

# LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA CONTRIBUCIÓN AL DEBATE SOBRE SU PERSONALIDAD JURÍDICA A LA LUZ DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Por ALICIA CEBADA ROMERO \*

## SUMARIO:

I. LA CARACTERIZACIÓN DE LA UE COMO UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.—II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UE: ELEMENTOS PARA EL DEBATE: 1. EL *IUS CONTRAHENDI* DE LA UE.—III. LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LAS CCEE.

Desde que el Tratado de Maastricht dio a luz a la Unión Europea (UE) se ha tratado de definir a la *criatura* sin que por el momento se haya llegado a una determinación indiscutida de su naturaleza jurídica<sup>1</sup>. El tema

---

\* Profesora Ayudante Doctor. Área de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III Madrid.

<sup>1</sup> Se han utilizado las más variadas imágenes para describir la Unión Europea: «constitutional chaos», «a house with a kind of Gaudi structure, which is half built», «a work in progress, suddenly abandoned by its builders», «a French gothic cathedral». BLOKKER, N. M; HEUKELS, T., «The European Union: Historical Origins and Institutional Changes»; en HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 21. Todas estas imágenes tienen en común una cosa, que reflejan lo intrincado de la naturaleza de la Unión. Véanse también: DE WITTE, Bruno, «The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek temple or french gothic cathedral?», en HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel, *The Euro-*

de la naturaleza de la UE resulta especialmente pertinente ahora que se están desarrollando los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa, en cuyo marco los Grupos III y VII han presentado sus respectivos Informes finales sobre «Personalidad Jurídica» y «Acción Exterior»<sup>2</sup>.

En este trabajo vamos a abordar el tema de la naturaleza jurídica de la Unión Europea, centrándonos en tres cuestiones: su caracterización como una organización internacional, su personalidad jurídica y su relación con las Comunidades Europeas (en adelante CCEE)<sup>3</sup>. Se hará especial hincapié en el tema de la personalidad jurídica internacional de la Unión, y más concretamente en el *ius contrahendi* que el artículo 24 TUE reconoce a la UE, con el objeto de contribuir a un debate científico sobre una cuestión tratada recientemente en las páginas de esta revista<sup>4</sup>.

## I. LA CARACTERIZACIÓN DE LA UE COMO UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Hoy no se puede dudar de que la Unión Europea es un actor internacional. En efecto, la Unión opera en la sociedad internacional hasta el punto de que, con base en el artículo 24 TUE, ha llegado a celebrar auténticos acuerdos internacionales. A esta prueba se pueden añadir otras como por ejemplo el hecho de que sea en el marco de la UE dónde se decide la imposición de sanciones contra terceros Estados, a veces en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>5</sup>, y otras

---

pean..., op. cit., p. 64); ISAAC, Guy, «Le pilier communautaire de l'Union Européenne, un pilier pas comme les autres», en *Cahiers de Droit Européen*, 2001, n.º 1-2, p. 89 o GORMLEY, Laurence W., «Reflections on the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam», en O'KEEFFE, D; TWOMEY, P., *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Oxford-Portland Oregon, 1999, p. 57.

<sup>2</sup> CONV 305/02, de 1 octubre de 2002; CONV 459/02, de 16 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Desde la extinción del Tratado CECA, sólo subsisten la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

<sup>4</sup> Cf. FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, «La subjetividad internacional de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 11, Enero/Abril, 2002, pp. 85-112.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo, la Posición común del Consejo, de 11 de enero de 2002, relativa a la prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona (DO L 10 de 12/1/2002, p. 81).

veces de manera autónoma<sup>6</sup>. La UE está incluso construyendo una Política Europea de Seguridad y Defensa que contempla el desarrollo de las capacidades necesarias para llevar a cabo intervenciones militares de gestión de crisis. La presencia internacional de la UE llega hasta el punto de materializarse en aquellos foros en los que técnicamente no debía figurar. Es el caso de la OMC, en donde se hacen continuas referencias a la UE, por ejemplo en el marco del mecanismo de revisión de las políticas comerciales. Se podría sostener también que este tipo de referencia a la Unión Europea vendría a cuestionar la premisa de la que hemos partido —la UE es un actor internacional— ya que, en estos casos, con la denominación Unión Europea se está aludiendo al conjunto formado por la CE y sus Estados miembros. Esta utilización del término tendría sentido si la Unión Europea no fuera un actor internacional autónomo con respecto a sus Estados miembros o a la propia CE, pero esto no es así por lo que se trata de una utilización *impropia* del término.

Sin entrar todavía en el análisis de la posible subjetividad internacional de la UE podemos tratar de encajar a este ente en una de las categorías de actores internacionales existentes. La que a primera vista se adecua mejor a sus características sería la que comprende a las organizaciones internacionales, aunque desde sectores muy autorizados de la doctrina se sostiene que la Unión Europea no es propiamente una organización internacional<sup>7</sup>. Otros autores la sitúan entre las categorías de Estado y Organización Internacional<sup>8</sup>. Es cierto que la Unión Europea presenta particu-

<sup>6</sup> Posición común del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Zimbabue (DO L 50 de 2002, pp. 1-3). En la posición común se hace referencia al agotamiento del trámite de consultas previas regulado en el artículo 96 del Acuerdo de asociación ACP-CE. En este caso se impusieron sanciones por violación de la cláusula democrática recogida en el mencionado acuerdo de asociación. Las medidas concretas aparecen establecidas en el Reglamento (CE) n.º 310/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002 (DO L 50 de 21/02/2002 pp. 4-12).

<sup>7</sup> PLIAKOS, «La nature juridique de l'Union Européenne», 22, *RTDE*, 1993, pp. 187 y 213; TESAURO, *Diritto comunitario*, Padua, 1995, pp. 12-13; LENAERTS y VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union* Londres: Sweet & Maxwell, 1999, 717 pp, en particular pp. 608 y ss.

<sup>8</sup> SIMON, Denys, *Le système juridique communautaire*. Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 60. ORTEGA KLEIN, Andres dice que «La UE, quizás la aportación más original del siglo XX por parte de Europa a las formas políticas, es un ser extraño [...]. No es, ni previsiblemente será un Estado federal ni confederal». «Una Europa posible», en *Revista de Derecho de la UE*, 2001, n.º 1, p. 122.

laridades que la diferencian del resto de organizaciones internacionales existentes, pero la cuestión es si estas peculiaridades tienen la suficiente entidad como para hacer imposible su caracterización como una organización internacional. Lo cierto es que las organizaciones internacionales no siguen un modelo uniforme, antes bien existe un abanico muy amplio de organizaciones y precisamente su diversidad complica la tarea de definir a esta categoría de sujetos internacionales. De hecho las características concretas de una organización internacional vienen establecidas en su Tratado constitutivo, por lo que siempre será necesario un estudio pormenorizado de este último para establecer una definición completa de una organización internacional<sup>9</sup>. Para superar esta dificultad se opta por una definición construida sobre la base del esqueleto común que se encuentra bajo la piel de cualquier organización internacional y que está compuesto por los siguientes elementos:

- Un tratado internacional como instrumento constitutivo
- Una estructura institucional propia y permanente
- Una voluntad autónoma
- Gestión de un interés común a los Estados miembros<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Sobre la base de esta característica de las OOII parte de la doctrina niega la existencia de un Derecho de las Organizaciones Internacionales y habla, en cambio, de los Derechos de las Organizaciones, cada una tendría su Derecho propio del que la pieza fundamental sería precisamente el Tratado constitutivo. REUTER, «Principes de droit international public», en *Recueil des Cours. Académie de Droit International*, 1961, Tomo II, n.º 103, pp. 525-526. Actualmente no cabe duda de que se ha ido consolidando un Derecho de las OOII. Un paso reciente en este sentido ha sido la inclusión, el 8 de mayo de 2002, del tema de la responsabilidad internacional de las OOII en el programa de trabajo de la CDI. Se ha nombrado relator a Giorgio Gaja y el Grupo de trabajo ha presentado su primer Informe sobre la cuestión (A/CN.4/L.622) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G02/619/05/PDF/G0261905.pdf?OpenElement>. El Grupo de trabajo es consciente de los límites que la diversidad de OOII impone a la existencia de un Derecho común, admitiendo que podría ser necesario «to devise specific rules for different categories of international organizations». Sobre el Derecho de las OOII véanse los siguientes manuales: DÍEZ DE VELASCO, M. [et al], *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1999, 361 pp; DUPUY, R.-J., *Manuel sur les organisations internationales*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 967 pp.; AMERASINGHE, C. F., *Principles of the institutional law of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 519 pp.; SCHERMERS, H. G., *International Institutional Law: unity within diversity*. La Haya: Martinus Nijhoff, 1997, 1305 pp.

<sup>10</sup> La gestión de un interés común a todos los Estados miembros es precisamente el motivo que está detrás de la creación de la organización internacional. Se rela-

No todos estos elementos están presentes en la Unión Europea con la misma claridad. Sí resulta cierto que ha sido constituida a través de un tratado internacional celebrado entre Estados, el Tratado de la Unión Europea, que en su artículo 1 proclama que *los Estados crean la Unión*. No obstante y a pesar del carácter exclusivamente interestatal de la Unión Europea, lo cierto es que en el propio TUE se reconoce que hay otras organizaciones internacionales (las comunitarias) que constituyen su esencia, pues la UE encuentra en ellas su fundamento (Artículo 1). Por lo tanto, también hay una *participación* en la Unión Europea de otras organizaciones internacionales, organizaciones que además, al menos formalmente, conservan su propia personalidad jurídica pues se mantienen en los Tratados constitutivos comunitarios las disposiciones en las que se proclama dicha subjetividad. Las CCEE, sin embargo, no son partes en el Tratado constitutivo de la UE, no se trata por tanto de una participación de las CCEE en la UE basada en una *ratificación*<sup>11</sup>, por parte de las primeras, del Tratado constitutivo de la segunda<sup>12</sup>. No obstante, tenemos que poner buen cuidado para no inferir conclusiones precipitadas de la asimetría en la participación de los Estados y de las Comunidades Europeas en la Unión Europea. Aunque las Comunidades no sean Partes en el TUE su peso en la UE es decisivo<sup>13</sup>.

ción con una de las características que, en opinión de Barberis, distingue a la misma de otros sujetos de Derecho internacional: la titularidad de una competencia funcional. BARBERIS, Julio A., «Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale», en *Recueil des cours, Académie de Droit International*, 1983, Tomo I, 179, p. 219. J. M. SOBRINO HEREDIA habla de la gestión «de intereses colectivos». «Las Organizaciones Internacionales. Generalidades», en DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones...*, op. cit., p. 41.

<sup>11</sup> En realidad, el término «ratificación» está reservado a la manifestación del consentimiento realizada por un Estado. En el caso de las organizaciones internacionales, en rigor, se debería utilizar la expresión: «acto de confirmación formal» (Artículo 11 de la Convención de Viena de 1986). Sin embargo, como bien dice Manin: «l'effet pratique est à peu près nul puisque l'expression du consentement par un «acte de confirmation formelle» correspond exactement à la même procédure que la 'ratification'». MANIN, P., «La Convention de Vienne sur le Droit des Traités entre Etats et Organisations Internationales ou entre Organisations Internationales», en *Annuaire Français de Droit International*, 1986, XXXII, p. 46

<sup>12</sup> Tampoco se ha seguido el modelo de los organismos especializados que forman parte de lo que se denomina *sistema de Naciones Unidas* en virtud de acuerdos celebrados, sobre la base del artículo 63 de la Carta, entre la propia Organización de Naciones Unidas y cada una de las mencionadas Organizaciones especializadas.

<sup>13</sup> EVERLING, Ulrich, «Reflections on the structure of the European Union», en *CMLR*, 1992, 29, p. 1059.

La segunda característica definidora de una organización internacional es la existencia de una estructura institucional propia y de carácter permanente. Se trata de una característica cuya presencia en la UE puede resultar más discutida. Ciertamente se podría llegar a sostener que ésta carece de un sistema institucional propio, ya que se vale del arsenal institucional de las CCEE que al poner a disposición de la UE su aparato institucional se erigen —en palabras de Guy ISAAC— en el *pilar logístico* de ésta<sup>14</sup>. Sin embargo, lo cierto es que en el artículo 3 del TUE el marco institucional único se atribuye a *la Unión*, y cuando en el artículo 2 TUE se exponen los objetivos a cuya consecución debe ir dirigida la actuación de las Instituciones se habla de *objetivos de la Unión*. De entre todas las Instituciones que integran el denominado marco institucional único, el Consejo Europeo<sup>15</sup> es la única que no tiene un origen comunitario<sup>16</sup>. Esta Institución<sup>17</sup> también actúa en el marco de los Tratados comunitarios aunque en éstos las referencias al Consejo Europeo son muy escasas<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> ISAAC, Guy, «Le pilier communautaire de l'Union Européenne, un pilier pas comme les autres», en *Cahiers de Droit Européen*, 2001, n.º 1-2, p. 49.

<sup>15</sup> Sobre el Consejo Europeo se puede ver: GLASNER, Hans-Joaquim, «The European Council», en *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of Henry G. Schermers*, Vol. II. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 101-115. LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «El Consejo Europeo», en MANGAS MARTÍN, A; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos: Madrid, 2002, 3.ª ed. p. 86 y ss. Del mismo autor, «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *RIE*, 1984-2, pp. 417 y ss. TAULEGNE, B., *Le Conseil Européen*, Paris, 1993.

<sup>16</sup> DE WITTEL, Bruno. *The Pillar Structure...* op. cit., p. 60; ISAAC, Guy, *Le pilier...*, op. cit., p. 49. GLAESNER opina que el Consejo Europeo sí se podría considerar como una Institución comunitaria. Se basa en que de acuerdo con el artículo 146 TCE, el Consejo de la Unión Europea está compuesto de representantes de los Estados miembros, para considerar que cuando el Consejo Europeo actúa como institución comunitaria se debe considerar como tal. Podemos estar de acuerdo con GLAESNER en que el Consejo Europeo puede actuar como Institución comunitaria, pero en ningún caso con la remisión que hace al artículo 146 y sobre la base de la cual parece considerar al Consejo Europeo como una formación más del Consejo de la UE. Esta equiparación no puede hacerse pues se excluiría a uno de los integrantes del Consejo Europeo: el presidente de la Comisión Europea. GLAESNER, Hans-Joaquim, *The European Council...*, op. cit., p. 105.

