

LA PERSONALIDAD JURIDICA INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

por Pedro BURGOS (*)

I. INTRODUCCION

Entre los diversos problemas jurídicos planteados por la creación de la CEE, el problema de la personalidad jurídica internacional de la Comunidad es uno de los más importantes, tanto por su interés teórico como por sus consecuencias prácticas.

La personalidad jurídica internacional de la CEE no es sino la conceptualización jurídica de su capacidad para mantener relaciones exteriores. Parece lógico, por tanto, que para centrar el problema tratemos de esclarecer qué significado puede tener para los Estados miembros de la Comunidad, y para los no miembros, el hecho de que ésta tenga capacidad para entablar y mantener relaciones exteriores.

Desde el punto de vista de su política exterior, el nacimiento de la CEE tenía que tener necesariamente un sin-fin de consecuencias tanto para los Estados miembros como para los que no participan en la Comunidad. Para los Estados miembros de la Comunidad, la posibilidad de que ésta tenga una capacidad de acción exterior supone al mismo tiempo una potenciación y un estrechamiento del margen de acción de su política exterior. Por el hecho de la creación de la Comunidad, cada Estado miembro ve potenciada su acción exterior en la medida en que ésta se une a la del resto de los Estados miembros. Al mismo tiempo, los Estados miembros ven reducido su margen de acción exterior dado que, al ceder parte de sus competencias, dejan de tener la decisión última sobre ciertas parcelas de su política exterior.

Si el nacimiento de la CEE tenía que afectar necesariamente a la política exterior de los Estados miembros de la Comunidad, las consecuencias no habían de ser menores para los Estados terceros. En efecto, con el nacimiento de la CEE

*) Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.

y su inserción en el marco de las relaciones internacionales, los Estados terceros ven aparecer un nuevo ente jurídico que no pueden desconocer. La posición de los Estados terceros ante el fenómeno comunitario puede ser la de la aceptación o la del rechazo, la del reconocimiento o la de la negativa de éste, pero lo que, en ningún caso, pueden hacer los Estados terceros es desconocer el fenómeno comunitario. Esto es aún más cierto por la entidad internacional de los Estados miembros de la CEE, que, unidos en ésta, forman la primera potencia comercial del mundo.

Por su parte también las Organizaciones internacionales, sobre todo aquellas que actúan e influyen en el ámbito económico de las relaciones internacionales, han sufrido los efectos del nacimiento de la CEE. Y no podría ser de otra forma, ya que la integración de varios Estados, algunos de ellos de gran importancia internacional, no puede dejar de afectar a las Organizaciones internacionales, que de alguna manera ven modificado su entorno por el hecho de la integración económica de parte de sus Estados miembros.

Ciñéndonos al tema de este trabajo, parece necesario resaltar que para plantear correctamente el problema de la personalidad jurídica de la CEE hemos de determinar, aunque sea de forma aproximativa, la naturaleza jurídica de ésta. MAES ha señalado a este respecto que:

«la Comunidad europea presenta una naturaleza específica que es irreducible tanto al fenómeno estatal como al de las Organizaciones internacionales» (1).

La afirmación anterior la suscribimos plenamente. Sin embargo, a pesar de que la naturaleza jurídica de la CEE sea cualitativamente diferente a la de las Organizaciones internacionales, no cabe duda de que formalmente existen semejanzas entre ellas. Esto ha sido subrayado por MEDINA, cuando afirma que:

«las Comunidades europeas constituyen una categoría especial dentro de las Organizaciones internacionales» (2).

La semejanza entre la CEE y las Organizaciones internacionales deriva de varios hechos de los que cabe destacar los siguientes: En primer lugar, y de la misma forma que las Organizaciones internacionales, la CEE fue creada por un tratado fundacional concluido entre los Estados miembros y que tiene para ella carácter de estatuto máximo. En segundo lugar, la CEE se articula, como las Organizaciones internacionales, gracias a la creación de un órgano deliberante, unos órganos ejecutivos y un Tribunal de Justicia. En tercer lugar, y ésta es la razón determinante, las relaciones entre los Estados miembros y entre éstos y la Comunidad se rigen por el Derecho internacional. Ciertamente que no todas

(1) MAES, «La Communauté Européenne, les Organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux» *Revue du Marché Commun*, 1977, p. 395.

(2) MEDINA, *La Comunidad Europea y sus principales constitucionales*, Madrid, 1974, Tecnos, página 105.

las relaciones entre los Estados miembros y entre éstos y la Comunidad se rigen por el Derecho internacional, pero al menos parte de ellas sí son regidas por éste. De esta opinión es MEDINA, cuando afirma:

«las relaciones de los Estados miembros entre sí y con las instituciones comunitarias se rigen en parte por el derecho comunitario derivado, pero en parte también por normas generales o particulares de Derecho internacional» (3).

De las afirmaciones anteriores parece derivarse la necesidad de examinar, aunque sea brevemente, cómo se plantea hoy el problema de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales. Este examen nos será útil para tratar luego de determinar las semejanzas y diferencias que existen entre la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales y la de la CEE.

II. LA PERSONALIDAD JURIDICA INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El primer dato con que nos encontramos al estudiar la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales es que, en la mayoría de los casos, los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales no resuelven de una forma clara el problema de la personalidad de las mismas. En general, los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales contienen tan sólo algunas indicaciones o algunas normas imprecisas sobre la personalidad internacional de las Organizaciones. Esta indeterminación de los tratados fundacionales de los Organizaciones internacionales ha dejado un amplio campo a la interpretación doctrinal y jurisprudencial, que han tenido que determinar si las Organizaciones internacionales gozan o no de personalidad jurídica y, en caso afirmativo, cuál es el contenido concreto de dicha personalidad.

Puede decirse que las distintas posiciones respecto a la personalidad internacional de las Organizaciones han oscilado entre dos posturas extremas: una, que podríamos llamar restrictiva, y otra, que podemos llamar maximalista. Para la postura restrictiva, las Organizaciones internacionales sólo gozan de personalidad jurídica internacional en la medida en que los tratados fundacionales así lo establezcan, y en este caso el contenido de dicha personalidad será el que sea determinado expresamente por dichos tratados.

Frente a esta postura restrictiva, algunos autores han mantenido una teoría contraria que hemos denominado maximalista. Esta teoría se basa en dos ideas fundamentales. La teoría maximalista considera, en primer lugar, que la persona-

(3) *Ibid.*, p. 146.

alidad internacional de las Organizaciones internacionales es asimilable a la de los Estados y, en segundo lugar, que del hecho de que una Organización internacional goce de personalidad jurídica internacional cabe deducir una capacidad general para realizar todo tipo de actos internacionales. SERENI, uno de los máximos representantes de la corriente maximalista, ha afirmado a este respecto:

«de forma subordinada a las... limitaciones de hecho de sus poderes, los sujetos de carácter funcional son libres de actuar según su voluntad; para ellos, como para los Estados, el concepto de personalidad se identifica con el de libertad» (4).

En la misma línea de argumentación que SERENI, SEYERSTED ha sostenido que las únicas limitaciones a la capacidad general de las Organizaciones internacionales para realizar actos internacionales son las prohibiciones expresas enunciadas en los instrumentos constitutivos y los actos que impliquen nuevas obligaciones para los miembros de la Organización de que se trate (5).

Tanto la teoría restrictiva como la teoría maximalista han sido, en general, rechazadas por las consecuencias desorbitadas a las que podría dar lugar su aplicación. Entre ambas teorías se ha desarrollado una teoría intermedia, llamada de los «poderes implícitos», a cuyo desarrollo ha colaborado de forma decisiva el TIJ. El contenido de dicha teoría se ha resumido por el TIJ en su dictamen sobre reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas. En dicho dictamen, el TIJ afirma:

«Mientras que un Estado posee, en su totalidad, los derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho internacional, los derechos y deberes de una entidad como la Organización dependen de los fines y de las funciones de ésta, enunciados o implicados en su acta constitutiva y desarrollados en la práctica» (6).

De la afirmación del TIJ cabe deducir que la teoría de los poderes implícitos se basa en dos ideas fundamentales. La primera de ellas es que el Derecho internacional no contiene normas generales que atribuyan a las Organizaciones internacionales la personalidad internacional, por lo que la existencia o no de ésta dependerá de cada instrumento constitutivo. La segunda es que del hecho de que una Organización internacional goce de dicha personalidad no cabe deducir competencias concretas para realizar actos internacionales. Esto ha sido resumido por DËTTER, que afirma:

(4) SERENI, *Diritto internazionale*, tomo II: Organizzazione internazionale. Sezione seconda: soggetti a carattere funzionale, Milán, 1956-65, Giuffrè, p. 848.

(5) SEYERSTED, «International personality of intergovernmental Organizations. Do their capacities depend upon their constitutions?», *Indian Journal of International Law*, 1964, p. 55.

(6) *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif: CIJ, Recueil*, 1949, p. 180.

«el hecho de que una Organización goce de la personalidad internacional no indica que posee derechos concretos: la personalidad es un puro concepto formal que sirve como centro de imputación» (7).

La teoría de los poderes implícitos ha sido durante mucho tiempo la teoría generalmente aceptada por la doctrina. Sin embargo, si dicha teoría se aplicara de forma coherente, las Organizaciones internacionales no tendrían capacidad para realizar muchos actos que constituyen su práctica diaria. Esto ha sido puesto de manifiesto por SEYERSTED, para quien los argumentos utilizados por el TIJ en sus dictámenes sobre «reparación por daños» y sobre los «efectos de las sentencias del Tribunal administrativo de las Naciones Unidas» tendrían un efecto muy restrictivo sobre la capacidad de las Organizaciones internacionales si fueran aplicados al pie de la letra. Ello ha llevado a dicho autor a afirmar:

«un tribunal no puede declarar nulo un acto porque, según su opinión, el objetivo de que se trata con dicho acto podía haber sido conseguido sin recurrir a él, o porque no considere que el acto es esencial o necesario para conseguir dicho objetivo» (8).

Como hemos dicho más arriba, la teoría maximalista preconizada por SEYERSTED y SERENI no puede retenerse por las consecuencias desorbitadas a las que daría lugar su aplicación. Sin embargo, la crítica que SEYERSTED hace de la teoría de los «poderes implícitos» nos parece correcta. Ciertamente la actuación de las Organizaciones internacionales va, en general, mucho más lejos de lo que sus constituciones establecen y de lo que en ellas está implícito o necesariamente implicado. La teoría de los «poderes implícitos» no parece, por tanto, que pueda retenerse como criterio de delimitación de las competencias de las Organizaciones internacionales.

Las críticas dirigidas contra la teoría de los «poderes implícitos» han dado lugar a que cuando la Comisión de Derecho Internacional de las NU ha tenido que plantearse el problema de la personalidad de las Organizaciones internacionales no haya utilizado plenamente dicha teoría. En realidad la CDI no se separa excesivamente de la teoría de los «poderes implícitos» pero, eso sí, matiza dicha teoría.

La CDI parte del hecho de que, salvo que los tratados fundacionales digan lo contrario, las Organizaciones internacionales tienen personalidad jurídica internacional. Esta diferencia entre el TIJ y la CDI no se debe a una diferencia de criterio, sino más bien al hecho de que el TIJ emite su dictamen sobre «reparación» por daños» a fines de la década de los cuarenta y la CDI estudia el problema de la personalidad de las Organizaciones en la década de los setenta.

Si el punto de partida de la CDI es diferente del del TIJ, ambos órganos coinciden, sin embargo, en que del hecho de que una Organización internacional goce

(7) DETTER, *Law making by International Organization*, Estocolmo, Norsted & Sönere Förlag, página 21, nota 1.

(8) SEYERSTED, *op. cit.*, p. 21.

de personalidad internacional no cabe deducir competencias concretas para realizar actos internacionales. Sin embargo, la CDI se separa del TIJ en que no utiliza los «poderes implícitos» como criterio de atribución de competencias, sino que recurre a un concepto, más elaborado, que es el de las «reglas de la Organización». Estas ideas han sido resumidas por REUTER que, respecto a la capacidad de las Organizaciones internacionales para concluir tratados, afirma:

«la capacidad de las Organizaciones internacionales para celebrar tratados, admitida en principio por el Derecho internacional, está determinada en su extensión por las normas pertinentes de cada Organización» (9).

La expresión «normas pertinentes de cada Organización» es semejante a la de «reglas de la Organización» definida en la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal. En el artículo primero de dicha Convención se dice:

«se entiende por reglas de la Organización, en particular, los instrumentos constitutivos de la Organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida».

De acuerdo con la CDI cabe afirmar que el contenido de la personalidad internacional de las Organizaciones internacionales habrá que buscarlo, en cada caso, en las «reglas de la Organización». Estas reglas tienen para cada Organización el carácter de norma primera aplicable para la Organización antes que cualquier otra norma de Derecho internacional.

Siguiendo la argumentación anterior, parece que no cabe hablar del contenido de la personalidad de las Organizaciones internacionales, que variará en cada caso. Sin embargo, puede afirmarse que en la práctica existe un cierto «contenido mínimo» aplicable a la mayoría de las Organizaciones internacionales o, al menos, a las más importantes. Vamos a tratar de determinar dicho «contenido mínimo», para compararlo después con el contenido de la personalidad internacional de CEE.

El primer derecho del que suelen gozar las Organizaciones internacionales es el de crear su propio orden jurídico. El derecho a crear un orden jurídico propio da lugar a la posibilidad de que en el marco de las Organizaciones internacionales puedan crearse relaciones jurídicas que no están reguladas por el ordenamiento jurídico de ningún Estado ni tampoco por el Derecho internacional, sino por el derecho propio de cada Organización. Esta capacidad de crear su propio orden jurídico es una necesidad para las Organizaciones que precisan mantener un cierto aparato burocrático y administrativo para cumplir sus objetivos. La capacidad para crear su propio orden jurídico supone el que los posibles contenciosos respecto de las relaciones jurídicas nacidas en el seno de la Organización deben resolverse de acuerdo con las reglas del derecho propio de cada Organización por medio de tribunales propios o por otros medios creados al efecto.

(9) Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974, vol. II, p. 235.

Otro de los derechos de los que suelen gozar las Organizaciones es el de mantener relaciones de diverso tipo con otras entidades internacionales. Esto supone la capacidad para realizar actos de reconocimiento de otros sujetos de Derecho internacional y, a su vez, poder ser reconocidas por éstos, así como la de recibir misiones permanentes acreditadas ante la Organización y, en algunos casos, crear misiones propias que representen a la Organización ante otros sujetos internacionales. La capacidad para mantener relaciones con otros sujetos de Derecho internacional supone también la posibilidad para las Organizaciones internacionales de entablar reclamaciones internacionales, así como de ser sujeto pasivo de las mismas.

Las Organizaciones internacionales suelen gozar también de la capacidad para concluir tratados, aunque dicha capacidad suele estar restringida a las materias relacionadas con los objetivos y los fines de la Organización de que se trate. Además, las Organizaciones internacionales suelen tener capacidad para concluir Acuerdos de sede con su Estado huésped. Sin embargo, los Estados miembros de una Organización internacional no se convierten en partes de los tratados concluidos por ésta y solamente se ven afectados por dichos tratados indirectamente.

