

LA SUCESIÓN ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA UNIÓN EUROPEA

Soledad TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. SUCESIÓN ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. A. Cuestiones previas y dificultades de establecer una teoría general sobre la sucesión entre Organizaciones Internacionales. B. Requisitos de la sucesión entre Organizaciones Internacionales. C. Tipología de la sucesión entre Organizaciones Internacionales. III. UN SUPUESTO DE CONTINUIDAD POR ABSORCIÓN: LA RELACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO Y LA COMUNIDAD EUROPEA. IV. EL NACIMIENTO DE LA NUEVA UNIÓN EUROPEA ¿SUCESIÓN O CONTINUIDAD DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES? V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El mundo ha cambiado mucho en la segunda mitad del siglo XX y Europa no se ha quedado atrás. En estos más de cincuenta años se ha desarrollado la construcción comunitaria europea. Es por todos sabido que las primeras piedras de ese edificio se pusieron el 18 de abril de 1951 con la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Seis años más tarde, el 25 de marzo de 1957 se autenticaban en Roma dos nuevos tratados constitutivos: el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) y el de la Comunidad Económica Europea (CEE), desde 1992 Comunidad Europea (CE)¹. En aquellos momentos, después de algún fracaso², seis Estados creaban unas Organizaciones Internacionales (OOII) de corte integrador³.

1. Art. G.A.1 del Tratado de la Unión Europea (versión 1992) en los textos consolidados posteriores es el art. 8.

2. Como la Comunidad Europea de Defensa fallecida antes de ver la luz, como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación de su Tratado Constitutivo.

3. Es cierto que las Comunidades Europeas no fueron las únicas Organizaciones Internacionales surgidas en Europa Occidental por esa época. La particularidad que presentaba la construcción comunitaria era que se trataba de Organizaciones de integración y no de cooperación,

A partir de entonces, las Comunidades Europeas (CC.EE.) han protagonizado una evolución sin parangón. Su progreso ha sido tanto horizontal como vertical. Horizontal por la ampliación sucesiva del número de sus miembros, hasta alcanzar desde mayo de 2004 los veinticinco, cifra a la que en breve se sumarán nuevos Estados⁴. Vertical debido al avance de la integración comunitaria, materializado, entre otros aspectos, en la estructura sobre la que se edificaba su coexistencia: ahora conforman un pilar de la Unión Europea (UE), el más importante y por ello el central desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1 de noviembre de 1993).

Las CC.EE. han progresado mucho desde su creación, más de lo que inicialmente pudiera pensarse. El camino que se iniciara entonces se ha convertido en un proceso sin voluntad de detención en el que no hay una meta marcada. En estos momentos, se avista en nuestro horizonte lejano el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante Tratado Constitucional)⁵ que, cuando entre en vigor –si es que llega a hacerlo–, provocará

a diferencia del Consejo de Europa (cooperación política), Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), transformada en 1960 en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) (todas ellas de cooperación económica) o la Unión Europea Occidental (UEO, de cooperación militar).

4. Son ya países de próxima adhesión a la UE Bulgaria y Rumania, mientras Turquía y Croacia son candidatos. Las negociaciones tendentes a la adhesión de Turquía se iniciaron el 3 de octubre de 2005, en aplicación del acuerdo logrado el 17 de diciembre de 2004. El mismo día se decidía también emprender inmediatamente las negociaciones con Croacia en el mismo sentido. Croacia debería figurar entre los países de próxima adhesión y tenía la consideración de candidata desde junio de 2004. Entonces se preveía este comienzo conjuntamente con Bulgaria y Rumania, para el pasado 17 de marzo aunque debido a la negativa croata a entregar a Ante Gotovina –ex general de esta nacionalidad involucrado en la muerte de 150 serbios en 1995 y reclamado desde 2001 por el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia– no pudo conseguirse el acuerdo necesario para que esas negociaciones arrancasen. Croacia arguyó entonces desconocer su rastro, lo que no convenció al Consejo de Asuntos Generales que en la reunión del 16 de marzo de 2005 debía decidir acerca del inicio de esas negociaciones (vid. el Comunicado de prensa de la 2649ª Sesión del Consejo de Asuntos Generales). Ahora, el Comisario Europeo para la ampliación, Sr. Olli Rehn, se ha mostrado satisfecho por la disposición croata de cooperar con el Tribunal. Se consideran (en octubre de 2005) países candidatos potenciales Albania, Bosnia-Herzegovina, exrepública Yugoslava de Macedonia, Serbia-Montenegro y Kosovo (según lo dispuesto en la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas nº 1244).