<sup>17</sup> Artículo 4 TUE

<sup>18</sup> Artículos 99.2, 113.3 y 128.1, 128.2 y 128.5 TCE. En relación con estas disposiciones dice el profesor LIÑÁN: «Lógico es, también, que se evite después otorgarle funciones específicas allí donde levantaba los mayores recelos, es decir, en el

A diferencia de lo que ocurre con el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, la Comisión, el TJCE y el Tribunal de Cuentas sí tienen un origen comunitario. Son una aportación o un «préstamo»<sup>19</sup> realizado por las Comunidades a la Unión.

En estas condiciones ¿se puede hablar de una estructura institucional propia de la UE? Lo cierto es que las Instituciones de origen comunitario cuando actúan en los ámbitos competenciales propios de la Unión Europea desempeñan un papel totalmente distinto del que les corresponde en el área comunitaria y con reglas del juego diferentes<sup>20</sup>. Esta realidad aparece reconocida expresamente por el artículo 5 TUE que distingue los ámbitos comunitarios —en los que la actuación institucional queda sometida a los correspondientes tratados— de los ámbitos intergubernamentales<sup>21</sup>. La labor que se asigna a la Comisión en el área comunitaria, donde tiene derecho exclusivo de iniciativa legislativa<sup>22</sup>, se distingue netamente del papel que corresponde a la misma Institución en el desarrollo de las competencias específicas de la Unión Europea. En el marco de la PESC, por ejemplo, recordemos que la Institución que resulta investida con el

---

ámbito de las competencias comunitarias. Ésta es la razón que explica, a nuestro juicio, la generalidad de la formulación de sus funciones y la ubicación de las disposiciones que las recoge. También explica que en el ámbito comunitaria se haga referencia expresa al Consejo Europeo cuando se le reconocen funciones generales como receptor de informes o estructura de deliberación de conclusiones generales (art. 99.2 TCE) o se le incluye entre los destinatarios de los informes del BCE (arts. 113.3 y 128.1, 2 y 5 TCE). Sin embargo, cuando se le han querido otorgar funciones específicas, con el fin de evitar las críticas de que fuera objeto, se hace referencia al Consejo en su «formación de Jefes de Estado o de Gobierno» (arts. 121.2, 3 y 4 y 122.2 TCE)». MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones...*, op. cit. p. 94. Las referencias al Consejo de la UE en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno no deben interpretarse como referencias al Consejo Europeo en sentido estricto.

<sup>19</sup> ISAAC, G., *Le pilier...*, op. cit., pp. 52 y ss.

<sup>20</sup> DE WITTE, Bruno, *The Pillar Structure...*, op. cit., p. 52.

<sup>21</sup> MENGOZZI, Paolo, *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2000, p. 69.

<sup>22</sup> El Título IV del TCE establece una excepción temporal (hasta el 1 de mayo de 2004) a este derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión, pues se prevé que hasta esa fecha habrá de compartir esta prerrogativa con los Estados. Es una de las limitaciones de la «comunitarización» que obró el Tratado de Amsterdam de las cuestiones de inmigración, asilo y refugio que se incluían como áreas de «interés común» en el Título VI del TUE. En cualquier caso se trata de una limitación transitoria.

poder para definir las orientaciones generales es el Consejo Europeo. El artículo 27 del TUE define el papel de la Comisión en el ámbito de la PESC en términos de simple asociación y aunque el artículo 22.1 TUE le confiere cierto poder de iniciativa, en ningún caso se reviste de carácter exclusivo<sup>23</sup>. La diferencia entre el peso que se otorga a la Comisión en los ámbitos competenciales de la UE con respecto al que tiene en los ámbitos competenciales comunitarios se refleja, por ejemplo, en la celebración de acuerdos internacionales. Cuando éstos se celebran por la UE, sobre la base del artículo 24 TUE, no se prevé ninguna participación de la Comisión Europea, en claro contraste con lo que ocurre en el área comunitaria donde la Comisión se encarga de la negociación de los acuerdos internacionales.

Lo mismo sucede con el PE, cuyo margen de actuación en lo que se refiere a la acción de la UE, es deliberadamente reducido<sup>24</sup>. Únicamente por vía indirecta el PE ha conseguido hacerse con cierto protagonismo. En efecto como autoridad presupuestaria, y puesto que los gastos operativos en los que se incurre en el desarrollo de los Títulos V y VI del TUE corren —salvo circunstancias excepcionales<sup>25</sup>— a cargo del presupuesto comunitario y se consideran además como no obligatorios, el PE tiene la última palabra en lo que concierne a su aprobación. Por otro lado el procedimiento de adopción de decisiones en el seno del Consejo es diferente según que éste actúe en el marco de la Unión o en el comunitario. También el rol del TJCE es mucho más limitado en los ámbitos competenciales propios de la UE<sup>26</sup>.

Las diferencias son tan evidentes que se podría llegar a decir que el marco institucional único sólo existe formal o nominalmente. Tal y como ponen de relieve BLOKKER y HEUKELS, lo esencial de este marco institucional se construyó sobre la base del ofrecimiento de las Instituciones co-

<sup>23</sup> Aquí el carácter compartido de la competencia de iniciativa no tiene carácter temporal, como ocurría en el ámbito del Título IV del TCE.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., «La Unión Europea y su Política exterior y de seguridad», en *RIE*, Vol. 20, 1993, n.º 3, pp. 783-784.

<sup>25</sup> Artículos 28 y 41 TUE. Se exceptúan los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. A los gastos que corren a cargo del presupuesto comunitario se les aplica el procedimiento presupuestario regulado en el TCE. Sobre esta comunitarización de los pilares intergubernamentales por la vía presupuestaria, véase ISAAC, Guy, *Le pilier...*, op. cit., pp. 59 y ss.

<sup>26</sup> Artículo 46 TUE



munitarias a los pilares intergubernamentales<sup>27</sup>. ISAAC sostuvo que esta situación da lugar a un desdoblamiento funcional o, si tenemos en cuenta que hay tres pilares, a un «*détriement fonctionnel*», lo que significa, a su juicio, «que ces attributions extracommunautaires seront exercées selon des procédures diversifiées, qui s'éloignent plus ou moins du modèle communautaire au profit du modèle intergouvernemental»<sup>28</sup> Las Instituciones no solo actúan con arreglo a diferentes procedimientos en función del pilar en el marco del que desarrollen su actuación sino que incluso el Derecho derivado de las Instituciones tiene características diferentes dependiendo de si se ha elaborado en el pilar comunitario o en los intergubernamentales. Resulta, por tanto, que las Instituciones producen órdenes jurídicos diferentes según el contexto en el que actúan. Un orden es propio de una organización internacional de integración sin precedentes y otro, en cambio, es característico de una organización de simple cooperación.

Esta conclusión no queda desmentida por el hecho de que los artículos 28 y 41 del TUE incluyan a los pilares intergubernamentales dentro del ámbito de aplicación de ciertos artículos del TCE que regulan las Instituciones. Quedan precisamente fuera de esta extensión de su ámbito de aplicación determinadas disposiciones como las que regulan el procedimiento de adopción de decisiones en el seno del Consejo (artículo 205 TCE<sup>29</sup>) o la funciones de la Comisión (artículo 211 TCE).

ISAAC defendió la tesis del préstamo de las Instituciones de las CCEE a la UE. Frente a los autores que creen que la atribución a las Instituciones comunitarias de competencias extracomunitarias se acompaña de la creación de la Unión y de la instauración de un marco institucional único y que el Tratado está introduciendo, por tanto, una novedad que transforma a las instituciones comunitarias en Instituciones de la Unión, ISAAC sostiene, con base en el artículo 47 del TUE, que las Instituciones no pierden su naturaleza comunitaria como consecuencia de su incorporación a la Unión<sup>30</sup>. A nuestro parecer habría que añadir que aunque —cuando actúan en el marco comunitario— siguen siendo Instituciones comunitarias, también pasan a ser Instituciones de la Unión, de manera que aun-

<sup>27</sup> BLOKKER, N. M.; HEUKELS, T., *The European Union...*, op. cit., p. 22.

<sup>28</sup> ISAAC, Guy, *Le pilier...*, op. cit., p. 50.

<sup>29</sup> En el marco del Título VI sí se aplica el párrafo 3 del artículo 205: La abstención de uno de los Miembros del Consejo no impedirá la adopción de los actos para los que se requiera la unanimidad.

<sup>30</sup> ISAAC, G., *Le pilier...*, op. cit., pp. 52-53.

que ésta toma prestadas Instituciones del marco comunitario, las transforma cuando actúan en los ámbitos competenciales de la Unión. Desde este punto de vista es posible afirmar que la Unión tiene sus propias Instituciones, aunque éstas tienen un origen comunitario —a excepción del Consejo Europeo— y, de hecho, siguen siendo Instituciones comunitarias cuando actúan sobre la base de los Tratados comunitarios.

Si se siguen recorriendo los elementos de la definición de Organización Internacional, se comprueba que la UE tiene competencias específicas en materia de política exterior y de seguridad común y en el área de la cooperación policial y judicial en materia penal (Títulos V y VI del TUE), además de otras competencias concretas que se desprenden de los Títulos I, VII y VIII<sup>31</sup>. Y la UE, a través de sus Instituciones, puede adoptar actos jurídicos en sus dominios competenciales. Estos actos conforman su orden jurídico<sup>32</sup>. Así, por ejemplo, en materia de PESC el artículo 11 del TUE cuando se refiere al sujeto que deberá definir y realizar una política exterior y de seguridad común no habla de los Estados o de las Comunidades Europeas, sino de la Unión Europea. Del mismo modo, el artículo 12 enumera los instrumentos que se podrán utilizar en el área de la PESC, y atribuye dichos instrumentos a la UE.

Algunos de los actos jurídicos de la UE se pueden adoptar por mayoría, lo que contribuye a la constatación de que ésta, en su actuación, manifiesta una voluntad propia, diferenciada con respecto a la de los sujetos que la componen<sup>33</sup>. Con arreglo a una lógica propia de la cooperación, en los pilares intergubernamentales las Instituciones decisorias son aquellas en las que están representados los intereses de los Estados: el

<sup>31</sup> Mencionemos, por ejemplo, el artículo 7 donde se otorga a la UE una competencia de control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de los principios consagrados en el artículo 6: libertad, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de Derecho.

<sup>32</sup> Sobre las características del ordenamiento jurídico de las organizaciones internacionales, véase BARBERIS, Julio A., *Nouvelles questions...*, op. cit., pp. 220 y ss. SOBRINO HEREDIA; J. M., «Los medios jurídicos de acción: el Derecho de las Organizaciones Internacionales», en DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones*, op. cit. pp. 124 y ss.

<sup>33</sup> CHARPENTIER, J., «Quelques réflexions sur la personnalité juridique des organisations internationales: réalité ou fiction?», en *Le Droit des organisations internationales: Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*. Bruselas: Bruylant, 1997, p. 8. En los términos de BARBERIS, J. A., es necesario que los actos de las Instituciones se puedan atribuir al ordenamiento jurídico propio de la Organización. *Nouvelles questions concernant...*, op. cit., p. 219.

Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. El Consejo Europeo es el órgano de impulso político, aunque también puede adoptar auténticos actos normativos como las Estrategias comunes en el área de la PESC o los acuerdos internacionales a que se refiere el artículo 24 TUE, que en determinadas circunstancias pueden llegar a ser *ratificados* por esta Institución. Al margen de estos poderes atribuidos al Consejo Europeo, el poder normativo reside en el Consejo de la Unión Europea.

A la luz de todo lo dicho se puede concluir que la UE es una organización internacional que contribuye, sin duda, con sus características peculiares a sumar variedad al variopinto universo de las organizaciones internacionales.

## II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UE: ELEMENTOS PARA EL DEBATE

Como todos sabemos el Tratado de Niza no resolvió expresamente esta cuestión por lo que de sostenerse que existe una atribución de personalidad a la UE tal atribución se caracterizaría por ser implícita<sup>34</sup>. Hay autores que defenderían que la subjetividad internacional es un elemento intrínseco de la definición de organización internacional<sup>35</sup>. Nosotros hemos definido a la organización internacional sin entrar en el tema de la subjetividad internacional<sup>36</sup>, aunque lo cierto es que, como dice BLOKKER<sup>37</sup>, resulta extremadamente difícil encontrar ejemplos de organizaciones inter-

---

<sup>34</sup> Es bien conocido el Dictamen 1/49 del TIJ (Rec. 1949, pp. 178-179) en el que éste reconoció que a Naciones Unidas se le había atribuido implícitamente personalidad jurídica internacional, atribución que resultaba de las competencias, de los fines, que se habían reconocido a esta Organización en la Carta de Naciones Unidas.

Hay un sector de la doctrina que rechaza la tesis de la atribución implícita de personalidad a la UE. HEULKELS; DE ZWANN, «The configuration of the European Union: Community dimensions of institutional interaction», en CURTIN; HEUKELS, *The Institutional dynamics of European Integration*, p. 227.

<sup>35</sup> FITZMAURICE, G. G., «Report on the Law of Treaties», *YBILC* 1956, 2, 104 pp.

<sup>36</sup> Fernando MARIÑO MENÉNDEZ rechaza la idea de que la personalidad internacional «de una organización internacional cualquiera se deriva del Derecho Internacional General», en *Derecho Internacional Público: Parte General*, Madrid: Editorial Trotta, 3.<sup>a</sup> ed., 1999, p. 170. AMERASINGHE manifiesta sus dudas sobre que la personalidad internacional sea un elemento intrínseco de una Organización Internacional: AMERASINGHE, C. F., *Principles of...*, op. cit., p. 10.

<sup>37</sup> BLOKKER, N. M; HEUKELS, T., *The European Union...*, op. cit., p. 30.

nacionales que no tengan (expresa o implícitamente) personalidad jurídica. Coincidimos con BARBERIS en que el Derecho internacional sólo atribuye personalidad jurídica a un ente reconociéndole derechos y deberes, por lo que el hecho de que se reconozca expresamente personalidad a una organización en su tratado constitutivo no es, en última instancia, determinante ya que de cualquier modo habría que analizar el mencionado tratado para comprobar si efectivamente se han reconocido derechos o establecido obligaciones a cargo de la organización en cuestión. En última instancia son los Estados Miembros los que le reconocen personalidad jurídica a una organización atribuyéndole derechos y obligaciones<sup>38</sup>.

Hasta ahora se ha visto que la UE es una organización internacional, es decir, cuenta con determinadas competencias, de atribución y funcionales, que pueden ser ejercidas a través de actos jurídicos en los cuales se manifiesta su voluntad. En lo que se refiere a su personalidad internacional, podemos adelantar que efectivamente el TUE nos ofrece elementos que permiten sustentar la tesis que defiende la existencia de una atribución implícita de personalidad internacional a la Unión Europea. Así podemos basarnos en el ejercicio *de facto* de un derecho de legación pasiva por parte de la Unión Europea<sup>39</sup>. Es sabido que este derecho es una de las manifestaciones de la personalidad internacional de las organizaciones internacionales.

Podríamos hacer referencia también a la *ciudadanía de la Unión*, cuya creación aparece entre los objetivos de la UE proclamados en el artículo 2 del TUE. Sin embargo lo cierto es que su regulación concreta se contiene en el TCE lo cual no deja de ser confuso. De hecho esta circunstancia podría ser utilizada como argumento por los que niegan la personalidad jurídica internacional de la UE que pueden sostener que puesto que ésta no es un sujeto de Derecho internacional y el vínculo de ciudadanía

<sup>38</sup> RAMA-MONTALDO, «International Legal Personality and implied powers of international organizations», en *The British Yearbook of International Law*, 1970, XLIV, p. 155; YASSEEN, «Creation et personnalité juridique des organisations internationales», en DUPUY (Ed.), *Manuel sur les organisations internationales: a handbook on international organizations*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988, p. 45; SCHERMERS; BLOKKER, *International Institutional Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 979; CHARPENTIER, J., *Quelques réflexions...*, op. cit., p. 5. El TIJ aplicó la tesis de la atribución en el famoso dictamen de 1949 (Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas, dictamen consultivo, TIJ Rec. 1949, pp. 178-179).

<sup>39</sup> BLOKKER, N. M; HEUKELS, T., *The European Union...*, op. cit., p. 36; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, *La subjetividad internacional...*, op. cit., p. 107.

se tendría que establecer con un ente que lo fuese, los Estados miembros se vieron obligados a incluir la regulación de la ciudadanía de la Unión en el pilar comunitario, pues la CE sí posee indiscutiblemente personalidad jurídica internacional. Lo cierto es que si sostenemos que a la UE se le reconoce en el TUE, de manera implícita, la personalidad internacional, también habría que defender el traslado de la regulación de la ciudadanía al propio TUE.

Pero la prueba más poderosa de la subjetividad internacional de la UE es, a nuestro juicio, el artículo 24 que supone la atribución a esta Organización de un poder para celebrar acuerdos internacionales. De hecho, la práctica de la organización ya ha alumbrado los dos primeros casos de ejercicio, por parte de la UE, de su personalidad internacional. Se trata de sendos acuerdos internacionales celebrados con la República Federativa de Yugoslavia<sup>40</sup> y con la ex República yugoslava de Macedonia<sup>41</sup> respectivamente, sobre la base precisamente del artículo 24 del TUE. Queda, pues, demostrada en la práctica la capacidad de la UE para asumir un compromiso internacional frente a otros sujetos de Derecho Internacional. Vamos, a continuación, a analizar más detalladamente el alcance del *ius contrahendi* que se le reconoce a la Unión.

### 1. EL *IUS CONTRAHENDI* DE LA UE

El artículo 24 fue modificado con ocasión de la CIG 2000, introduciéndose en el nuevo Tratado de Niza la posibilidad de que los acuerdos internacionales basados en este precepto fuesen adoptados por mayoría, en las condiciones establecidas por el artículo 23.2 (para los acuerdos en materia de PESC) y por el artículo 34.3 (para los acuerdos encuadrados en el Título VI). El artículo 23.2 precisamente establece la posibilidad de que un Estado vete la utilización de la mayoría cualificada para celebrar un acuerdo cuando concurren «motivos importantes y explícitos de política nacional». Ante esta reivindicación «el Consejo, por mayoría cualifica-

<sup>40</sup> Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia. DOCE L 125, de 5 de mayo de 2001, pp. 2-4.

<sup>41</sup> DOCE L 241 de 11/09/2001, pp. 2-4: Acuerdo entre la Unión Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la misión de observación de la UE (MOUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia.

da, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad». Es decir en el artículo 24 tal y como aparece redactado en el Tratado de Amsterdam, la única Institución que tiene competencia para ratificar los acuerdos a que hace referencia dicho artículo es el Consejo de la UE. En cambio, en el Tratado de Niza se permite que sea el Consejo Europeo el que acabe manifestando, en nombre de la UE, el consentimiento en obligarse por el acuerdo.

En el artículo 24 TUE-Amsterdam con respecto a los efectos para los Estados miembros de la UE de los acuerdos celebrados por ésta última, se establece que ningún acuerdo será vinculante para un Estado que declare *que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente*. Esta disposición se ha visto reproducida literalmente en el párrafo quinto del nuevo artículo 24 TUE-Niza. Parte de la doctrina ha sostenido que este inciso del artículo 24 encuentra su base en la carencia de personalidad jurídica que aqueja a la Unión<sup>42</sup>.

Al margen de que no parece muy acertado partir de la falta de personalidad jurídica para interpretar el artículo 24, lo cierto es que el Tratado de Niza ofrece nuevos argumentos para sostener que ya no es posible defender esta interpretación. En el Tratado de Niza se establece (párrafo sexto del artículo 24) que los acuerdos internacionales celebrados en las condiciones señaladas en este artículo vinculan a las Instituciones de la Unión. No se está haciendo referencia en esta disposición al vínculo que se origina en virtud del Derecho Internacional, porque en tal caso se hablaría de la Unión y no de las Instituciones<sup>43</sup>. En cambio, se está aludiendo a una vinculación de las Instituciones que encuentra su base en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Este inciso indicaría que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea se introducen de manera inmediata en el ordenamiento jurídico de la Unión, sin necesidad de ningún acto de transposición. Se está estableciendo pues un sistema de recepción automática de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión. Si ésta no tuviera personalidad jurídica internacional, no se explicaría como puede celebrar acuerdos que además se insertarían automáti-

<sup>42</sup> LENAERTS, Koen; VAN NUFFEL, Piet, *Constitutional Law...*, op. cit., p. 608.

<sup>43</sup> Ver en relación con el artículo 300.7: CARRERA HERNÁNDEZ, J., *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*. Salamanca: Ediciones Universidad, 1995, p. 152.

camente en su ordenamiento jurídico. Desde la perspectiva del orden jurídico de la Unión Europea, el inciso del artículo 24 TUE referido a los efectos de los acuerdos para los Estados miembros, no hace más que reflejar que las relaciones que se establecen entre los Estados dentro de la Unión son relaciones de cooperación y no de integración. Mientras que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión se insertan automáticamente en el ordenamiento de ésta, para que se produzca esa inserción en los ordenamientos de los Estados miembros habrá que atender al sistema de recepción del Derecho internacional vigente en cada uno de esos Estados. Se aplica, por consiguiente, una lógica completamente diferente de la que rige la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito interno de los Estados, porque no estamos ante Derecho comunitario, sino ante Derecho de la Unión Europea y, más concretamente, ante Derecho externo de la UE<sup>44</sup>. Por eso el vínculo, sobre la base del Derecho de la UE, que un acuerdo internacional del artículo 24 crea es sólo frente a las Instituciones, no se hace referencia a los Estados que sí aparecen mencionados en el artículo 300.7 TCE en relación con los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y que constituyen Derecho comunitario. Esto viene a demostrar que los acuerdos internacionales a los que el artículo 24 TUE hace referencia no se aplican inmediatamente en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, sino que deben ser incorporados al Derecho interno de los Estados, a través de los mecanismos que éste Derecho interno establezca. Una vez cumplimentados los trámites exigidos por cada Constitución nacional el vínculo que se establece entre el Estado y el acuerdo internacional es un vínculo que encuentra su base en el Derecho de la UE y no en el Derecho internacional pues los Estados miembros de la UE no serían Partes en el acuerdo celebrado sobre la base del artículo 24.

En nuestra opinión, pues, habría que diferenciar los dos planos de aplicación del acuerdo<sup>45</sup>. Para la entrada en vigor del mismo, en virtud del

<sup>44</sup> GRILLER, DROUTSAS, FALKNER, FORGÓ y NENTWICH, *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*. Viena, 2000, pp. 387-390.

<sup>45</sup> Hay quien ha sostenido, en cambio, que «en el caso de alegar el representante de un Estado miembro tal exigencia constitucional, la técnica o procedimiento a que daría lugar el acuerdo (de llegar a buen fin) sería parecida a la de un acuerdo mixto, puesto que para su entrada en vigor habría que esperar a la ratificación de ese Estado miembro» PÉREZ GONZÁLEZ; STOFFEL, «La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica», en OREJA (Dir.), *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*. Volumen 1. Madrid: McGraw Hill, 1998, p. 197.

Derecho internacional, bastaría con su *ratificación (confirmación formal)* por el Consejo, en nombre de la UE, y por el tercer Estado<sup>46</sup>. Desde ese momento, el Acuerdo vincularía a la Unión Europea y a sus Instituciones. La tesis de la diferenciación entre los dos planos de aplicación del acuerdo ha sido rebatida desde las páginas de esta misma Revista por la profesora Fernández Sola alegando que «esta argumentación tendría su principal punto débil en la previsión de aplicación provisional del tratado (...) ya que, como es bien sabido, esta institución tiene carácter previo a la entrada en vigor del tratado para los sujetos que lo han suscrito y persigue la correcta cumplimentación de los trámites internos requeridos para la prestación del consentimiento. Por lo tanto, no puede afirmarse jurídicamente que un tratado es internacionalmente obligatorio para la Unión y se aplica provisionalmente a sus Estados miembros si consideramos que éstos no son parte del mismo sino que el sujeto contratante es la Unión Europea. Por ello nos parece más adecuado colegir que ese Estado argumenta una necesidad de Derecho interno de someterse a determinados trámites nacionales para manifestar su consentimiento en un órgano, el Consejo, que es quien debe suscribir el tratado en cuestión por unanimidad (...)»<sup>47</sup>.

A nuestro juicio es posible plantearse si la aplicación provisional a la que se refiere el artículo 24 del TUE es la *aplicación provisional* que aparece regulada en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Si observamos los acuerdos internacionales que han sido celebrado sobre la base del artículo 24 del TUE, las partes contratantes son, de un lado, la UE y, de otro, el tercer Estado. Los Estados miembros de la UE no actúan ni como Partes negociadoras (negocia la UE a través de la Presidencia) ni como Partes contratantes (es la UE la que manifiesta el consentimiento por medio del Consejo). Parece, por tanto, que la *aplicación provisional* a la que se refiere el artículo 24 del TUE no puede ser, en el caso de los acuerdos celebrados por la UE, el mismo meca-

<sup>46</sup> Es el Consejo el que ratifica en nombre de la UE. Ya no es necesario recurrir a las fórmulas que se habían venido utilizando con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Por ejemplo el memorándum de acuerdo sobre la administración de la ciudad de Mostar, de 5 de julio de 1994, fue ratificado por los «representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE actuando en el marco de la Unión en plena asociación con la Comunidad Europea». CHARPENTIER, J., «De la personnalité juridique de l'Union européenne», en *Mélanges Peiser*, PUG, 1995, p. 93.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, *La subjetividad internacional...*, op. cit., p. 100.



nismo que se regula en el artículo 25 de la CV69 porque en este último caso la aplicación provisional se pone a disposición de las partes negociadoras o de los Estados que tengan opción a ser Partes en el tratado en cuestión.

En los dos tratados celebrados hasta ahora por la Unión Europea se incluye un artículo X en el que se regula la posibilidad de que cada acuerdo se aplique provisionalmente por el tercer Estado y aquí sí estamos ante una aplicación del mecanismo que viene regulado por el artículo 25 de la CV. En ambos artículos, de idéntico tenor literal, se establece: «El presente Acuerdo entrará en vigor tras su firma. La Parte anfitriona [Yugoslavia, en un caso, y Macedonia, en otro] aplicará sus disposiciones a la MOUE de forma provisional desde el día de su rúbrica y hasta tanto entre en vigor después de su firma».

En definitiva, la referencia que se hace en el artículo 24 a la aplicación provisional parece carecer de toda lógica. En los Convenios que se celebran entre los Estados miembros sobre la base del Título VI del TUE sí tiene sentido hablar de *aplicación provisional* entre los Estados miembros puesto que éstos están llamados a ser Partes en tales Convenios. Por ejemplo el Convenio de la UE relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>48</sup> después de ser celebrado por el Consejo queda abierto a la ratificación por los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. En tanto que no se alcance el número mínimo de ratificaciones requerido para la entrada en vigor, el propio Convenio puede prever la posibilidad de que los Estados que hayan ratificado den su consentimiento a que el acuerdo se les aplique provisionalmente. De hecho ha sucedido así en este caso concreto al que venimos aludiendo<sup>49</sup>. Aquí sí estamos ante la aplicación provisional tal y como aparece regulada en la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados.

Pero en el caso de los acuerdos del artículo 24 no puede ser ese el

<sup>48</sup> DO C 195 de 25/06/1997, pp. 2-11.

<sup>49</sup> Hasta el momento sólo cuatro Estados han aceptado que el Convenio se les aplique provisionalmente en tanto no entre en vigor de manera definitiva. Se trata de Dinamarca, Portugal, Suecia y Austria, por lo que el acuerdo se aplica provisionalmente a las relaciones entre estos Estados. CEBADA ROMERO, A., «La participación española en acciones internacionales contra la corrupción», *Derecho de los Negocios*, sept. 2002, pp. 24-32.

sentido de la referencia que se hace a la aplicación provisional, porque no se trata de acuerdos celebrados por los EM, sino de acuerdos celebrados por la Unión Europea con un tercer Estado. La idea de que los Estados tengan que cumplir un trámite nacional para manifestar su consentimiento en el Consejo que es quien finalmente suscribiría el acuerdo casa mal con la posibilidad establecida en el Tratado de Niza de que los acuerdos se adopten por mayoría cualificada. Se ha defendido que la alegación estatal sólo llegaría a obstaculizar la manifestación del consentimiento si fuera realizada por el número de Estados necesario para conformar una minoría de bloqueo<sup>50</sup>. Pero lo cierto es que resulta extraño que no se haga ninguna referencia a este punto en el nuevo párrafo del art. 24 TUE-Niza. Por otro lado, si ésta fuese la interpretación adecuada, hasta que no se cumplimentasen los obligados trámites nacionales el acuerdo no entraría en vigor para nadie, porque técnicamente no se habría celebrado, es decir, el acuerdo no existiría como acto jurídico internacional hasta que no se hubiesen cumplimentado los trámites nacionales y sin embargo el artículo 24 establece que el acuerdo no es vinculante «para el Estado cuyo representante...», por lo que el precepto en cuestión, tal y como aparece redactado, carecería de sentido. Este inciso del artículo 24 sólo se explica si se distingue entre, de un lado, el proceso de celebración del acuerdo en el plano internacional, que culmina con la manifestación del consentimiento por parte del Consejo, y, de otro lado, el proceso de aplicación del Derecho (en este caso externo) de la UE en el ámbito de los Estados.

Tras estas reflexiones nos podríamos preguntar qué sentido tiene entonces la referencia a la «aplicación provisional» del acuerdo entre los Estados miembros de la UE que así lo decidan. Podríamos plantearnos la posibilidad de que se llegue a celebrar un acuerdo mixto, en el que además de la presencia de la UE sea necesaria la de sus Estados miembros, junto a la del tercer Estado. Pensemos, por ejemplo, en un Convenio celebrado en el marco del Título VI en el que participen los Estados miembros de la UE y uno o varios terceros Estados. Ya hemos mencionado el Convenio de la UE contra la corrupción celebrado en el marco del título VI. Imaginemos que se hubiera planteado la posibilidad de permitir la participación en este Convenio de uno o varios terceros Estados. En este caso la base jurídica no podría ser el artículo 34.2.d) del TUE, sino que

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, *La subjetividad...*, op. cit., p. 103.

tendría que ser el artículo 24, y sí tendría sentido hablar de aplicación provisional porque para la entrada en vigor del acuerdo se exigiría la ratificación del mismo por todos y cada uno de los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

En definitiva, resulta útil distinguir dos supuestos:

i) Primer Supuesto: Acuerdos celebrados por la UE con terceros Estados.

La referencia al respeto de las exigencias constitucionales alude a la inserción del Derecho de la UE en el ámbito interno de cada Estado miembro, que dependerá del sistema de recepción del Derecho internacional vigente en cada Estado. En este supuesto no se puede dar una *aplicación provisional* del acuerdo entre los Estados miembros, puesto que éstos no están llamados a ser Partes en dicho acuerdo<sup>51</sup>.

ii) Segundo supuesto: Acuerdos celebrados por la UE y sus Estados miembros con terceros Estados.

Cuando en este caso se alude al respeto de las exigencias constitucionales se estaría haciendo referencia al proceso de ratificación del acuerdo por parte de los Estados miembros. En este supuesto sí cobra pleno sentido la referencia a la *aplicación provisional* que coincidiría con el mecanismo regulado en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Es cierto que en el artículo 24 no se diferencia entre estas dos situaciones, pero a nuestro parecer sería un modo de entender la referencia que se hace en el precepto a la «aplicación provisional». En el Informe final del Grupo III de la Convención, sobre Personalidad Jurídica, parece también entenderse que esta diferenciación es la única que daría sentido a la

---

<sup>51</sup> Otra cuestión es la ya clásica de los efectos que el tratado celebrado por una organización internacional produciría para sus Estados miembros. Sobre este tema se han ocupado muy recientemente SOBRINO HEREDIA, J. M.; REY ANEIRO, A., «Las relaciones entre los Estados Partes en un Tratado celebrado por una organización internacional y los Estados miembros de ésta», en MARIÑO MENÉNDEZ (Ed.), *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor J. M. Castro-Rial Canosa*, Madrid: Trotta, 2002, pp. 599 y ss. Estos autores concluyen que «los derechos y obligaciones, que se derivan para los Estados miembros de una OI de los tratados en que ésta sea parte, no tienen una naturaleza internacional. Dichos derechos y obligaciones despliegan sus efectos en el orden jurídico de la OI, donde el acuerdo pasa a ocupar un lugar dentro de la jerarquía normativa. Su naturaleza es, pues, interna» (p. 635).

redacción del artículo 24 TUE<sup>52</sup>. No obstante se aboga por «la supresión de las frases citadas del artículo 24 del TUE»<sup>53</sup>.

### III. LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LAS CCEE

En algunas ocasiones el reconocimiento de personalidad internacional a la UE se ha conectado con la desaparición de la subjetividad internacional de las CCEE<sup>54</sup>. Bajo la misma bandera de la unificación de personalidades se esconden dos posturas contrapuestas, la de aquellos que proclaman la absorción de las CCEE por la UE, defendiendo incluso que esta absorción ya se ha producido<sup>55</sup>, y la de aquellos que defienden la necesidad de una comunitarización de todo el sistema que desembocaría realmente en una absorción de la UE por parte de las CCEE (aunque éstas pasaran a denominarse Unión Europea). Es decir la unificación se puede entender como la coexistencia, dentro del ámbito de actuación de una única Organización, de áreas en las que se aplicaría una lógica de integración y

<sup>52</sup> Véase el párrafo 30 del Informe Final, p. 9: CONV 305/02.

<sup>53</sup> Véase el párrafo 33, p. 10, *Ibidem*. Con objeto de hacer una previsión sobre el futuro del artículo 24 convendría también hacer referencia a las propuestas que se recogen en el Informe Final del Grupo VII «Acción Exterior» de la Convención, publicado el 16 de diciembre de 2002. En el mencionado Informe se recomienda «que el nuevo Tratado contenga un conjunto único de disposiciones sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales» (CONV 450/02, Parte A, apartado 12, p. 9). Tal y como se explica en el Informe sobre los debates, el objetivo sería agrupar en una misma parte del Tratado todas las disposiciones sobre la acción exterior de la UE, reconociéndose que «sería útil contar con disposiciones, y preferiblemente con una sola, sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales en la que se indicara quién actuaría en nombre de la Unión en este sentido (...) Esto no implicaría necesariamente cambios en los procedimientos específicos aplicables en función del asunto cubierto en el acuerdo» (CONV 450/02, Parte B, apartado 62, p. 30). Estamos ante cambios que supondrían ganancias de claridad desde el punto de vista formal y que redundarían en una mayor transparencia.

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; LÓPEZ ESCUDERO, M., «Las Comunidades Europeas y la Unión Europea», en DÍEZ DE VELASCO, M., *Organizaciones Internacionales...*, p. 477.

<sup>55</sup> VON BOGDANDY; NETTESHEIM, «Ex Pluribus unam: fusion of the European Communities into the European Union», en *ELJ*, 1996, n.º 2, p. 267; VON BOGDANDY, Armin, «La fusion des Communautés dans l'Union européenne. Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique», en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2001, n.º 3, p. 620.

de otras en las que se aplicaría una lógica intergubernamental, o se puede concebir como «comunitarización» de las áreas que son ahora competencia de la UE y, por tanto, ámbitos de actuación intergubernamentales<sup>56</sup>.

En el momento presente del proceso de integración europeo los Tratados comunitarios conservan una autonomía formal y una autonomía sustantiva o de fondo con respecto al TUE. La autonomía de fondo aparece garantizada por el artículo 47 del TUE. Y con respecto a la autonomía formal de los Tratados comunitarios dice ISAAC: «Certes il existe bien, dans la structure du TUE, entre les Dispositions communes (...) et les Titre V et VI, consacrés aux 2 et 3 piliers, des Titres II, III, et IV, relatif au premier pilier, mais, contrairement aux suivants, qui contiennent l'intégralité des règles applicables aux 2<sup>a</sup> et 3<sup>a</sup> piliers, il s'agit seulement de dispositions «portant modification» des trois traités communautaires. L'essentiel du premier pilier reste en dehors et aucune disposition du TUE ne vien décider que le contenu intégral des traités communautaires devrait être incorporé en son sein». La autonomía formal se refleja también en los artículos 48 y 49 del TUE que organizan, respectivamente, el procedimiento de revisión y de adhesión a la Unión<sup>57</sup>.

