

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 9 de abril de 2024, asunto C-551/21

LA COMPETENCIA EN MATERIA DE FIRMA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA UE

La presente sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia (TJ) de la Unión Europea (UE), de 9 de abril del 2024, asunto C-551/21 (ECLI:EU:C:2024:281), resuelve un recurso de casación presentado por la Comisión Europea (Comisión), asistida por el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Alto Representante), contra el Consejo de la Unión Europea (Consejo), el cual contó con el apoyo de varios Estados miembros.

El origen de este recurso de casación se encuentra enmarcado en el proceso de firma del Protocolo de Aplicación del Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero entre la República Gabonesa y la Comunidad Europea, es decir, la firma de un acuerdo internacional. A la hora de la firma, el Consejo adoptó el 28 de junio de 2021 la Decisión (UE) 2021/1117 —decisión controvertida—, relativa a la firma y a la aplicación provisional de dicho protocolo, nombrando al representante permanente de la República Portuguesa como la persona facultada para firmar dicho protocolo en nombre de la UE, art. 2 de la decisión controvertida, al poseer la República Portuguesa la presidencia rotatoria del Consejo en ese momento.

Sin embargo, la Comisión consideró que el Consejo se había extralimitado en sus funciones, ya que, desde su punto de vista, el Consejo carece de competencia para determinar quién debe llevar a cabo la firma de un acuerdo internacional. A entender de la Comisión, es esta misma institución la que debe asumir la representación de la UE en el ámbito internacional, ya que promueve el interés general de la misma, en virtud del art. 17(1) del Tratado de la UE (TUE). Además, señaló que el Consejo contravino la propuesta de decisión presentada por la Comisión el 19 de mayo de 2021, en la cual se establecía expresamente que la persona signataria sería «indicada por la Comisión» (apdo. 13). En consecuencia, la Comisión solicitó la anulación al TJ, por un lado, del art. 2 de la decisión controvertida y, por otro, de la designación realizada por el Consejo.

A la hora de analizar este caso debemos tener presente la importancia del acto de la firma de un acuerdo internacional, así como el principio de equilibrio institucional. En primer lugar, el acto de firma de un acuerdo internacional supone comprometer a los firmantes ante un texto internacional, creando derechos y obligaciones a los mismos [véanse art. 11 —«(e) consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido»— y art. 12(1)(a) —«(e) consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante: a) cuando el

tratado disponga que la firma tendrá ese efecto» — de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados]. Por lo que este caso tiene un fuerte e importante trasfondo de Derecho Internacional consuetudinario. En el presente caso, igualmente, la fecha de la firma supone el momento de entrada en vigor del protocolo, art. 2(2), aunque el art. 24 del mismo establece su aplicación provisional a partir de la firma por las partes. En segundo lugar, en relación con el principio de equilibrio institucional, mencionado por la Comisión (apdo. 45), recogido en el art. 13(2) del TUE —«(c)ada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal»—. Este principio ha sido definido por la profesora Araceli MANGAS MARTÍN como la «piedra clave del sistema institucional de la Unión», debido a que permite, por un lado, a las instituciones ejercer sus competencias determinadas por los tratados, así como, por otro lado, proteger las mismas de la injerencia de otras instituciones. Por lo que la importancia de este caso reside en determinar qué institución posee la competencia para proceder a la firma de los acuerdos internacionales en nombre de la UE, vinculando de esta forma al conjunto de la UE, ya que supondrá la observancia o no del equilibrio institucional y del Derecho Internacional consuetudinario.

La primera cuestión que trata el TJ en esta sentencia es respecto a la admisibilidad o no del recurso a petición del Consejo. El Consejo entiende que la anulación parcial no es posible en el presente caso, debido a que el acto en cuestión —designar a un representante para la firma, art. 2 de la Decisión controvertida— no es separable del resto del acto —la Decisión controvertida—. Por lo que, a su entender, la falta de dicha designación supondría crear «un vacío jurídico contrario al objeto y fin de dicha Decisión» (apdo. 24). Además, acusa a la Comisión de falta de claridad y precisión respecto al objeto de la pretensión al no mencionar los poderes plenos otorgados al representante permanente de Portugal (apdo. 26).

Ante las alegaciones del Consejo, la Comisión coincide con la primera parte de las mismas, interpretando de manera similar que no se puede anular parcialmente un acto si dicha anulación parcial afecta a la «esencia» del acto en su conjunto (apdo. 29). No obstante, señala que para observar afectación o no del acto en cuestión se debe atender a criterios objetivos y no subjetivos de voluntad política de la institución que ha adoptado el mismo (apdo. 30). La Comisión estudia los artículos que componen la Decisión (UE) 2021/1117, observando que la determinación de la persona facultada para nombrar al firmante —art. 1 de la decisión controvertida— y la designación posterior —art. 2 de la decisión controvertida— son «actos separados», lo cual significa que no se estaría afectando a la esencia o espíritu de la decisión en sí (apdo. 33). Por lo que, siguiendo la interpretación de la Comisión, la esencia de la decisión no se ve afectada, ya que el art. 2 solo se refiere a la designación de un representante en cumplimiento del art. 1.

Respecto a las alegaciones de falta de claridad y precisión por no hacer mención en el escrito del recurso a los plenos poderes otorgados al representante permanente

de Portugal para la firma (apdo. 37), la Comisión no observa incumplimiento alguno respecto al objeto de la pretensión, ya que, a fecha de la interposición del recurso, solo había sido informada de la firma del protocolo (apdo. 39).

Posteriormente, el TJ entra a valorar los argumentos esgrimidos por ambas partes en relación con el motivo alegado por la Comisión respecto a la infracción del art. 17(1) del TUE, en relación con el art. 13(1) y (2) del TUE.

La Comisión observa que el Consejo, al nombrar al representante permanente de Portugal para la firma del protocolo, está entrometiéndose en competencias de la Comisión recogidas en el art. 17(1) del TUE, ya que la representación exterior de la UE corre a cargo de la Comisión cuando no se trate de cuestiones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (apdo. 44). Sin embargo, el Consejo, al haber adoptado un acto de representación internacional, hace saltar por los aires el principio de equilibrio institucional [véase art. 13(1) y (2) del TUE, apdo. 45], ya que, según la Comisión, debe distinguirse entre los actos propios del proceso interno de toma de decisiones de la UE y los actos de representación exterior —firma—, en atención al art. 218(5) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el cual establece que el Consejo adoptará una decisión para autorizar la firma y la aplicación del acuerdo antes de la entrada en vigor del mismo. Por lo que la Comisión entiende que el Consejo solo tiene capacidad para autorizar la firma, ya que este acto es parte del proceso de toma de decisiones, mientras que el acto de la firma es una cuestión de representación exterior, competencia que no pertenece al Consejo, sino a la Comisión. Por tanto, al haber nombrado el Consejo a una persona para firmar en nombre de la UE, otorgándole poderes para ello, este está en realidad asumiendo competencias de la Comisión, lo cual supone el quebrantamiento del equilibrio institucional (apdos. 45-48).

A este razonamiento la Comisión señala que, si bien anteriormente era la presidencia rotatoria del Consejo la encargada de firmar los acuerdos internacionales, el Tratado de Lisboa introdujo como innovación que la Comisión sería la institución que asumiese la representación exterior de la UE a fin de «reforzar la visibilidad y el reconocimiento internacionales de la Unión» a través del Alto Representante (apdo. 49). Por lo que la designación en el caso actual del presidente de turno del Consejo es «ilegal» porque niega y contraviene la modificación introducida por el Tratado de Lisboa (apdo. 50).

El Consejo, por su parte, basándose en el *continuum* jurídico del procedimiento, siendo la firma en sí un «elemento integrante de la definición de las políticas de la Unión» (apdo. 57), entiende que es la Comisión la que ha invadido sus prerrogativas y no al contrario (apdo. 53). En su argumento, el Consejo sostiene que en el caso de los acuerdos internacionales el art. 17(1) del TUE no es aplicable al presente caso, sino que el artículo aplicable es, por el contrario, el 16(1) del TUE —«(e)l Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados»—. Por lo que el Consejo entiende que la firma constituye una parte de su competencia de definición de las políticas y no de representación

exterior, la cual es competencia de la Comisión (apdos. 56 y 59), siendo el art. 218(5) del TFUE —autorizar la firma de los acuerdos internacionales— una especificación del artículo 16(1) del TUE (apdo. 56) y, por ello, sostiene que la Comisión no puede alegar el principio de equilibrio institucional en el presente caso al no existir una limitación explícita en los tratados de la competencia del Consejo en materia de firma de acuerdos internacionales (apdo. 58). Además, el Consejo destaca que el art. 218(5) del TFUE establece la excepción al art. 12 del Convenio de Viena en lo concerniente a qué debe considerarse como ‘representante’ en las excepciones recogidas en el art. 218(5) del TFUE (apdo. 59).

