



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La articulación de la acción exterior
de la Unión Europea en el marco de
acuerdos internacionales de la OMC

*Articulation of European Union's external
action within the framework of WTO
agreements*

Autor

Víctor Miguel Lloret Notivoli

Directora

Natividad Fernández Sola

Facultad de Derecho

2022

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
A. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO	5
B. RAZÓN PARA LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS	5
C. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO	6
II. CONCEPTO DE «RELACIONES EXTERIORES» Y SUS MANIFESTACIONES	7
A. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE	7
B. UN ACUERDO MIXTO EN EL MARCO DE LA OMC	8
C. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LOS ACUERDOS MIXTOS	10
III. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE Y EL REPARTO DE COMPETENCIAS	14
A. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES EXTERIORES	14
B. TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS	16
C. LA BASE JURÍDICA DE LAS ACTUACIONES DE LA UE.....	19
D. INSTITUCIONES QUE ACTÚAN EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE.....	20
IV. LA UE Y LA OMC	22
A. ESTATUS DE LA UE EN LA OMC	22
B. ACUERDOS ANALIZADOS	25
C. REPRESENTACIÓN	25
D. MIXTICIDAD EN LA UE: PROCESO DE NEGOCIACIÓN	27
E. MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC.....	29
V. CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADPIC Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

AGCS Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

ASD Acuerdo informal de Solución de Diferencias

CE Comunidad Europea

CETA Comprehensive Economic and Trade Agreement

EM Estados miembros de la Unión Europea

ESD Entendimiento de Solución de Diferencias

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GATS General Agreement on Trade in Services

GATT General Agreement on Tariffs and Trade

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC Organización Mundial del Comercio

OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OSD Órgano de Solución de Diferencias

PCC Política Comercial Común de la Unión Europea

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

SSD Sistema de Solución de Diferencias

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJCE Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRIPS Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

TUE Tratado de la Unión Europea

UE Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

A. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

La principal cuestión tratada va a ser la naturaleza y características de la Unión Europea como actor internacional y, en particular, su actuación y participación en la Organización Mundial del Comercio. Esto va a dar pie a hablar de otras cuestiones relacionadas: la conclusión de acuerdos mixtos, en los que participan tanto la Unión Europea como sus Estados miembros; el estatus de la Unión Europea en la OMC y la forma de participación de sus instituciones; y el rol de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a la práctica internacional de la Unión Europea.

B. RAZONES PARA LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

La primera de las razones para tratar la cuestión de la acción exterior de la UE y de los acuerdos internacionales mixtos es mi interés personal por el tema. Durante mi estancia Erasmus en la Universidad KU Leuven, cursé asignaturas sobre los temas que trata este Trabajo y sentí interés tanto por la acción exterior de la Unión Europea como parte importante de ella y, por otra parte, por la Organización Mundial del Comercio (OMC), como organismo relevante en el tráfico comercial a nivel mundial. Cursar esas dos asignaturas (The Law of the External Relations of the European Union y World Trade Organization) me proporcionó una buena base y un buen punto de partida para el análisis que planteo en este Trabajo, y me ofreció la oportunidad de conocer el funcionamiento, los procedimientos, los puntos fuertes y los problemas que plantean aspectos tanto de la acción exterior de la UE como de la OMC.

La segunda de mis razones es que enfoco mi carrera profesional hacia las relaciones internacionales, la diplomacia y las organizaciones internacionales. En particular, destaco mi interés por las instituciones de la Unión Europea, y considero crucial su papel en el mundo de hoy, y también valoro el importante papel que éstas han desarrollado en la historia de España y en la de los demás países miembros, sin olvidarme del impacto en el mundo y en la propia idea de Europa. Por lo tanto, el análisis de este tema me ofrece la posibilidad de descubrir qué es lo que más me gusta de las organizaciones internacionales y las relaciones exteriores, identificar sus problemas y valorar sus fortalezas.

Por ello, concibo este Trabajo como una oportunidad y, a la vez, como un reto. Una oportunidad de poder poner en práctica mis conocimientos, dar mi punto de vista, y ofrecer un análisis de un tema que considero relevante. Un reto por el ejercicio de síntesis que hay que realizar, por tener que enfrentarme a la búsqueda de bibliografía e información sobre asuntos todavía desconocidos para mí.

La **justificación de su interés** radica en la relevancia que la acción exterior europea tiene tanto a nivel interno de la Unión en lo que se refiere al asunto competencial y al asunto procedimental como a nivel externo respecto de terceros Estados y otras organizaciones internacionales. En un mundo globalizado en el que las relaciones entre sujetos de Derecho internacional son cada vez más frecuentes, la correcta articulación de una actuación exterior de la UE es fundamental.

C. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Para la realización de este Trabajo de investigación se ha seguido la **metodología tradicional**, recurriendo a cuatro principales fuentes: libros de especialistas en Derecho de la Unión Europea y sus relaciones exteriores, también artículos (en inglés, francés y español) sobre el tema tratado, así como bases de datos de jurisprudencia (principalmente, del TJUE) y recursos web como las páginas de las instituciones europeas o la de la Organización Mundial del Comercio. Por supuesto, también se ha consultado los Tratados constitutivos de la UE y los acuerdos de la OMC que se analizan a lo largo del Trabajo. En suma, se ha comparado la literatura existente con la práctica internacional de la UE extrayendo conclusiones derivadas de los resultados y la opinión personal.

El **objetivo de este Trabajo de Fin de Grado** es analizar la articulación de la acción exterior de la UE en el marco de un acuerdo internacional, y establecer la relación de procedimientos e instituciones que intervienen cuando la UE concluye conjuntamente con los Estados miembros un acuerdo internacional. En el caso de los acuerdos internacionales y, en particular, en los mixtos, muchas veces la jurisprudencia del TJUE ha delimitado o matizado el marco competencial para la acción exterior de la Unión Europea. En esencia, no se puede contemplar la acción exterior de la Unión Europea como algo inmóvil, ya que tanto la práctica internacional como la jurisprudencia la moldean.

II. CONCEPTO DE «RELACIONES EXTERIORES» Y SUS MANIFESTACIONES

A. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

La acción exterior de la Unión Europea es el conjunto de actuaciones que las instituciones europeas llevan a cabo en el plano internacional. Es decir, son las acciones de proyección externa, con terceros Estados, organizaciones internacionales y foros multilaterales. Se caracteriza, principalmente, por su alto grado de sensibilidad política, la dificultad para incardinar a la UE en las categorías clásicas de Estados u organizaciones internacionales y por la escisión entre relaciones exteriores (la política comercial común, por ejemplo) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ¹.

La acción exterior de la Unión Europea es doblemente compleja. En primer lugar, porque la propia Unión Europea es una organización internacional compuesta en su organización y funcionamiento, y segundo, porque la acción exterior en sí misma es una materia complicada, ya que acoge una gran variedad de posibles actuaciones y entraña la interacción y el compromiso con terceras partes (Estados u organizaciones internacionales). El mecanismo institucional y de toma de decisiones para la articulación de las políticas internas es distinto del articulado para la acción exterior de la Unión. De ahí, la especialidad que representa la acción exterior dentro del proyecto europeo.

Es importante, antes de continuar, hacer una clara diferenciación entre las dos modalidades principales de acción exterior de la Unión Europea: las relaciones exteriores y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La profesora Natividad Fernández indica que esta distinción no siempre resulta sencilla «pues ambas vertientes son complementarias dentro de la acción exterior de la UE» ². Dentro de la primera tiene sentido hablar del reparto competencial, de la elección de base jurídica y de los procedimientos relacionados pues las relaciones exteriores se mueven en el plano «supranacional». Por su parte, la competencia para la articulación de la PESC

¹ PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Acción exterior de la Unión Europea», en SÁNCHEZ, V. *Derecho de la Unión Europea*, 4ª Edición, Huygens Editorial, Barcelona, 2017.

² FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política Exterior de la Unión Europea», en *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, ARES, C. Y BOUZA, L., (Eds.), Centro de Informaciones Sociológicas, Madrid, 2019, p. 461.

corresponde en exclusiva a los Estados miembros y por tanto se mueve en el plano «intergubernamental»³.

En este Trabajo Fin de Grado me voy a centrar en analizar la celebración de acuerdos mixtos en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea, dejando al margen la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

B. UN ACUERDO MIXTO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Una vez establecida la diferencia entre las relaciones exteriores y la PESC, una de las manifestaciones de las primeras es la posibilidad que tiene la Unión Europea de concluir acuerdos internacionales. Esto se deriva, en primer lugar, de lo establecido en el artículo 217 TFUE: «La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares». Una definición de «acuerdo» la encontramos en la Opinión del TJCE 1/75, en la que se establece que se trata de «cualquier compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que sea vinculante, sea cual fuere su calificación formal»⁴. Lo que es importante es la naturaleza del acto, más que el nombre. Es decir, es relevante la calificación jurídica del acto como vinculante o no vinculante y, en cualquier caso, la competencia de las instituciones (y de los Estados miembros) debe ser respetada.

El asunto competencial a nivel europeo cobra suma importancia a la hora de celebrar acuerdos internacionales, en concreto, los acuerdos mixtos. Un acuerdo mixto implica que la Unión Europea y sus Estados miembros «en tanto que sujetos de Derecho Internacional, son parte del mismo, cada uno en su propia esfera competencial», como apunta la profesora Natividad Fernández⁵.

La profesora Carmen Tirado define los acuerdos mixtos como «los acuerdos que, por afectar a competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros, requieren la

³ FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política Exterior de la Unión Europea», *Op. Cit.*, p. 460.

