

Naturaleza Jurídica de la Comunidad Europea

Javier Chocano Portillo
Bachiller en Derecho PUCP
Ex-miembro de Thémis

INTRODUCCION

La Comunidad Europea (CE) es una entidad que, por sus especiales características, ha revolucionado todo concepto referente a la formación de instituciones internacionales y, sobre todo, de grupos subregionales de integración. De ahí la relevancia de analizar y determinar su naturaleza jurídica, entendiendo por tal la estructura básica de esta organización a partir de la cual podamos comprender su funcionamiento, atribuciones, y su proyección internacional.

La importancia de determinar la naturaleza jurídica de la CE responde no sólo a una curiosidad teórica y a un afán de la ciencia jurídica por querer encuadrar los fenómenos nuevos dentro de sus categorías pre-establecidas, sino que también reviste una importancia práctica, ya que "(...) el hecho de que aquellas se presenten o se encuadren de una u otra forma, provocará diferencias en lo relativo a las funciones que han de actuar y al peso específico y alcance de las decisiones que en las mismas se adoptan continuamente"¹. Con esto, no pretendemos afirmar que la naturaleza jurídica de una institución determina su actuar, pero sí lo encausa dentro de parámetros que le dan una mayor uniformidad a sus actos y confiabilidad a sus órganos.

Algunos autores, como Dagtoglou, señalan que la tarea de determinar la naturaleza jurídica también entraña un carácter político debido a que "(...) las diferentes teorías sobre la naturaleza de la Comunidad reflejan y determinan al mismo tiempo el

clima y las perspectivas políticas de la época en que fueron formuladas"², resaltando unas su carácter federalista, otras sus elementos supranacionales y así sucesivamente, de acuerdo a como han ido variando las metas políticas de la CE.

La dinámica evolución de esta entidad europea responde a las distintas concepciones que, en torno a ella, han ideado sus creadores a lo largo del tiempo y, a las necesidades prácticas que en determinado momento la hicieron variar de rumbo, motivo por el cual encontraremos más de una propuesta que intente explicar la esencia de la CE como institución. Esto nos permite adelantar que la respuesta final a esta cuestión, no la encontraremos en una determinada teoría, ni será definitiva, pues sólo llegaremos a una aproximación de su real naturaleza jurídica, ya que la CE continúa cambiando.

ANTECEDENTES

A manera de preámbulo podemos afirmar que las principales corrientes que nutrieron la idea de una unión europea -cimiento de la actual CE- fueron el federalismo y el internacionalismo, corrientes que surgen en la Europa del siglo XIX como respuesta a las de tipo nacionalista que pretenden dividirla en múltiples estados, con la finalidad de eliminar los conflictos europeos y lograr la unión continental. La primera, perseguía el propósito de hacer de Europa un gran Estado federal, pasando por la previa convocatoria de una asamblea constituyente europea que sentara las bases constitucionales del Estado federal europeo, pero la cristalización de esta idea requería de profundos cam-

1. MOLINA DEL POZO, Carlos. "La Participación de las Comunidades Autónomas en la Toma de Decisiones Comunitarias". En: *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, enero-febrero de 1985, p. 84.
2. DAGTOGLOU, Prodromos D. "Naturaleza Jurídica de la Comunidad Europea". En: *Treinta Años de Derecho Comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1984, p. 35.

bios en la estructura de los estados que aún los pueblos y sus dirigencias políticas no estaban en capacidad de asumir. La segunda corriente tenía como objetivo lograr la creación de algún tipo de organización internacional que, sin exigir mayores transformaciones a los estados europeos, pudiera ser un foro de cooperación y de diálogo permanente que evite fricciones entre estas naciones.

Estas, junto con otras corrientes más modernas que pasaremos a desarrollar, son las que dan sustento a las diversas teorías que intentan explicar la naturaleza jurídica de la CE, vale decir, su carácter e identidad como institución, que permanece como una de las interrogantes sin respuesta desde la creación de la primera de las tres comunidades, hace ya más de cuarenta años.

TEORIA FEDERALISTA

Los fundadores de la CE -entre ellos Schuman y Adenauer- fueron políticos que, al momento de redactar los tratados fundacionales de la integración europea, trazaron una estructura basada en el modelo de Estado federal. Esta posición recibió el respaldo de los juristas de la época, sobre todo de los alemanes que veían en la CE un reflejo de su estructura nacional.

Uno de los elementos esenciales que encontramos en la estructura de un Estado federal es el relativo a la distribución de competencias entre éste y los estados federados, existiendo, según Barberis "(...) materias que pertenecen a la competencia exclusiva del primero, otras que caen bajo la jurisdicción de los segundos, y puede haber también temas que sean de competencia concurrente de ambos"³. A nivel comunitario, esta distribución de competencias presenta características similares, ya que tenemos competencias exclusivas de la CE que han sido delegadas por los estados miembros a su favor y sobre las que pierden toda capacidad de regulación otras competencias, son retenidas por los estados miembros y, finalmente, existen materias en las que son competentes tanto los órganos comunitarios como los países miembros.

Sin embargo, existen dos componentes típicos de un esquema federal de organización de los que la CE carece, que son los relativos al control de la defensa y al manejo de las relaciones exteriores. En cuanto al primero, cabe destacar que con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa se perdió la oportunidad de avanzar en la construcción federal de Europa, quedando la atribución de organizar la defensa en manos de los países miembros; esta situación hace que la CE difiera de un Estado

federal, en el que la defensa de los Estados federados es de su exclusiva competencia.

En lo referente a las relaciones exteriores, su manejo se halla reglamentado de diversas maneras en las constituciones de los estados federados, pero lo más usual es que el Estado federal posea competencia exclusiva en esta materia, a diferencia de lo que ocurre en la CE, donde la dirección de las relaciones exteriores está aún a cargo de los gobiernos de los estados miembros, teniendo el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores sólo un papel de coordinación de las mismas pero sin capacidad de decisión.

Así, muchos autores señalan que la estructura federal de la CE responde más a una concepción ideológica que a una realidad, tanto política como jurídica. Esta incongruencia entre teoría y realidad llevó a la crisis a la CE en 1965 que terminó con el Compromiso de Luxemburgo, por medio del cual se moderaron las pretensiones federalistas de la CE con el propósito de eliminar fricciones en el avance del proceso de integración.

TEORIA INTERNACIONALISTA CLASICA

Esta teoría define a la CE como una organización internacional, que encaja perfectamente en los esquemas del Derecho Internacional Público y afirma que ella se rige por este sistema jurídico. Las primeras sentencias del Tribunal de Justicia de la CE la definen como una organización internacional (Caso Costa), pero más adelante el Tribunal será uno de los principales innovadores de esta tesis.

Según Barberis, "Las organizaciones internacionales, tal como actualmente se las conoce, poseen ciertas características que permiten diferenciarlas de otras instituciones jurídicas. Ellas son las siguientes: a) son creadas mediante un tratado internacional; b) hay actos que son atribuidos a ellas; c) poseen una competencia funcional; y d) son regidas, al menos en alguna medida, directamente por el Derecho Internacional"⁴. Sobre la base de estos elementos señalados, veremos en qué medida la CE tiene caracteres que la asemejan o diferencian de una organización internacional.

En el aspecto de su creación, podemos afirmar que la CE como institución nace en la esfera del Derecho Internacional Público clásico; cada una de las tres Comunidades Europeas fueron instituidas mediante un tratado internacional (la CEEA por el Tratado de París del 18 de abril de 1951, y la CEE y EURATOM por el Tratado de Roma del 25 de

3. BARBERIS, Julio A. *Los sujetos del Derecho Internacional actual*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 59.

4. BARBERIS, Julio A. *Op. cit.*, p. 78.

marzo de 1957), celebrado por los estados miembros siguiendo las vías tradicionales del Derecho Internacional (negociación, expresión del consentimiento y ratificación) por lo que, en este aspecto, tienen un similar origen que el de las organizaciones internacionales.

En cuanto a los actos atribuibles a la CE, ésta ha sido facultada por los estados miembros que la conforman para que sus órganos puedan desarrollar una serie de actos de manera autónoma, que forman parte del orden jurídico que la constituye como organización. En este sentido, se puede decir que la CE ha sido dotada de una voluntad distinta de los estados que la componen y que sus agentes, al realizar estos actos autónomos, son considerados órganos de ella en la medida en que la atribución tiene lugar. Muchos de estos actos autónomos son los realizados por sus órganos ejecutivos -la Comisión y el Consejo- que pueden adoptar la forma, tanto de normas internas (reglamento, directiva, decisión o recomendación) como de normas internacionales (acuerdos comerciales, tratados de adhesión a la Comunidad, etc.)

En lo referente a su competencia funcional, si bien la CE ejerce las funciones que le han sido delegadas o atribuidas por los países miembros, algunas de éstas son asumidas por ella con carácter exclusivo, quitándole a los países miembros la facultad de normar sobre dichos temas, lo cual no sucede en las organizaciones internacionales. Además, como la CE tiene la capacidad de producción autónoma de normas, mediante este mecanismo ha ido atribuyéndose funciones de acuerdo a sus necesidades y evolución, como por ejemplo la ampliación de facultades internacionales recientemente conferida por el Tribunal de Justicia a la CE para la celebración de tratados en todas las materias en las que tiene competencia exclusiva en el campo interno, práctica que también difiere de la seguida en las organizaciones internacionales.

Por último, en el tema de la sujeción al Derecho Internacional, se considera que una organización está regida por el Derecho de gentes cuando al menos es destinataria de una norma que le otorga un derecho o le impone una obligación. Desde este punto de vista, podemos sostener que la CE sí se rige por el Derecho Internacional, pero atendiendo a un criterio más amplio se hace evidente que las normas comunitarias son las que priman y rigen su actuación como institución.

De Visha, defensor de la teoría internacionalista clásica, encuentra, sin embargo, una serie de elementos comunitarios que no encajan en ella, como:

- Las áreas de exclusiva competencia de la CE;
- La producción autónoma de normas y su aprobación por mayoría;

- La primacía de las normas comunitarias sobre las internas y su obligatoria aplicación para los estados miembros;
- La cesión de competencias de los estados a la CE;
- La función que cumplen los órganos de la CE es más amplia que la de los órganos de las organizaciones internacionales; y
- La modificación parcial y autónoma de los tratados.

Estos elementos comunitarios, atípicos de una organización internacional, hicieron que, en algunos casos, se abandonara esta tesis y, en otros, se la matizara, llegándose a afirmar que la CE es una organización internacional de carácter especial, con elementos propios que, sin embargo, no son nuevos, ya que se hallan de manera dispersa en las organizaciones internacionales modernas.

TEORIA DE LA SUPRANACIONALIDAD

Establece que la CE no es ni una organización internacional ni una estatal sino una nueva forma de organización denominada "supranacional", término que analizado etimológicamente significa "lo que está por encima de la nación" y que le atribuye un rango superior con autoridad sobre el rango subordinado (los estados).

Uno de los principales rasgos del carácter supranacional de la CE reside en que ella tiene derechos soberanos propios iguales a los de cualquier Estado, oponibles a los demás estados y muchas veces superiores a los de ellos.

Otra característica es que los órganos de la CE (Comisión, Tribunal y Parlamento) gozan de independencia respecto a los estados y no reciben instrucciones ni órdenes de ellos; un ejemplo de esto se aprecia en el Parlamento, en donde los grupos políticos no se organizan por países sino por tendencias políticas.

Asimismo, la CE tiene la capacidad de adoptar normas cuya aprobación no requiere de la unanimidad de los estados miembros sino sólo de una mayoría; en esto se diferencia del Derecho Internacional Público clásico en el que sí se requiere de la unanimidad de los estados para aprobar una norma internacional que pretende ser impuesta a un Estado soberano, por lo que en la CE hay un proceso de decisión que es supranacional y ya no multinacional.

Finalmente, es característica de la supranacionalidad de la CE que sus normas sean directamente aplicables en todos los estados miembros, tanto al Estado como a todos los particulares que habitan en su territorio, sean estos personas naturales o jurídicas.

Sin embargo, como señala Araceli Mangas, las competencias supranacionales de la CE tienen un límite que consiste en que su reparto es "... más material que funcional, constatándose una concentración de poderes comunitarios en el nivel de la adopción de decisiones políticas y de la legislación común, y una descentralización en el nivel de la puesta en marcha y de la ejecución. Por tanto, la Comunidad está limitada en sus métodos de acción en este último nivel en el que los estados encontrarían sus competencias y nada escaparía, a fin de cuentas, a su dominio(...)"⁵.

TEORIA FUNCIONALISTA

Ibsen desarrolló esta teoría basándose en el Derecho Administrativo alemán la cual, considera que la CE es una organización con fines especiales a la que atribuye funciones y criterios administrativos.

Dagtolou explica claramente el contenido de esta teoría, afirmando que: "... la Comunidad, por el hecho de no disponer de la Kompetenz-Kompetenz, es decir, por el hecho de no poseer una competencia universal, no es un Estado; por el contrario, dado que no dispone más que de competencias especiales, las cuales (al igual que los objetivos de la Comunidad) están definidas por los tratados, es una organización con finalidades especiales (sobre todo económicas) y competencias limitadas"⁶.

Así, el que la CE disponga de competencias especiales y limitadas que son definidas por los tratados, exigiría una competencia de atribución que tiene un carácter más bien administrativo, la que reduce el campo de acción comunitario al ámbito de la puesta en marcha de los objetivos concretos que pueden ser conseguidos en el marco y con los poderes de que dispone la CE.

Otra de las características de la CE como ente funcional está en la voluntad normativa autónoma que debe tener y que se manifiesta en un poder distinto al del Estado que tiene como fin la realización de objetivos superiores y distintos a los de él.

Lo que hace Ibsen con esta teoría es reaccionar ante la ideologización politizada (que preocupaba a De Gaulle), despejar a la CE de lo político para darle un carácter más administrativo y tecnocrático, no prejuzgar la posterior orientación que pueda adoptar ella en el futuro (ya sea adoptando una organización de tipo estatal o rechazando dicha estructura) y no imponer como necesaria tanto

la legitimidad democrática como el control democrático de la Comunidad.

Sin embargo, la realidad desmintió algunos de los supuestos de esta teoría al evidenciar que el factor político sí existía en la CE (lo que se revela en la posición de la Comunidad en torno a los Derechos Humanos y en la importancia de la suscripción de tratados en las políticas internas) y que ella no es un ente administrativo que funcione con competencias pre-establecidas desde que éstas se ampliaron posteriormente a áreas que no estaban previstas en ninguno de los tratados fundacionales.

OTRAS TEORIAS

Existen teorías secundarias pero que, sin embargo, aportan algunos elementos interesantes sobre la naturaleza jurídica de la CE. La primera de ellas es conocida como la teoría de los poderes implícitos y establece que si a una organización se le señalan determinados objetivos, implícitamente se le señalan los medios para obtenerlos, situación que es aplicable a la CE. En ese sentido, y como expresión de la voluntad soberana de los estados, el Tribunal dijo que la CE tenía competencia implícita para llevar a cabo los objetivos comunitarios, a pesar de no tener un mandato expreso para ello y los estados tuvieron que acatar dicho mandato.

Otra de estas teorías es la desarrollada por Thomas Opperman, quien propone conjugar todos los elementos de las anteriores teorías y definir a la CE como una "supraestructura paraestatal". Sin embargo, esta teoría no recibe la aceptación de los estudiosos de la CE debido a que consideran que el término "paraestatal" puede causar falsas interpretaciones en torno a la naturaleza jurídica de la Comunidad, prefiriendo definirla como "comunidad" o, en todo caso, como institución de naturaleza "comunitaria".

ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Se habla de la existencia de caracteres centrípetos y centrífugos en la CE, algunos de los cuales están recogidos en los tratados y otros en la jurisprudencia y doctrina comunitarias, los cuales nos ayudarán a entender algunas de las características propias de esta institución internacional.

Los caracteres centrípetos, también conocidos como la fuerza cohesionadora de la CE, son los siguientes:

5. MANGAS MARTIN, Araceli. "Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de integración europea". En: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, No. 2, mayo-agosto de 1977, p. 420.

