenido sea vincu-

la vigilancia que la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos estaba llevando a cabo, así como por la posible vulneración de los derechos fundamentales relativos a la privacidad y la protección de datos, pidió que se llevara a cabo “una investigación técnica *in situ* completa” por parte del Centro Europeo de Ciberdelincuencia, de las acusaciones de acceso no autorizado a los datos de pagos financieros que presuntamente estaban llevando a cabo las autoridades estadounidenses.

119 Vid. Resolución de 23 de octubre de 2013, sobre la suspensión del Acuerdo TFTP a raíz de la vigilancia de la NSA, DO C 208, de 10 de junio de 2016, punto 11.

120 Resolución de 18 de mayo de 2017, sobre la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea, DO C 307, de 30 de agosto de 2018, puntos 1 y 7.

121 SUCIU GAVRILOAIE, D.C., “El bilateralismo en...”, *Op. cit.*, en p. 238. El informe, el documento de solicitud de consultas, así como la solicitud para el establecimiento del Panel y todos los documentos relacionados pueden consultarse en: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes_en.

122 *Vid.* la intervención del Director General Adjunto de Comercio, Denis Redonnet —nombrado en 2020 para ocupar el cargo de Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial de la UE— en la sesión de la INTA sobre el Informe de Implementación de los Acuerdos Comerciales de la UE. Sesión que tuvo lugar

lante, una vez puestas de manifiesto las “líneas rojas” del PE¹²³, si la Comisión y el Consejo aspiran a obtener su aprobación, deben asegurarse de adaptar la política comercial de la UE en consecuencia. Con una acertadísima conclusión que compartimos plenamente, Richardson se refirió a estas resoluciones del PE como “ultimátum estratégico”¹²⁴.

VI. IDEAS FINALES

En la era post-Lisboa, el PE se ha convertido en un actor clave en la definición de la política comercial común y en el proceso de celebración de los acuerdos comerciales de la UE. En comparación con otros ámbitos normativos, como la política convencional de la UE sobre la readmisión de los inmigrantes irregulares —donde el deber de transparencia e información inmediata y completa al PE no es observado¹²⁵—, en el ámbito comercial, la cooperación entre las instituciones parece funcionar de manera más eficaz¹²⁶. En este contexto, en la presente contribución se ha puesto de relieve que las prerrogativas formales consagradas en los tratados de la UE, así como los derechos de información y consulta asegurados a través de acuerdos interinstitucionales, han legitimado al PE para ejercer un importantísimo control parlamentario directo a lo largo de todas las fases del proceso de conclusión de los acuerdos comerciales de la UE y permiten hablar de la transición hacia un procedimiento más democrático.

No obstante, una lectura detenida de la intervención del PE en el proceso de toma de decisiones también ha revelado algunas áreas problemáticas que deben ser objeto de consideración y mejora en el futuro. Como primera cuestión, es preciso asegurar una mayor coherencia y responsabilidad en el desempeño de las funciones del PE, con vistas a mantener un compromiso constante en la protección de los intereses que representa. Ello significa que se deben examinar de manera habitual todos los acuerdos propuestos y no solo los que despiertan el interés de la sociedad civil organizada. Para lograrlo, es necesario preservar la independencia del PE y proporcionar a sus comisiones parlamentarias los recursos adecuados para llevar a cabo las investigaciones y análisis económicos ineludibles para formar su opinión. Ello hará que no dependan de estudios sesgados por los intereses políticos y económicos de terceros, de manera que se pueda prevenir una politización desmedida de la política comercial de la UE.

el día 30 de noviembre de 2020: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-international-trade_20201130-1645-COMMITTEE-INTA_vd.

123 VAN DEN PUTTE, L., DE VILLE, F., ORBIE, J., *Op. cit.*, en p. 3.

124 RICHARDSON, L., *Op. cit.*, en p. 9; YAN, S., *Op. cit.*, en p. 11.

125 DÍEZ PERALTA, E., “La política convencional de la UE sobre readmisión de inmigrantes irregulares: una cooperación opaca y con implicaciones graves para los derechos humanos”, *REDI*, Vol. 73/2, 2021, pp. 69-84, en p. 72.

126 Incluso en el punto 40 del Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, DO L 123, de 12 de mayo de 2016, en relación con la negociación y celebración de acuerdos internacionales “las tres Instituciones reconocen la importancia de garantizar que cada institución pueda ejercer sus facultades y cumplir sus deberes, establecidos en los Tratados e interpretados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea” y se proponen “negociar la mejora de las disposiciones prácticas de cooperación e intercambio de información dentro del marco de los Tratados, conforme a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, aunque este acuerdo aún no se ha producido.

Ciertamente, involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones trae consigo una mayor legitimidad, pero deben preverse métodos de colaboración directa con las asociaciones y organizaciones interesadas, como los encuentros periódicos que mantiene la Comisión con diversos grupos de interés, y evitar la falta de transparencia y las prácticas informales que pueden socavar la integridad del PE.

En un segundo orden de ideas, también se ha expuesto que el PE ha empleado con regularidad los métodos de intervención indirecta, es decir, el ultimátum estratégico, para colmar algunas lagunas normativas que todavía podemos apreciar en este ámbito. En particular, para dar a conocer su postura respecto a las condiciones de aplicación de los acuerdos, para subrayar la necesidad de suspender su aplicación o, de manera más general, para exponer los principios fundamentales que, a su juicio, deben gobernar las relaciones comerciales de la UE. A pesar de la eficacia demostrada de sus *soft powers*, la legitimidad democrática de la política comercial de la UE no puede considerarse plena mientras no se garantice efectivamente un equilibrio de pesos y contrapesos en todas las etapas, de modo que se amplíe el alcance de los poderes formales del PE y se mejore su participación directa en la fase de implementación de los acuerdos comerciales de la UE. Con ocasión del proceso de ratificación del ALC UE-Reino Unido, se ha establecido una Asamblea Parlamentaria de Asociación, integrada por miembros del PE y del parlamento británico, como foro para intercambiar opiniones sobre la asociación¹²⁷, y se ha logrado avanzar en esta dirección, pero, por el momento, se trata de una excepción. Aún persisten importantes desafíos en este ámbito, entre ellos, la falta de participación del PE en la decisión sobre la aplicación provisional o en el establecimiento de una postura común en el seno de los órganos creados por los acuerdos comerciales de la UE, a pesar de que estos órganos pueden adoptar actos que surtan efectos jurídicos.

Por tanto, resulta fundamental fomentar el debate sobre el déficit democrático presente aún en la política comercial de la UE, de modo que la aprobación del PE no se convierta en un simple acto de conformidad superficial, sino que implique una evaluación significativa de las relaciones exteriores de la UE con terceros Estados.

127 Vid. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, Artículo INST.5: Cooperación Parlamentaria del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido.