

José Carlos García de Quevedo Ruiz*

IMPLICACIONES DEL TRATADO DE LISBOA SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL COMUNITARIA

El presente artículo analiza las posibles implicaciones jurídicas, institucionales, políticas y prácticas que la previsible entrada en vigor del Tratado de Lisboa podría tener sobre el diseño y ejecución de la política comercial comunitaria a partir de enero de 2010, bajo Presidencia española de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa extiende el ámbito de competencias exclusivas de la UE en materia de política comercial al comercio de servicios, a los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual y a las inversiones directas extranjeras. Más importante aún es el nuevo papel que el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo confiriendo a la política comercial una mayor proyección política y social y una mayor legitimidad democrática. La intervención del Parlamento Europeo es reconocida tanto en los procedimientos legislativos para la definición del marco de aplicación de la política comercial como en la negociación y conclusión de acuerdos comerciales internacionales entre la UE y terceros países.

Palabra claves: Unión Europea, política comercial comunitaria, Tratado de Lisboa, Organización Mundial de Comercio, Acuerdos de Libre Comercio, inversiones internacionales, propiedad intelectual, comisión, consejo, Parlamento Europeo, comitología.

Clasificación JEL: F02, F13, F15, F53.

1. Introducción

A modo de advertencia cabe destacar que este artículo se ha terminado de elaborar, por requerimiento del

editor, a mediados de septiembre de 2009, antes de la celebración del segundo referéndum irlandés del 2 de octubre, y antes de que se acordasen y definiesen las modalidades de aplicación del Tratado de Lisboa. También estaban pendientes las ratificaciones por los Presidentes de Polonia y República Checa.

Las discusiones sobre la aplicación del Tratado de Lisboa se han estado, y se están, llevando a cabo entre los Estados miembros de la UE y las diferentes instituciones: Comisión, Secretaría del Consejo y su Servicio Jurídico y el Parlamento Europeo. El resultado de las mismas se deberá plasmar en la ejecución de los distintos mandatos contenidos en el propio Tratado, en

* Técnico Comercial y Economista del Estado, Consejero Económico y Comercial Jefe en la Representación Permanente de España ante la UE.

El objetivo de este artículo es plantear las distintas opciones y analizar las posibles implicaciones jurídicas, políticas y prácticas del Tratado de Lisboa sobre la política comercial comunitaria. En ningún caso refleja posición oficial alguna ni de las Instituciones Europeas ni de la Secretaría General de Comercio Exterior. El autor agradece los oportunos comentarios de Ricardo Gosalbo Bono, Director del Servicio Jurídico del Consejo de la UE y alto funcionario de las Instituciones Europeas.

Acuerdos Interinstitucionales entre los principales actores de la UE y en algunas normativas y reglamentos de funcionamiento, como el Reglamento Interno del Consejo. A la hora de redactar esta contribución no se contaba con toda la información relevante definitiva y, en ocasiones, la información disponible sobre algunos aspectos era limitada, de carácter tentativo o exploratorio sobre las distintas alternativas en consideración.

Por ello, conviene recomendar al lector la misma prudencia que el autor ha intentado mantener en su análisis sobre las posibles implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial de la UE. En efecto, las apreciaciones contenidas en este artículo estarán sometidas a revisión en función de los dictámenes que emitan los Servicios Jurídicos y de las regulaciones que se deban aprobar en aplicación futura del nuevo Tratado. Asimismo se requiere indulgencia sobre el análisis aquí efectuado y cualquier posible desviación en relación con el resultado definitivo que se derive de las normas y reglamentos de aplicación del Tratado de Lisboa, que sólo se conocerán cuando entren en vigor. En todo caso, las decisiones que se adopten serán colectivas.

Es evidente que para poder analizar las implicaciones del Tratado de Lisboa para la política comercial común es necesario enmarcar y referirse a las principales novedades del mismo con carácter general. La finalidad de este artículo no es ni analizar exhaustivamente las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa ni valorar su importancia y trascendencia, que son muchas y muy relevantes. El ámbito de este artículo es más reducido ya que, en el mismo, se pretende llevar a cabo un ejercicio de análisis, planteando opciones, de las posibles implicaciones prácticas que el Tratado de Lisboa podría tener para la política comercial común, que es la más exclusiva de las competencias comunitarias desde su regulación en el artículo 113 del Tratado de Roma de 1957, actual artículo 133 tras el Tratado de Niza desde 2001.

La política comercial se regula en el artículo 188 C del texto aprobado por la Conferencia Intergubernamental —CIG—, que será el futuro artículo 207 del Tra-

tado de Funcionamiento de la UE en su versión consolidada. En este trabajo, por simplificar, se van a utilizar como referencias los artículos que resultarían de una versión consolidada del Tratado de Lisboa pero teniendo en cuenta que, dada la fase de transición en la que se encuentra, la versión oficial sigue siendo la de la CIG.

Este artículo se estructura en los siguientes apartados. En el apartado 2 se introduce brevemente el contenido y estructura del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE para poder enmarcar la ubicación de la política comercial comunitaria. En el apartado 3 se repasa rápidamente la distribución de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros. En el apartado 4 se describe sucintamente el sistema legislativo de codecisión generalizada por el Tratado de Lisboa que también tendrá implicaciones para la política comercial. En el apartado 5 se repasa el sistema de votación y adopción de decisiones en el seno de la Unión. El apartado 6 se centra en la política comercial común, y en el 7 se avanza algunas opciones organizativas planteadas hasta la fecha para los grupos de trabajo comerciales y Consejo de Ministros de la UE. Por último, el artículo termina con unas breves conclusiones.

2. El Tratado de la UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE. Las competencias de la Unión Europea y sus Estados miembros

En septiembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa por el que se modifican los actuales tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. El mismo ha sido el resultado de más de dos años de reflexión y el fruto de la Conferencia Intergubernamental, constituida para superar el *impasse* que supuso la fallida Constitución para Europa y para dar forma jurídica a este nuevo tratado. Éste está compuesto por dos cuerpos normativos: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyos contenidos y estructuras se apunta a continuación.

El «Tratado de la UE» se centra en los objetivos y principios generales que inspiran la Unión: valores, libertad, justicia, democracia, derechos humanos, seguridad...

Desde la perspectiva institucional, el Tratado de la UE desarrolla la configuración y organización de las instituciones: el Consejo Europeo (Jefes de Estado y Gobierno), con una nueva figura de Presidente del Consejo Europeo que tendrá un mandato de dos años y medio; el Consejo (de Ministros), presidido por los Estados miembros en turno rotatorio excepto el Consejo de Relaciones Exteriores; la Comisión, que cuenta con un mandato de cinco años; el Parlamento Europeo con elecciones también cada cinco años; el Tribunal de Justicia, con sede en Luxemburgo; el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. A estas instituciones hay que añadir dos órganos consultivos: el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones.

En el Tratado de la UE es relevante todo el desarrollo de la cooperación reforzada y las disposiciones relativas a la acción exterior, particularmente las específicas sobre política exterior y seguridad común y defensa, en las que se regula la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que detendrá también el cargo de Vicepresidente de la Comisión, y se introduce el Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE. El Tratado de la UE otorga personalidad jurídica a la Unión.

Al margen de estas Instituciones principales cabría añadir un conjunto de Agencias comunitarias varias, sobre distintas materias, para la ejecución o implementación de las políticas con una función subsidiaria. Estas Agencias se ubican en los distintos Estados miembros de la UE. En España destacarían, entre otras: la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (Vigo); la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (Bilbao); la Empresa Común Europea para el ITER y el Desarrollo de la Energía de Fusión para la Energía (Barcelona); la Oficina de Armonización del Mercado Interior —Marcas, Dibujos y Modelos— (Alicante) y el Centro de Satélites de la UE —SATCEN— (Torrejón).

El «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) es el cuerpo legislativo íntegro principal, que sustituye a los anteriores y que, en sus diferentes partes, desarrolla todas las políticas y procedimientos de la Unión Europea. En la primera y segunda parte se regulan, respectivamente, los principios y la distribución de competencias entre la UE y los EE MM y la ciudadanía de la Unión así como la carta europea de derechos fundamentales a los que se le da valor de Tratado.

