

CIENFUEGOS MATEO, M., *Los procedimientos de celebración de acuerdos Internacionales por la Unión Europeas tras el Tratado de Lisboa*, JM Bosch editor, Barcelona, 2017, pp. 179 + bibliografía.

La monografía que se reseña tiene por objeto, según indica su autor, “mostrar en clave evolutiva y visión actual los procedimientos de celebración de los acuerdos internacionales” y ello con la intención de “revelar tanto la película de su evolución temporal como de hacer un comentario de la foto final resultante en estos momentos” (p. 22). En efecto, el trabajo comprende un examen de la evolución histórica de cada uno de los apartados en los que se divide la obra, así como un análisis exhaustivo de la regulación definida tras la entrada en vigor de Tratado de Lisboa. Se analiza los diferentes procedimientos de celebración de acuerdos internacionales previstos en el derecho originario y las relaciones interinstitucionales que se establecen entre las instituciones participantes.

La obra se sistematiza en cuatro capítulos. El primero, de carácter introductorio, se refiere a la noción de acuerdo internacional, en el que el autor delimita el ámbito de aplicación de su trabajo y contextualiza el tipo de actos cuyos procedimientos de conclusión va a ser objeto de análisis.

El segundo capítulo detalla el análisis del procedimiento general de celebración de acuerdos internacionales en la Unión Europea (UE). En este apartado se expone la evolución del procedimiento general, el actual 218 TFUE y los hitos históricos que ha experimentado esta disposición desde el Tratado de la Comunidad Económica originario hasta la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). En este capítulo se procede a un minucioso análisis del régimen jurídico previsto en este precepto del TFUE y se describen cuáles son los cambios más esenciales. Ello permite afirmar al autor de que esta disposición conduce a la construcción de un “modelo más racional” de celebración de acuerdo internacionales, sobre la base de tres modificaciones que se consideran esenciales: el Consejo se encarga de designar quien es el jefe del equipo negociador en función del contenido del acuerdo; el Parlamento amplía los supuestos donde se requiere su previa aprobación antes de concluir el acuerdo internacional; y la tercera novedad consiste en habilitar el control preventivo de compatibilidad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre los acuerdos de Política Exterior y Seguridad Común (PESC).

La valoración de la reforma operada en Lisboa, como apunta el profesor Manuel Cienfuegos, es “positiva pero prudente”, ya que existen cuestiones muy importantes en relación al procedimiento de conclusión general que no quedan resueltas, citando como ejemplo, el tema de los acuerdos mixtos y los problemas de definición competencial que llevan a asociados o la falta de legitimación activa del Banco Central Europeo (BCE) para solicitar un dictamen consultivo al TJUE.

A continuación, en un tercer capítulo, se examinan los actores que participan en las diferentes fases del procedimiento general de celebración de acuerdos internacionales, las relaciones que mantienen entre ellos y como se han institucionalizado estas interacciones. Así, en este apartado se expone secuencialmente la participación de las instituciones comunitarias en cada fase del procedimiento de conclusión, bajo el parámetro de que la Comisión es quien negocia, y quien, por regla general, adopta y autentica el acuerdo, la consulta al Parlamento Europeo, el control preventivo del TJUE y la manifestación del consentimiento por el Consejo. El profesor Manuel Cienfuegos excluye del objeto de análisis, los temas que no constituyen aspectos concernientes a las fases de conclusión sino condiciones de validez, aplicación y vigencia, como, por ejemplo: las condiciones relativas a la publicación, entrada en vigor, aplicación provisional, suspensión y terminación, depósito y registro.

El estudio de la intervención de cada una de las instituciones se realiza de forma metódica, señalando los elementos más significativos y la evolución de las relaciones interinstitucionales a través de las diferentes revisiones del derecho originario. Así, en la fase de negociación, que no ha sufrido grandes transformaciones a lo largo del tiempo, se aprecia un fortalecimiento del papel de Consejo, en términos comparativos, que repercute en un debilitamiento de la posición de la Comisión; así como un control político más intenso de la actuación de ésta última por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. En cambio, la intervención del Parlamento Europeo se ha acrecentado al aumentarse los supuestos de acuerdos que requieren un control parlamentario y reforzarse los ya existentes; ello, no obstante, se precisaría regular con más claridad “los supuestos en los que el Parlamento Europeo tiene que dar su dictamen preceptivo y/o su aprobación previa de un acuerdo internacional de la Unión, en particular con los acuerdos comerciales” (pp. 114-115). La evolución en el control de compatibilidad de los acuerdos ha representado que, junto al control preventivo previsto en el artículo 218, apartado 11, el TJUE haya extendido su competencia para realizar un control de constitucionalidad *a posteriori* con el derecho originario de la Decisión del Consejo que manifiesta el consentimiento de la UE en vincularse con el acuerdo internacional. A continuación, se examina la manifestación del consentimiento, que es una competencia prácticamente exclusiva del Consejo, si bien en el derecho originario se encuentran preceptos que evidencian la posibilidad de que la Comisión pueda celebrar determinados tipos de acuerdos administrativos.

En el cuarto capítulo se abordan los procedimientos especiales de celebración de acuerdos internacionales. En concreto, los que versan sobre materias que son competencia de la Unión, como la política comercial, la política monetaria y cambiaria, y los que se fundamentan en los antiguamente denominados “pilares intergubernamentales”, y más específicamente, en el ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común. Se finaliza con el procedimiento previsto para los convenios celebrados por la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

En efecto, en el primer apartado del capítulo se analiza el actual artículo 207 TFUE, probablemente uno de los preceptos más complejos y que suscita mayor debate doctrinal. La obra que se referencia se circunscribe al examen de los principales rasgos del procedimiento de celebración de acuerdos comerciales. En este sentido el autor constata que el nuevo precepto, siguiendo la senda del abortado Tratado constitucional, “franquea un paso más en el largo proceso de igualar el procedimiento de celebración de los acuerdos comerciales al procedimiento general” (p. 149). El segundo epígrafe se dedica al artículo 219 TFUE consagrado a la política monetaria y cambiaria y en donde se subraya la desconfianza de los Estados miembros en las instituciones europeas que suscita el precepto, ya que “se reservan la posibilidad de negociar en los foros internacionales y celebrar ellos mismos acuerdos internacionales en estas materias” (p. 157). A continuación, se examina el procedimiento previsto para los acuerdos celebrados en el ámbito de los, anteriormente denominados, pilares intergubernamentales, recogidos atrás el Tratado de Lisboa, que queda subsumido en el procedimiento general del artículo 218 TFUE, aunque mantiene algunas peculiaridades significativas. Finalmente se afronta el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales en la CEEA, cuyo contenido no se ha modificado por las sucesivas revisiones de los Tratados fundacionales, y donde se constata el otorgamiento de los poderes más intensos a la Comisión en el procedimiento de conclusión de tratados.

En suma, cabe felicitar al profesor Manuel Cienfuegos por la elaboración de esta interesante monografía que ofrece al lector un análisis actualizado, donde relata los logros y las carencias, de forma crítica y constructiva, de un tema que no ha recibido un tratamiento exhaustivo por la doctrina.

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona