

CONV 170/02

WG III 5

NOTA

de la:	Secretaría
al:	Grupo "Personalidad jurídica"
Asunto:	Nota resumida de la reunión del 26 de junio de 2002

Adopción del calendario revisado

1. El grupo acordó el **calendario de reuniones** siguiente¹:
 - 10 de julio (miércoles) : 9.00 h. - 12.30 h. (Parlamento Europeo - sala ASP 1H1);
 - 18 de julio (jueves) : 10.00 h. - 13.15 h. (Justus Lipsius);
 - 11 de septiembre (miércoles) : 10.00 h. - 13.15 h. (Justus Lipsius);
 - 19 de septiembre (jueves) : 14.30 h. - 18.00 h. (Justus Lipsius);
 - 26 de septiembre (jueves) : 10.00 h. - 13.15 h. (Justus Lipsius);
 - 2 de octubre (miércoles) : 10.00 h. - 13.15 h. (Justus Lipsius);
 - 17 de octubre (jueves) : 14.30 h. - 18.00 h. (Justus Lipsius).

Continuación del intercambio de opiniones general

2. El grupo prosiguió el intercambio de opiniones general iniciado en la primera reunión del 18 de junio. Se mencionó que los trabajos podrían versar sobre dos conjuntos de cuestiones: por una parte, las consecuencias de la atribución de personalidad jurídica y la posible fusión de los Tratados en lo que toca a las relaciones exteriores (papel del Consejo y de la Comisión, procedimiento de negociación de los Tratados, formas de representación internacional de la Unión en organizaciones internacionales), y por otra las consecuencias en cuanto a la estructura en pilares (¿apropiación o fusión?) y la simplificación de los Tratados.

¹ El calendario revisado se ha transmitido a todos los miembros de la Convención (doc. CONV 103/1/02).

3. Se propuso determinar en un primer momento, los problemas que tienen su origen en la situación actual y evaluar los efectos prácticos de atribuir a la Unión personalidad jurídica.

Audición de expertos

4. El grupo oyó seguidamente las intervenciones de D. Jean-Claude PIRIS, Jurisconsulto del Consejo, D. Pieter-Jan KUIJPER, Director del Servicio Jurídico de la Comisión y de D. Gregorio GARZÓN CLARIANA, Jurisconsulto del Parlamento Europeo.

Exposición del señor PIRIS

5. El señor PIRIS (que hablaba a título personal) destacó cuatro aspectos: a) la Unión es ya un actor reconocido en el ámbito internacional; b) por qué es oportuno tener en cuenta esta realidad y hacer explícita la personalidad jurídica y cuáles serán las consecuencias (¿fusión de la personalidad jurídica de la Unión con las de las Comunidades?); c) ¿está justificado albergar temores?; d) cuestiones políticas que habrá que estudiar.
6. a) Refiriéndose al dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1949, recordó que no es esencial que el tratado constitutivo de una organización internacional indique que ésta dispone de personalidad internacional para que la posea (ej.: la ONU). En el Tratado de la Unión hay una serie de elementos que van en el sentido de que la Unión tenga una existencia distinta de la de los Estados miembros.
7. En particular, el Tratado UE confiere a la Unión la facultad de celebrar tratados ("treaty making power") (artículos 24 y 38 del TUE), que se ha utilizado en varias ocasiones ². El artículo 24 del TUE permite a un Estado miembro alegar normas constitucionales para someter un acuerdo a sus autoridades nacionales, pero esta posibilidad no se ha utilizado nunca.
8. b) Dado que la UE tiene ya personalidad jurídica *de facto*, es deseable que se reconozca explícitamente por razones de transparencia y notoriedad, pero también de seguridad jurídica.

² Acuerdo en nombre de la UE con la ex-Yugoslavia, de 9 de abril de 2001; acuerdo en nombre de la Unión con la ex-República Yugoslava de Macedonia (ERYM), de 30 de agosto de 2001; canje de notas entre la Unión y el Líbano, firmado recientemente en Luxemburgo; acuerdo con Islandia y Noruega sobre la aplicación de Schengen (la base jurídica no es el artículo 24 ni el 38 del TUE, pero obliga a la vez a la Comunidad y a la Unión). Están previstos otros acuerdos: acuerdo entre la UE y la CE con Suiza (mandato de negociación adoptado por el Consejo el 17 de junio de 2002), mandato de negociación para celebrar un acuerdo entre la UE y Albania, otro con Estados Unidos sobre cooperación en materia penal y por último un acuerdo entre la UE y la OTAN. Estos acuerdos se celebrarán en nombre de la Unión.

9. c) ¿Personalidad jurídica única o yuxtapuesta a la de la CE? Es preferible fusión, por las razones siguientes:
- la Unión incluye a la CE (artículo 1 del TUE) y jurídicamente sería curioso que la CE pudiera comprometerse por separado en el ámbito internacional;
 - la unicidad de la representación exterior de la CE y de los Estados miembros y la Unión podría ser un vector que garantizara esa unicidad;
 - la separación de las personalidades jurídicas de la UE y la CE plantea un problema de coherencia y de notoriedad y ello menoscaba uno de los objetivos del Tratado, que es afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional.
10. d) Algunos argumentos infundados sobre el reconocimiento explícito de la Unión:
- podría afectar a las competencias de la CE o de los Estados miembros;
 - haría peligrar la estructura en "pilares".
 - socavaría el "método comunitario";
 - complicaría la representación exterior de la CE y de los Estados miembros.

Según el señor PIRIS, estos argumentos no tienen fundamento, pues se basan en premisas erróneas. En particular, la cuestión de la delimitación de competencias es **distinta** de la de la personalidad jurídica de la Unión. Aun fusionando la personalidad jurídica de la Unión y de la Comunidad, no se vería necesariamente afectado el reparto interno de competencias, poderes institucionales y procedimientos. En el plano jurídico, podría mantenerse tal cual el reparto de competencias y procedimientos. Ello no supondría en manera alguna que la CE fuera a perder competencias.

11. Además, en cuanto a la representación exterior, no hay una disposición en el Tratado que establezca que la Comisión tenga que representar siempre a la CE en el exterior. Las Delegaciones de la Comisión en el exterior no representan a la CE. La representación exterior de la UE está prevista en el Tratado UE: es la Presidencia del Consejo, con la ayuda del Alto Representante para la PESC y asistida por la Comisión.
12. La atribución de personalidad jurídica explícita a la Unión puede, con todo, plantear algunas cuestiones de **naturaleza política**: ¿quién negocia? ¿quién representa en el exterior? ¿quién decide y según qué procedimiento? ¿cómo se controla la acción?

13. La personalidad jurídica de la Unión no influiría de manera decisiva en el procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos internacionales. El contenido de las disposiciones de los Títulos V y VI, y en particular de los artículos 24 y 38 del TUE, podría permanecer intacto, pese a la atribución explícita a la Unión de personalidad jurídica. La Convención y la CIG podrían, claro está, modificar estas disposiciones, por ejemplo estableciendo que la Comisión negocie los acuerdos que dependan del Título VI, pero no los del Título V. La representación exterior es también una cuestión política a la que hay que responder por separado de la cuestión de la atribución de personalidad jurídica a la Unión. Lo mismo ocurre en lo que se refiere a la situación jurídica de la UE en organizaciones internacionales y su posible articulación con las representaciones de los Estados miembros. Y también por lo que se refiere al poder decisorio de las instituciones (podría permanecer sin cambios) o al control político o judicial. Todo depende de cómo se redacte el artículo que atribuya personalidad jurídica a la Unión, limitando o no su poder de acción en lo que respecta a la política exterior o al Título VI del TUE.

Exposición del señor KUIJPER

14. El señor KUIJPER inició su intervención subrayando las dificultades a que se enfrenta la Unión debido al hecho de que las tres Comunidades tengan personalidades jurídicas distintas, dificultades que socavan el objetivo de la Unión de "afirmar su identidad en el ámbito internacional" (artículo 2 del TUE). Se refirió, a este respecto, al acuerdo antes citado con Suiza sobre su participación en el acervo de Schengen. Las negociaciones en curso corren a cargo de la Comisión (en consulta con un comité del Consejo), que representa a la Comunidad en cuanto a la parte comunitaria del acuerdo, y por la Presidencia del Consejo, en cuanto a la parte del acuerdo que depende del Título VI del TUE. Pero se tratará de un **único acuerdo**, que celebrará la UE, con toda probabilidad sobre la base de los artículos 24 y 38 del TUE y 62 y 63 del TCE. En vista de la complejidad jurídica de esta situación de "mixtura interpilar", la Comisión y el Consejo han presentado declaraciones.
15. Mencionó otro ejemplo actual, el de las negociaciones con Irán para celebrar dos acuerdos internacionales: uno de ellos comercial (artículo 133 del TCE) y el otro relativo a temas de los Títulos V y VI del TUE. En este caso, la cuestión consiste en saber si se puede crear un vínculo político entre los dos acuerdos mediante una declaración. Algunos temen que, si se procede así, un acuerdo comercial (con procedimientos de derecho comunitario) podría quedar sometido a mecanismos propios de los Títulos V y VI, por ejemplo, la suspensión o la

denuncia del acuerdo porque la otra parte no haya respetado la cláusula relativa al diálogo político o a la lucha antiterrorista. Todo ello podría plantear problemas respecto al artículo 47 del TUE, según el cual no podrían verse afectados los procedimientos propios del derecho comunitario por procedimientos propios de los Títulos V y VI.

16. En cuanto a la cuestión de saber si la atribución explícita de personalidad jurídica a la UE afectaría a la estructura actual de los Tratados, el Sr. KUIJPER indicó que ésta era más bien el resultado de los diferentes Tratados. Si se adoptara **un único tratado**, éste podría establecer una única organización –es decir, la Unión- con una única personalidad jurídica, en derecho internacional y en derecho interno. Esto podría hacerse, además, conservando los procedimientos actualmente previstos en los Títulos V y VI del TUE. Los antiguos Tratados y pilares se convertirían así en partes del Tratado unificado. Si es eso lo que se quiere, la Unión podría actuar en el ámbito exterior según procedimientos diferentes en función de los ámbitos de competencia y con representaciones exteriores diferentes. En principio, esto no plantearía problemas, pues la Comunidad actúa ya ahora según procedimientos diferentes en el ámbito exterior (p. ej.: acuerdos comerciales, acuerdos de asociación). La cuestión que se plantea es en qué quedará el artículo 47 del TUE. El problema sería, en concreto, determinar el procedimiento aplicable a los acuerdos que afectan a la vez al derecho comunitario y a los Títulos V y VI. ¿Cómo se aplicaría el artículo 24 del TUE? ¿Cuál sería el procedimiento de negociación? ¿Y qué ocurriría respecto de la aplicación provisional del acuerdo por algunos Estados miembros, cuando otros tuvieran que hacer uso del procedimiento de ratificación nacional? En estos casos debería seguir existiendo el papel protector del artículo 47, a menos que se ajuste el artículo 24 del TUE a las normas que figuran en el artículo 300 del TCE en lo que se refiere a la negociación y celebración.
17. En cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia, ésta se sigue de la estructura en pilares: plena competencia en el primer pilar, limitada en el tercero (artículo 35 del TUE) e inexistente en el segundo (artículo 41 del TUE). La atribución de personalidad jurídica a la Unión no tendrá por efecto modificar esta situación, que podría teóricamente seguir tal cual está. No obstante, el artículo 6 del TUE precisa que la Unión respetará los derechos fundamentales, y cabe preguntarse si esa obligación es compatible con la inexistencia de control judicial respecto a los actos adoptados sobre la base del segundo pilar. Parece imponerse una revisión del artículo 41 del TUE.

18. Asimismo, la atribución de personalidad jurídica a la Unión no afectaría *ipso facto* a la delimitación de competencias entre la Unión o la Comunidad y los Estados miembros. Cuando la competencia corresponda a la vez a la Unión o la Comunidad y a los Estados miembros, se seguirían celebrando acuerdos mixtos.
19. En cuanto a las consecuencias en el plano de las relaciones exteriores de la atribución de personalidad jurídica a la Unión, conviene dejar garantizado que, respecto a terceros países, el "nuevo sujeto de derecho internacional" —es decir, la Unión— sucede a la Comunidad en todas las obligaciones internacionales que ésta última hubiera asumido (véase como ejemplo la propuesta de la Comisión destinada a transferir a la CE todas las obligaciones internacionales asumidas en virtud del Tratado CECA; véase también, de manera más general, la transición del GATT a la OMC).

Exposición del señor Garzón Clariana

20. Por lo que se refiere a la resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2002 sobre la personalidad internacional de la Unión, el señor Garzón indicó que el Parlamento Europeo proponía una **fusión** de las personalidades jurídicas existentes, para dar coherencia, notoriedad y eficacia a la acción en el plano internacional.
21. En cuanto a la delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros, el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión no se traduciría en una transferencia de competencias. De ello se siguen dos consecuencias: en primer lugar seguiría habiendo "acuerdos mixtos", en el sentido de que la competencia para negociarlos y celebrarlos seguiría correspondiendo en parte a la UE (heredera de la CE) y en parte de los Estados miembros³; en segundo lugar, la protección de los ciudadanos mencionada en el artículo 20 del TCE seguiría siendo responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros y no de la UE.

³ La participación de la UE en el acuerdo sólo sería posible mediante una acción común con los Estados miembros; véase TJCE, dictamen 1/78 y sentencia Kramer.

22. En cuanto a los procedimientos de negociación y celebración de acuerdos internacionales, el señor Garzón Clariana se refirió a la resolución citada del PE, según la cual, a nivel interno, los procedimientos puede ser diferentes según el ámbito de acción. Es decir, la atribución de personalidad jurídica a la Unión dejaría tal cual están los conflictos entre procedimientos, con las dificultades inherentes a la participación de cada institución según el procedimiento aplicable.
23. En cuanto a la representación internacional, se hicieron tres observaciones:
- La personalidad de la UE no supone la misma capacidad jurídica en las diferentes organizaciones o conferencias internacionales, en la medida en que la capacidad depende del tratado constitutivo de la organización o del reglamento interior de la conferencia (p. ej.: organizaciones internacionales de las que sólo pueden ser miembros Estados, como la OIT);
 - Aun en el caso de que la UE fuese admitida como tal y que hubiera una representación única de las instituciones europeas, la Unión podría actuar sólo dentro de los límites de sus competencias. Si el asunto depende en parte de la competencia de la Unión y en parte de los Estados miembros, esta situación de mixtura significaría la representación a la vez de la Unión y de los Estados miembros (esto significaría que los Estados miembros mantendrían sus escaños y votos);
 - Queda la cuestión de quién representaría a la Unión en las reuniones en las que se reconociera su competencia: ¿la Comisión o el Consejo? Esto dependería de las nuevas disposiciones del Tratado, pero un sistema complejo con más de un representante en las negociaciones internacionales podría poner trabas a la eficacia de la acción de la Unión, en la medida en que dicha situación podría generar incomprensión, incluso resistencia, por parte de nuestros socios.
24. En cuanto a las consecuencias para la estructura en pilares, el señor Garzón Clariana precisó que la personalidad jurídica única no tendría una consecuencia directa en las competencias de las instituciones y el equilibrio institucional. Sugirió que éste último podría traducirse en cierta aproximación entre las disposiciones de los artículos 24 y 38 del TUE y las del artículo 300 del TCE.

Resumen sucinto del intercambio de opiniones con los expertos

25. Del intercambio de opiniones se desprende lo siguiente:

- i. La situación actual es ambigua y puede perjudicar la eficacia de la acción de la Unión en el ámbito internacional: la atribución de una personalidad jurídica **única** simplificaría las relaciones con los socios de la Unión y aumentaría la eficacia de la acción exterior; facilitaría también la simplificación de los Tratados.
- ii. La atribución explícita de personalidad jurídica a la Unión no tiene como consecuencia jurídica, en cuanto tal, afectar al sistema actual de delimitación de competencias entre la Unión y la CE o entre la Unión o la CE y los Estados miembros, ni a la estructura en pilares, ni a los procedimientos actuales de negociación y celebración de acuerdos internacionales, ni a las atribuciones respectivas de las instituciones previstas en los Tratados.
- iii. La representación exterior de la Unión en los foros internacionales podría seguir siendo la actual, pero la multiplicidad de representantes de las instituciones (en particular en la fase de negociación) se percibe como un obstáculo a la eficacia de la acción de la Unión.
- iv. La cuestión de las delegaciones de la Unión en el exterior (oficinas exteriores) podría seguir sin cambios o podría replantearse.
- v. La cuestión de los acuerdos mixtos que afectan a la vez a la Unión o la CE y a los Estados miembros no se ve afectada por la atribución de personalidad jurídica a la Unión.
- vi. Los procedimientos de negociación y celebración de acuerdos internacionales que suponen competencias internas diferentes (derechos comunitario y Títulos V o VI) ("mixtura interpilar") podrían quedar tal cual, pero varios miembros mencionaron la necesidad de simplificar los procedimientos previstos en los artículos 300 del TCE y 24 y 38 del TUE.
- vii. Debería reconsiderarse el control judicial del Tribunal de Justicia sobre los acuerdos internacionales de la política exterior.
- viii. Habría que profundizar también sobre lo que debería hacerse con el artículo 47 del TUE, en caso de que la Unión tuviera personalidad jurídica y se elaborara un Tratado único.
- ix. En caso de que la Unión suceda a la CE, convendría que la UE asumiera claramente, respecto a terceros Estados, las obligaciones internacionales ya asumidas por la CE.