Por último, cabe decir que las Organizaciones internacionales son entes independientes y autónomos, lo que implica normalmente la necesidad de que las Organizaciones gocen de privilegios e inmunidades, incluso en mayor medida que los Estados. Además, la autonomía de las Organizaciones supone que no puedan verse afectadas por obligaciones o derechos respecto de los cuales no hayan expresado su consentimiento. Esta regla tiene, sin embargo, sus limitaciones, ya que los Estados miembros de una Organización suelen poder modificar su carta fundacional sin que la Organización en cuanto tal tenga que expresar su consentimiento. Además, las Organizaciones internacionales no participan en los tratados multilaterales que establecen normas generales de Derecho internacional que les son directamente aplicables (10).

III. EL CASO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Apesar de que más arriba hayamos caracterizado a la CEE como una Organización internacional de naturaleza especial, no cabe duda de que el problema de la personalidad internacional se plantea de forma cualitativamente diferente en la CEE que en las Organizaciones internacionales en general. La diferencia proviene del hecho de que las Organizaciones internacionales se basan más en el principio de colaboración que en el principio de integración. Por el contrario, en la CEE el principio de integración tiene, por lo menos, una influencia equivalente al principio de colaboración.

En general, puede decirse que la actividad que se realiza en las Organizaciones internacionales es más importante que la actividad que pueden llevar a cabo las

(10) Ver, por ejemplo, el artículo VI del Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio extraterrestre de 27 de enero de 1967.

Organizaciones internacionales en tanto que actores de las relaciones internacionales. Dicho de otro modo, las Organizaciones internacionales tienen más importancia en la medida en que sirven de marco o de «arena» para la colaboración internacional que por la actividad que puedan desarrollar como sujetos capaces de entablar y mantener relaciones internacionales. Esto ha sido destacado por REUTER, que afirma:

«la personalidad de las Organizaciones internacionales aparece con la mayor claridad a propósito de los problemas administrativos y financieros planteados por su propia administración interior. Si sólo se toma en consideración esta administración anterior... es muy fácil creer en un gran progreso de las Organizaciones internacionales porque se ven aparecer competencias propias de la Organización y decisiones adoptadas por... mayorías. Pero... es preciso admitir que se trata de cuestiones secundarias y que cuando los verdaderos problemas que conciernen fundamentalmente a las relaciones internacionales son abordados por la Organización, en la mayor parte de los casos, los Estados recaban todos sus derechos y la Organización se convierte en una forma, escasamente perfeccionada, de conferencia internacional» (11).

Como hemos dicho más arriba, la importancia de la actividad desarrollada en las Organizaciones es de mucha mayor entidad que la actividad desarrollada por las Organizaciones en cuanto actor o sujeto del orden internacional. Sin embargo, esta afirmación no puede aplicarse a la CEE, cuya actividad como sujeto de Derecho internacional es, al menos, de tanta entidad y tanta importancia como la colaboración que los Estados miembros desarrollan dentro del marco de la misma. Refiriéndose a la CECA, y nosotros lo hacemos válido para la CEE, REUTER ha resumido esta idea, afirmando:

«La Comunidad es una Organización internacional fuertemente integrada. Probablemente es la única que merece esta calificación» (12).

Si la diferencia de naturaleza entre la CEE y las Organizaciones internacionales hace que se plantee de forma diferente el problema de sus personalidades respectivas, existen además otras razones que amplían aún más dichas diferencias. Esas razones derivan del hecho de que el problema de las relaciones exteriores tiene necesariamente más importancia en la CEE que en las Organizaciones internacionales por dos tipos de motivos. En primer lugar, la CEE fue creada con el fin de facilitar un proceso de federación europeo y, como ha señalado DUPUY, la política exterior tiene siempre una gran importancia en los pro-

(11) REUTER, «La Comunidad Europea del Carbón y del Acero como tipo de Organización Internacional», *Cursos y Conferencias de la Escuela de Funcionarios Internacionales*, tomo II, Madrid, 1957, pp. 496-497.

(12) *Ibid.*, p. 499.

cesos de federación de las entidades estatales (13). En segundo lugar, como ha puesto de manifiesto LEOPOLD:

«la importancia de las relaciones exteriores de la Comunidad está implícita en muchos de los objetivos de la Comunidad tal como se establecen en el artículo 3 del TCEE» (14).

Siguiendo a LEOPOLD, podemos afirmar que si entre los objetivos del Tratado de Roma se encuentran el establecimiento de un arancel exterior común y una política comercial común respecto a terceros Estados, así como la creación de un mercado común y el establecimiento de una política común en el sector de los transportes, las relaciones exteriores de la Comunidad adquieren necesariamente un lugar preeminente.

De los anteriores razonamientos parece que cabe deducir que, al menos en parte, la CEE fue creada para ser proyectada al exterior, lo que no sucede normalmente con las Organizaciones internacionales, por lo que la cuestión de la personalidad internacional de la CEE es cualitativamente más importante para ésta que para las Organizaciones internacionales.

Como hemos afirmado más arriba, la personalidad internacional de la CEE es cualitativamente diferente de la personalidad internacional de las Organizaciones internacionales. Sin embargo, en ambos casos se parte de un mismo supuesto que es la falta de claridad y de precisión de los tratados constitutivos. El Tratado de Roma no es, en lo que respecta a la personalidad internacional de la CEE, más claro que otros tratados constitutivos de Organizaciones internacionales. El artículo 210 del TCEE se limita a afirmar que

«La Comunidad gozará de personalidad jurídica».

El artículo 210 no aclara a qué tipo de personalidad se refiere, aunque de la interpretación conjunta de dicho artículo con el artículo 211, que se refiere a la personalidad de la Comunidad en cada uno de los Estados miembros, cabe deducir que la personalidad regulada por el artículo 210 es la personalidad de Derecho internacional.

Además del artículo 210, otra serie de artículos del Tratado de Roma se refieren a la personalidad internacional de la Comunidad o, más precisamente, al contenido de ésta. Así el artículo 113 prevé la conclusión por la Comunidad de acuerdos comerciales con países terceros, el artículo 228 prevé el procedimiento comunitario para la conclusión de tratados, los artículos 229 a 231 prevén la cooperación de la CEE con diversas Organizaciones internacionales y el artículo 238 prevé la posibilidad de concluir acuerdos de asociación con un Estado tercero, una unión de Estados o una Organización internacional.

(13) DUPUY, «Du caractère unitaire de la Communauté économique européenne dans les relations extérieures», *AFDI*, 1963, p. 781.

(14) LEOPOLD, «External relations power of the EEC in theory and practice», *The International and Comparative Law Quarterly*, 1977, p. 54.

A pesar de que los artículos del Tratado de Roma que se refieren a la personalidad de la CEE son numerosos, cabe afirmar que dichos artículos no resuelven el problema y que, como sucede en el resto de las Organizaciones internacionales, hay también en este caso un amplio campo para la interpretación doctrinal y jurisprudencial con la especialidad de que en el caso comunitario la labor jurisprudencial adquiere aún más importancia que en el caso de las Organizaciones internacionales universales.

Como en el caso de las Organizaciones internacionales, las distintas posiciones respecto a la personalidad de la CEE han oscilado entre una posición restrictiva y una posición maximalista. La posición maximalista ha sido defendida por la Asamblea parlamentaria de las Comunidades en alguna de sus resoluciones, en que la Asamblea deduce competencias concretas para las Comunidades del hecho de que éstas gocen de personalidad jurídica internacional. Así, respecto a la capacidad de las Comunidades para establecer misiones representativas propias ante Estados terceros, una resolución de la Asamblea parlamentaria, de 19 de noviembre de 1960, declara que las Comunidades

«gozan, por su personalidad jurídica internacional, del derecho de legación activo y pasivo» (15).

Frente a la postura maximalista de la Asamblea parlamentaria, el Consejo ha mantenido una posición restrictiva según la cual la CEE sólo gozaría de las competencias exteriores que expresamente le atribuye el Tratado de Roma. Así en en el asunto AETR, el Consejo ha afirmado:

«la competencia de la Comunidad para realizar actos jurídicos estaría limitada a las medidas internas, salvo que existan disposiciones no ambiguas, como los artículos 111, 113 y 238, que le hayan atribuido competencia para concluir acuerdos internacionales» (16).

De la misma forma que hemos expuesto respecto a las Organizaciones internacionales en general, tanto la teoría restrictiva como la teoría maximalista han sido rechazadas en el ámbito comunitario. La teoría maximalista supone que la personalidad internacional de la CEE es semejante a la de los Estados, desconociendo la inmensa diferencia existente entre la realidad estatal y la realidad comunitaria. En este sentido DUPUY, refiriéndose a la resolución de la Asamblea parlamentaria antes citada, ha afirmado:

«este texto... reduce de la afirmación de la personalidad jurídica competencias análogas a las de los Estados. Es a los estatutos y a los objetivos que éstos establecen a los que hay que referirse para determinar en qué

(15) Citada en DUPUY, *op. cit.*, p. 783-4.

(16) Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes, «Accord européen sur les transports routiers», Arrêt de la Cour du 31 mars 1971, Recueil de jurisprudence de la Cour, 1971, p. 271.

condiciones cada una de las Comunidades puede establecer una red de conexiones internacionales con los Estados o con las Organizaciones internacionales» (17).

Si la teoría maximalista no es aceptable, tampoco lo es la teoría restrictiva cuya aplicación imposibilitaría a la Comunidad la realización de los objetivos para los que fue creada. Esto ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal de justicia de las Comunidades, que en la sentencia AETR ha afirmado:

«para fijar, en un caso determinado, la competencia de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales conviene tomar en consideración el tratado en su conjunto, así como sus disposiciones materiales; que dicha competencia resulta no solamente de una atribución explícita del tratado..., sino que puede deducirse igualmente de otras disposiciones del tratado y de actos realizados, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad» (18).

Como vemos, y de la misma forma que en el caso de las Organizaciones internacionales, la competencia de la CEE para realizar actos internacionales no depende de las disposiciones estrictas del tratado fundacional sino de las «reglas de la Organización».

Como vimos más arriba, las «reglas de la Organización» comprenden tanto los instrumentos constitutivos de una Organización como sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida. Dicho con otras palabras, la capacidad de una Organización internacional para realizar actos internacionales depende de los tratados fundacionales y del orden jurídico propio que la Organización es capaz de crear.

Si formalmente cabe afirmar que el fundamento jurídico de la personalidad internacional de la CEE es semejante al de las Organizaciones internacionales, la aplicación de dicho criterio da lugar a resultados muy diferentes, pues el contenido de la personalidad internacional de la CEE es mucho más amplio que el de la mayoría de las Organizaciones internacionales. Esta especialidad de la CEE por la que el principio de integración juega un papel mucho más importante que en el resto de las Organizaciones internacionales ha sido puesta de manifiesto por PESCATORE, cuando afirma:

«los Tratados de París y de Roma constituyen la primera tentativa... de introducir en la estructuración de un conjunto interestatal **nuevos principios de representación** aparte del de la representación de los Estados» (19).

Cabría preguntarse, por tanto, en qué consiste esta especialidad comunitaria que diferencia a la CEE del resto de las Organizaciones internacionales. La res-

(17) DUPUY, *op. cit.*, p. 784.

(18) *Recueil* 1971, p. 274, att. 15 y 16.

(19) PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Leiden, 1972, A. W. Sijthoff, pp. 14-15.

puesta a esta pregunta es triple. La especialidad comunitaria se basa, en primer lugar, en que los Estados miembros han transferido a la CEE competencias propias; en segundo lugar, en que el derecho comunitario o «derecho derivado» es directamente aplicable en el territorio de los Estados miembros y, en tercer lugar, en la peculiar estructura institucional de la Comunidad. Pasemos a examinar con más detalle estos tres aspectos de la especialidad comunitaria.

La creación de la CEE ha supuesto para los Estados miembros la cesión de parte de sus competencias que son ejercidas por la Comunidad. Esta cesión de competencias no existe, salvo excepción, en el resto de las Organizaciones internacionales que se basan en el principio de igualdad soberana de los Estados miembros (20) y de la competencia reservada en los asuntos internos (21).

Para algunos autores la cesión de competencias de los Estados miembros a la Comunidad supone una transferencia de soberanía. Así, MEDINA afirma:

«el principio de transferencia de soberanía de los Estados a las Comunidades es uno de los principios constitucionales del ordenamiento comunitario» (22).

Otros autores han negado que la transferencia de competencia a la CEE suponga una transferencia de soberanía, afirmando que el Tratado de Roma regula únicamente **certain areas of pooled powers** (23).

Tratar de pronunciarnos sobre una de estas dos posturas nos obligaría a plantearnos la difícil cuestión de la divisibilidad o indivisibilidad de la soberanía, problema que se sale de los límites de este trabajo. Baste destacar aquí que la CEE sustituye a los Estados miembros en ciertas parcelas de las relaciones internacionales, lo que no sucede con el resto de las Organizaciones internacionales.

La segunda razón que diferencia a la CEE de las Organizaciones internacionales es la aplicabilidad directa del derecho comunitario en el territorio de los Estados miembros. Esta aplicabilidad directa es la nota que diferencia al derecho comunitario del llamado «derecho interno de las Organizaciones internacionales». Esta diferencia ha sido puesta de manifiesto por MEDINA, que afirma:

«las Comunidades ofrecen la nota adicional de que su ordenamiento es algo más que "derecho interno", pues sus normas jurídicas no sólo obligan a los órganos comunitarios y a los Estados miembros, sino también a los ciudadanos de esos Estados miembros sin necesidad de ningún acto de recepción estatal» (24).

La aplicabilidad directa del derecho comunitario en el territorio de los Estados miembros supone que en ciertos sectores la actividad legislativa de la CEE sus-

(20) Artículo 2, párr. 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

(21) Artículo 2, párr. 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

(22) MEDINA, *op. cit.*, p. 112; en el mismo sentido PESCATORE, *op. cit.*, pp. 31 y 34 y ss.

(23) LEOPOLD, *op. cit.*, p. 55.

(24) MEDINA, *op. cit.*, p. 112.

tituye a la de los Estados miembros que no pueden dictar normas contrarias a las normas comunitarias. Esta sustitución de los Estados miembros por la Comunidad también se realiza respecto al exterior, por la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad en la conclusión de tratados internacionales. El párrafo segundo del artículo 228 del Tratado de Roma, afirma a este respecto:

«2. Los acuerdos concluidos en las condiciones arriba mencionados serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad y para los Estados miembros.»

De acuerdo con este precepto, la CEE tiene capacidad para concluir tratados sobre ciertas materias, que se convierten en obligatorios para los Estados miembros. Esta relación directa entre la conclusión de un tratado por la CEE y su obligatoriedad para los Estados miembros ha sido subrayada por el Tribunal de justicia en su dictamen de 26 de abril de 1977, en el que afirma:

«los efectos jurídicos del acuerdo para los Estados miembros derivan, según el artículo 228, párrafo 2 del tratado, exclusivamente de la conclusión de éste por la Comunidad» [25].

El hecho de que una Organización internacional concluya tratados internacionales es un hecho corriente en el mundo internacional de hoy. Sin embargo, los tratados concluidos por una Organización internacional no obligan jurídicamente más que a ésta y afectan sólo indirectamente a los Estados miembros. Por el contrario, la CEE tiene capacidad para concluir tratados que sí obligan directamente a los Estados miembros. Esta especialidad deriva, digámoslo una vez más, de la influencia del principio de integración sobre la actividad comunitaria.

La tercera diferencia entre la CEE y las Organizaciones internacionales es la distinta estructura institucional de aquélla y éstas. En general, en las Organizaciones internacionales, los órganos supremos son los que funcionan en base al principio de la representación de los intereses estatales. La especialidad de la CEE consiste en que los órganos que tienen un principio informador diferente al de la representación de los Estados tienen la misma importancia en la vida comunitaria que los órganos que sí están basados en dicho principio. Esto ha sido puesto de relieve por PESCATORE, que afirma a este respecto:

«la estructura comunitaria comporta, en efecto, aparte del Consejo que se parece todavía a los órganos internacionales representativos de Estados, tres instituciones que dan cuerpo, cada una, a valores y a fuerzas distintas: la Comisión como guardiana del interés común; el Parlamento como expre-

[25] Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2 du Traité CEE, «Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure», Avis de la Cour du 26 avril 1977, Recueil de Jurisprudence de la Cour, 1977, p. 756, att. 7.

sión de las fuerzas populares; el Tribunal de justicia, por fin, como garante de los valores jurídicos» (26).

Siguiendo a PESCATORE, cabe decir que con excepción del Consejo, el resto de los órganos comunitarios no tienen equivalente en los órganos de las Organizaciones internacionales. En efecto, tanto la Comisión como el Parlamento, como el Tribunal, se parecen más a órganos políticos o administrativos de un Estado que a los órganos de una Organización internacional. Veamos más detalladamente en qué consiste la especialidad de estos órganos.

La Comisión de las Comunidades es, de forma concurrente con el Consejo, el órgano ejecutivo de la CEE. Las competencias de la Comisión se concretan en su poder de decisión y de negociación, así como en su función vigilante del cumplimiento de las normas del Tratado de Roma. El poder de decisión de la Comisión no tiene relevancia respecto de las relaciones exteriores. Sin embargo, en este ámbito corresponde a la Comisión la negociación de los tratados que, una vez concluidos por el Consejo, serán obligatorios para los Estados miembros.

Además del poder de negociación de los tratados, la Comisión tiene un poder de vigilancia respecto al cumplimiento del derecho comunitario que se concreta en la capacidad de iniciar el procedimiento para comprobar una infracción del Tratado previsto por el artículo 169 del TCEE, y en la capacidad para impugnar la legalidad de los actos del Consejo prevista en el artículo 173 del mismo Tratado.

Estos procedimientos pueden ser utilizados para evitar el incumplimiento del Tratado en lo que se refiere a las relaciones exteriores. En este ámbito, y en lo que se refiere a la conclusión de tratados, la Comisión tiene también la capacidad de pedir al Tribunal de justicia que emita un dictamen sobre la compatibilidad de un tratado concluido por la Comunidad y el Tratado de Roma. En caso de que el dictamen del Tribunal sea negativo, el tratado en cuestión sólo puede entrar en vigor con las mismas formalidades que se requieren para la modificación del Tratado de Roma.

Si, como hemos visto, las competencias de la Comisión son mucho más amplias que la de la mayoría de los órganos de las Organizaciones internacionales, algo parecido podemos decir del Tribunal de justicia de las Comunidades. Si comparamos el Tribunal de justicia de las Comunidades con el TIJ, veremos que la naturaleza de uno y otro son muy diferentes. El TIJ, aunque es un órgano de las Naciones Unidas, no es un tribunal para la Organización, sino más bien un Tribunal que la Organización ofrece a los Estados como medio adecuado para la solución de disputas internacionales.

El TIJ apenas puede intervenir en la vida de las Naciones Unidas, dado que su función principal es resolver los contenciosos que los Estados quieran someterle. El TIJ sólo puede influir en la vida de las Naciones Unidas o de otras Organizaciones por medio de los dictámenes que le pueden ser solicitados tanto por la Asamblea General de las Naciones Unidas como por los órganos plenarios de otras Organizaciones internacionales. La influencia que el TIJ puede tener en la

(26) PESCATORE, *op. cit.*, p. 15.

vida de las Organizaciones internacionales a través de la emisión de dictámenes es muy escasa por el carácter esporádico y no vinculante de éstos.

Si el TIJ no es un Tribunal creado para la solución de los conflictos en el seno de la ONU, sino para la solución de cualquier conflicto internacional, no sucede lo mismo con el Tribunal de las Comunidades. La actividad del Tribunal *no puede* salir del ámbito comunitario, pero, sin embargo, dentro de este ámbito el Tribunal goza de importantes competencias.

La función del Tribunal de las Comunidades es la de garantizar «el respeto del derecho en la interpretación y aplicación» del Tratado de Roma. Para cumplir esta función, el Tribunal goza de las máximas competencias. Así, el Tribunal puede revisar las decisiones del Consejo y de la Comisión, puede comprobar la violación del Tratado cometida por un Estado o un órgano comunitario y puede juzgar sobre la compatibilidad entre un tratado concluido por la CEE y el Tratado fundacional de ésta. Las sentencias del Tribunal son obligatorias en el territorio de los Estados miembros de la CEE. De todas estas competencias cabe deducir que el Tribunal de las Comunidades se parece más a un Tribunal supremo de un Estado federal que a un Tribunal internacional.

La consecuencia que podemos deducir del análisis de las diferencias entre la CEE y las Organizaciones internacionales es que la personalidad de aquélla tiene más contenido que la de éstas. Dicho con otras palabras, la actividad de la CEE como actor de relaciones internacionales o como sujeto de Derecho internacional es *más importante que la de las Organizaciones internacionales* en las que, en general, su actividad en tanto que «arena» o «foro» es más importante que su actividad como actor o sujeto de Derecho internacional.

Como hemos dicho más arriba, que el contenido de la CEE sea cualitativamente más importante que el de las Organizaciones internacionales se debe a que la Comunidad está más influida por el principio de integración que las Organizaciones internacionales. Esta mayor influencia del principio de integración tiene, sin embargo, su reverso en el hecho de que los Estados miembros de la CEE tienen más influencia en la actividad de ésta de la que tienen *normalmente* los Estados miembros de una Organización internacional sobre la actividad de la misma. En efecto, la actividad de la CEE está presidida por la acción del Consejo, donde predomina la regla de la unanimidad. Por otra parte, el tratado fundacional de la CEE sólo puede ser modificado una vez que las modificaciones al mismo sean adoptadas de forma unánime por todos los Estados miembros, lo que no sucede en muchas Organizaciones internacionales cuyo tratado constitutivo puede ser modificado por mayoría.

La importancia de la regla de la unanimidad en la CEE implica de hecho la existencia de un derecho de veto de cada Estado miembro sobre la actividad comunitaria. Por otra parte, y como señala MEDINA, el Tratado de Roma ha sido modificado al amparo del **treaty-making power** de los Estados miembros, en lugar de darse cumplimiento a las cláusulas previstas en dicho tratado para su revisión (27). Esto ha sucedido de forma clara en el caso del Acuerdo de asociación

(27) MEDINA, *op. cit.*, p. 154.

con Grecia, que modificaba alguna de las reglas contenidas en el Tratado de Roma, sin que se considerase que éste debía ser modificado, toda vez que dicho Acuerdo de asociación fue concluido al mismo tiempo por la CEE y los Estados miembros de forma conjunta (28).

Si la modificación del Tratado de Roma, al amparo de **treaty-making power** de los Estados miembros implica una especie de subordinación de la CEE respecto a aquéllos, esta subordinación es aún más patente en el caso del llamado Acuerdo de Luxemburgo, mediante el cual el Consejo de la CEE modificaba, al menos de hecho, el alcance de la regla de la mayoría en la actividad de dicho Consejo.

Una vez analizada, en términos generales, la personalidad internacional de la CEE, parece que debemos plantearnos los problemas que suscita el contenido concreto de la misma. Para ello estudiaremos seguidamente dos problemas en los que la personalidad internacional de la CEE tiene una naturaleza más problemática. Esta son: la participación de la CEE en los tratados multilaterales y su participación en las Organizaciones internacionales.

IV. LA PARTICIPACION DE LA CEE EN LOS TRATADOS MULTILATERALES

Como vimos en el apartado segundo, si bien la capacidad de las Organizaciones internacionales para concluir tratados está admitida en principio por el Derecho internacional, la extensión de dicha capacidad es bastante restringida en la práctica.

Los tratados que normalmente concluyen las Organizaciones internacionales son acuerdos de colaboración con otras Organizaciones o con Estados y Acuerdos de sede. Además, las Organizaciones internacionales concluyen acuerdos necesarios para conseguir los objetivos para los que fueron creadas. En este campo, las Organizaciones internacionales concluyen acuerdos de tipo muy diverso, que van desde la ayuda al desarrollo hasta los acuerdos sobre inspección de instalaciones nucleares. Sin embargo, las Organizaciones internacionales no participan en los tratados multilaterales que establecen normas generales de Derecho internacional. Las Organizaciones internacionales tampoco participan en los acuerdos comerciales multilaterales, como son los concluidos en el marco del GATT o los **commodity agreements**.

Cabe decir que, respecto a los tratados multilaterales, las Organizaciones internacionales actúan como «marco» donde se concluyen dichos tratados, pero sin participar directamente en ellos. Esta afirmación no puede, sin embargo, aplicarse a la CEE, cuyo tratado fundacional prevé un amplio campo para sus relaciones exteriores.

La primera cuestión que se plantea respecto a la capacidad de la CEE para concluir tratados es la de la extensión de dicha capacidad. En el apartado anterior vimos cómo frente a una postura maximalista y una postura restrictiva, el Tribunal de justicia había impuesto una solución intermedia según la cual la capacidad de la CEE para concluir tratados se derivaba tanto de la atribución expresa del

(28) DUPUY, *op. cit.*, pp. 806 y ss.

TCEE como de las normas dictadas por los órganos comunitarios. En este sentido, el Tribunal ha afirmado en el asunto AETR:

«cada vez que, para la puesta en práctica de una política común prevista por el tratado, la Comunidad ha tomado disposiciones que instauran... reglas comunes, los Estados miembros ya no tienen derecho, bien actúen de forma individual o incluso colectivamente, a contratar con los Estados terceros obligaciones que afecten a estas reglas» (29).

Esta postura del Tribunal ha sido confirmada en varias decisiones posteriores (30). Sin embargo, en 1977 parece que el mismo Tribunal ha modificado su postura en el sentido de que para que la CEE tenga capacidad para concluir un tratado no hace falta que existan reglas comunes respecto al objeto de dicho tratado, sino que basta con la posibilidad de que dichas reglas puedan existir. En efecto, en su dictamen de 26 de abril de 1977, el Tribunal afirma:

«cada vez que en la más alta de las instituciones de la Comunidad, el derecho comunitario ha establecido competencias en el plano interno para realizar un objetivo determinado, la Comunidad está investida de la competencia para tomar los compromisos internacionales necesarios para la realización de este objetivo, incluso en ausencia de una disposición expresa a este respecto.

Esta conclusión se impone especialmente en todos los casos en que la competencia interna ha sido utilizada para adoptar medidas que se inscriben en la realización de las políticas comunes. Sin embargo, esta capacidad no está limitada a este caso. Si las medidas comunitarias internas son adoptadas con ocasión de la conclusión y de la puesta en vigor del acuerdo internacional... la competencia para obligar a la Comunidad vis-a-vis de los Estados terceros deriva no obstante de manera implícita de las disposiciones del tratado que establecen la competencia interna, siempre que la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional... sea necesaria para la realización de uno de los objetivos de la Comunidad» (31).

Como vemos, gracias a la interpretación judicial, es posible determinar desde el punto de vista comunitario en qué casos debe ser la Comunidad la que concluya un tratado multilateral y en qué casos los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica la inserción de la CEE en el mundo jurídico internacional no deja de plantear problemas, y ello por varias razones.

En primer lugar, los tratados multilaterales son concluidos, la mayoría de las veces, en el marco de las Organizaciones internacionales o en conferencias con-

[29] *Recueil* 1971, pp. 274-275, att. 17.

[30] Vid. *Cornelis Kramer et autres (demande de décision préjudicielle, formée par les Arrondissementsrechtbanken de Zwolle et d'Almkaar)*, «Ressources biologiques de la mer», *Recueil de jurisprudence de la Cour*, 1976, p. 1309, att. 20.

[31] *Recueil* 1977, p. 755, att. 3 y 4.

vocadas por dichas Organizaciones. El hecho de que la Comunidad no sea miembro de dichas Organizaciones, cualidad que retienen los Estados miembros, hace que la participación de la CEE en los tratados multilaterales sea muchas veces problemática (32).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que a veces se concluyen tratados multilaterales para modificar otros en los que la CEE no pudo participar, por ser anteriores a su existencia o, simplemente, al establecimiento de alguna de las competencias comunitarias. Hay que tener en cuenta que, según el artículo 234 del Tratado de Roma, respecto a los convenios concluidos con anterioridad a la en vigor de dicho Tratado, la Comunidad sucede a los Estados miembros en lo que se refiere a las obligaciones y derechos que entran dentro de la competencia comunitaria, pero la Comunidad no sucede a los Estados en la condición de parte del convenio de que se trate.

En tercer lugar, surge la dificultad de la delimitación de la competencia entre la Comunidad y los Estados miembros. Las normas que el Tratado de Roma contiene sobre la competencia de la CEE para concluir tratados, no son siempre claras. Ciertamente que en este punto la labor jurisprudencial ha dado criterios básicos, pero a pesar de la existencia de estos criterios no siempre es fácil trazar la línea divisoria entre la competencia comunitaria y la de los Estados miembros. Además, en muchos casos sucede que el objeto de un tratado afecta tanto a una competencia como a la otra.

Todas estas razones han tenido como resultado que en la mayoría de los casos la participación de la CEE en los tratados multilaterales se haya realizado de forma conjunta con la de los Estados miembros, dando lugar a los llamados «tratados mixtos».

Los tratados mixtos han supuesto de hecho una limitación del **treaty-making power** de la Comunidad. La práctica demuestra que, salvo en algunos casos, la CEE sólo presta su consentimiento definitivo a un tratado una vez que los Estados miembros ya lo han hecho. Sin embargo, y a pesar de su carácter equivoco, no es fácil que desaparezca la figura de los tratados mixtos. Esta figura conviene a los Estados terceros que ven acrecentada su seguridad jurídica por el hecho de la participación conjunta de la CEE y de los Estados miembros. Por otra parte, tampoco los Estados miembros han tratado de imponer en el mundo internacional su sustitución por la Comunidad. Esto ha sido subrayado por KOVAR, que afirma a este respecto:

«como Organizaciones de integración, las Comunidades deben poder proyectar su unidad interna en las relaciones internacionales. Para esto conviene que las Comunidades puedan, dentro de los límites de sus competencias, sustituir a los Estados miembros. Sin embargo, esta sustitución no implica necesariamente la eliminación de toda participación estatal. La pre-

(32) Vid. la opinión jurídica de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre «Conferencias sobre productos básicos. Conciliación de las normas de las Naciones Unidas sobre participación en dichas conferencias y los arreglos institucionales de la Comunidad Económica Europea sobre la negociación de acuerdos», Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1968, pp. 210-212.

sencia conjunta de la Comunidad y de los Estados es una situación conforme con los límites de la integración. Normal en sí misma, esta situación no suele ser causa de dificultad por el equívoco que permite mantener...

La Unión Soviética, así como otros Estados, se ha opuesto a la concesión a la Comunidad de un «status» que la asimile en las convenciones multilaterales a las partes contratantes estatales. Pero, al fin y al cabo, los Estados miembros de las Comunidades no se han mostrado tampoco dispuestos a desaparecer tras las Comunidades» (33).

A pesar de que la presencia conjunta de los Estados miembros y de la CEE es la que ha predominado, en algunos casos la CEE ha concluido, ella sola, tratados multilaterales. Esto ha sucedido en dos casos: el Acuerdo sobre el comercio internacional de textiles de 20 de diciembre de 1973, concluido en el marco del GATT, y el Acuerdo relativo a una norma sobre los gastos locales concluido en el marco de la OCDE. Precisamente con ocasión de la conclusión de este Acuerdo, la Comisión pidió al Tribunal de justicia un dictamen sobre si la Comunidad tenía competencia para concluir dicho Acuerdo y, en caso de respuesta afirmativa, si la competencia de la Comunidad era o no exclusiva.

La respuesta del Tribunal de justicia fue que la competencia para concluir el Acuerdo sobre los gastos locales era exclusiva de la Comunidad, excluyendo una competencia paralela de los Estados miembros (34).

Este dictamen es probable que signifique el comienzo de un proceso de consolidación de la competencia de la CEE para concluir tratados multilaterales. Esto ha sido puesto de manifiesto por LOUIS, cuando afirma:

«no se puede dejar de subrayar el interés del procedimiento de petición de dictamen previo, y sí lamentar que no se haya recurrido antes al mismo. Hasta aquí los desacuerdos sobre la extensión de la competencia comunitaria fueron zanjados por la conclusión mixta... Sin duda, tales prácticas hubieran sido menos frecuentes si el Tribunal hubiera tenido la ocasión de pronunciarse antes... sea lo que fuere, la Comisión encuentra en el dictamen no sólo... una confirmación de su posición jurídica, sino también una base sólida para desempeñar su papel de guardián del Tratado frente a los Estados que no respetan las competencias comunitarias» (35).

La idea de LOUIS, sobre la influencia futura de este dictamen, parece correcta. Precisamente es, en 1975, cuando la Comisión ha entablado el procedimiento de comprobación de una infracción contra Bélgica, Francia y la República Federal Ale-

(33) KOVAR. «La participation des Communautés Européennes aux conventions multilatérales», AFDI, 1975, pp. 904-905.

(34) Avis de la Cour du 11 novembre 1975 rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du Traité CEE, Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1975, pp. 1364-1365.

(35) LOUIS. «La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975». Revista de Instituciones Europeas, 1977, p. 25.

mana por haber firmado, estos tres Estados, la Convención que instituye un Código de conducta de las conferencias marítimas sin subordinar la firma de dicha Convención a una acción común (36). Además, en 1977, la Comisión ha vuelto a utilizar el derecho que le concede el artículo 228 del TCEE, de pedir un dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado de Roma (37).

A pesar de que la práctica de los tratados mixtos puede considerarse como poco satisfactoria desde el punto de vista comunitario, cabe decir con KOVAR que hasta ahora la CEE «ha podido participar en condiciones aceptables en la negociación de los acuerdos multilaterales y, con ciertas restricciones, en su conclusión» (38). Sin embargo, y como señala dicho autor, es en la participación en los órganos de gestión creados por los **commodity agreements** donde la Comunidad ha encontrado mayores problemas. Este problema lo examinaremos a continuación de forma conjunta con el de la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales.

V. LA PARTICIPACION DE LA CEE EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Como hemos dicho en el párrafo anterior, en este apartado vamos a estudiar la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales, interpretando este término en un sentido muy amplio, pues incluiremos la participación de la CEE en los órganos creados por algunos tratados multilaterales como el GATT y los **commodity agreements**.

La CEE mantiene relaciones con un gran número de Organizaciones internacionales que se concretan en acuerdos de colaboración o acuerdos de trabajo. Estos acuerdos prevén normalmente el intercambio de documentos e información, la celebración de consultas y las modalidades de participación en reuniones de trabajo. La necesidad de este tipo de relaciones se justifica por la necesidad de información que tiene la Comisión para cumplir correctamente su derecho de iniciativa respecto al Consejo.

Las relaciones entre la CEE y las Organizaciones basadas en los acuerdos de cooperación no se diferencian de las relaciones que mantienen un gran número de Organizaciones internacionales entre sí. Cabría plantear, sin embargo, si la CEE no debería tener una participación en las Organizaciones internacionales de un contenido mayor que el del intercambio de información. Esta diferencia entre las relaciones entre Organizaciones internacionales y las relaciones entre éstas con la CEE parece que podría apoyarse en el carácter específico de la Comunidad.

El Tratado de Roma no es muy explícito respecto a la participación de la Comunidad en las Organizaciones internacionales. Los artículos 229 a 231 prevén

(36) Sobre el desarrollo de este procedimiento, ver *Bulletin des Communautés Européennes*, 1975, número 7/8, pp. 67-68; 1976, núm. 11, pp. 53-55; 1977, núm. 9, p. 43; 1977, núm. 12, p. 72; 1978, número 6, pp. 59-60.

(37) Ver nota (25).

(38) KOVAR, *op. cit.*, p. 905.

que la Comisión y la Comunidad mantendrán «relaciones oportunas» con una serie de Organizaciones internacionales. Además, el artículo 116 prevé que los Estados miembros adoptarán, en lo posible, una acción conjunta en las Organizaciones internacionales cuando las cuestiones debatidas revistan particular interés para el *mercado común*. Sin embargo, cabe pensar que los artículos 116 y 229 a 231 del TCEE no son los únicos aplicables a la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales y que esta participación puede basarse también en el artículo 228 del Tratado.

El artículo 228, párrafo 1 del Tratado de Roma, prevé la participación de los órganos comunitarios en la negociación y la conclusión de los acuerdos internacionales cuyo contenido entre dentro de la competencia comunitaria. Interpretando este artículo, el Tribunal de justicia ha afirmado que el término «acuerdo» debe interpretarse en el más amplio sentido. Así, en su dictamen de 11 de noviembre de 1975, el Tribunal afirma:

«al referirse a un "acuerdo", el artículo 228, párrafo primero, sección segunda del Tratado utiliza este término en un sentido general para designar cualquier compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que tenga fuerza obligatoria, cualquiera que sea la calificación formal» (39).

Parece que de la afirmación del Tribunal es lícito decir que las instituciones comunitarias deben estar presentes en las Organizaciones internacionales cuando en el seno de éstas se negocien acuerdos internacionales o se tomen decisiones que entren dentro de la competencia comunitaria. Esto ha sido reconocido por KOVAR, que comentando el dictamen del Tribunal arriba citado, afirma:

«en primer lugar, tenemos derecho a considerar que las competencias reconocidas a la Comunidad en materia de conclusión de acuerdos internacionales son válidas también para los actos creadores de obligaciones y, especialmente, para las decisiones de las Organizaciones internacionales... En consecuencia, la Comunidad debe estar en condiciones de participar en la elaboración de estos instrumentos en el seno de las instituciones internacionales» (40).

Si desde el punto de vista comunitario parece que puede afirmarse la necesidad jurídica de la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales, esta participación plantea muchos problemas. Estos se plantean aún con más agudeza en el caso de las Organizaciones internacionales que en el caso de los tratados multilaterales, pues en este caso la participación de la Comunidad puede negociarse en el momento de su redacción, lo que no sucede en el caso de las Organizaciones internacionales cuyos tratados fundacionales son anteriores a la creación de la Comunidad.

(39) *Recueil*, 1975, p. 1360.

(40) KOVAR, *op. cit.*, p. 920.

Las Organizaciones internacionales están basadas en la participación y la cooperación de los Estados miembros. La forma básica de participación en las Organizaciones internacionales es la adquisición de la cualidad de miembro. Las Organizaciones internacionales no conocen otra participación plena que la que se deriva de la condición de miembro. Sin embargo, como la realidad internacional es más amplia que la realidad estatal, las Organizaciones internacionales han previsto la posibilidad de que entidades distintas de los Estados participen en las Organizaciones, no como miembros, sino como observadores.