5. Sobre el Tratado Constitucional han aparecido múltiples trabajos doctrinales que, desde diferentes aspectos, lo estudian, entre ellos los siguientes: J. TOUSCOZ, *La Constitution de l'Union Européenne*, Bruselas, 2002; F. ALDECOA LUZÁRRAGA, “Una Constitución para la gran Europa democrática”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2 (2003), (vid. en <http://www.iustel.com>); F. CHALTIEL, “Une Constitution pour l'Europe, an I de la République Européenne”, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 471 (2003), pp. 493 y ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución Inédita. Estudios ante la constitucionalización*

un avance considerable en esta senda por la que transitamos, puesto que supondrá la terminación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado sobre la Unión Europea.

Durante estos años transcurridos, también se ha perdido algún elemento originario de la construcción comunitaria, es el caso de la CECA, cuyo Tratado constitutivo preveía en su art. 97 una vigencia limitada a cincuenta años. Dado que entró en vigor el 23 de julio de 1952 su desaparición se produjo el 23 de julio de 2002, siendo asumidas las competencias de esta extinta Comunidad por la CE. En este punto se encuentra una de las cuestiones que se plantearán en las páginas que siguen ¿cómo calificar la relación entre ambas OO.II.? ¿se trata de una continuidad o de una sucesión? La misma pregunta se formulará acerca del efecto que desplegará el Tratado Constitucional⁶ sobre las CC.EE. (y la UE) actuales⁷ y la Unión Europea que se creará como consecuencia de la entrada en vigor de la que se ha dado en denominar *Constitución Europea* ¿estamos ante una sucesión entre OO.II.? O, por el contrario ¿seguimos hablando de continuidad en la personalidad jurídica anterior?

Entre ambas cuestiones existen diferencias, una de ellas fundamental, la enunciada en primer lugar (relación entre la CECA y la CE) tiene carácter histórico en tanto que hablamos de un hecho ya consumado, mientras la segunda cuenta (UE-CE y la futura Unión Europea) de momento, con tintes hipotéticos, debido a las particularidades que rodean al Tratado Constitucional. Reconozcamos que el requisito exigido para su entrada en vigor no es novedoso, la necesaria ratificación de todos los Estados Miembros (en adelante, EEMM), es el conocido y aplicado en cuantos tratados modificativos se han adoptado en este contexto. Lo que sí es una novedad es el número de los

de Europa, Madrid, 2004; S.C. SIEBERSON, "The Proposed European Union Constitution – Will It Eliminate the EU'S Democratic Deficit?", *The Columbia Journal of European Law*, vol. 10, nº 2 (2004), pp. 173 y ss.; P.-Y. MONJAL, "Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?", en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 3 (2004), pp. 443 y ss.; A. MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Madrid, 2005.

6. Se trata del texto adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2004 el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* y posteriormente por la Conferencia Intergubernamental de 2004 y autenticado en Roma el 29 de octubre de 2004. El texto puede consultarse en DOUE nº C310 de 16 de diciembre de 2004.

7. Recordemos que las CC.EE. tienen personalidad jurídica propia en virtud de lo establecido en cada uno de sus tratados constitutivos (vid. art. 281 del TCE y 184 del TCEEA). No ocurre lo mismo con la Unión Europea, al carecer el Tratado de la UE de una disposición de este carácter. Aunque este texto cuenta con algunos preceptos de los que puede desprenderse su personalidad jurídica, es el caso de los arts. 24, 14 y 34.

miembros que han de manifestar el consentimiento y la pluralidad de medios que los EEMM utilizan para estos fines de conformidad con sus propias normas constitucionales. Todo lo anterior, unido a experiencias precedentes (como la del T. de Ámsterdam⁸) nos hacía desconfiar (y mucho) del éxito de la entrada en vigor del Tratado Constitucional, en la fecha prevista en este texto (1 de noviembre de 2006).

No está de más recordar aquí que algunos Estados –entre ellos España⁹– anunciaron su arriesgada intención de someter la ratificación del Tratado Constitucional a referéndum, aunque, como en el caso español, su Constitución no exigiera la celebración de esta consulta¹⁰. En este escenario, volvieron a nuestra memoria los resultados negativos o ajustadísimos obtenidos en las consultas populares previas a la ratificación de los Tratados por los que se modificaban el TUE y los Tratados Constitutivos de las CCEE por parte de

8. Este Tratado se firmó el 1 de octubre de 1997 en la ciudad holandesa de la que toma su denominación y sólo entró en vigor el 1 de mayo de 1999, después de la necesaria ratificación de todos y cada uno de los EEMM de la UE. España autorizó la ratificación del Tratado de Ámsterdam por una Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el día 2 de octubre de 1997 (BOE de 17 de diciembre de 1998) y del T. de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001 en la ciudad francesa de Niza, demoró casi dos años su entrada en vigor, efecto que se produjo el 1 de febrero de 2003, como siempre, después de la ratificación de todos los EEMM. España autorizó la ratificación del Tratado de Ámsterdam por una Ley Orgánica 3/2001 de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el día 26 de febrero de 2001 (BOE de 7 noviembre de 2001).

9. Vid. Real Decreto 7/2005, de 14 de enero, por el que se regulan determinados aspectos de procedimiento electoral aplicables al referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, publicado en BOE de 15 enero 2005, núm. 13, p. 1633.

10. Un total de diez Estados anunciaron inicialmente la realización de un referéndum a estos efectos, se trata (de acuerdo con lo publicado en <http://www.europa.eu.int>) de Bélgica (finalmente descartada la convocatoria de referéndum), Dinamarca (inicialmente fijado para el 27 de septiembre de 2005, aunque posteriormente retrasado *sine die*), España (celebrado el pasado día 20 de febrero de 2005), Francia (realizado el 29 de mayo de 2005), Holanda (el 1 de junio de 2005), Irlanda (en fecha aún no establecida) Luxemburgo (ya realizado el 10 de julio de 2005), Polonia (el Parlamento no pudo decidir el pasado 5 de julio acerca del procedimiento a seguir para la ratificación, por tanto, no puede descartarse el referéndum), Portugal (posiblemente tendrá lugar en octubre de 2005 junto con las elecciones municipales, pero existe también intención de retrasar el proceso) y Reino Unido (suspendido el procedimiento de ratificación). España fue el primer Estado en realizar esta consulta popular (que de acuerdo con la Constitución española –art. 92– solo tiene efectos jurídicos consultivos), que obtuvo el día 20 de febrero como resultado un sí mayoritario entre los votantes (76%), aunque con un elevado nivel de abstención (próximo al 58%), sin embargo, el efecto arrastre que se pensaba podría tener esta consulta finalmente no se produjo.

algunos EEMM¹¹. En ese momento, la construcción comunitaria se sobrepujó a las situaciones planteadas, ahora vivimos en una incertidumbre acerca del mejor procedimiento a aplicar para salir del callejón sin salida al que nos hemos visto abocados.

Pues bien, después de superar el traspies inicial del entonces Proyecto de Tratado Constitucional provocado por las negativas a su adopción lideradas por los Gobiernos de España y Polonia, la noche del 29 de mayo de 2005 se confirmaban nuestras sospechas más pesimistas. En esta ocasión se comprobó la veracidad de lo que las encuestas venían anunciando: los franceses mayoritariamente rechazaban el Tratado Constitucional y tres días después los holandeses seguían su ejemplo¹².

A pesar del balón de oxígeno que supuso el sí luxemburgués del mes de julio¹³, el futuro del Tratado Constitucional es cada día más incierto. Ahora estamos sólo en condiciones de afirmar la imposibilidad de la entrada en vigor de este texto en la fecha inicialmente prevista¹⁴, debido a las consecuen-

11. Las previsiones más pesimistas se plasmaron ahora. Es cierto que esta no es la primera ocasión en la que un referéndum convocado en un EEMM sobre la ratificación de un Tratado por el que se modifican los textos fundamentales de la UE (en la actualidad TUE, TCE y TCEEA) vence la opción del No, recordemos aquí el referéndum danés sobre Maastricht o el referéndum irlandés sobre Niza. Por tanto, la negativa en las consultas populares sobre cuestiones comunitarias nunca fue una opción que a priori pudiera descartarse, sino más bien al contrario, sobre todo teniendo en cuenta las encuestas realizadas en los quince en relación con la última ampliación comunitaria.

12. Los resultados fueron claros: en Francia con una participación cercana al 70% (un 69.34%) el 54.68% rechazó el Tratado Constitucional. En Holanda, la participación fue más baja (63%) pero la negativa fue aún mayor, al lograr un 63%. Es cierto que ambos resultados se han explicado como un rechazo no al Tratado Constitucional sino a la reciente ampliación producida, factor al que hay que añadir en el caso francés también una contestación a la política presidencial.

13. El referéndum se celebró el pasado 10 de julio de 2005 (el voto es obligatorio), alcanzándose una mayoría suficiente a favor del Tratado Constitucional (el 56.52%) frente a una nada desdeñable porción de votos negativos, que supusieron un 43.48%.

14. El Tratado Constitucional (art. IV-447) prevé su entrada en vigor como muy pronto el 1 de noviembre del año 2006, siempre que para entonces todos los EEMM de la UE hayan procedido a su ratificación. Vista la práctica anterior en materia de referendums para la ratificación de otros Tratados modificativos de los Constitutivos, lo más seguro es que sea en una fecha posterior a la indicada, como establece con carácter subsidiario el precepto referido “*el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad*”. No está de más recordar aquí que el art. 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en relación con la entrada en vigor que “*1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores; 2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado*”.

cias derivadas de esos referendums¹⁵. Resultados que han incidido en las decisiones de los Estados que en el momento de la celebración de esas consultas, no habían procedido a la ratificación. Es el caso de la suspensión del procedimiento anunciada en el Reino Unido, Dinamarca, Finlandia o Irlanda, la imposibilidad polaca de decidir acerca del procedimiento de ratificación o de la intención checa de retrasar la convocatoria del referendums, incluso más allá de la fecha establecida en el Tratado para su entrada en vigor (se habla de finales del año 2006 o comienzos del 2007).

Al hilo de lo anterior no está de más recordar que el Tratado Constitucional no establece alternativas a su entrada en vigor. Es cierto que la Declaración 30 a este texto prevé la situación en que llegada la fecha marcada en el Tratado Constitucional falten aún EE.MM. por ratificarlo¹⁶. Pero no aporta una solución, tan sólo se aventura a indicar al Consejo Europeo¹⁷ como la institución comunitaria encargada de analizar la situación provocada por la ausencia de un número de instrumentos de ratificación inferior a cinco en una fecha cierta: el 29 de octubre de 2006¹⁸. Por tanto esta Declaración lejos de resolver la circunstancia de la falta de la ratificación de todos los EEMM, postpone la búsqueda de soluciones a la materialización de nuestras peores previsiones: la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos para la entrada en vigor del texto¹⁹.

De momento, en el Consejo Europeo de junio de 2005 se adoptó la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la ratificación del Tratado

15. Ello a pesar de que a octubre de 2005 los EEMM que han ratificado el texto sean mayoría (13). Se trata, por orden alfabético de Alemania, Austria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta. Frente a ellos se encuentran dos que han iniciado el proceso de ratificación (Bélgica y Reino Unido, aunque este último anunció el 6 de junio su suspensión) y los diez restantes no han comenzado aún (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portugal, la República Checa y Suecia).

16. Sobre el valor de las Declaraciones, vid. C. MARTÍNEZ CAPDEVILA, *Las declaraciones en el Derecho comunitario. Estudio de las Declaraciones a los Tratados y al Derecho derivado*, Madrid, 2005.

17. El art. I-19 del Tratado Constitucional incorpora al Consejo Europeo al listado de instituciones que confirman el marco institucional de la nueva Unión Europea.

18. El texto completo de la Declaración nº 30, relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, es el siguiente: “*La Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión*”.

19. Los negociadores del texto no se atrevieron a dar una solución a priori para este problema que no puede calificarse de inesperado, prefiriendo postponer su decisión a la visualización del escenario concreto que resolver, para poder adoptar remedios adecuados a la situación en presencia.

por el que se establece una Constitución para Europa, de acuerdo con la cual, en este momento es preciso iniciar una reflexión común acerca de esta cuestión. Reflexión profunda en la que se escuchen las voces de todos los interesados²⁰. Sin que este denominado en el mismo texto *Debate movilizador* cuestionen “la validez de la continuación de los procesos de ratificación”. Los frutos de la reflexión emprendida en los EEMM se podrán en común en el primer semestre del año 2006 y de sus conclusiones dependerá, no podía ser de otra manera, la decisión sobre los siguientes movimientos a realizar.

En todo caso, con independencia de cual sea el resultado de este proceso ya iniciado es necesario seguir avanzando por el camino emprendido para adecuar a la Unión Europea a una realidad muy diferente de la que hizo nacer a las CC.EE. En ese trayecto nos detenemos ahora para responder a las cuestiones antes formuladas ¿sucesión o continuidad? Sin embargo, previamente es necesario estudiar los aspectos sustantivos de la sucesión entre OO.II. Tras ello nos dedicaremos a la extinción de la CECA, antes calificada como cuestión histórica; y, por último a la relación que pudiera establecerse entre la actual construcción comunitaria y la futura Unión Europea que surgirá como consecuencia de la entrada en vigor del vapuleado Tratado Constitucional.

II. SUCESIÓN ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A. *Cuestiones previas y dificultades de establecer una teoría general sobre la sucesión entre Organizaciones Internacionales*

Las OO.II., debido a su naturaleza secundaria y funcional²¹, se caracterizan por la heterogeneidad y, a diferencia de los Estados, carecen de sobera-

20. En el que participen “tanto los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los parlamentos nacionales como los partidos políticos” (vid. el texto de la Declaración adoptada en Bruselas el 18 de junio de 2005, la traducción es de la autora)

21. Vid. en este sentido A. REMIRO BROTONS y R. RIQUELME, J. Díez-Hochleitner, E. Orihuela y L. Pérez-Prat, *Derecho Internacional*, cuando afirman en la p. 146 que “*El fundamento de su personalidad jurídica está implícito en el tratado constitutivo por el que determinados Estados crean una entidad jurídicamente independiente a la que atribuyen competencias y funciones cuyo ejercicio exige, según reconoció la CIJ refiriéndose a NU, que ‘la Organización tenga personalidad internacional y capacidad de obrar en el plano internacional’ (reparaciones de daños sufridos al servicio de las NU, 1949). Se trata, pues, de una personalidad de naturaleza funcional verificable en todas las Organizaciones interestatales en la medida que todas, por definición, están destinadas a ejercer funciones y cumplir objetivos de interés común, no requiriéndose por eso una expresa atribución de personalidad internacional aunque, excepcionalmente, algunos instrumentos constitutivos lo hagan*”.