6. DAGTOGLOU, Prodromos D. Op. cit., p. 39.

1. La creación de un mercado común a través de políticas comunes, que son establecidas por la CE como de observancia obligatoria por los estados y que, paulatinamente, van formando un mercado de bienes, servicios y capitales comunes.
2. La participación de la CE y todos sus estados miembros en una comunidad de derechos y obligaciones.
3. La existencia de elementos pre-determinados en la CE que le otorgan autonomía para tratar ciertos temas a través de sus órganos sin la intervención de los estados, como el procedimiento de adhesión de un nuevo país, la revisión de los tratados fundacionales de las comunidades y otros más.
4. La producción autónoma de normas comunitarias y su primacía ante el Derecho interno de los estados; esto implica la capacidad exclusiva de la CE para normar en determinados campos, la consiguiente pérdida de los estados de su capacidad para normar en dichas áreas y, además, la aplicación directa de las normas comunitarias en los estados miembros, no siendo necesaria la manifestación de su consentimiento para su aceptación. Asimismo, de esta característica se desprende que la relación entre norma comunitaria y norma interna es similar a la que se da entre sujetos de Derecho Internacional Público: la obligación creada en la norma comunitaria nace para el Estado y luego de convertida en norma interna se aplica a los particulares, creando derechos y obligaciones aplicables de forma directa y teniendo prevalencia sobre las normas internas de los estados miembros.
5. El poder de la CE para concluir tratados internacionales. La CE no sólo crea normas al interior de los estados sino que puede concertar tratados, que son de observancia obligatoria para los Estados miembros y de aplicación preferente sobre otros tratados celebrados en esa materia.
6. Los rasgos de autonomía de las instituciones comunitarias que se plasman en la adopción de decisiones por mayoría en el Consejo, en la independencia de la Comisión respecto a los estados miembros y, en la elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento.
7. Los recursos propios de la CE. En el caso de las Organizaciones internacionales, éstas se financian con aportes voluntarios de los estados miembros, mientras que la CE se financia con recursos propios que consisten en un porcenta-

je del impuesto al valor agregado (IVA) de los bienes que producen los países comunitarios y, además, por aranceles que van directamente a la Comunidad; ambos fondos forman un flujo de recursos que le dan a la CE un margen de autonomía con respecto a los estados miembros.

8. La jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia de la CE y su carácter decisorio. Existe la obligación para los estados miembros de recurrir al Tribunal de Justicia y sus sentencias deben ejecutarse directamente, sin necesidad de incorporarlas al Estado miembro por medio de un exequator.
9. La personalidad jurídica de la CE, establecida en los tratados fundacionales y la responsabilidad comunitaria que ella tiene como sujeto de Derecho Internacional.

También existen caracteres centrífugos al interior de la CE, que constituyen una fuerza dispersadora que atenta contra el proceso de integración europeo, y que son:

1. La existencia de un mercado común y políticas comunes pero que son aún minoritarias respecto de las políticas nacionales. Hay políticas armonizadas, coordinadas, que son implementadas en los países miembros de la CE, pero su desarrollo es aún incipiente y están limitadas a ciertos campos -principalmente el económico- y en algunos casos se le niega tajantemente cualquier competencia como por ejemplo en el campo de la defensa.
2. La carencia de la CE de la "competencia de competencias". Puede haber avances en las competencias de la CE pero en la práctica ella, por sí misma, no puede asignarse nuevas competencias ya que el órgano que crea las normas es el Consejo de Ministros, en el cual hay una mayor tendencia a que primen los intereses nacionales sobre los comunitarios.
3. La existencia de la cláusula de salvaguarda, que permite a los estados miembros escaparse a una serie de normas comunitarias en campos reservados al poder nacional.
4. La posibilidad teórica vigente en los tratados fundacionales de que cualquiera de los estados puede retirarse de la CE; sin embargo, en la práctica ningún Estado utiliza este mecanismo ya que la integración ha llegado a un estado muy avanzado y retirarse sería más perjudicial que quedarse.

CONCLUSION

Luego de haber pasado revista a todas las teo-

rías y elementos que intentan definir la real estructura organizacional de la CE, podemos afirmar que ninguna de ellas la abarca en su totalidad pero, a nuestro entender, es la teoría internacionalista clásica la que más se acerca a la cabal distinción de su actual naturaleza jurídica, considerándola como una organización internacional de carácter especial, con una serie de elementos atípicos para una organización de este tipo como son los supranacionales, los funcionales y otros más descritos en las teorías antes expuestas.

Sin embargo, a la luz de los más recientes acuerdos comunitarios, vemos que la CE está en-

rumbándose hacia un grado de integración mucho más estrecho. Así, el tratado de Maastricht, Holanda, del 7 de febrero del año en curso, en el que se ha acordado profundizar los lazos de integración e instaurar una política exterior, un sistema monetario y una política de defensa comunitarios, potencia enormemente la proyección internacional de la CE como sujeto de Derecho Internacional y nos brindan nuevos elementos en torno a su estructura que indicarían la existencia de una firme voluntad de los dirigentes de la CE en lograr que ésta adopte una estructura cuasi-federal o confederal, la que será una realidad luego que todos los países miembros ratifiquen dicho tratado.