Defender que coexisten organizaciones internacionales con subjetividades separadas nos obliga a definir la relación que se da entre estas organizaciones. ISAAC define esta relación sobre la base de la preeminencia del pilar comunitario. A nuestro juicio cuando hablamos de las CCEE y de la UE no estamos hablando de organizaciones independientes o autónomas las unas con respecto a la otra. No se puede sostener esta tesis porque se trata de organizaciones internacionales que tienen los mismos miembros (con un único procedimiento de ingreso), que comparten el mismo proceso de reforma de sus Tratados constitutivos y que comparten Instituciones. Se trata pues de OOII profundamente interconectadas en una situación sin precedentes en la sociedad internacional. El artículo 3 TUE deja constancia de ello cuando encuadra a las políticas comunitarias en materia de relaciones exteriores o de cooperación para el desarrollo en la acción exterior de la Unión y cuando encomienda a ésta el mantenimiento de la coherencia de esa acción exterior. Esta interconexión no llega, sin embargo, hasta el punto de la disolución de las personalidades comunitarias en una única subjetividad internacional encarnada en la Unión Euro-

<sup>56</sup> ISAAC, Guy, *Le pilier...*, op. cit., p. 67.

<sup>57</sup> ISAAC hace referencia a otras muestras de la autonomía formal de los Tratados comunitarios, véase *Ibidem*, pp. 68-69.

pea. Tampoco se puede hablar de una subordinación de las CCEE a la UE, ni viceversa. No se trata de una dependencia unidireccional, ni siquiera en el sentido de que a una organización «principal» se le encargue la coordinación de la acción de la Organización *dependiente* puesto que aunque hemos visto que en el artículo 3 TUE se encomienda a la Unión velar por mantener la coherencia de su acción exterior, que incluiría determinadas políticas comunitarias, lo cierto es que luego se concreta que «el Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin». Y ya sabemos que la Comisión es la Institución que encarna el interés comunitario.

La relación que hoy se establece entre la UE y las CCEE es necesariamente compleja porque el propio fenómeno de integración europeo se caracteriza precisamente por su complejidad, dinamismo y carácter evolutivo. La presencia de dos tipos de organizaciones internacionales ha sido necesaria para dosificar las nuevas limitaciones de la soberanía de los Estados sin dejar de avanzar en la «construcción europea».

El Grupo de Trabajo III de la Convención sobre el Futuro de Europa ha recomendado la unificación de las subjetividades internacionales<sup>58</sup>. En el Informe final de este Grupo se propone (p. 1) dotar explícitamente a la Unión Europea de personalidad jurídica internacional, una personalidad que debería ser única y «sustituir las personalidades existentes».

Habría pues una sola Organización Internacional<sup>59</sup>, pues se propone también la fusión de los Tratados constitutivos en un único Tratado constitucional<sup>60</sup>. Se considera, por parte del Grupo, que en este contexto la estructura en pilares resultaría «anacrónica y obsoleta» (párrafo 18, p. 6)

<sup>58</sup> Esta idea ya había sido propugnada desde algunos ámbitos doctrinales: TIZZANO, «La personnalité internationale de l'Union européenne», en *Mélanges en hommage a Michel Waelbroeck*. Bruselas: Bruylant, 1999, vol. I, pp. 169-204; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, *La subjetividad internacional...*, op. cit., pp. 110-111.

<sup>59</sup> En el Anteproyecto de Tratado Constitución, artículo 4, se realiza esa atribución explícita de personalidad y se proponen cuatro nombres para la nueva Organización Internacional: Unión Europea, Comunidad Europea, Estados Unidos de Europa y Europa Unida. CONV 369/02, 28 de octubre de 2002, <http://european-convention.eu.int/docs/SessPlen/00369.es2.PDF>.

<sup>60</sup> En realidad en el seno del Grupo se plantean dudas sobre la necesidad o no de incluir a la Euratom dentro de esta propuesta de unificación de personalidades, debido a las especificidades de su Tratado constitutivo. No obstante la mayoría del Grupo incluiría a esta organización. Véase el Informe, nota 2, p. 3 (CONV 305/02).

(aunque no imposible) y que su supresión «contribuiría a simplificar considerablemente la arquitectura de la Unión».

No obstante, hay que tener en cuenta que, esta propuesta de suprimir los pilares no conlleva una «comunitarización» de todos los ámbitos que ahora se inscriben en los pilares intergubernamentales. De hecho se reconoce que se podrían mantener «todas las características institucionales y de procedimientos propias de los dos pilares llamados intergubernamentales (PESC y cooperación en material penal) que la Convención considere adecuado preservar».

Por tanto la nueva Organización Internacional que resultaría establecida por el nuevo Tratado-Constitución tendría distintos ámbitos competenciales que se podrían distinguir en función del criterio, de integración o de intergubernamentalidad, que inspirara el diseño del proceso de adopción de decisiones y el funcionamiento institucional. El grupo de trabajo insiste en que la unificación de personalidades no tiene por qué suponer una profundización del área competencial comunitaria pues se aclara (párrafo 20, p. 6) que «[l]a atribución explícita de la personalidad jurídica única a la Unión no conlleva en sí ninguna modificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni sobre el reparto de competencias entre la Unión y la Comunidad actuales». Recalca pues que la reforma propuesta no se puede leer en clave de «comunitarización del sistema».

Si se llegara a acoger la propuesta del Grupo III (que ya se ha incorporado al Anteproyecto de Tratado Constitución presentado por la Convención<sup>61</sup>) se ganaría en claridad formal, pero no sustancial. De una parte la atribución explícita de personalidad no vendría más que a confirmar una atribución que ya se ha hecho de modo implícito<sup>62</sup>. De otra parte, la unificación de las subjetividades haría aparentemente más sencillo el fenómeno de integración europeo, pero esa sencillez no pasaría de lo meramente aparente. Nos encontraríamos ante una nueva organización internacional dotada de Instituciones que actuarían de acuerdo con distintas lógicas —de integración o de cooperación— dependiendo del área competencial, y producirían actos jurídicos con efectos diversos. Es cierto que a medida

<sup>61</sup> Véase nota 58.

<sup>62</sup> Aunque como dice la profesora Araceli MANGAS: «[...] que si la personalidad jurídica internacional de la UE es indiscutible de hecho y de derecho, su reconocimiento no añadiría nada más que transparencia, lo que sería más que suficiente». MANGAS MARTÍN; LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho...*, op. cit, p. 64.

que el proceso de integración ha ido avanzando nos hemos ido ya acostumbrando a nuevas complejidades dentro de la lógica comunitaria, que incluso ha tenido que ser matizada en determinados ámbitos (Título IV TCE), en los que se han modificado las reglas de equilibrio institucional y de adopción de decisiones características del pilar comunitario<sup>63</sup>. No obstante habría que advertir del peligro de que esta *voladura* de los pilares diluya la actual posición de privilegio que ostenta el pilar comunitario, de manera que acabe debilitándose la «vis atractiva» de éste y frenándose el proceso de integración. No obstante, tampoco conviene desdeñar la relevancia que pueden tener las simplificaciones, aunque no pasen del plano formal, para la comprensibilidad de la UE.

---

<sup>63</sup> Sobre el Título IV del TCE, véase por todos: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea: hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: COLEX, 2002.