En su tercera parte se desarrollan todas las políticas y acciones internas de la UE: mercado interior; libre circulación de mercancías y unión aduanera; agricultura y pesca; libre circulación de personas, servicios y capitales; el espacio de libertad, seguridad y justicia; transportes; normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones; política económica y monetaria; empleo; educación; cultura; salud pública; protección de los consumidores; redes transeuropeas; industria, cohesión económica, social y territorial; investigación y desarrollo tecnológico; medioambiente; energía; turismo; y protección civil...

La cuarta parte se dedica a los territorios y países no europeos asociados a Reino Unido, Dinamarca, Francia y Países Bajos entre otros serían: Groenlandia, Antillas neerlandesas, Polinesia francesa, Malvinas, Islas Vírgenes británicas, etcétera. Las regiones ultra periféricas de la Unión Europea no se regulan aquí, sino en el artículo 349 de la séptima parte relativa a disposiciones generales y finales. Estas regiones ultra periféricas se localizan en España, Portugal y Francia, e incluyen a Canarias, Madeira, Azores, Martinica, Reunión, Guayana francesa y otras regiones francesas de la zona.

La quinta parte del TFUE se refiere a la Acción Exterior de la Unión. En esta parte se incluye: la política comercial común en los artículos 206 y, principalmente, en el 207; la cooperación para el desarrollo; la cooperación económica financiera y técnica con terceros países; la ayuda humanitaria; acuerdos internacionales y las relaciones de la Unión con los organismos internacionales y terceros países.

La sexta parte del TFUE se dedica a las disposiciones institucionales, financieras y jurídicas —con los procedimientos para su adopción— y, por último, algunas disposiciones finales comunes.

El análisis de estos Tratados requiere tener en cuenta el conjunto de protocolos que los complementan e interpretan. Cabe destacar el Protocolo número 10 (2H de la CIG) sobre las disposiciones transitorias relativas a la mayoría cualificada, que mantiene un régimen de decisión hasta el 31 de octubre de 2014, prorrogable hasta el 31 de marzo de 2017, diferente al previsto en los artículos 16 (9C-CIG) y 238 (205-CIG) que regula las mayorías para adoptar acuerdos y la definición de la mayoría cualificada. Por último, cabe referirse a las Declaraciones: que destacan e interpretan determinados aspectos.

La entrada en vigor del nuevo Tratado supone muchas novedades en cuanto al funcionamiento institucional de los Grupos del Consejo y de la Comisión —Comitología— y refuerza el papel del Parlamento Europeo en nuevas áreas, incluida la política comercial, como se verá más adelante. Por otra parte, el Tratado de Lisboa recurre a la mayoría cualificada como regla general de adopción de decisiones, siendo la unanimidad requerida sólo excepcionalmente en la PESCA o, en el resto de áreas, bajo determinadas condiciones.

3. Las competencias de la Unión Europea

Uno de los aspectos más relevantes regulados por el Tratado de Funcionamiento de la UE es la taxonomía que introduce sobre las categorías y ámbitos de competencias de la Unión (artículos 2 a 6 TFUE) en base a los principios de: atribución —lo que no esté atribuido a la UE corresponde a los EE MM—; subsidiaridad —en los campos en los que no tiene competencia exclusiva, la UE interviene utilizando todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos cuando los EE MM no pueden hacerlo mejor—; y proporcionalidad.

1) Las competencias exclusivas de la Unión implican que los EE MM no tienen competencias. Éstas son:

la unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común.

La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

2) Las competencias compartidas implican que los EE MM y la UE comparten competencias. Ello supondría que los EE MM ejercen sus competencias en la medida en que la UE no las haya ejercido. Las áreas de competencia compartida son: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en el Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el Tratado.

En el ámbito de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio destinados a definir y realizar programas, el Tratado establece expresamente que la actuación de la Unión no impide a los Estados miembros ejercer sus competencias.

En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común pero ello no impide a los Estados miembros ejercer sus competencias.

En materia de relaciones exteriores conviene diferenciar entre, por un lado, la política exterior y de seguridad común, actual PESCA, a la que se otorga características y reglas de funcionamiento específicas en el Tratado de Lisboa, y el resto de acciones exteriores.

En el Tratado de Lisboa se establece, como novedad, en su Título V, las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y específicas relativas a la política exterior y de seguridad común», y se introduce la figura del Alto Representante, que será también Vicepresidente de la Comisión. Por su lado, el Tratado de Funcionamiento de la UE, también en su parte V, se refiere a «La Acción Exterior de la UE» que se estructura en torno a las siguientes políticas: 1. Política Comercial Común (Título II), que se corresponde con la actual Comisaría de Comercio; 2. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (Título III), que se corresponde con la actual Comisaría de Desarrollo; 3. Acuerdos Internacionales (o Relaciones exteriores) (Título V), que englobaría tanto la nueva política exterior y de seguridad común, articulada en torno al Alto Representante, como las tradicionales relaciones exteriores que corresponden a la actual Comisaría de Relaciones Exteriores, y que puede que pasen al Alto Representante en su calidad de Vicepresidente de la Comisión.

La Acción Exterior de la Unión se rige por procedimientos específicos (entre otros por el artículo 218 que sustituye al anterior 300). El Tratado de Lisboa habilita a la Unión a alcanzar acuerdos con terceros países u organismos internacionales pero excluye la adopción de actos legislativos.

El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de los Vicepresidentes de la Comisión, parece aglutinar ambas áreas pero se deberá definir el alcance de sus funciones.

3) La coordinación de políticas en el Tratado se refiere a que la Unión establece orientaciones. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Para este fin el Consejo puede adoptar medidas. La Unión puede tomar también medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, y podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

4) Las competencias complementarias de la Unión serían las acciones de apoyo, coordinación y complemento de las actuaciones de los Estados miembros. Las actuaciones de la UE en ningún caso sustituyen las competencias de los EE MM. En esta área se incluyen, en su finalidad europea, la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional; la protección civil y la cooperación administrativa.

5) Por último, el Tratado prevé una cooperación reforzada entre Estados miembros en el marco de competencias no exclusivas. Este ámbito no forma parte del acervo comunitario.

4. El procedimiento legislativo ordinario o codecisión con el Parlamento Europeo

El procedimiento legislativo ordinario (futuros artículos 289 y 294 en versión consolidada) consiste, simplificando, en que la Comisión presenta una propuesta legislativa al Consejo, discutida con los Estados miembros en los Grupos de Trabajo, y el Parlamento y estas dos instituciones deben adoptarla conjuntamente. De ahí que este procedimiento se conozca como «codecisión» entre el Consejo y el Parlamento para adoptar conjuntamente reglamentos, directivas y decisiones que son los tres instrumentos jurídicos básicos de la UE.

Los reglamentos tienen un alcance general y son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros. Las directivas establecen los objetivos y resultados que se pretende conseguir mediante directrices y disposiciones. Las directivas requieren transposición por los Estados miembros y dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y medios para su aplicación. Las decisiones pueden ser generales o dirigidas a uno o varios Estados miembros y son obligatorias en todos sus elementos.

Cabe recordar que existen otros actos, como las recomendaciones, o los dictámenes, que, en ambos casos, no son vinculantes.

En ocasiones la Comisión produce Comunicaciones, Libros Verdes, y otros documentos que carecen por completo de naturaleza jurídica pero que pueden ser utilizados indirectamente para intentar imponer criterios de actuación u obligaciones a los EE MM.

En el proceso de «codecisión», en un acto legislativo ordinario, se prevén hasta tres lecturas por el Parlamento Europeo en el supuesto de que el Consejo no acepte todas las enmiendas que éste proponga, si bien, antes de la tercera lectura, se debe recurrir a la «conciliación». Para la primera lectura no se prevé un plazo determinado para que el Parlamento Europeo emita su informe o sus propuestas pero por motivos de urgencia se puede indicar alguno. Para la segunda lectura se prevé un plazo máximo de tres meses. La tercera lectura o conciliación puede durar hasta seis semanas.

El procedimiento legislativo especial se aplica cuando la propuesta es adoptada por sólo una de las instituciones (el Consejo) y la otra se limita a «participar», es decir, es sólo consultada (Parlamento).

Adicionalmente, un acto legislativo ordinario puede prever el «delegar» en la Comisión (futuro artículo 290 consolidado) poderes que completen o modifiquen el mismo. También se prevé la posibilidad de delegar la ejecución en la Comisión o los Estados miembros (futuro artículo 291 consolidado). Este tipo de actos «delegados» —no legislativos— deberán someterse a los procedimientos de consulta o consentimiento del Consejo y Parlamento que se prevean en el acto legislativo ordinario. Cabe advertir que estas nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa modifican el sistema de Comitología —mediante el que la Comisión ejerce sus competencias de ejecución con la participación de Comités de expertos de los EE MM— previsto en el actual artículo 202 del Tratado de Niza.

Existe una disposición transitoria que permitiría mantener el *status quo* previo en tanto no se presenten propuestas conforme al nuevo Tratado de Lisboa. Esta disposición podría ser la prevista en el Protocolo 36 sobre Disposiciones Transitorias. El Título VII de este Protocolo se refiere a las «Disposiciones Transitorias relativas a

los actos adoptados en virtud de los Títulos V (Disposiciones relativas a la Política exterior y de Seguridad Común) y VI (Disposiciones relativas a la Cooperación Policial y Judicial en materia penal) del Tratado de la UE antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa». El artículo 9 establece que «Los efectos jurídicos de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión adoptados en virtud del Tratado de la UE antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación de los Tratados. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre los Estados miembros sobre la base del Tratado de la Unión Europea»

5. Adopción de decisiones en la UE y distribución de votos por Estado miembro

El Tratado de Lisboa introduce como regla general para la adopción de decisiones por el Consejo la mayoría cualificada. La unanimidad se exige en determinados áreas o bajo condiciones concretas según la materia. No se debe establecer una asimilación o relación directa sistemática entre la naturaleza de las competencias de la Unión (exclusiva, compartida, etcétera) y la regla para la adopción de decisiones en el consejo (mayoría cualificada, unanimidad, etcétera).

Si el Tratado de Lisboa estuviese en vigor durante la Presidencia española, cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los Miembros se ponderarán según el futuro Protocolo 36 (2H-10 CIG) sobre Disposiciones Transitorias previstas en el nuevo Tratado que mantiene, temporalmente, lo acordado en Niza (Cuadro 1).

Este sistema estará vigente hasta el 31 de octubre de 2014, prorrogable a solicitud de algún Estado miembro hasta el 31 de marzo de 2017.

Para la adopción de acuerdos por mayoría cualificada se requerirán, al menos, 255 votos que representen el voto favorable de la mayoría de los miembros, cuando en virtud de los Tratados deban ser adoptados

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EN LOS EE MM SEGÚN EL TRATADO DE LISBOA

País	Votos	% Población 2008	País	Votos	% Población 2008
Bélgica	12	2,14	Luxemburgo	4	0,10
Bulgaria	10	1,54	Hungría	12	2,02
Rep.Checa	12	2,09	Malta	3	0,08
Dinamarca	7	1,10	Países Bajos	13	3,30
Alemania	29	16,53	Austria	10	1,67
Estonia	4	0,27	Polonia	27	7,66
Grecia	12	2,25	Portugal	12	2,13
España	27	9,10	Rumanía	14	4,33
Francia	29	12,81	Eslovenia	4	0,41
Irlanda	7	0,88	Eslovaquia	7	1,09
Italia	29	11,98	Finlandia	7	1,07
Chipre	4	0,16	Suecia	10	1,85
Letonia	4	0,46	Reino Unido	29	12,31
Lituania	7	0,68	Total	345	100,00

NOTA: %: El porcentaje de población en cada país no aparece en la Disposición Transitoria; son los resultantes de las estadísticas sobre población del Anexo III del Reglamento interno del Consejo que se actualiza todos los años. La última actualización de este Anexo fue mediante Decisión del Consejo 2008/945/CE de 8.12.2008 expresado en miles. Total: 497.493,1. Umbral 62%: 308.445,7.

a propuesta de la Comisión. En los demás casos, requerirán al menos 255 que representen el voto favorable de dos tercios (2/3) de los Estados miembros como mínimo.

Cuando el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, cualquier Estado miembro podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representen como mínimo el 62 por 100 de la población total de la Unión. Si se pone de manifiesto que esta condición no se cumple, el acto no será adoptado.

La minoría de bloqueo se establece, por tanto, en los 91 votos o EE MM que representen el 38 por 100 población.

Los porcentajes de población atribuidos a cada Estado miembro se actualizan todos los años, de acuerdo con las estadísticas oficiales, mediante una Decisión del Consejo. Para la Presidencia española los datos sobre población deberán actualizarse con la Decisión del Consejo que se publique a finales de 2009.

En lo que respecta a la Comisión y a la distribución de las distintas Comisarías entre personalidades nacionales de los Estados miembros, la Comisión que se nombre entre la entrada en vigor del Tratado y el 31 de octubre de 2014 habrá de incorporar al Alto Representante en el cómputo, por lo que, en total en una UE a 27, habrá 1 Presidente de la Comisión y 26 Comisarios, entre los que se incluye la figura del Vicepresidente de la Comisión y Alto Representante, sin que ningún Estado miembro pueda designar a dos. La renovación de la actual Comisión está prevista a finales de 2009.

A partir de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de Miembros equivalentes a 2/3 del número de Estados miembros (serían 18 Comisarios) aplicándose un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros.

Con el Tratado de Niza y tras las últimas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, el número total de diputados del Parlamento Europeo es de 736 de los cua-

ESQUEMA 1

Nuevo Tratado hasta 31 octubre 2014 (Disposición Transitoria = Niza):

Total votos: 345

Mayoría cualificada: 255 votos (14 EE MM)
y que representen el 62% de la población

Minoría de bloqueo: 91 votos o EE MM
que representen el 38% población

Mayoría simple: 173

Nuevo Tratado: Artículo 9 C del T y 205 del TF Futuros artículos 16 y 238 respectivamente en versión consolidada.

Total votos: número de EE MM = 27

Mayoría cualificada (1): un mínimo del 55% de los EE MM —que incluya al menos a 15 de ellos— y represente a EE MM que reúnan como mínimo el 65% de la población.
Mayoría cualificada (2): para propuestas que no son iniciativas de la Comisión: 72% de los EE MM (18) que represente, al menos, el 65% de la población.

Minoría de bloqueo: deberá estar compuesta, al menos, por el número mínimo de EE MM que represente el 35 % de la población más un EE MM y, al menos, por 4 EE MM. Es decir se alcanzará también la mayoría cualificada si los votos negativos corresponden a menos de 4 EE MM (con esta última disposición se trata de limitar los poderes de los cuatro países más grandes (DE, FR, IT, UK).

Mayoría simple: mayoría EE MM que compongan el Consejo.

les 50 son españoles. En las pasadas elecciones de junio de 2009, el PPE tuvo en total 265 escaños; el PS y D 184; los Liberales 84; los Conservadores 55, los Verdes 54 y el resto se encuentra repartido entre otras formaciones políticas. El Presidente del Parlamento Europeo es el polaco Jerzy Buzek (del Grupo PPE) que estará hasta mitad de legislatura para ser sustituido por un representante del Grupo Socialista de acuerdo con lo pactado entre las dos formaciones más votadas. Con el Tratado de Lisboa, la Cámara estará compuesta por 751 parlamentarios, de los que 54 serán españoles. Cada Estado miembro tendrá como mínimo 6 diputados y ninguno podrá tener más de 96 escaños.

6. Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la Política Comercial

Como se ha indicado, los trabajos sobre las modalidades prácticas de aplicación del Tratado de Lisboa no habían concluido aún a la hora de terminar de redactar este artículo. En todas las posiciones de las instituciones implicadas: Comisión, Consejo, Parlamento y EE MM subsisten elementos de negociación no estrictamente jurídi-

cos. En todo caso, obviamente la decisión que se adopte será colectiva. Por tanto, cabe reiterar e insistir en que este artículo se limita a explorar las opciones o distintas alternativas.