⁴ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 11 de noviembre de 1975, Dictamen 1/75, ECLI:EU:C:1975:145

⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N., *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Editorial Cometa S.A., Zaragoza, 1988, p. 203.

celebración conjunta de ambos, junto con los Estados terceros u organizaciones internacionales correspondientes»⁶. Ahí es cuando el engranaje de las instituciones europeas debe estar bien preparado para propiciar una coordinación con los gobiernos de los Estados miembros y llevar a cabo una negociación hasta llegar a la fase de firma y ratificación del acuerdo. Durante el proceso, intervendrán diferentes autoridades e instituciones, cada uno en su ámbito de competencia, para lograr el respeto debido a la atribución de competencias y a la organización institucional tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias.

Dentro de los acuerdos internacionales, diferenciamos 3 tipos⁷:

- Los acuerdos puros de la UE (*Pure Union Agreement*), que están cubiertos por competencia de la UE o la UE ha ejercido la competencia compartida;
- Los acuerdos mixtos potestativos (*Facultative Mixed Agreement*), en el que la UE no ejerce parte de la competencia compartida, por lo que en ellos participan también los Estados miembros;
- Los acuerdos obligatoriamente mixtos (*Compulsory Mixed Agreement*), que no están cubiertos de forma completa por competencia de la UE y, es necesario que intervengan los Estados miembros, pues éstos retienen parte de la competencia.

Normalmente, la elección entre un acuerdo mixto potestativo o un acuerdo puro de la UE es generalmente «una cuestión de discreción del legislador de la UE» que se caracteriza por su naturaleza política, y que está sujeta a «un control judicial limitado»⁸.

Obviamente, la obligación de que sea un acuerdo mixto o de que la UE decida que sea mixto es una situación que tiene ventajas y desventajas al mismo tiempo. La principal desventaja es que los acuerdos «pueden ser bloqueados por los legisladores de un solo Estado miembro o de una región»⁹. Un ejemplo notable de esta oposición se produjo en 2016, cuando la región valona (la del sur de Bélgica) se opuso al acuerdo de libre

⁶ TIRADO ROBLES, C., «El sistema normativo: ordenamiento jurídico de la Unión Europea», en *Lecciones para el estudio de la Unión Europea*, MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., SALINAS ALCEGA S. (Coords.), 1ª Edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 155.

⁷ Apuntes del Profesor Dr. Thomas Verellen, «Managing the Vertical Axis», en la asignatura «The Law of the External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021

⁸ DE BAERE, G., «EU External Action», en BARNARD, C., PEERS, S., *European Union Law*, 3ª Edición, Oxford University Press, septiembre, 2020, pp. 731-791, p. 776.

⁹ CONCONI, P., HERGHELEGI CONCONI, P., HERGHELEGIU C., PUCCIO, L., «EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, that is the question», en *Journal of World Trade* 55, número 2, Kluwer International BV, Países Bajos, 2021.

comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) ¹⁰. Es verdad, también, que los acuerdos mixtos de libre comercio pueden dañar en exceso la producción especializada de unos territorios europeos respecto de otros. Pasando a las ventajas, los acuerdos mixtos dan la posibilidad de tratar otro tipo de objetivos no necesariamente de naturaleza comercial como la energía, la cooperación judicial o el medio ambiente. Estas son áreas que se encuentran bajo el paraguas de las competencias compartidas y, por lo tanto, deberán ser concluidos obligatoriamente de forma mixta. También hay que sumar la ventaja de que si los Estados miembros participan hay más seguridad jurídica, y no es solo la UE la que actúa, con las dudas de si es competente o no ¹¹.

Un acuerdo mixto, en el que participan tanto la UE como los Estados miembros, en el marco de la Organización Mundial del Comercio brinda la ocasión para comentar el estatus de la UE en la OMC, otra de las representaciones de la acción exterior (la participación de la UE en organizaciones internacionales), y explicar quién está legitimado para representar a la UE y quién participa en las negociaciones dentro de ella. Hablar de la Organización Mundial del Comercio y de tratados internacionales significa también la eventual apertura del mecanismo de resolución de conflictos de aquella (*Dispute Settlement Understanding*).

C. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LOS ACUERDOS MIXTOS

Es importante indicar, de forma previa a analizar la jurisprudencia, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), salvo que sea requerido para ello, «no interviene en el proceso convencional» ¹². Es decir, no hay una intervención preceptiva del TJUE en el campo de las relaciones exteriores, según establece el artículo 218 apartado 11 del TFUE: «Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo

¹⁰ *Le Parlement wallon confirme son opposition à la signature du CETA*, publicada en RTBF, el 14 de octubre de 2016 <https://www.rtf.be/article/le-parlement-wallon-confirme-son-opposition-a-la-signature-du-ceta-9429715>. Consultado el 4 de junio de 2022.

¹¹ Apuntes de la clase del Profesor Dr. Thomas Verellen, «Managing the Vertical Axis», en la asignatura «External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

¹² FERNÁNDEZ SOLA, N., *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, *Op. Cit.*, p. 45.

previsto». Este apartado establece claramente la legitimación activa para solicitar el dictamen e indica que no hay obligación de solicitarlo. Ciertamente es, por otro lado, que las consecuencias de solicitarlo pueden ser adversas ya que, cuando el dictamen es negativo, «el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor»¹³. Esta es la última solución, después de la posibilidad de modificación del acuerdo, que implica a terceros, o la revisión de los Tratados, cuestión poco probable dado el alto grado de consenso y los procedimientos que requiere.

Según apunta la profesora Fernández Sola, el TJCE (ahora TJUE) «es uno de los órganos más activos de las Comunidades Europeas y, sin duda, el que más ha hecho evolucionar el Derecho Comunitario y, en concreto, el régimen de las competencias comunitarias en el sector de las relaciones exteriores»¹⁴.

Como refleja la búsqueda en la página web de jurisprudencia del TJUE, al buscar dictámenes sobre la materia «Relaciones exteriores» desde 1950 hasta hoy encontramos 17 documentos, la mayoría con el subtítulo de «Política comercial» o «Acuerdo de Asociación»¹⁵. Hay que aclarar que el primer dictamen se produjo a finales de 1975.

El Dictamen 1/75 representa el inicio del camino de estos dictámenes del TJUE que, junto con las sentencias relevantes en el campo de las relaciones exteriores¹⁶, han ampliado o restringido las competencias de la UE y su ejercicio. A pesar de que el dictamen se presenta en relación con un acuerdo concreto, de los pronunciamientos del TJUE se han inferido numerosas teorías aplicables a otras actuaciones: la teoría de las competencias implícitas y el «paralelismo» entre competencias internas y externas. El Dictamen 1/75 se refería a la competencia, que el TJCE declaró exclusiva¹⁷, de la CE para concluir un acuerdo en materia de gastos locales en el marco de la OCDE en relación a la política comercial común. La razón aducida por el tribunal fue evitar la acción

¹³ Artículo 218.11 *in fine* del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

¹⁴ FERNÁNDEZ SOLA, N., *El reparto de competencias ...*, *Op. Cit.* p. 45.

¹⁵ Página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Búsqueda de jurisprudencia, <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>, consultado el 3 de junio de 2022.

¹⁶ Sentencia *Gezamenlijke Steenkoleermijnen* (asunto 30/59, de 23.2.1961, ECLI:EU:C:1961:2), Sentencia *Costa c. ENEL* (asunto 6/64, de 15.7.1964, ECLI:EU:C:1964:66), Sentencia *AETR* (asunto 22/70, de 31.3.1971, ECLI:EU:C:1971:32), Sentencia *Neuman* (asunto 17/67, de 13.12.1967, ECLI:EU:C:1967:42), Sentencia *Comisión c. Francia* (asunto 7/71, de 14.12.71, ECLI:EU:C:1971:121), Sentencia *Comisión c. Italia* (asunto 48/71, de 13.7.1972, ECLI:EU:C:1972:65), y Sentencia *Krohn* (asunto 74/69, de 18.6.1970, ECLI:EU:C:1970:58).

¹⁷ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de noviembre de 1975, Dictamen 1/75, ECLI:EU:C:1975:145.

unilateral de los Estados miembros en la Política Comercial Común (PCC), pues podría comprometer a la propia UE.

Un ejemplo de declaración de incompatibilidad de un acuerdo previsto con las disposiciones de los Tratados europeos es el Dictamen 1/76, sobre el proyecto de Acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior¹⁸. Por su parte, el Dictamen 1/78¹⁹ «constituye un argumento más en pro de la aplicación de la doctrina de los poderes implícitos también en el ámbito comercial»²⁰ al realizar una interpretación amplia de la PCC.

En relación a los acuerdos analizados en este Trabajo, resulta relevante el Dictamen 1/94, en el que el TJCE reflexiona largo y tendido sobre la competencia que tienen tanto la CE como sus EM para concluir tres acuerdos concretos: los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Sobre el AGCS, el TJCE indicó que sólo los suministros transfronterizos están comprendidos en la PCC²¹ y, respecto al ADPIC, solo incluye dentro de la PCC «aquellas disposiciones referidas a la prohibición del despacho a libre práctica de mercancías con usurpación de marca»²². Por lo tanto, hay aspectos de política comercial que no están incluidos dentro de la PCC (competencia exclusiva de la UE) y, por ello, están en el ámbito de las competencias retenidas por los Estados miembros²³.

Asimismo, el Dictamen 2/94 realiza interesantes aportaciones en relación a la razón de la configuración del modelo de dictamen del TJUE. Este dictamen también se enmarca en los acuerdos negociados en la Ronda de Uruguay (que dio lugar al Acuerdo por el que se establece la OMC), pero para indicar su inadmisibilidad por falta de un requisito: el de que sea sobre un acuerdo previsto. El TJUE aclara que no tendría sentido admitir el

¹⁸ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de abril de 1977, Dictamen 1/76, ECLI:EU:C:1977:63

¹⁹ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de octubre de 1979, sobre el Acuerdo internacional del caucho natural, Dictamen 1/78, ECLI:EU:C:1979:224

²⁰ FERNÁNDEZ SOLA, N., *El reparto de competencias ...*, *Op. Cit.*, p. 64.

²¹ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de noviembre de 1994, Dictamen 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, párrafo 53.

²² Dictamen TJCE 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, párrafo 71

²³ Dictamen TJCE 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, conclusiones párrafos 2 y 3.

dictamen sobre «la compatibilidad con el Tratado de un acuerdo ya celebrado, dado que si, en su caso, el dictamen fuera negativo quedaría privado del efecto jurídico»²⁴.

Aparte del Dictamen 1/94, otro dictamen importante en el marco de los Acuerdos OMC es el Dictamen 1/08, emitido el 30 de noviembre de 2009, que se refiere a dos cuestiones importantes, la competencia y la base jurídica, para celebrar acuerdos que modificaban compromisos específicos en el marco del AGCS, que «constituye un acuerdo mixto concluido tanto por la Comunidad como por sus Estados miembros»²⁵. La corte europea considera que «la participación de la Comunidad es indispensable»²⁶, y razona que la necesidad de que participen los Estados miembros depende de si el artículo 113 TCE (actual 207 TFUE, sobre la PCC) ha sufrido o no cambios²⁷.

La conclusión del TJUE al respecto de la competencia de la UE y sus EM para la celebración de acuerdos con los miembros de la OMC en el marco del AGCS es que se entra dentro del «ámbito de las competencias compartidas entre la Comunidad Europea y los Estados miembros»²⁸. Por lo tanto, nada ha cambiado en relación con la competencia respecto del Dictamen 1/94, que había establecido previamente que el Acuerdo OMC y sus anexos (entre los que se encuentra el AGCS y el ADPIC) entraban dentro del ámbito de las competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros.

²⁴ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de marzo de 1996, sobre la Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Dictamen 2/94, ECLI:EU:C:1996:140

²⁵ Dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de noviembre de 2009, Dictamen 1/08, sobre la modificación de compromisos específicos en el marco del AGCS, ECLI:EU:C:2009:739, párrafo 114.

²⁶ Dictamen TJCE 1/08, ECLI:EU:C:2009:739, párrafo 115

²⁷ Dictamen TJCE 1/08, ECLI:EU:C:2009:739, párrafo 116

²⁸ Dictamen TJCE 1/08, ECLI:EU:C:2009:739, conclusiones párrafo 1.

III. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE Y EL REPARTO DE COMPETENCIAS

Por competencias de la Unión entendemos «los poderes que los Tratados Constitutivos conceden a ésta para poder intervenir en determinados ámbitos materiales»²⁹. La Unión Europea, en el marco de sus competencias, puede actuar en el plano internacional³⁰.

La cuestión de la competencia es relevante en cualquier actuación que lleva a cabo la Unión Europea, pero cobra especial relevancia en el ámbito de la acción exterior por dos razones: una externa, la afectación de derechos y obligaciones de terceros (Estados no miembros u organizaciones internacionales); y otra interna, la complejidad para determinar las competencias en los Tratados. En lo que respecta a la dimensión externa, es importante que, en materia exterior, quien realice el acto sea competente para ello, pues el principio de seguridad jurídica debe prevalecer en las relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales. Por la parte interna, el principio de atribución (artículo 5 TUE³¹) y el de cooperación leal (artículo 4.3 TUE³²) imponen obligaciones tanto a las instituciones de la UE como a los Estados miembros respecto a la correcta adecuación al marco competencial establecido.

Los acuerdos negociados por la UE que incluyan disposiciones relativas a competencias que no sean exclusivas «deben ser concluidos como acuerdos mixtos»³³.

A. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

La actuación de las instituciones de la Unión Europea se basa en las competencias atribuidas por los Estados miembros a la UE en los Tratados constitutivos y los sucesivos

²⁹ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL M. J., PIERNAS LÓPEZ, J. J., *La Unión Europea y su Derecho*, 3ª Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2019, p. 93.

³⁰ Derivado de la personalidad jurídica atribuida a la UE en virtud del artículo 47 TUE y las disposiciones sobre las competencias de la UE en las relaciones exteriores del artículo 216 TFUE.

³¹ Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. (...)”.

³² Artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea: “(...) Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”.

³³ CONCONI, P., HERGHELEGIU C., PUCCIO, L., «EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, that is the question», en *Journal of World Trade* 55, número 2, Kluwer International BV, Países Bajos, 2021.

Tratados modificativos ³⁴. Esto es lo que denominamos el **principio de atribución**, según el cual la UE podrá realizar las acciones que considere oportunas en los ámbitos para los que tenga competencia. Pero, muchas veces, la UE se encontrará con que necesita más competencias de las que tiene para realizar determinada acción. A este fenómeno se le conoce como competencias implícitas, aquellas competencias que la UE necesite para complementar o ayudar a las competencias que ya posee.

Esto también sucede, y de forma importante, en el campo de la acción exterior de la Unión Europea, en la que se pueden dar tres supuestos. En primer lugar, puede ser que la UE tenga competencia exclusiva en la materia sobre la que versa el acuerdo internacional a concluir o la acción a realizar, en cuyo caso, la intervención de los Estados miembros no se requiere. En segundo lugar, habrá otros casos en que la competencia sea compartida entre la UE y los Estados, supuesto en el cual deberán contar con la participación de los países miembros, y articular los necesarios procedimientos de coordinación. Por último, habrá ámbitos en los que la competencia resida de forma exclusiva en los Estados miembros (como, por ejemplo, la PESC, la política de migraciones, el empleo o los acuerdos de doble nacionalidad), y que serán objeto – o pueden serlo – de debate en el Consejo Europeo y de decisión del Consejo de la Unión.

En particular, el asunto competencial a nivel europeo cobra mucha importancia a la hora de concluir acuerdos internacionales, en concreto, los acuerdos mixtos, aquellos en los que la competencia es compartida entre la Unión Europea y los países miembros. Ahí es cuando el engranaje de las instituciones europeas debe estar bien preparado para una coordinación con los gobiernos nacionales para llevar a cabo una negociación hasta llegar a la fase de firma y ratificación del acuerdo. Durante el proceso, intervendrán diferentes autoridades e instituciones, cada uno en su ámbito de competencia para lograr el respeto debido a la atribución de competencias y a la organización institucional tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias.

Otros principios que deben presidir el ejercicio de las competencias por parte de la Unión son el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad, y el de cooperación leal.

³⁴ Artículo 1.1 del Tratado de la Unión Europea: “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

El principio de subsidiariedad (artículo 5.3 TUE) se aplica a aquellas competencias que son compartidas, y trae como consecuencia que la UE sólo actuará cuando los objetivos establecidos se puedan alcanzar mejor a nivel europeo que a nivel estatal. Y, según el principio de proporcionalidad (artículo 5.4 TUE), «la Unión tiene que optar siempre, entre las diferentes posibilidades a su alcance, por la que resulte menos onerosa para los Estados miembros»³⁵. Por último, como marco, el principio de cooperación leal (artículo 4.3 TUE) funciona de forma recíproca, de la Unión los Estados miembros y de éstos hacia la UE. Las actuaciones de ambos deben estar encaminadas a la consecución de los objetivos comunes y el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Derecho europeo.

B. TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS

Entrando en el tema de la competencia, y siguiendo la división competencial que hace el TFUE, podemos hablar de tres tipos de competencia, además de la «cláusula de flexibilidad» del artículo 352 TFUE.

En primer lugar, encontramos las competencias exclusivas (artículos 2.1 y 3 TFUE), aquellas en las que sólo la UE podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. A los efectos de la acción exterior europea, y en particular de los acuerdos internacionales, el apartado 2 del artículo 3 otorga competencia exclusiva a la UE 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 a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

En segundo lugar, se establecen las competencias «residuales o condicionales» (artículos 2.2 y 4 TFUE). Estas se definen como aquellas materias en las que tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Dentro de ellos, la actividad legislativa de los Estados miembros se circunscribirá a los casos en los que la UE no haya ejercido su competencia o en el caso de que la haya dejado de ejercer.

³⁵ IGLESIAS BERLANGA, M., «Competencias» en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, 4ª Edición, Huygens Editorial, Barcelona, 2017.

Por último, existen las competencias de apoyo, coordinación y complemento (artículos 2.5, 4.3, 4.4, 5 y 6 TFUE), en virtud de las cuales la UE no podrá actuar para sustituir la competencia de los Estados miembros, sino que actuará para complementar la acción de los Estados miembros.

Además de esta clasificación tripartita de las competencias de la UE, existen dos mecanismos que matizan el principio de atribución establecido en los tratados.

El primero es la existencia una «cláusula de imprevisión» o «cláusula de flexibilidad», establecida en el artículo 352 TFUE. Esta «permite ajustar las competencias de la Unión a los objetivos asignados por los tratados cuando estos no hayan previsto los poderes de acción necesarios para alcanzar dichos objetivos»³⁶. Se trata de una concesión del Tratado hacia las instituciones comunitarias para que puedan actuar no solo dentro de lo establecido en él, sino que pueden justificar la competencia en la consecución de objetivos no expresamente fijados. Esto, sin duda, amplía la actuación material de la UE, pero conlleva unos requisitos tanto a nivel procedimental (competencia del Consejo y unanimidad, a propuesta de la Comisión y con aprobación del Parlamento europeo, así como informar a los parlamentos nacionales) como a nivel material (que la medida o competencia sea precisa para alcanzar uno de los objetivos previstos, que no haya otros medios, y que no exista mecanismo alguno que evite la concesión de ese poder).

En cualquier caso, hay que asumir la naturaleza subsidiaria del artículo 352 TFUE, pues según indicó el TJUE en el caso *Kadi*, «el artículo 308 TCE [actual 352 TFUE] tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado»³⁷.

El segundo mecanismo, en este caso, establecido jurisprudencialmente, es la denominada «doctrina de las competencias implícitas». Una sentencia relevante a este respecto es la dictada por el TJCE en el caso *AETR* [Comisión v. Consejo³⁸] (asunto 22/70), en la que se planteaba si la entonces Comunidad Europea podía concluir un tratado internacional en el ámbito de los transportes por carretera. A través de esta resolución, el

³⁶ GOSALBO BONO, R., «Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, enero/abril 2015.

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 3 de septiembre de 2008, caso *Kadi y Al Barakaat International Foundation v. Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-402 y 415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 31 de marzo de 1971, caso *AETR*, asunto 22-70, ECLI:EU:C:1971:32

alto tribunal europeo deriva por primera vez una «competencia externa implícita para actuar en el plano internacional en el área del transporte por carretera»³⁹. Es decir, se debe demostrar que hay reglas internas en la Unión Europea que cubren el mismo objetivo del acuerdo internacional.

Por último, el Dictamen 1/76 del Tribunal de Justicia establece el «principio de complementariedad o paralelismo» de las competencias internas y externas de las Comunidades Europeas. En este dictamen, el TJUE indica que es jurisprudencia suya que «siempre que el Derecho comunitario haya atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad está facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no exista disposición expresa al respecto»⁴⁰.

Por todo ello, tanto el reparto competencial como los dos mecanismos anteriormente descritos son relevantes para la correcta articulación de la acción exterior de la UE. También hay que atender a la evolución de la actuación de la Unión Europea. El campo de actuación de la UE no es puramente económico, sino que otros componentes como los transportes, el medio ambiente o la cooperación al desarrollo han tenido una evolución paralela a la económica. Cierto es, por otro lado, que los campos en los que la UE actúa actualmente representan una ampliación respecto de los campos anteriores. Todos estos campos son susceptibles de ser proyectados hacia el exterior (con un acuerdo internacional en materia de cooperación al desarrollo, por ejemplo).

Por ejemplo, campos como los de comercio servicios o propiedad intelectual, objetos de dos acuerdos muy importantes en el marco de la OMC, el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), son novedosos en el marco del ejercicio de competencias de la Unión Europea, y ello provocó fricciones en el seno de la UE acerca de la competencia para concluir esos acuerdos (partes integrantes del Acuerdo por el que se establece la OMC). A este respecto, es importante citar el Dictamen del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 1994 (Opinión 1/94).

³⁹ Apuntes del profesor Dr. GEERT DE BAERE, en la asignatura «External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

⁴⁰ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 26 de abril de 1977, Proyecto de Acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior, Dictamen 1/76, ECLI:EU:C:1977:63

En esta línea, existen aún cuestiones que permanecen sin respuesta explícita en los textos legales de la Unión Europea, y que deberán ser – o serán – objeto del dictamen del TJUE. A esto hay que sumar la naturaleza *sui generis* de la UE y las tensiones internas que la articulación de la acción exterior provoca por la diferente interpretación que hacen tanto las instituciones (Comisión, Consejo y Parlamento) como los Estados miembros. La evolución de la acción exterior y la diferencia interpretativa ha obligado al Tribunal de Justicia a ejercer un más que necesario papel clarificador de las «disposiciones existentes y de cubrir las lagunas que el Derecho positivo ha dejado sin resolver»⁴¹. Si hay algún área de la UE que no se puede entender sin el papel de la jurisprudencia del TJUE esa es la acción exterior.

La conclusión de esta sección relativa a la competencia es que la acción exterior no escapa de este principio de atribución y que la UE debe ser consciente de que no puede actuar en muchas áreas. La UE, ante algún acontecimiento internacional, además de preguntarse cómo va a reaccionar, tiene que preguntarse si es competente. Esto puede explicar que a veces la UE no es tan eficiente en algunas áreas como querríamos, pero no tiene otra razón que la atención que las instituciones de la UE tienen que prestar a la competencia y a los procedimientos que imponga la elección de base jurídica para el acto a adoptar en materia de acción exterior.

C. LA BASE JURÍDICA DE LAS ACTUACIONES DE LA UE

En la práctica, la cuestión de la competencia se refleja en la elección de la base jurídica adecuada, pues ésta «reviste una importancia de naturaleza constitucional» (caso Comisión c. Consejo⁴²). La cuestión de la base jurídica es paralela a la determinación de la existencia de la competencia, pues la base jurídica demuestra que la competencia existe y señala el procedimiento que deberá seguir el acuerdo internacional.

⁴¹ GOSALBO BONO, R., «Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, enero/abril 2015.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 1 de octubre 2009, caso *Comisión c. Consejo*, asunto C-370/07, ECLI:EU:C:2009:590.

El TJUE ha fijado el sistema de elección de base jurídica (sentencia en el caso Parlamento c. Consejo ⁴³) en torno a dos ideas: la finalidad y el contenido del acto ⁴⁴. El objetivo primordial es conseguir que solo haya una base jurídica única. También cuando estemos ante acuerdos que tengan un doble objetivo, pues se seguirá la base jurídica del objeto principal del acto o acuerdo. Solo de forma excepcional, se podrán deslindar un objetivo del otro y aplicar una base jurídica para cada uno, con la probabilidad de que sus respectivos procedimientos sean ser incompatibles.

D. INSTITUCIONES QUE ACTÚAN EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

La propia calificación de «acuerdo mixto» da indicación de que en él van a intervenir tanto la Unión Europea (representada por sus instituciones) como los Estados miembros (intervención de sus gobiernos y cámaras legislativas). Por lo tanto, la institucionalidad en el marco de un acuerdo mixto es importante porque combinan los procedimientos a nivel europeo con la participación de los parlamentos nacionales.

La representación exterior de la Unión «depende de si es materia de PESC o no, y el representante concreto de si es a nivel de jefes de Estado o ministerial» ⁴⁵. Si es una actuación de la PESC a nivel ministerial, interviene el Alto Representante para la PESC (actualmente, el español Josep Borrell) y si es a nivel de jefes de Estado o de gobierno, acude el Presidente del Consejo Europeo (en la actualidad, el belga Charles Michel). Por otro lado, si estamos en una materia fuera de la PESC, intervendrá la Presidenta de la Comisión (la alemana Ursula von der Leyen desde 2019) o el Comisario del ramo correspondiente, a nivel de jefes de Estado o de gobierno la primera y de ministros el segundo.

Siguiendo la diferenciación hecha al principio del Trabajo, las relaciones exteriores no comprenden la PESC (que es competencia de los Estados). Por lo tanto, la institución que tiene atribuida por los Tratados la representación de la UE es la Comisión, a

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605.

⁴⁴ ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4ª Edición, Editorial Civitas, Pamplona, año 2014, pp. 116-117.

⁴⁵ Apuntes de la Profesora Dra. Tina Van den Sanden, «External Representation and conclusion of international agreements» en la asignatura «The Law of the External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Así lo indica el primer apartado del artículo 17 TUE, que se entiende complementado por el artículo 27 del mismo tratado, que indica que será el Alto Representante el que represente a la Unión en las materias relacionadas con la PESC, cuando sea a nivel ministerial. El Alto Representante (que, a su vez, es Vicepresidente de la Comisión, por indicación de los Tratados) no es propiamente una institución de la UE, aunque se trata de una figura crucial en la preparación, la coordinación y el desarrollo de la política exterior de la Unión Europea.

Antes de hablar propiamente de la celebración de un acuerdo internacional, es necesario referirse al concepto de «representación exterior de la UE», de la que los acuerdos internacionales son una manifestación. Hay que hacer una distinción entre la toma de decisiones interna de la UE y la representación externa y, en concreto, entre la institución encargada de decidir la línea de la política y la institución que se encarga de su representación en el exterior ⁴⁶. La «representación exterior de la UE» hace referencia al concepto de quién expresa la posición de la Unión Europea en el contexto internacional que, dependerá, de si es PESC o no, y a qué nivel sea la representación.

Por otro lado, están las instituciones que se encargan de la toma de decisiones interna en la UE, es decir, de las instituciones que intervienen en el proceso de celebración y conclusión de acuerdos internacionales a nivel interno. Para ello, es necesario tener en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 218 del TFUE.

En esta parte de decisión interna, por parte de los Estados miembros, intervendrán los parlamentos nacionales (que deberán ratificar el acuerdo), así como los ministros competentes en el Consejo de la Unión Europea.

En cualquier caso, por un lado, está la representación de la UE y por otro la de los Estados miembros, que organizan la suya propia de la manera que consideran, aunque pueden elegir que un actor a nivel europeo les represente (por ejemplo, la Comisión). Lo que es importante remarcar, como ha hecho la jurisprudencia del TJUE en numerosas sentencias, es que es necesaria una coordinación entre la representación de los Estados y la de la UE, a fin de garantizar la unidad de la representación exterior ⁴⁷.