Las Organizaciones internacionales han concedido, algunas veces, el «status» de observador a Estados. Sin embargo, el «status» de observador ha tenido para los Estados, en general, un mero carácter provisional hasta la desaparición de los obstáculos existentes para una participación plena. Las Organizaciones han concedido también el «status» de observador a algunos Movimientos de liberación nacional. Esta concesión no significa tanto la admisión de dichos Movimientos a la participación en las actividades de las Organizaciones como la legitimación por parte de éstas de una lucha anticolonial. Por último, las Organizaciones internacionales han concedido el «status» de observador a otras Organizaciones internacionales con objeto de posibilitar la colaboración entre Organizaciones.

Desde la creación de la CEE, los órganos comunitarios han tratado de conseguir para la Comunidad el «status» de observador en todas aquellas Organizaciones internacionales cuya actividad tiene relación con las competencias comunitarias. La CEE ha conseguido el «status» de observador en multitud de Organizaciones internacionales, proceso que ha culminado con la concesión de dicho «status» por la Asamblea General de las NU en 1974 (41). Al adquirir el «status» de observador, de alguna manera la CEE ha quedado asimilada a las Organizaciones internacionales clásicas, lo que no es totalmente lógico desde el punto de vista comunitario.

Podríamos preguntarnos si el «status» de observador es suficiente para el desarrollo de la actividad comunitaria en las Organizaciones internacionales. La respuesta a esta pregunta debe ser positiva y negativa al mismo tiempo.

Por una parte, el «status» de observador permite a la CEE participar en las discusiones y en las negociaciones que se realizan dentro de las Organizaciones internacionales. Sin embargo, el «status» de observador no permite participar en los procesos de decisión, ya que la condición de observador no da derecho al voto. Además, la concesión del «status» de observador a la Comunidad es como un techo que ésta no puede traspasar. La Comunidad es, por tanto, en las Organizaciones internacionales un sujeto de segunda categoría frente a sus Estados miembros que son los que participan plenamente en las Organizaciones.

En realidad, el problema de la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales no tendrá una solución positiva mientras los Estados miembros no estén dispuestos a desaparecer tras la Comunidad. Hay que tener en cuenta que, igual que sucede con los tratados mixtos, la presencia en las Organizaciones internacionales de la CEE se realiza de forma conjunta con la de los Estados

(41) Resolución 3208 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 11 de octubre de 1974.

miembros y que en la medida que la participación de éstos se mantenga, la CEE no podrá participar plenamente en las Organizaciones internacionales.

Como señala KOVAR, en el único caso en que la CEE no ha tenido problemas de participación ha sido en las actividades desarrolladas en el marco del GATT. Aquí la delegación comunitaria ha ido sustituyendo progresivamente a la de los Estados miembros, llegándose a la situación actual en la que la actividad de los Estados miembros que son Partes contratantes del GATT ha desaparecido prácticamente, siendo sustituida por la participación comunitaria (42).

Sin embargo, si exceptuamos el caso del GATT, la participación comunitaria se superpone a la de los Estados miembros. Esto es cierto incluso en Organizaciones como la OCDE o como el FIDA, cuyos estatutos prevén y facilitan la participación comunitaria. En efecto, el Protocolo adicional número 1 de la Convención relativa a la OCDE, prevé que la Comisión de las Comunidades participe de pleno derecho en los trabajos de la Organización. En cuanto al FIDA, la sección primera del artículo tres de su instrumento constitutivo prevé la cualidad de Miembro para «cualquier agrupación de Estado cuyos miembros le hayan delegado poderes en las esferas que son competencia del Fondo».

Tanto en el caso del FIDA como de la OCDE, la Comunidad pudo conseguir que se admitiera su participación por ser Organizaciones creadas con posterioridad a la Comunidad. Sin embargo, aunque en dichas Organizaciones la Comunidad participa de pleno derecho, su actividad sigue presidida por la acción de los Estados miembros, limitándose la CEE a tratar de coordinar la actividad de sus miembros cuando ello es posible.

Como vemos, la participación de la CEE en las Organizaciones internacionales se ha enfrentado con la dificultad de que éstas reconozcan la participación conjunta de las CEE y de sus Estados miembros. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de los órganos creados para la aplicación y la ejecución de algunos tratados multilaterales que han reconocido plenamente la especialidad comunitaria. Entre éstos casos cabe citar la Convención de Barcelona, para la protección del Mar Mediterráneo contra la polución y la Convención de París, para la prevención de la polución marina de origen telúrica. El artículo 19 de ambas convenciones prevé el ejercicio del derecho de voto por parte de la CEE en los órganos creados por dichos tratados, en las materias que son competencia de la Comunidad. En estos casos, la CEE tiene un número de votos igual al de los Estados miembros de la misma.

Una situación igualmente satisfactoria, desde el punto de vista comunitario, la encontramos en el caso del Acuerdo internacional sobre el trigo de 1971, en cuyo Consejo es la CEE la que goza de un cierto número de votos en sustitución de los Estados miembros. En otros casos, como el Acuerdo sobre el estaño de 1975 y el Acuerdo sobre el café de 1976, la CEE, aunque es parte en dichos Acuerdos, no goza del derecho de voto, pero sí tiene el derecho de votar agrupando los votos de los Estados miembros. Por el contrario, el Acuerdo sobre el cacao de 1975, la Convención de Kyoto sobre la armonización de los regímenes adua-

(42) KOVAR, *op. cit.*, p. 904.

neros y la Convención TIR niegan expresamente el voto a las Organizaciones internacionales o las uniones aduaneras que son parte de dichos tratados.

Cabe, por último, plantearse si, aparte de la dificultad que existe en el mundo internacional para reconocer el fenómeno comunitario, la estructura de la CEE es apta para actuar en dicho mundo internacional. Como hemos visto más arriba, la participación de la Comunidad en las Organizaciones internacionales, entendiendo este término en el sentido más amplio, está basada en el artículo 288 del TCEE. Este artículo concede a la Comisión la capacidad para negociar acuerdos y al Consejo la capacidad para concluirlos. Esto da lugar a que las delegaciones comunitarias estén constituidas según la modalidad de la representación bicéfala, es decir, engloben tanto a representantes de la Comisión como del Estado que ejerce la presidencia del Consejo de las Comunidades. Estas delegaciones comunitarias pueden tener dificultad para aceptar decisiones en el marco de las Organizaciones internacionales, por el hecho de que la capacidad para obligarse en nombre de la CEE, según el artículo 288 antes citado, corresponde exclusivamente al Consejo. Por esta razón, y a pesar de que en las delegaciones comunitarias se incluyen representantes del Estado que ejerce la presidencia del Consejo, es fácil que en muchas ocasiones la delegación comunitaria no pueda otorgar su consentimiento de forma definitiva hasta que tenga lugar la reunión preceptiva del Consejo. Además, en el momento actual no parece fácil que el Consejo pueda dar poderes a la delegación comunitaria para que ésta pueda obligar a la Comunidad de forma definitiva.

Como vemos, y con esto concluimos, la participación de la CEE en el mundo internacional se ve dificultada tanto por la rigidez de éste como por los equívocos existentes dentro del mundo comunitario. Estos equívocos seguirán existiendo en la medida en que los Estados miembros y la Comunidad participen en el mundo internacional de forma conjunta. Si en lo que se refiere a la conclusión de tratados suele conseguirse, con mayor o menor dificultad, la coordinación entre los Estados miembros y la CEE, esto no sucede, en muchos casos, en las Organizaciones internacionales, donde con relativa frecuencia puede comprobarse una disparidad de criterios y de actuación entre los Estados miembros, y entre éstos y la Comisión.

NOTAS