La política comercial se define en el Tratado de Lisboa en el artículo 207 que sustituirá al actual artículo 133. El Tratado de Lisboa define la política comercial de manera completa y precisa incluyendo, *en particular, las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas... la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.*

Nuevas competencias exclusivas comunitarias de política comercial: servicios, propiedad intelectual e inversiones

El apartado 1 del artículo 133 actual define la política comercial como competencia exclusiva, refiriéndose a

los acuerdos arancelarios y comerciales y, principalmente, al comercio de bienes.

En el apartado 5 del artículo 133 se hace referencia al comercio de servicios y a los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual pero se indica que «lo dispuesto en este apartado no afectará al derecho de los Estados miembros de mantener y celebrar acuerdos con terceros países...». En definitiva, este apartado siempre ha generado tensión entre la Comisión y los Estados miembros por la delimitación de las competencias exclusivas, según la Comisión, o mixtas o compartidas según los Estados miembros. Esta tensión ha conducido a que la delimitación de competencias se deba resolver en el Tribunal de Justicia. En materia de Servicios existen dos casos pendientes: el C-13/07 sobre la aprobación por el Consejo de la adhesión de Vietnam a la OMC y caso C-1/08 sobre consolidación GATS a 25 por la ampliación. En materia de propiedad intelectual el caso C-431/05 TRIPS: patentes sobre genéricos, ha concluido y la sentencia dictamina que esta materia es competencia principal de los Estados miembros en la medida en que la Comunidad no ha ejercido completamente sus competencias internamente armonizando.

En el apartado 6 del artículo 133, además, se exigía el común acuerdo, o consenso unánime, de los Estados miembros en el seno del Consejo, además de la unanimidad comunitaria, en determinados casos sin más (inversiones, servicios audiovisuales, culturales y educativos y servicios sociales y relacionados con la salud humana).

El actual artículo 133 no menciona las inversiones que en términos generales pueden seguir considerándose competencia nacional de los Estados miembros.

En definitiva, bajo el artículo 133 actual, prácticamente todos los Acuerdos comerciales de Libre Comercio eran mixtos al incluir competencias nacionales de los Estados miembros en servicios, inversiones y propiedad intelectual.

Con el Tratado de Lisboa todo esto cambia.

El artículo 207 del Tratado de Lisboa incorpora expresamente una definición amplia de la política comercial

incluyendo todas las áreas al establecer en su apartado 1 que, «La política comercial... se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos... de mercancías y de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas...».

El nuevo Tratado añade expresamente estas tres áreas a la definición de la política comercial, que pasan a ser competencia exclusiva de la Unión. Los acuerdos con terceros países dejarían de ser mixtos (competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros) y se establecen nuevas condiciones de mayorías para la adopción de decisiones por el Consejo: la regla general pasa a ser la mayoría cualificada, aunque se traten temas que antes requerían siempre la unanimidad, como los servicios culturales, audiovisuales, sanitarios... Al ser competencia exclusiva comunitaria ya no será necesario recabar el común acuerdo de los EE MM.

El nuevo Tratado prevé ahora, sólo excepcionalmente, que determinadas decisiones sobre política comercial requieran la unanimidad, pero invirtiendo la carga de la prueba. Para que la decisión se adopte por unanimidad en determinados supuestos (servicios culturales, audiovisuales, educativos, sociales y sanitarios) los Estados miembros deberán probar que los acuerdos internacionales perjudican u obstaculizan las políticas nacionales en estas materias.

Será difícil que la Comisión y los Estados miembros acuerden *a priori* explicitar tales criterios. Por ello la posible aplicación de la unanimidad deberá hacerse caso por caso y, en el supuesto de producirse diferencias de opinión entre el Consejo y la Comisión, se atenderá a lo que se acuerde formalmente y, en su caso, a lo que dicte el Tribunal de Justicia si uno u otro considerasen que lo acordado por el Consejo no respeta las competencias comunitarias o lo previsto en el nuevo Tratado.

En todo caso, la unanimidad seguirá siendo necesaria cuando los acuerdos comerciales incorporen materias para las que se requiera unanimidad para la adopción de normas internas comunitarias (fiscalidad, migración

o movimientos de personas, normas laborales, educación, sanidad...).

El tratamiento de las cuestiones relacionadas con los transportes se rige por disposiciones específicas. En el Tratado de Lisboa se recoge en el artículo 207.5 que se remite al Capítulo sobre Transportes (artículos 90 a 100), y al artículo 218 —anterior 300— sobre acuerdos internacionales generales.

Por último, cabe destacar el párrafo 6 del artículo 207 que establece que el ejercicio de las competencias atribuidas en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.

A este respecto habrá que aclarar si aunque determinada materia (por ejemplo: servicios aéreos, patentes...) sea, en principio, competencia exclusiva comunitaria desde la perspectiva de la política comercial, en la medida en que la Comisión no ha armonizado internamente y ejercido plenamente sus competencias en esta materia, la misma debe considerarse (o no) competencia compartida o mixta.

Hay que tener en cuenta que recientemente, en el Asunto C-13/07 —adhesión de Vietnam a la OMC— ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Abogada General Sra. Kokott, en sus Conclusiones del pasado marzo de 2009, interpreta el alcance de las competencias comunitarias recogidas en los párrafos 5 y 6 del artículo 133 del TUE. Entiende la Abogada General que actualmente la Comunidad sólo puede celebrar sola —sin el común acuerdo de los EE MM a través de un acuerdo mixto— un acuerdo de comercio exterior en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, si ese acuerdo no incluye ninguna disposición que exceda de las competencias internas en el sentido del artículo 133.6 párrafo primero, y si no afecta a ninguno de los ámbitos mencionados en el artículo 133.6 párrafo segundo (servicios culturales y audiovisuales, de educa-

ción, sociales y de salud); e, igualmente, la Comunidad sólo puede participar sola en decisiones de política comercial que se adopten en los órganos de las organizaciones internacionales cuando estas decisiones no afecten a estas materias; de lo contrario necesita el común acuerdo de los EE MM para expresar su voto.

No obstante, la Abogada General señala claramente en sus Conclusiones que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa —que suprime lo dispuesto en el artículo 133, apartado 6, párrafos primero y segundo—, «los derechos de intervención de los EE MM quedarán circunscritos a la toma de decisión comunitaria, debiendo simplemente respetarse el requisito de la unanimidad en el Consejo en determinados ámbitos considerados especialmente sensibles (artículo 207 TFUE, apartado 4, párrafos segundo y tercero)».

Inversiones directas extranjeras

Otra novedad relevante del Tratado de Lisboa es el reconocimiento de competencia exclusiva comunitaria al integrar las inversiones directas extranjeras expresamente bajo la política comercial.

Una primera consecuencia será revisar los criterios acordados entre los EE MM y la Comisión en la materia a modo de «*template*» para los acuerdos de Libre Comercio en negociación. En la revisión se pondrán de manifiesto diferentes interpretaciones sobre el alcance de las nuevas competencias comunitarias sobre las inversiones directas extranjeras, al menos, en tres ámbitos: acceso al mercado, protección y promoción. Asimismo, aunque el Tratado de Lisboa omite referencia alguna a la inversión en cartera, deberá explicitarse su tratamiento para evitar confusión.

Esta cuestión, el alcance de esta nueva competencia exclusiva comunitaria, deberá dirimirse entre la Comisión y los Estados miembros y, en su caso, solicitar dictamen al Servicio Jurídico del Consejo.