⁴⁶ DE BAERE, G., «EU External Action», en BARNARD, C., PEERS, S., *European Union Law*, 3ª Edición, Oxford University Press, septiembre, 2020, p. 764.

⁴⁷ Algunos ejemplos de pronunciamientos del TJCE en este sentido son la Resolución 1/78 (14.11.1978, ECLI:EU:C:1978:202), párrafos 34-36; el Dictamen 1/94 (15.11.1994, ECLI:EU:C:1994:384), párrafo

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: ESTATUS, REPRESENTACIÓN Y NEGOCIACIÓN. REFERENCIA A LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

La Organización Mundial del Comercio es una organización internacional de carácter multilateral para «la negociación de acuerdos encaminados a reducir las barreras comerciales internacionales»⁴⁸. Su misión es «regular las relaciones comerciales entre los países»⁴⁹, y para ello cuenta con un conjunto de normas, que lo forman el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATT, por sus siglas en inglés) de 1994 y los acuerdos que se adoptan a raíz de la Ronda de Uruguay.

A. ESTATUS DE LA UE EN LA OMC

Siguiendo la clasificación que hacen Emerson y Kaczyński de los distintos modelos de participación de la UE y sus Estados miembros en las organizaciones multilaterales, me centro en la segunda, la de que «todos los Estados miembros y la UE son miembros de pleno derecho»⁵⁰, pues es esta la forma de participación en la Organización Mundial de Comercio (OMC), además de en otras como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Por lo tanto, en el marco de la OMC, la UE tiene el estatus de membresía plena, en pie de igualdad con el resto de Estados miembros. Esta situación la Profesora Esther Barbé la califica como de «máximo europeo», indicando que «la Comisión es la única voz negociadora»⁵¹.

En la perspectiva histórica, lo que antecede a la Organización Mundial del Comercio es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Éste, a pesar de no ser una organización internacional propiamente dicha ni tener subjetividad internacional, sí configuró a las partes contratantes (23 en 1947)

108; el Dictamen 2/91 (19.3.1993, ECLI:EU:C:1993:106), párrafo 36; y el Dictamen 2/00 (6.12.2002, ECLI:EU:C:2001:664), párrafo 18.

⁴⁸ HERNANDO SANZ, J.L., «La Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional: actualidad y cambios tras el Tratado de Lisboa», Documentos de Trabajo de la Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios, ISSN 1988-1282, marzo de 2013, p. 3.

⁴⁹ COMPÉS, R., MARTÍNEZ-GÓMEZ, V., «La solución de diferencias de la OMC y la política agraria de la Unión Europea», Revista de Treball, Economia i Societat, ISSN 1137-0874, nº 14, 199, pp. 15-21, p. 15.

⁵⁰ EMERSON, M., KACZYŃSKI, P.M., «Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon», Centre for European Policy Studies, nº 212, julio de 2010, p. 2.

⁵¹ BARBÉ, E., «La Unión Europea en las instituciones de gobernanza mundial», en ARES, C. Y BOUZA, L., (Ed.) *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, Centro de Informaciones Sociológicas, Madrid, 2019, p. 492.

como una especie de «miembros»⁵². Esto permitió a la Comunidad Europea ejercer «tal condición *de facto* en el GATT en el lugar de sus Estados miembros», aunque sin llegar a ser sustituidos *de iure*⁵³. La Comunidad Europea, desde su creación, ha hablado en nombre de sus Estados miembros en las negociaciones en el marco del GATT y de la OMC «tanto en el ámbito de comercio considerados como de competencia exclusiva de la UE como en ámbitos de competencia compartida con los Estados miembros»⁵⁴. Las autoras García-Durán y Millet apuntan a que la única evolución ha sido de carácter «formal»⁵⁵.

Las negociaciones previas al acuerdo por el que se establece la OMC se denominan como «Ronda de Uruguay» (que se inició en Punta del Este, Uruguay, en 1986 y concluyó en Marrakech, Marruecos, en 1994). En ellas, la Comisión de la Comunidad Europea participó de forma exclusiva⁵⁶.

La configuración del estatus de la actual UE en la OMC no es doctrinal, sino que viene establecido en el artículo 11.1 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994). Este artículo establece que “Las partes contratantes del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, y las Comunidades Europeas, que acepten el presente Acuerdo y los Acuerdos Comerciales Multilaterales y para las cuales se anexasen Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994, y para las cuales se anexasen Listas de Compromisos específicos al AGCS, pasarán a ser miembros iniciales de la OMC”.

Y, a pesar de que se reconoce formalmente el estatus de la Comunidad Europea, es importante hacer referencia al artículo IX de mismo Acuerdo de Marrakech, que se refiere al número de votos de las «Comunidades Europeas» (hoy Unión Europea) indicando que cuando estas ejerzan su derecho de voto, «tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean miembros de la OMC». Se matiza a pie de página que

⁵² PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional» (Tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, abril de 2002, p. 508.

⁵³ PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Las relaciones de la Unión Europea ...», *Op. cit.*, p. 508.

⁵⁴ GARCÍA-DURÁN HUET, P., MILLET SOLER, M., «La Unión Europea en el comercio internacional (OMC)», en BARBÉ, E. (Coord.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, 2014, ISBN 978-84-309-6268-6.

⁵⁵ GARCÍA-DURÁN HUET, P., MILLET SOLER, M., *Op. cit.*

⁵⁶ LÓPEZ BARRERO, E., *Regulación del comercio internacional: la OMC*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 416.

«El número de votos de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros no excederá en ningún caso del número de los Estados miembros de las Comunidades Europeas»⁵⁷.

Una vez delimitado el estatus de la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) en la Organización Mundial del Comercio, es importante matizar que «no se trata de una sustitución completa de sus miembros»⁵⁸. Es lo que López Barrero define como «doble presencia» de los Estados miembros y la UE.

Y esta doble presencia tiene su explicación en las competencias asumidas por la Unión Europea. Ésta, a pesar de gozar de competencia exclusiva y plena en lo que se refiere a la política comercial, el principal ámbito de actuación de la OMC, no han alcanzado la competencia exclusiva en otros campos. Este es el caso de dos acuerdos importantes en el marco de la OMC: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Estos dos acuerdos fueron objeto de la Opinión 1/94 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en la que se declaró que «La Comunidad y sus Estados miembros tienen competencia compartida para celebrar el ACGS»⁵⁹ y que «La Comunidad y sus Estados miembros tienen competencia compartida para celebrar el ADPIC»⁶⁰. En relación a esta opinión del TJCE, me parece importante destacar su párrafo 107 y en concreto la reflexión que hace el tribunal de que las dificultades que pueden surgir de la aplicación del Acuerdo OMC y sus Anexos por la división de competencias entre la UE y los Estados miembros «no pueden modificar el sentido de la respuesta que haya de darse a la cuestión de competencia». Citando al Consejo, el TJCE indica que «el problema del reparto de competencias no (puede) solucionarse en función de las eventuales dificultades que pudieran suscitarse al gestionar los Acuerdos»⁶¹. La cuestión del «reparto» aquí hace referencia a la alegación de la Comisión en pro de una competencia exclusiva, que

⁵⁷ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994.

⁵⁸ LÓPEZ BARRERO, E., *Regulación del comercio internacional: la OMC*, *Op. cit.*, p. 416.

⁵⁹ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 15 de noviembre de 1994, Acuerdos anexos al Acuerdo por el que se establece la OMC, Dictamen 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, conclusiones párrafo 2.

⁶⁰ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Acuerdos anexos al Acuerdo por el que se establece la OMC, Dictamen 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, conclusiones párrafo 3.

⁶¹ Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Acuerdos anexos al Acuerdo por el que se establece la OMC, Dictamen 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, párrafo 107.

chocaba con la alegación del Consejo a favor de una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros.

A este respecto, Torrent Macau aporta una interesante reflexión al respecto de la participación de la Comunidad y sus Estados miembros en la OMC indicando que ésta «depende mucho del uso adecuado de los procedimientos ya existentes y quizá aún más de los comportamientos de las instituciones y de las personas»⁶².

B. ACUERDOS ANALIZADOS

Los acuerdos analizados para el desarrollo del Trabajo han sido: en primer lugar, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994; en segundo lugar, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), anexo 1B del anterior; y, por último, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), anexo 1C del primero. Por último, también he analizado el Acuerdo informal de Solución de Diferencias (DSU, por sus siglas en inglés), anexo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC, que dio lugar al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

C. REPRESENTACIÓN

A este respecto, es importante indicar la base normativa que respalda la actuación de la UE en el exterior. La quinta parte del TFUE (artículos 205 a 222) está dividida en 7 títulos que establecen las disposiciones en diferentes cuestiones de acción exterior europea. En relación con la OMC y los acuerdos mixtos, hay que destacar el Título III (la Política Comercial Común), el Título V (Acuerdos internacionales) y el VI (Relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales y con Terceros Países y Delegaciones de la Unión). Además, encontramos una serie de disposiciones generales relativas a la

⁶² TORRENT MACAU, R., «La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC. Discusión a partir de tres casos concretos: servicios financieros, servicios básicos de telecomunicación y normas sociales básicas», ponencia para el curso «La OMC y los sistemas de integración regional», Universidad Autónoma de Madrid, mayo 2000, pp. 16 y ss.

acción exterior de la UE en los artículos 21 y 22 del TUE (seguidos de otras disposiciones generales de la PESC, en los artículos 23 a 41).

El artículo 220 TFUE hace referencia a tres organizaciones internacionales con cuyos órganos la UE «establecerá todo tipo de cooperación adecuada»: el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE. Además, el apartado 2 establece que «La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales», entre las que tenemos que entender incluida a la Organización Mundial del Comercio. Por su parte, el artículo 221.1 TFUE indica que «Las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión».

La UE, al ostentar la competencia exclusiva en la Política Comercial Común (artículo 3.1 apartado e) TFUE), «actúa como agente ante la OMC, mediante la Comisión, en representación de todos los Estados miembros»⁶³. Esto ilustra la importancia del asunto competencial dentro de la representación de la UE en la OMC.

Hay que tener presente el artículo 207 del TFUE, eje central de la PCC, que establece las particularidades de las negociaciones de acuerdos comerciales, a los que también se aplica el artículo 218 del TFUE (según indica el propio artículo 207.3⁶⁴). El mismo apartado 3 establece que la Comisión presentará recomendaciones al Consejo y que éste autorizará el comienzo de negociaciones, nombrando normalmente a la Comisión como negociadora del bloque comunitario. Por lo tanto, nos encontramos con una iniciativa de la Comisión, a la que el Consejo da el visto bueno y permite abrir el proceso negociador. Es importante cuando indica que «La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle»⁶⁵.

Por su parte, el apartado 4 del artículo 207 del TFUE hace referencia expresa a los acuerdos comerciales relacionados con los aspectos regulados por los acuerdos de la OMC: el comercio de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, además de las inversiones extranjeras directas. Para su negociación y celebración, «el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos

⁶³ MOLINA DEL POZO, C., *El Derecho de la Unión Europea*, Reus Editorial, 5ª Ed., 2021, p. 619

⁶⁴ Artículo 207.3 TFUE: «En 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».

⁶⁵ Artículo 207.3 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas».

De toda la base normativa y de la práctica internacional, se deduce que la Comisión Europea participa como negociador único en el marco de las negociaciones en la OMC, representando a todos los Estados miembros.

La representación exterior de la UE, como se ha indicado anteriormente, está determinada por el rango de participantes de la reunión (si es a nivel de Jefes de Estado o a nivel ministerial) y por si se trata de una materia de PESC o no. En el marco de la OMC, la Conferencia Ministerial es el máximo órgano de decisión y acoge a los ministros de Comercio de los Estados miembros de la organización ⁶⁶. Por ello, como se trata de un foro a nivel ministerial y fuera del ámbito de la PESC, la representación la ejerce el Comisario de Comercio de la UE, actualmente el letón Valdis Dombrovskis ⁶⁷.

D. MIXTICIDAD EN LA UE: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Los acuerdos mixtos tienen que seguir los procedimientos establecidos por los tratados de la UE (en concreto, el artículo 218 TFUE), pero también los «procedimientos nacionales de ratificación de los Estados miembros» ⁶⁸

Siguiendo la diferenciación que hacen García-Durán y Millet, en cualquier negociación comercial a nivel internacional en la que participa la UE «su proceso interno abarca tres fases» ⁶⁹: la fase de delegación, la fase de negociación y fase de ratificación.

Una buena ilustración del procedimiento a seguir a la hora de concluir un acuerdo mixto lo encontramos en la Sentencia del TJUE en el caso C-425/13: «(...) los acuerdos entre la Unión y uno o varios Estados miembros serán negociados por la Comisión,

⁶⁶ Apuntes del Profesor Dr. Jan Wouters, «Institutional Framework of the WTO» en la asignatura «The Law of the World Trade Organization», KU Leuven, curso 2020-2021.

⁶⁷ «The EU and the WTO», Página web oficial de la Comisión Europea, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-and-wto_en , consultado el 4 de junio de 2022

⁶⁸ CONCONI, P., HERGHELEGIU, C., PUCCIO, L., «EU Trade Agreements: To mix or not to mix, that is the question», *Op. Cit.*, p. 1.

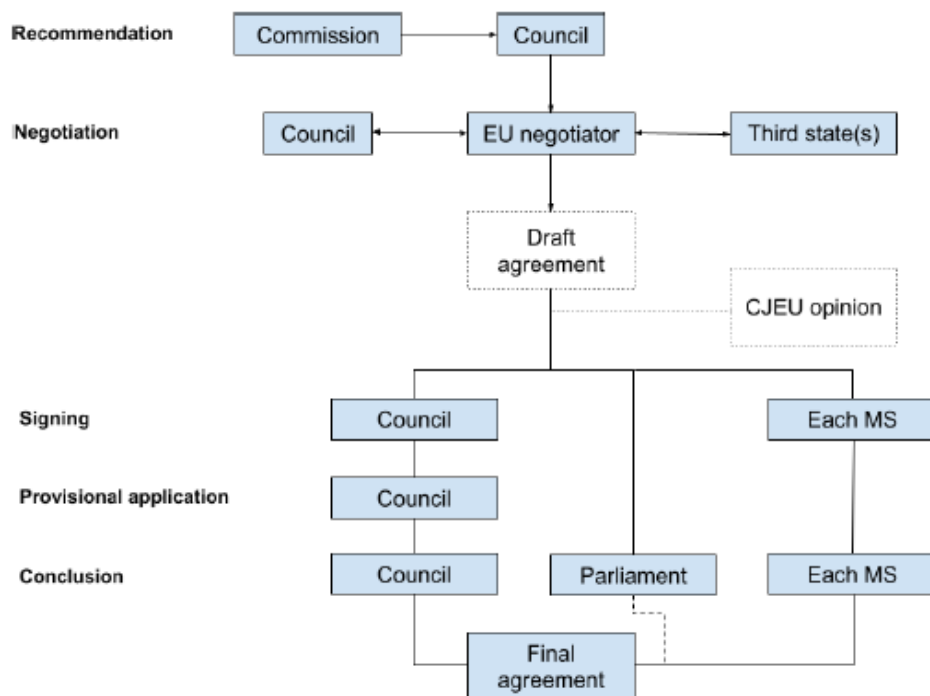
⁶⁹ GARCÍA-DURÁN HUET, P., MILLET SOLER, M., «La Unión Europea en el comercio internacional (OMC)», ... *Op. Cit.*

respetando las directrices de negociación dictadas por el Consejo, y después concluidos por éste, ya sea tras aprobación del Parlamento o tras consulta a éste»⁷⁰.

Al respecto de los acuerdos mixtos, es importante indicar que esto nos llevará a que haya dos decisiones paralelas en lo que se refiere a la apertura de negociaciones: una referida a las competencias de la Unión Europea y otra a las competencias de los Estados miembros.

A continuación, transcribo un esquema muy ilustrativo del proceso de elaboración de un acuerdo mixto dentro de la UE:

The treaty-making procedure: mixed



Fuente: apuntes de la clase del Profesor Doctor Thomas Verellen «Managing the Vertical Axis», en la asignatura «External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

A través de éste, se pueden ver las tres fases principales de un acuerdo mixto internacional: la fase de delegación, en la que el Consejo, tras la recomendación de la Comisión, nombra un negociador europeo que es la propia Comisión; la fase de negociación, en la que participa el Consejo, la Comisión como negociador y el Estado

⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de julio de 2015, asunto C-425/13. ECLI:EU:C:2015:483, párrafo 62.

tercero (u otra organización internacional, como la OMC); y, por último, la fase de firma y conclusión del acuerdo. En esta última fase es en la que el acuerdo debe ser ratificado por los parlamentos de todos los Estados miembros.

Dentro del esquema anterior, especial atención hay que prestar al apartado *CJEU opinion*, pues la mayor parte de la jurisprudencia que ha marcado el desarrollo de las relaciones exteriores de la UE tiene su origen en la petición de una decisión al TJUE con motivo de la conclusión de un acuerdo internacional por parte de la Unión Europea. A la luz del artículo 218 apartado 11 del TFUE, son tres instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión), además de los Estados miembros, los que pueden «solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto». La relevancia de esta opinión radica en que, en caso de dictamen negativo, «el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor»⁷¹. Y aquí se ve la trascendencia que tiene la cuestión competencial y procedimental en las relaciones exteriores, pues si una vez se ha concluido la fase de negociación, el acuerdo no puede entrar en vigor, se están perjudicando las expectativas de terceros Estados.

E. MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

El Acuerdo informal de Solución de Diferencias (Dispute Settlement Understanding, en inglés) de la Organización Mundial del Comercio proporciona a los Estados miembros de la organización un marco jurídico para resolver las diferencias comerciales que surjan entre ellos al aplicar los acuerdos de la OMC⁷².

En rigor, el Acuerdo informal de Solución de Diferencias es uno de los anexos (el 2, en concreto) del Acuerdo de Marrakech, firmado el 15 de abril de 1994. En virtud de éste, se formó el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). El OSD (o DSB, en inglés), en opinión de Compés y Martínez-Gómez, se creó «para hacer más efectiva su misión de tutela y evitar el enquistamiento de las disputas comerciales». Estos autores apuntan a que se trata de procedimiento «diseñado para solucionar de forma ágil y conforme al

⁷¹ Artículo 218.11 *in fine* del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁷² «WTO dispute Settlement», Web Oficial de la Comisión Europea https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement_en. Consultado el 28 de mayo de 2022.

marco jurídico existente cualquier conflicto registrado entre países miembros de la OMC»⁷³.

Cierto es que el mecanismo en sí no es nuevo, sino que ya venía funcionando desde el GATT de 1947⁷⁴. Pero sí presenta una importante novedad: el nuevo sistema de Solución de Diferencias «eliminó el derecho de las partes, normalmente aquella cuya medida se impugnaba, a bloquear individualmente el establecimiento de grupos especiales o la adopción de informes»⁷⁵. Por el contrario, ahora el grupo especial se establece automáticamente⁷⁶, salvo que haya un consenso dentro del Órgano para no establecerlo.

Respecto al acceso a este Órgano de Solución de Diferencias, de los artículos 1.1 y 23.1 del Acuerdo informal de Solución de Diferencias se deriva que el Sistema de Solución de diferencias tiene «jurisdicción obligatoria sobre cualquier controversia que surja entre sus miembros»⁷⁷ al aplicar los acuerdos que el anexo 1 del ESD enumera. Entre éstos, están los acuerdos analizados en el Trabajo, el GATS y el TRIPS. El propio artículo 23 excluye una acción unilateral e impide «acudir a otros foros para resolver una diferencia relacionada con la OMC». En concreto, su apartado 1 *in fine* indica que «los Miembros recurrirán a las normas y procedimiento del presente Entendimiento, que deberán acatar»⁷⁸

Además, el Sistema de Solución de Diferencias (SSD) tiene carácter obligatorio y, por lo tanto, todos los Miembros están sujetos a éste, en tanto que han aceptado el Acuerdo informal de Solución de Diferencias (ASD). Por lo tanto, «todo miembro de la OMC tiene garantizado el acceso al sistema de solución de diferencias, y ningún demandado puede eludir esa jurisdicción»⁷⁹.

⁷³ COMPIÉS, R., MARTÍNEZ-GÓMEZ, V., *Op. Cit.*, p. 1

⁷⁴ *GATT disputes: 1948-1995. Volume 1: Overview and one-page case summary*. WTO Publications, 2018, Web ISBN 978-92-870-4261-3.

⁷⁵ *Historic development of the WTO dispute settlement system*, Web Oficial de la OMC.

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c2s2p1_e.htm#changes Consultado el 28 de mayo de 2022

⁷⁶ Artículo 6.1 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, anexo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994.

⁷⁷ ARRIOLA ECHANIZ, N., «La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio: Comenzando un diálogo proto-constitucional», Cuadernos de Derecho Transnacional, octubre, 2017, vol. 9, nº 2, pp. 89-105. ISSN 1989-4579.

⁷⁸ Artículo 23 apartado 1 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, anexo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994.

⁷⁹ *Manual sobre el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC*, Publicaciones de la OMC, 2017, ISBN 978-92-870-4646-8.

Haciendo un análisis de los acuerdos que se invocan en las diferencias planteadas en el marco de la OMC desde 1995 hasta 2021, observamos que el acuerdo que más veces se nombra es el GATT de 1994, seguido del Acuerdo Anti-Dumping. Por su parte, tanto el TRIPS como el GATS aparecen en los últimos puestos, apareciendo en 42 y 30 casos del total de diferencias planteadas, respectivamente.

En lo que se refiere al resumen cuantitativo, y contando desde el sistema del GATT de 1949, la Unión Europea (anteriormente CE, como matiza la propia página web oficial de la OMC) ha participado como reclamante en 110 casos, como demandado en 90 casos y como tercero en 215 casos. En relación a los Estados miembros, encabeza la lista Francia con 5 casos como demandado, a la que siguen Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Eslovaquia, siendo 3 veces demandado cada uno. Por último, están otros países que han sido demandados una o dos veces: Alemania (2), Croacia (1), Dinamarca (1), Italia (1), Lituania (1), Portugal (1), República Checa (2), Rumanía (2) y Suecia (1). Como particularidad, indicar que hay dos Estados miembros de la UE que han sido reclamantes, una vez Dinamarca (contra la propia UE, referente al arenque atlántico-escandinavo ⁸⁰), una vez República Checa (contra Hungría, en relación con productos del acero ⁸¹).

De los datos ofrecidos anteriormente, se puede observar el protagonismo que tiene la Unión Europea en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, cuyas cifras son inmensamente superiores a los casos en que han participado los Estados miembros. Esto no quiere decir, por supuesto, que se haya omitido el papel de los Estados miembros, pero sí que la UE ha asumido la representación de los Estados miembros en cuestiones que se tratan en el seno de la OMC, muchas de ellas dentro de la política comercial común, materia de exclusiva competencia de la Unión Europea.

Como ilustración de diferencias surgidas a raíz de la implementación de los acuerdos analizados, ofrezco dos ejemplos: una diferencia con China en la que se invocaron 5 artículos del AGCS ⁸², y otra diferencia también con China en la que se

⁸⁰ Comunicación Conjunta presentada por Dinamarca respecto de las Islas Feroe y por la Unión Europea, de 25 de agosto de 2014, Organización Mundial del Comercio, Documento WT/DS469/3 G/L/1058/Add.1

⁸¹ Hungría - Medida de salvaguardia sobre las importaciones de productos de acero procedentes de la República Checa, de 27 de enero de 1999, Organización Mundial del Comercio, Documento WT/DS159/1 G/L/291 G/SG/D5/1

⁸² DS610: China – Medidas relativas al comercio de mercancías y servicios. Acuerdos invocados: entre otros, los artículos 1, 7, 9, 16 y 17 del AGCS.

invocó la infracción de 7 artículos del ADPIC ⁸³. Ambos están en fase de consultas, la primera desde el 27 de enero de 2018, y la segunda desde el 18 de febrero de 2022.

Un ejemplo reciente de participación de la UE en la OMC en nombre de los Estados miembros es la denuncia que la Unión Europea promovió a finales del pasado mes de enero contra China derivada de las restricciones comerciales de ésta hacia Lituania ⁸⁴.

Para concluir este apartado, me refiero a cómo afecta a la UE el bloqueo por parte de Estados Unidos del mecanismo de solución de controversias de la OMC. El origen de esta situación está en la falta de renovación por parte de EEUU de parte de los miembros integrantes del órgano de apelación del mecanismo, lo que hace imposible dirimir los conflictos entre los Estados miembros. Esto lleva a que se les prive de un derecho a los Estados, que se encuentran apelando en vano, porque no se pueden completar todas las fases del mecanismo. Esto al final se traduce en una ausencia de soluciones y, por lo tanto, en un enquistamiento de los conflictos entre países en materia comercial. La UE, desde 2019 ha venido expresando su compromiso de reformar el DSU y, como solución, lanzaron una iniciativa llamada *Multi-party Interim Appeal Agreement* (MPIA) en abril de 2020.

⁸³ DS611: China — Observancia de los derechos de propiedad intelectual. Acuerdos invocados: entre otros, los artículos 1, 28, 41, 44 y 63 del ADPIC.

⁸⁴ *L'UE saisit l'OMC des restrictions commerciales imposées par la Chine à la Lituanie*, Comunicado de prensa, 27 de enero de 2022, sección de prensa de la web de la Comisión Europea, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_627

V. CONCLUSIONES

A lo largo del Trabajo, he tratado de dibujar el contexto en el que se desarrollan las relaciones exteriores de la Unión Europea en el marco de la Organización Mundial del Comercio, hablando de diferentes aspectos: los procedimientos, el estatuto de la UE en la OMC, su representación y el papel de los Estados miembros, el proceso de negociación, y el mecanismo de solución de diferencias. Encontramos numerosas sentencias y dictámenes que resultan de suma utilidad y que no se pueden olvidar cuando se habla de las relaciones exteriores, por lo que he otorgado importancia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, moldeadora muchas veces de la actuación de la UE en el exterior y, en concreto, en la celebración de acuerdos internacionales. Esto quiere decir, en primer lugar, que ya hay muchas respuestas ofrecidas por el TJUE que se aplican en las relaciones exteriores; por otro lado, también existen numerosas cuestiones que deberán ser objeto de clarificación. El campo de las relaciones exteriores no se puede entender sin la jurisprudencia del TJUE, pero tampoco sin la práctica internacional que, también a lo largo de los años, ha ido apuntando puntos fuertes que se deben perpetuar y debilidades que deben ser, en la medida de lo posible, subsanadas.

En lo que se refiere a las relaciones exteriores propiamente dichas, es importante la aclaración que he hecho a lo largo del Trabajo diferenciando entre éstas y la PESC, pues no solo son campos de actuación distintos de la UE, sino que su articulación y sus procedimientos distan mucho entre sí. Las relaciones exteriores referidas a cuestiones de competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros dan la oportunidad de descubrir, explicar y reflexionar sobre la interrelación de las dos partes. Todo esto sumado a las peculiaridades de la Organización Mundial del Comercio deriva en una exigencia de cooperación estrecha entre la UE y sus Estados miembros, además de procurar el rigor y la seguridad jurídica, pues no solo se comprometen entre ellos, sino que comprometen a otra organización internacional y a Estados terceros (los de la OMC).

Como conclusiones a este TFG me gustaría ofrecer, según mi opinión personal y con base en lo que he analizado para su realización, las fortalezas y los puntos débiles de las relaciones exteriores y, en particular, de los acuerdos mixtos. En primer lugar, como puntos fuertes he observado dos: los numerosos acuerdos sobre temáticas diversas en los que la UE puede participar, ya sea de forma exclusiva o conjuntamente con los Estados miembros, lo cual da buena cuenta de la capacidad de influencia en el mundo que tienen la UE y sus EM, pudiendo participar en foros a distintos niveles y para hablar de diferentes

temas; como segundo punto fuerte, el papel central de los acuerdos mixtos en las relaciones exteriores y su idoneidad para articular las competencias compartidas.

Por otro lado, como puntos débiles, he identificado también dos: en primer lugar, la complejidad de los procedimientos que incluyen la ratificación por los Estados miembros; en segundo lugar, las tensiones que asiduamente se producen entre el Consejo y la Comisión, lo cual no da una buena imagen al exterior. Ciertamente, respecto a la primera debilidad, que la intervención de los Estados también da una sensación de mayor cooperación e implicación de todos los actores.

A través de este TFG he querido poner de relieve la relevancia que, considero, tienen las relaciones exteriores de la Unión Europea en el mundo en general y en el contexto europeo en particular, en lo que se refiere a los procedimientos y la articulación de la representación. He sido si cabe más consciente de que, a la vez que se construye la UE de forma interna, también se debe construir de forma externa. Los acuerdos mixtos, como he dicho, ofrecen una buena base para la cooperación entre países. En mi caso he elegido que se trate de una cooperación comercial pues me he referido a la OMC, pero hablar de comercio no es solo referirse a la Política Comercial Común, sino a otros aspectos como los servicios o los aspectos de la propiedad intelectual, que encarnan el aspecto mixto dentro de los anexos del Acuerdo por el que se establece la OMC.

Por último, este TFG me ha permitido ampliar de forma sustantiva mis conocimientos sobre las relaciones exteriores de la UE, la OMC y sobre otras cuestiones que han ido surgiendo durante la búsqueda de información y la redacción de este Trabajo. Me considero un europeísta convencido, pero creo que a la vez tenemos que ser conscientes de las debilidades de la UE, tratando de buscar entre todas las soluciones a éstas. Por supuesto, no debemos olvidar los puntos fuertes que nos ofrece a día de hoy pertenecer a una organización supranacional como la Unión Europea, que fomenta los valores de libertad, paz y seguridad en el mundo y en sus relaciones exteriores.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

FERNÁNDEZ SOLA, N., *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Editorial Cometa S.A., Zaragoza, 1988.

MOLINA DEL POZO, C. F., *Derecho de la Unión Europea*, 5ª Edición, Editorial REUS S.A., Madrid, 2021.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J., PIERNAS LÓPEZ, J. J., *La Unión Europea y su Derecho*, 3ª Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2019.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ V. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, 4ª Edición, Editorial Huygens, Barcelona, 2017.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., SALINAS ALCEGA, S. (Coords.), *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*, 1ª Edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4ª Edición, Civitas, Pamplona, 2014.

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones de la Unión Europea*, 10ª Edición, Tecnos, Madrid, 2020.

CEBADA ROMERO, A., *La Unión Europea: ¿una acción exterior inteligente?*, Iustel, Madrid, 2008.

WOUTERS, J., VAN CALSTER, G., *The Law of the World Trade Organisation Part I: Legal Texts*, Acco, Lovaina, 2020.

SARMIENTO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, 2ª Edición, Marcial Pons, Madrid, 2018.

LÓPEZ BARRERO, E., *Regulación del comercio internacional: la OMC*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Manual sobre el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, Publicaciones de la OMC, 2017, ISBN 978-92-870-4646-8.

ARTÍCULOS DE LIBROS

FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política Exterior de la Unión Europea», en *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, ARES, C. Y BOUZA, L., (Ed.), Centro de Informaciones Sociológicas, Madrid, 2019.

TIRADO ROBLES, C., «El sistema normativo: ordenamiento jurídico de la Unión Europea», en *Lecciones para el estudio de la Unión Europea*, MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., SALINAS ALCEGA S. (Coords.), 1ª Edición, Editorial Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 155.

DE BAERE, G., «EU External Action», en BARNARD, C., PEERS, S., *European Union Law*, 3ª Edición, Oxford University Press, septiembre, 2020, pp. 731-791, p. 776.

CONCONI, P., HERGHELEGIU C., PUCCIO, L., «EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, that is the question», en *Journal of World Trade* 55, número 2, Kluwer International BV, Países Bajos, 2021, pp. 231-260.

BARBÉ, E., «La Unión Europea en las instituciones de gobernanza mundial», en *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, ARES, C. Y BOUZA, L. (Ed.), Centro de Informaciones Sociológicas, Madrid, 2019.

PÉREZ BERNÁNDEZ, C., «Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: análisis de la práctica institucional» (tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, abril de 2002.

IGLESIAS BERLANGA, M., «Competencias» en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, 4ª Edición, Huygens, Barcelona, 2017.

ARTÍCULOS

CREMONA, M., «External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law», EUI Law Working Paper no. 2006/22, septiembre de 2006. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.963316>

EMERSON, M., KACZYŃSKI, P. M., «Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon», Centre for European Policy Studies, nº 212, julio de 2010.

GOSALBO BONO, R., «Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, enero/abril 2015, pp. 231-320.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M., «La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, enero/abril 2015, Madrid, pp. 125-171.

TORRENT MACAU, R., «La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC. Discusión a partir de tres casos concretos: servicios financieros, servicios básicos de telecomunicación y normas sociales básicas», ponencia para el curso «La OMC y los sistemas de integración regional» Universidad Autónoma de Madrid, mayo 2000.

GARCÍA-DURÁN HUET, P., MILLET SOLER, M., «La Unión Europea en el comercio internacional (OMC)», en BARBÉ, E. (Coord.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, 2014, ISBN 978-84-309-6268-6, págs. 293-313.

ARRIOLA ECHANIZ, N., «La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio: Comenzando un diálogo proto-constitucional», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, octubre, 2017, vol. 9, nº 2, pp. 89-105. ISSN 1989-4579.

HERNANDO SANZ, J.L., «La Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional: actualidad y cambios tras el Tratado de Lisboa», *Documentos de Trabajo de la Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios*, ISSN 1988-1282, marzo de 2013, p. 3.

COMPÉS, R., MARTÍNEZ-GÓMEZ, V., «La solución de diferencias de la OMC y la política agraria de la Unión Europea», *Revista de Treball, Economia i Societat*, ISSN 1137-0874, nº 14, 199, pp. 15-21, p. 15.

OTROS RECURSOS

Apuntes del Profesor Dr. Thomas Verellen, «Managing the Vertical Axis», en la asignatura «The Law of the External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021

Apuntes de la Profesora Dra. Tina van den Sanden, «External representation and conclusion of international agreements» en la asignatura «The Law of the External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

Apuntes del Profesor Dr. Geert de Baere, asignatura «The Law of the External Relations of the EU», KU Leuven, curso 2020-2021.

Apuntes del Profesor Jan Wouters, asignatura «The Law of the World Trade Organization», KU Leuven, curso 2020-2021.

«Le Parlement wallon confirme son opposition à la signature du CETA», RTBF, 14 de octubre de 2016, consultado el 4 de junio de 2022. Disponible en <https://www.rtf.be/article/le-parlement-wallon-confirme-son-opposition-a-la-signature-du-ceta-9429715>

«L'UE saisit l'OMC des restrictions commerciales imposées par la Chine à la Lituanie», Comunicado de prensa, 27 de enero de 2022, sección de prensa de la web de la Comisión Europea, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_627

JURISPRUDENCIA (Base de datos Curia Europa)

Dictámenes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (ahora TJUE):

- Dictamen de 11 de noviembre de 1975, Dictamen 1/75, ECLI:EU:C:1975:145.
- Dictamen de 26 de abril de 1977, Dictamen 1/76, ECLI:EU:C:1977:63.
- Dictamen de 4 de octubre de 1979, Dictamen 1/78, ECLI:EU:C:1979:224.
- Dictamen de 19 de marzo de 1993, Dictamen 2/91, ECLI:EU:C:1993:106.
- Dictamen de 15 de noviembre de 1994, Dictamen 1/94, ECLI:EU:C:1994:384.
- Dictamen de 28 de marzo de 1996, Dictamen 2/94, ECLI:EU:C:1996:140.
- Dictamen de 6 de diciembre de 2001, Dictamen 2/00, ECLI:EU:C:2001:664.
- Dictamen de 30 de noviembre de 2009, Dictamen 1/08, ECLI:EU:C:2009:739,

Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (ahora TJUE):

- Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation v. Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-402 y 415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.
- Sentencia de 31 de marzo de 1971, *AETR*, asunto 22-70, ECLI:EU:C:1971:32
- Sentencia de 1 de octubre 2009, *Comisión v. Consejo*, asunto C-370/07, ECLI:EU:C:2009:590.
- Sentencia de 16 de julio de 2015, *Comisión v. Consejo*, asunto C-425/13. ECLI:EU:C:2015:483.

NORMATIVA EUROPEA E INTERNACIONAL

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Tratado de la Unión Europea (TEU)

Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1994 relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994). DO L 336 de 23.12.1994

Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), Anexo 1B del Acuerdo OMC

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), Anexo 1C del Acuerdo OMC

Acuerdo informal de Solución de Diferencias, Anexo 2 del Acuerdo OMC

RECURSOS DE INTERNET

Página oficial de la Comisión Europea https://ec.europa.eu/info/index_es

Página oficial de la Comisión, sección de Comercio, «The Law and the WTO»
<https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/>

Página oficial del Consejo de la Unión Europea y del Consejo Europeo
<https://www.consilium.europa.eu/es/>

Página oficial del Parlamento Europeo <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

Página oficial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/

Página oficial de la Organización Mundial del Comercio
<https://www.wto.org/indexsp.htm>

Portal EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>