Finalmente, el Consejo sostiene, al contrario que la Comisión, que el Tratado de Lisboa no modificó el significado del art. 218(5) del TFUE, es decir, que, aunque se establezca que la representación exterior de la UE está en manos del Alto Representante, esto no es óbice para entender que la competencia de la firma sea también del Alto Representante, sino que la capacidad de designación de un representante para firmar en nombre de la UE sigue recayendo en el Consejo (apdo. 60).

Tras los argumentos de ambas partes, el TJ pasa a valorar si existe o no la supuesta violación del art. 17(1) del TUE en relación con el art. 13 del TUE alegado por la Comisión y negado por el Consejo, recordando, en primer lugar, la importancia de este último artículo —principio de equilibrio institucional y de cooperación legal— en la estructura de la UE. Posteriormente, el TJ resume someramente las competencias de la Comisión y del Consejo, señalando que el art. 16(1) del TUE establece que el Consejo define las políticas, mientras que el art. 17(1) del TUE establece que la promoción del interés general de la UE y su representación en el exterior corren a cargo de la Comisión (apdos. 64-65). El TJ, a partir de este escueto análisis, resuelve la cuestión planteada, disponiendo que la decisión de autorizar la firma, art. 218(5) del TFUE, no incluye «el acto posterior consistente en la propia firma del acuerdo» (apdo. 67), recalcando que el acto de estampar la firma «no forma parte de la apreciación política» que posee el Consejo a la hora de definir las políticas de la UE (apdo. 69).

Finalmente, el TJ, basándose en la Convención de Viena [véanse art. 2(1)(c) —los «plenos poderes» es un documento que emana de la autoridad competente de un Estado a fin de expresar el consentimiento del mismo en obligarse por un tratado— y art. (7)(1) —una persona representa a un Estado «a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes»—], concluyó que la autoridad que firma un acuerdo internacional debe ser considerada «representante de dicho estado u organización internacional» (apdo. 75), es decir, dicha persona debe ostentar la representación —actuar en nombre de un sujeto ante un tercero (apdo. 71)— de, en este caso, la UE, siendo dicha competencia de la Comisión en virtud del art. 17(1) del TUE (apdos. 77 y 80). Además, el TJ señaló que, a pesar de que el acto de la firma forma parte de un *continuum* del art. 218 del TFUE, tal y como remarca el Consejo, el principio de equilibrio institucional

debe ser respetado, teniendo en cuenta que el apartado 5 de dicho artículo solo menciona «autorizar la firma», pero no «designar al signatario» (apdo. 79), al no tratarse el presente caso de una excepción —PESC u otro caso previsto en los tratados— del art. 17(1) del TUE. Sin embargo, tras aseverar que la competencia en este caso en materia de firma es de la Comisión, el TJ también subrayó que la Comisión debe actuar a la hora de estampar la firma respetando el principio de cooperación leal, art. 13(2) del TUE (apdo. 83).

En consecuencia, el TJ decidió anular el art. 2 de la decisión controvertida, así como la designación del representante permanente de Portugal como signatario en nombre de la UE. Por ello, el TJ entendió que no debía examinar el resto de los motivos alegados por la Comisión (apdo. 85). No obstante, en este punto, el TJ decretó que, a fin de preservar la seguridad jurídica —art. 264 del TFUE—, el art. 2 de la decisión tiene efectos definitivos, ya que podría dar lugar a que se cuestione «la firma del Protocolo», a pesar de que, como entiende el TJ, la voluntad de la UE era llevar a cabo dicha firma, como así demostrarían la autorización del Consejo en el art. 1 de la decisión controvertida y la aplicación provisional del propio protocolo (apdos. 87-89).

Sara CALLES GÓMEZ
Jurista especialista en Derecho Internacional Público y Unión Europea
Universidad de Salamanca
i_c049128@usal.es