También deberá abordarse el estatus de los Acuerdos Bilaterales de Inversiones que los Estados miembros tienen firmados con terceros (BIT). Una posible vía sería

que el Consejo aprobase una Decisión para mantener la vigencia de los Acuerdos bilaterales de Inversiones que los Estados miembros tengan en vigor con terceros países, estableciendo una cláusula de *grandfathering* y de mejor tratamiento posible hasta que sean complementados o sustituidos por acuerdos comunitarios sobre inversiones de la UE con terceros incluidos en los Acuerdos de Libre Comercio en negociación y en el futuro. Se trata de evitar generar incertidumbre sobre los inversores europeos. También deberá preverse qué se hace con los BIT que estén en negociación por los Estados miembros pero no concluidos a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Ahora bien, una cuestión que se va a plantear es si los Estados miembros estarían dispuestos o no a aceptar una cierta fiscalización sobre su, hasta ahora, actual autonomía para negociar nuevos acuerdos de Inversiones bilaterales con terceros países.

A modo de precedente cabe referirse a la Decisión del Consejo (855/2001) que autoriza la tácita reconducción o mantenimiento en vigor de las disposiciones cuyas materias estén sujetas a la política comercial común, contenidas en los tratados de amistad, comercio y navegación y en los acuerdos comerciales, celebrados por los Estados miembros con terceros países. Esta Decisión expiró el 30 de abril de 2005. Esta decisión mantuvo la vigencia de los Acuerdos comerciales de Amistad, Navegación y Cooperación que los Estados miembros firmaron con terceros. La Comisión intentó derogarla con el objetivo de que los Estados miembros denunciasen todos estos acuerdos, pero dada las complejidades políticas y jurídicas que planteaba el proceso en las relaciones con países terceros aconsejaron congelar el dossier y no continuar con la derogación de esta decisión.

Otra cuestión diferente es la promoción de inversiones, que al igual que la promoción de exportaciones seguirá siendo desarrollada por los Estados miembros. Por ello sería conveniente explorar que en esa hipotética Decisión del Consejo los Estados miembros incorporasen dos ideas que: i) en todo caso, «corresponde a los

Estados miembros la elaboración y aplicación de programas y acciones para fomentar las inversiones directas extranjeras en o de terceros países», y ii) que la Decisión «no afectará a las actividades de los EE MM para definir y aplicar políticas, programas y acuerdos con vistas a fomentar y *promover* las *inversiones directas extranjeras en o de terceros países*». Estas ideas estaban expresamente reflejadas tanto en el articulado como en los considerandos, pero aplicadas al fomento de la exportación de bienes y servicios, en el Reglamento (CE) 382/2001 (DOCE 27.2.2001) de cooperación con países industrializados y que fue sustituido por el Instrumento de cooperación con Países Industrializados y territorios de alta renta (ICI) actualmente en vigor.

Otro aspecto que deberá aclararse es el de si el tema de las inversiones se asigna o no definitivamente al actual Comité 133 Servicios, que actualmente trata de estos temas por ser el establecimiento en el sector servicios competencia comunitaria y por estar ubicados los expertos de la Comisión en inversiones en la misma unidad de Servicios e Inversiones. En caso de asignación convendría modificar el nombre del Comité para que se denomine 133 Servicios e Inversiones llevando a cabo un procedimiento en algunos elementos similares, al efectuado para crear el nuevo Comité 133 Acero, Textiles y otros sectores industriales el pasado año.

En relación con las nuevas competencias de la Unión en materia de política comercial es muy interesante señalar aquí las recientes reflexiones del Tribunal Constitucional alemán. El Dictamen del pasado junio de 2009 del Segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal alemán, en el marco del procedimiento para la ratificación del Tratado de Lisboa, contiene una interpretación sobre el significado de la transferencia de competencias de los EE MM a la Unión tras el Tratado de Lisboa, en el ámbito de la política comercial comunitaria. Con el Tratado de Lisboa, según la alta instancia alemana, la UE tendrá competencia exclusiva en la política comercial comunitaria, incluyendo inversión directa extranjera, comercio de servicios y aspectos comerciales de la propiedad intelectual, sobre los que, en la ac-

tualidad, la Comunidad tiene sólo una competencia concurrente. Ello supone que la Unión tendrá competencia exclusiva para la conclusión y ratificación de acuerdos internacionales en el contexto de la política comercial común y dejará de existir la posibilidad y la necesidad de que los Estados miembros concluyan estos acuerdos y la participación de los Parlamentos nacionales para su ratificación.

En materia de inversiones, el Tribunal Constitucional alemán considera que el Tratado de Lisboa atribuye a la Unión competencia exclusiva en materia de «inversión directa extranjera»; sin embargo, señala que hay muchos argumentos a favor de la consideración de que el término «inversión directa extranjera» sólo incluye la inversión que sirve para obtener el control de los intereses en una empresa. La consecuencia de ello sería que la competencia exclusiva existiría sólo en este ámbito y, por lo tanto, no abarcaría los acuerdos de protección de inversiones que habrían de concluirse como acuerdos mixtos. El mantenimiento de la continuidad legal de estos acuerdos no estaría en peligro en base al principio, derivado de las disposiciones de los Tratados, de que los actos legales de los EE MM no se ven afectados por decisiones posteriores a favor de la integración. Por otro lado, con vistas a la competencia mixta en materia de inversiones, los actuales acuerdos de protección de inversiones deberían ser autorizados por la UE (el Tribunal se remite a la Decisión del Consejo de 15 de noviembre de 2001, por la que se autoriza la renovación automática o el mantenimiento de la vigencia de las disposiciones sobre materias cubiertas por la política comercial contenidas en los acuerdos de amistad, comercio y navegación y acuerdos comerciales celebrados entre los EE MM y terceros); esto se corresponde con la práctica actual declarada expresamente o practicada tácitamente sobre la continuidad de la validez internacional de los acuerdos concluidos por los EE MM.

En el ámbito de la OMC, según el Tribunal Constitucional alemán, la transferencia de competencias realizada por el Tratado de Lisboa ha preocupado a algunos por el hecho de reducir el papel de los EE MM en la

OMC a un papel meramente formal ya que el derecho de voto en las instancias de la OMC sólo podrá ser ejercitado por la Unión, los EE MM perderán legitimidad para ser parte en los procedimientos de solución de diferencias y serán excluidos de las negociaciones globales de nuevos acuerdos o modificaciones de los existentes de las rondas de negociación. No obstante, el Tribunal Constitucional alemán considera que es un tema todavía abierto a discusión el que esta participación de los EE MM en la OMC vaya a ser sólo de carácter formal; incluso si un Estado miembro en la práctica es normalmente representado por la Comisión, su presencia legal y diplomática es también la precondition para poder participar en las discusiones sobre temas sociopolíticos y de política económica, cuyo desarrollo, argumentos y resultados deberán explicarse en el ámbito nacional; el Gobierno alemán está constitucionalmente obligado a informar al Parlamento sobre las responsabilidades compartidas en materia de integración en el marco de la división de tareas entre las instituciones constitucionales bajo el principio de separación de poderes; esto es mucho más que el normal ejercicio de las obligaciones de información del Gobierno, y, además, entiende el Tribunal alemán que el Tratado de Lisboa no conlleva la tendencia irreversible a la creación de un Estado europeo federal ni la pérdida de la personalidad legal internacional de los EE MM en las relaciones internacionales a favor de la personalidad de la UE, a la que el Tratado confiere personalidad jurídica.

En definitiva, ya que la OMC es un Organismo Internacional con un temario abierto, los EE MM seguirán siendo miembros y ejerciendo activamente su labor. Recuérdese los temas de Singapur, o temas como comercio y normas sociales, comercio y desarrollo, etcétera...

Medidas para definir el marco de aplicación de la política comercial

El apartado 2 del nuevo artículo 207 consolidado, prevé que: «*el Parlamento Europeo y el Consejo, por el procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante*

reglamentos, las medidas por las que se define el marco de aplicación de la política comercial común».

Estos reglamentos están aún por definir, aunque se trataría básicamente de las legislaciones de base sobre Instrumentos de Defensa Comercial (*antidumping*), Sistema de Preferencias Generalizadas, Reglamento de Obstáculos al Comercio, régimen de comercio, etcétera).

La Comisión deberá definir sus intenciones al respecto, es decir, si presenta alguna iniciativa o decide mantener el *status quo* actual haciendo uso de las disposiciones transitorias previstas en el Protocolo 36, en cuyo artículo 9 del Título VII se establece que: «*Los efectos jurídicos de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión adoptados en virtud del Tratado de la UE antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados, modificados en aplicación de los Tratados. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre los Estados miembros sobre la base del Tratado de la Unión Europea*».

En el supuesto de que la Comisión presentase alguna iniciativa, hay que tener en cuenta que deberá contar con la participación del Parlamento Europeo mediante codecisión, que es lo previsto en el Tratado para el procedimiento legislativo ordinario. Generalmente, una propuesta legislativa de la Comisión requiere unos seis meses para su discusión y aprobación por el Consejo. Con el Tratado de Lisboa el sistema de codecisión con dos lecturas requiere unos 14 meses de media, o más, si fuese necesario recurrir a la conciliación (tercera lectura).

Comitología derivada del Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa establece nuevos procedimientos de delegación en la Comisión. *Un acto legislativo ordinario puede prever el «delegar» en la Comisión (artículo 290 consolidado) poderes que completen o modifiquen el mismo. También se prevé (artículo 291) la posibilidad de delegar la ejecución de un acto en la Comisión o los Estados miembros.*

El nuevo sistema de codecisión con el Parlamento Europeo puede tener importantes consecuencias en la Comitología ya que se podría pretender dar un mayor protagonismo a la Comisión en detrimento de los Estados miembros y del Consejo.

Una interpretación extrema podría concluir taxativamente que los actos de implementación con el Tratado de Lisboa corresponden en exclusiva a la Comisión, salvo que esté debidamente justificada la excepción a esta regla general. Por lo tanto, se deberán seguir las negociaciones y acuerdos que la Comisión pretenda alcanzar con el Parlamento Europeo sobre estos procedimientos. De hecho, en el Informe Leinen, de marzo 2009, del Parlamento Europeo, éste pretende que, *por lo que respecta a los actos delegados, el Parlamento Europeo tendrá competencias considerables que puede llegar hasta oponerse a la entrada en vigor de los actos delegados, si el acto principal adoptado así lo prevé*. El Parlamento Europeo ha solicitado también que se le invite al COREPER II cuando se traten cuestiones que entren dentro del campo de aplicación del procedimiento legislativo ordinario.

En materia de política comercial la Comisión, en principio, se atenderá a lo que se acuerde en general para la Comitología.

Habrà que examinar si es necesario o no modificar algunos aspectos procesales o de Comitología para adecuarlas a lo previsto en el nuevo Tratado de Lisboa. Habría que analizar en qué medida o bajo qué condiciones el Parlamento podría, o no, llegar incluso a plantear asumir algún papel en los actos delegados por Comitología en la Comisión, como podría ser el caso de la aplicación de medidas *antidumping* concretas o de la elaboración de la lista de países beneficiarios del SPG plus en la revisión a mitad de camino en marzo o abril de 2010.

Nuevo papel del Parlamento Europeo en las negociaciones comerciales internacionales

Actualmente, en el Tratado de Niza, no se prevé ningún papel para el Parlamento Europeo en las negocia-

ciones comerciales entre la UE y terceros, si bien existe un acuerdo inter-institucional por el que la Comisión informa recurrentemente de las iniciativas comerciales y negociaciones con terceros en la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo —INTA—.

En lo que se refiere a *negociaciones comerciales con terceros*, el ciclo de negociación se estructura en varias etapas:

i) La Comisión propone un «mandato» de negociación que incluye una solicitud de autorización al Consejo para negociar y unas directrices de negociación. El Consejo lo aprueba mediante Decisión. Ni actualmente ni en el Tratado de Lisboa se reconoce papel alguno al Parlamento Europeo en esta etapa.

ii) La Comisión informa y consulta a los Estados miembros de la marcha de las negociaciones comerciales en un Comité especial [futuro Comité 207 que sustituiría al actual 133]. Actualmente la Comisión informa, voluntariamente, al Parlamento Europeo en el INTA pero el Tratado de Lisboa establece la obligación de que el Parlamento Europeo sea informado. Ultimadas las negociaciones, la Comisión consulta con los EE MM su rúbrica, revisa los textos acordados y los rubrica con el país tercero.

iii) La Comisión propone al Consejo la autorización para firmar el Acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de su entrada en vigor. La firma formal sólo podrá realizarse una vez finalizada la conformidad legal —juristas-lingüistas— del acuerdo a todas las lenguas oficiales de la UE, proceso que puede durar entre cuatro y seis meses. Los EE MM aprueban la propuesta mediante una Decisión del Consejo. Aunque el Tratado de Lisboa no menciona al Parlamento Europeo en esta etapa, el Parlamento Europeo es informado y participa antes de la conclusión definitiva del acuerdo.

iv) La Comisión propone concluir o celebrar definitivamente el acuerdo y el Consejo lo autorizará previa aprobación del Parlamento Europeo. El Tratado de Lisboa no prevé ningún plazo para que el Parlamento Europeo emita su informe, si bien contempla la posibilidad de que, por motivos de urgencia, se pueda acordar uno.

Por tanto, el Tratado de Lisboa no contempla al Parlamento Europeo ni en la etapa de definición de los mandatos de negociación iniciales (artículo 218.2) ni en la fase para autorizar su firma y aplicación provisional (artículo 218.5).

No obstante, *el Tratado de Lisboa* sí prevé que el Parlamento Europeo deba ser informado del curso de las negociaciones comerciales (207.3) y que el Parlamento Europeo deba (218.6.a.v) aprobar previamente la celebración definitiva del acuerdo en la fase final.

La Comisión y el Consejo trabajarán con el Parlamento Europeo sobre un proyecto de acuerdo interinstitucional que probablemente sea general. También deberá elaborarse normativa de aplicación del Tratado de Lisboa.

El Parlamento Europeo, según se desprende del Informe Leinen de marzo de 2009, ya ha planteado influir en el curso de las negociaciones asegurándose algún papel también en la definición del mandato de negociación para establecer las pre-condiciones que estime necesarias para cuando llegue el momento de dar su dictamen. Dado que para la celebración de acuerdos se refuerza el papel del Parlamento Europeo, éste podría plantearse el incluir pre-condiciones en los mandatos o en la fase informativa durante la marcha de las negociaciones que condicionen el resultado de la negociación más allá de lo pretendido inicialmente por el Consejo o la Comisión.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa sólo prevé la aprobación previa o el informe favorable del Parlamento Europeo en la fase de conclusión o celebración definitiva del mismo (artículo 218.6). Sería conveniente aclarar y confirmar que esta aprobación expresa del Parlamento Europeo no es necesaria —o sí— para que el Consejo autorice su firma y, en su caso, la aplicación provisional (218.4).

Otra cuestión compleja que puede llegar a plantearse, aunque jurídicamente inconsistente, es la potencialmente pretendida vinculación entre el procedimiento legislativo de codecisión con el Parlamento Europeo empleado en la tramitación de proyectos normativos comunitarios

—Directivas, Reglamentos, etcétera— (artículos 288 a 297) y el del consentimiento o aprobación previa para los Acuerdos Internacionales (218), pues podría pretender asimilarse ésta a una «primera lectura».

Podría plantearse por el Parlamento Europeo el formar parte de las delegaciones de negociación, cuestión que debería analizarse desde el punto de vista competencial, del equilibrio y principios de división de poderes entre instituciones, y teniendo en cuenta que la política comercial es competencia exclusiva comunitaria y su ejecución le corresponde sólo a la Comisión. Su planteamiento, por el momento, ha sido solicitar asistir como observador pero cabe recordar que los Estados miembros no suelen asistir cuando se trata de competencias exclusivas comunitarias que ejerce la Comisión y, cuando se trata de competencias compartidas, es la Comisión quien negocia en nombre de los Estados miembros. Únicamente en temas muy excepcionales y de manera limitada los Estados miembros han asistido como observadores, por ejemplo en las negociaciones sobre inversiones y no siempre. Otro de los planteamientos subyacentes del Parlamento es intentar estar presente en las reuniones de los Grupos del Consejo lo que obliga a analizar si esto supondría o no una extralimitación de sus competencias ya que el Parlamento tiene fundamentalmente competencias legislativas.

Otra cuestión a aclarar es si el Parlamento Europeo tendría algún papel o no en el caso de que la aplicación del Acuerdo Comercial con un tercer país requiriese venir acompañado de normativa comunitaria de implementación del Acuerdo Internacional contemplando reglamentos sobre procedimientos comunitarios, salvaguardas bilaterales u otras disposiciones. Seguramente será la base jurídica de cada norma y el alcance de la modificación lo que determine, en su caso, la necesidad de consultar al Parlamento Europeo.

El nuevo Tratado prevé la participación subsidiaria de los Parlamentos Nacionales en los actos legislativos, con algunas excepciones. En la medida en que la política comercial es competencia exclusiva de la Unión y que los acuerdos comerciales no son actos legislativos

ordinarios, parece que no sería de aplicación las consultas a los Parlamentos Nacionales basadas en el principio de subsidiariedad.

7. Aspectos organizativos derivados del Tratado de Lisboa

Las relaciones entre los EE MM y la Comisión se sustentan actualmente en el Comité especial del artículo 133, futuro Comité 207. Para la ejecución de la política comercial la Comisión presentará propuestas al Consejo —a los Estados miembros—, a quienes corresponde autorizar a la Comisión a iniciar las negociaciones necesarias. La Comisión llevará a cabo las mismas consultando al Comité 133 designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que los Estados miembros puedan dirigirle. La Comisión está obligada a informar al Consejo sobre la marcha de las negociaciones.

Actualmente, con el Tratado de Niza, la política comercial se discute en el Comité del artículo 133 presidido por el Estado miembro que detenta la Presidencia y es la Comisión, a través de la Comisaria de Comercio y DG TRADE (Dirección General de Comercio), quien informa y realiza propuestas a los Estados miembros.

A nivel de Ministros, los temas de Comercio se discuten en el apartado o sesión de Relaciones Exteriores dentro del Consejo CAGRE —de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores— presidido por el Estado miembro que tiene la Presidencia de la UE. Además se convoca, bajo cada presidencia, una reunión informal de Ministros de Comercio también presidido por el Estado miembro que ostenta la Presidencia. Por otra parte, cuando en los márgenes de la Organización Mundial de Comercio, es necesario convocar un Consejo de Ministros —CAGRE— formato Comercio, también es presidido por el Estado miembro que detenta la Presidencia.

Con el nuevo Tratado de Lisboa, el CAGRE actual —Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores— se dividirá en dos formaciones diferentes: Consejo de Asuntos Generales —CAG— y Con-

sejo de Asuntos (o Relaciones) Exteriores —CAE— (o CRE). Este último no será presidido por un Estado miembro sino por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que, además, será Vicepresidente de la Comisión. El Alto Representante se apoyará en el Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto de funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal, en comisión de servicios, de los servicios diplomáticos nacionales.

El resto de formaciones de los Consejos de Ministros (Asuntos Generales, ECOFIN, Competitividad, etcétera) serán presididas por los Estados miembros mediante el sistema de rotación de seis meses.

El que la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, a nivel de Ministros, corresponda, según el Tratado de Lisboa, al Alto Representante, podría tener implicaciones sobre la organización de algunos de los Grupos de Trabajo del Consejo (particularmente sobre los Grupos Geográficos) que, hasta ahora, eran presididos por el Estado Miembro de la presidencia y que, con el Tratado de Lisboa, se le otorgará ese papel al Alto Representante. No obstante, esta situación podría tener excepciones —si así se acordase y regulase— de manera que los Estados miembros seguirían presidiendo los Grupos de Trabajo del Consejo en los que se discutan y elaboren las actuaciones en materia de políticas específicas, como la comercial (o de cooperación al desarrollo), con implicaciones exteriores.

Si el objetivo en cuanto a organización de los Grupos de Trabajo y Consejos de Ministros bajo el Tratado de Lisboa fuese mantener el *status quo* actual cabrían dos opciones. Una primera sería tratar los temas de comercio en el Consejo de Asuntos Generales. En cualquier caso esta opción plantea el cómo coordinar el tratamiento conjunto en el Consejo de Asuntos Generales y también en el Consejo de Asuntos Exteriores de las negociaciones con terceros países de Acuerdos de Asociación o Cooperación que tiene contenidos comerciales relevantes. Otra segunda opción alternativa sería tratar los temas de comercio en el Consejo de Asuntos

Exteriores pero incorporando una organización excepcional y particular para los temas de comercio con el objeto de mantener el *status quo* actual.

Particularidades de la política comercial

En la política comercial que, como se ha comentado, es la más exclusiva de las competencias comunitarias, incluso si el análisis del nuevo Tratado indicase que podría enmarcarse en la Acción Exterior de la Unión, confluyen particularidades jurídicas e institucionales, intereses económicos y empresariales y cuestiones competenciales que podrían exigir y justificar un tratamiento específico y diferenciado. Entre otras cabría mencionar las siguientes:

La política comercial se configura, desde el origen de la UE, como base para mantener la coherencia con la Unión Aduanera y con las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. Es decir, la política comercial engloba los aspectos externos de las políticas internas de la Unión configurando la dimensión externa de la estrategia de Lisboa. Los temas tratados en la Organización Mundial de Comercio, y el contenido de los Acuerdos Económicos y Comerciales con terceros países, incluyen materias como inversiones, propiedad intelectual, servicios y movimiento de personas o profesionales, transportes, telecomunicaciones o agricultura que pueden tener repercusiones y consecuencias sobre el mercado interior y la regulación interna comunitaria, que trascienden la acción exterior de la UE. Además, en algunas materias los EE MM mantienen competencias.

De las cuatro políticas que configuran la acción exterior de la UE en el Tratado de Lisboa, la única que es competencia exclusiva de la Unión es la política comercial. Esta circunstancia hace necesario y muy relevante el control y seguimiento por parte de los EE MM de las actuaciones de la Comisión. En el resto de las políticas de la acción exterior (cooperación, relaciones exteriores y seguridad y defensa) los EE MM mantienen competencias y margen de maniobra suficiente. En la política

comercial prevalecen los intereses económicos y comerciales sobre los políticos.

La política comercial dispone de particularidades y procedimientos específicos tanto en cuanto a la base jurídica como al ámbito competencial e institucional. De hecho, seguirá existiendo un Comisario específico de Comercio en el seno de la Comisión. La base jurídica de la política comercial es diferente y específica, por lo que el Tratado de Lisboa prevé procedimientos particulares diferentes a los del resto de políticas de la acción exterior. Así se refleja en el nuevo artículo 207 (actual 133), cuando en su apartado 3 se establece que *en el caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218 sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo (207), y se reconoce en el artículo 218 (anterior 300), en su apartado 1, que sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207...*

Parece evidente que llevar las propuestas comerciales al Consejo de Relaciones Exteriores y a los Grupos de Trabajo del Consejo bajo la Presidencia del Alto Representante o de su Servicio conducen a una situación de conflicto de intereses, ya que sus responsables (el Alto Representante y el Comisario de Comercio), ambos de la Comisión, compartirían los mismos intereses y posiciones a través del Colegio de Comisarios, los que liderarían la discusión entre los EE MM restándole margen de maniobra a éstos. Adicionalmente, la existencia de dos representantes de la misma Comisión en posición prevalente para consultar a los EE MM no parece coherente con el espíritu y la norma de lo estipulado por el Tratado para la política comercial que, como competencia exclusiva, la Comisión debe consultar con los EE MM a través de un Comité especial.

La defensa adecuada de los intereses comerciales se logrará si se mantiene la presidencia rotatoria, tanto en los Grupos de Trabajo del Consejo como a nivel de Consejo de Ministros. La Presidencia de un Estado miembro suele ser más neutral y sensible que la Comisión a los intereses o líneas rojas del resto de EE MM por solidari-

dad. La generalización en el Tratado de Lisboa de la mayoría en detrimento de la unanimidad otorga mayor poder a la Comisión, especialmente relevante en materia de política comercial, a la que además corresponde la capacidad de iniciativa y de negociación (Comisaría de Comercio). Si además se otorgara la presidencia a la Comisión (Vicepresidente de la Comisión y Alto Representante), la posición de los Estados miembros en el Consejo y la función de control y consulta prevista para los EE MM en el Tratado a través del Comité especial 133 (207) se vería limitada.

Grupos¹ de trabajo de comercio del Consejo

Con independencia del Consejo de Ministros que finalmente aborde los temas de política comercial, las particularidades de la misma podrían justificar el que todos los Grupos de trabajo de comercio del Consejo, liderados por el futuro Comité 207, que sustituya al actual Comité 133, estuviese presidido por los Estados miembros, como hasta ahora, y no por los servicios del Alto Representante o por el Servicio Europeo de Acción Exterior. La función reconocida por el Tratado a este Comité es que los Estados miembros puedan ser informados por la Comisión y que los Estados miembros puedan asesorar a la Comisión y controlar el curso de las negociaciones.

Tratamiento de los temas de comercio a nivel de ministros en la UE

A la hora de elaborar este artículo no se había adoptado aún una decisión definitiva sobre en qué Consejo

¹ Comité 133 Titulares; Comité 133 Suplentes; Comité 133 Textiles, Acero y otros Sectores Industriales; Comité 133 Servicios; Comité 133 Acuerdos de Reconocimiento Mutuo; Grupo de Cuestiones Comerciales; Grupo del Sistema de Preferencias Generalizadas, Grupo Productos Básicos; Grupo de Crédito a la Exportación; Grupo de Material de Doble Uso; Grupo Unión Aduanera Arancel Aduanero Común; Grupo de Preparación de Conferencias Internacionales sobre Desarrollo —UNCTAD: Comercio y Desarrollo—. Fuente: Secretaría del Consejo DS 5433/09: Lista de órganos preparatorios del Consejo.

de Ministros se tratarán los temas de comercio con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, si en el de Asuntos Generales (CAG) o en el de Asuntos Exteriores (CRE).

En principio, el Tratado de Lisboa enmarca la política comercial en la parte quinta del Tratado relativa a la Acción Exterior de la Unión. Existe una opinión fundamentada jurídicamente considerando que los temas de comercio se deben seguir tratando en el Consejo de Relaciones o Asuntos Exteriores, pero con algunas particularidades importantes. Conforme al Tratado de Lisboa, en teoría, sería el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión quien presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores y sería informado por el Comisario de Comercio. No obstante, esta situación debería ser modificada dada las especiales características de la política comercial comunitaria.

Por ello, una solución en el caso de que los temas de comercio se llevasen al Consejo de Relaciones Exteriores podría ser que en el Reglamento Interno del Consejo pudiese establecerse que para los temas de comercio la Presidencia del Consejo de Ministros —y de los Grupos de Trabajo— sea ejercida siempre por, o delegada en, el Estado miembro de turno y no por el Alto Representante.

Otra opción sería tratar la política comercial en el Consejo de Asuntos Generales —CAG— que seguiría siendo presidido, en todo caso, por el Estado miembro de turno de la presidencia. En este supuesto habría que asegurarse de llevar todos los temas de comercio al Consejo de Asuntos Generales. Los defensores de esta opción abogan por tratar en este Consejo la política comercial autónoma, los instrumentos de defensa comercial, las negociaciones y temas en la Organización Mundial de Comercio o, incluso, los mandatos de negociación con terceros países. Es decir, el CAG debería debatir y aprobar tanto las propuestas y acuerdos con base jurídica 207 (133) como los elementos y aspectos comerciales con la misma base jurídica pero que forman parte de acuerdos y propuestas con otras diferentes por ser más amplios.

En cualquier caso será difícil sustraer al Consejo de Relaciones Exteriores el abordar los Acuerdos de Asociación o de Cooperación no preferencial con terceros países, en los que se incorporan de manera relevante capítulos comerciales e incluso Acuerdos de Libre Comercio pero en los que también se incluyen capítulos de cooperación política y de desarrollo. Por ello, para mantener la coherencia de las relaciones con terceros países, estos acuerdos también se llevarían al Consejo de Relaciones Exteriores por lo que serían de aplicación las particularidades expuestas en los párrafos anteriores.

Cualquiera que sea la solución que se adopte, ésta deber prever la organización y composición de las reuniones del Consejo formato Comercio en Ginebra en los márgenes de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio.

La Cena-Reunión Informal de Ministros de Comercio, presidida actualmente por el Estado miembro de turno, podría seguir, en todo caso, manteniendo su formato actual ya que, precisamente, se trata de una reunión informal, al margen de los procedimientos y formatos habituales.

Reuniones Comerciales de la UE con terceros países

El formato de las Cumbres —a nivel de Jefes de Estado y Primeros Ministros— y reuniones de Ministros de Exteriores con terceros también será modificado por el Tratado de Lisboa ya que corresponderá al Presidente del Consejo Europeo o al Alto Representante la presidencia de las mismas. En cualquier caso será difícil definir una regla general.

En el caso de encuentros ministeriales con terceros de carácter económico o comercial, el EE MM de turno de la Presidencia debería poder seguir asistiendo y participando en las reuniones junto con los Comisarios competentes (Comercio, Empresa e Industria, Economía...) que, generalmente, son los que presiden estos foros especializados, ya sea directamente o por delegación del Presidente de la Comisión o, con el Tratado de Lisboa, por delegación del Alto Representante. Es el

caso, por ejemplo, del Consejo Económico trasatlántico con EE UU o el Mecanismo de Diálogo de Alto Nivel (HLMD) con China.

En todo caso, será necesario aclarar estos extremos y esperar a ver las decisiones que se adoptan al respecto.

8. Conclusiones

Con el Tratado de Lisboa la política comercial comunitaria adquiere, si cabe, un mayor protagonismo en la articulación de las relaciones económicas y comerciales de la Unión Europea con terceros países.

La decidida incorporación en su definición, además del comercio de bienes, del comercio de servicios, de los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual y de las inversiones directas exteriores, reserva estas materias como competencias exclusivas de la Unión lo que supone una cesión adicional de los Estados miembros a favor de la Unión.

Para terminar, cabe reconocer el nuevo papel sobresaliente que el Parlamento Europeo tendrá en la implementación de la política comercial y en el seguimiento y conclusión de acuerdos comerciales internacionales.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO
Y COMERCIO



CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 77 • Junio 2009

CONTRIBUCIONES A LA ECONOMÍA EXPERIMENTAL: INTRODUCCIÓN

Presentación

Aurora García Gallego y Nikolaos Georgantzís

Participación en la distribución: un análisis experimental de las instituciones políticas

Enrique Fatás Juberías y Sara Godoy Garzón

Expectativas sobre comportamiento egoísta

Pablo Brañas Garza, María Paz Espinosa y Teresa García-Muñoz

El fin de la ventaja del jugador único: un experimento

Laura Ferrari Bravo y Luigi Luini

Comercio de derechos de emisión, adopción de tecnología y heterogeneidad de industrias: un enfoque experimental

Eva Camacho Cuenca, Till Requate, Israel Waichman y José Luis Zofío

Un análisis experimental sobre la elección del medio de transporte

Alessandro Innocenti, Patrizia Lattarulo y Maria Grazia Pazienza

Un experimento sobre el fenómeno de «*preference reversal*»

Filippos Exadaktylos

El papel del género en la toma de decisiones bajo incertidumbre

Aurora García Gallego, Nikolaos Georgantzís y Ainhoa Jaramillo-Gutiérrez

El rol de las creencias en contextos estratégicos: un estudio a través del género y las expectativas de los sujetos

Ana León Mejía y Luis M. Miller

Aproximaciones experimentales a la felicidad

Victoria Ateca Amestoy, Coralio Ballester Pla y Pablo Brañas Garza

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Necesidades no satisfechas de las personas dependientes en España

Cristina Vilaplana Prieto

Estrategias de inversión exterior que limitan la exposición al riesgo: el papel de las adquisiciones parciales

Cristina López Duarte y Marta M.^a Vidal Suárez