nía territorial. Estas son afirmaciones formuladas por la CPJI en 1927, en la *Opinión Consultiva acerca de la Competencia de la Comisión Europea del Danubio entre Galatz y Braïla*²², emitida a instancias del Consejo de la Sociedad de Naciones. En este caso, para responder a una de las cuestiones incorporadas en la segunda de las preguntas suscitadas (“¿según qué criterio de naturaleza no territorial debe hacerse la separación entre las competencias respectivas de la Comisión Europea del Danubio y las autoridades rumanas?”) la Corte establece que:

*“Comme la Commission européenne n’est pas un État, mais une institution internationale pourvue d’un objet spécial, elle n’a que les attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet; mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions”*²³.

Lo anterior nos conduce a un punto conocido: el instrumento determinante para identificar las competencias de una OI, así como su alcance es su Tratado Constitutivo, en el que se definen sus particularidades.

Acerquémonos ahora al concepto de sucesión. Este es un término bien conocido en el ámbito internacional publicista cuando va aparejado a los Estados. Así, contamos con normas consuetudinarias y convencionales que perfilan la sucesión de Estados, recordemos las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 que regulan, respectivamente, la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales, en vigor desde el 6 de noviembre de 1996²⁴ y la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de los Estados aún no vigente. Además, estos textos convencionales suponen una codificación de algunas normas consuetudinarias existentes en la materia. Bien es cierto que la práctica estatal producida en la década de los noventa vino a negar la cristalización de la totalidad del contenido de la Convención de 1978 como norma consuetudinaria, particularmente las disposiciones relativas al régimen general establecido, que es el aplicable a todos los supuestos sucesorios distintos de los que tienen su origen en la descolonización.

La Convención recién indicada (la de 1978) incorpora una definición de “sucesión de Estados” (en su art. 1.1. b), entendiéndose por tal “*la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales*”.

22. Vid. la Opinión consultiva de 8 de diciembre de 1927, en CPJI, Série B, n° 14, pp. 6 y ss.

23. Id. nota anterior, p. 64.

24. A octubre de 2005 cuenta con 18 Estados partes.

les de un territorio". Este concepto resulta parcialmente aplicable a las OO.II., debido tanto a la ausencia del elemento territorial como al particularismo en las competencias de las OO.II. en lo que se refiere a las relaciones internacionales. En cuanto a la ausencia de territorio, es evidente que las OO.II. carecen de este elemento constitutivo propio del Estado, al encontrarse asentadas sobre territorio estatal y definir su estatuto en él mediante la celebración de acuerdos de sede²⁵.

Por otra parte, no es necesario tener en cuenta el elemento que nos queda por analizar de la definición transcrita "*la responsabilidad de las relaciones internacionales*", para poder hablar de sucesión de OO.II. Observemos, de acuerdo con lo anterior, que las OO.II. poseerán o no competencias exteriores en función de lo que establezca su Tratado Constitutivo. Este texto, recordemos, fruto de la voluntad de los Estados partes en él y miembros de la OI, es el que define tanto sus competencias como sus funciones. Esta consideración nos lleva a afirmar que esa sustitución en las relaciones internacionales solo se producirá cuando concurren dos condiciones: 1) que el tratado así lo establezca y; 2) que los terceros afectados por esa competencia exterior consientan en su ejercicio por una OI en lugar de sus EEMM afectados. Sírvanos en este punto de ejemplo la actuación de las CC.EE. en el Acuerdo del GATT, sólo se produjo porque medió la ausencia del resto de Estados contratantes²⁶.

Un dato añadido a los anteriores y que nos confirma la dificultad de establecer una teoría general sobre la sucesión entre OO.II., es la escasez de práctica en la materia si la comparamos con el volumen que ha adquirido la estatal. Esto unido a la heterogeneidad de las OO.II. (apuntada ya al inicio del epígrafe) nos conduce a una tipología casuística en la que categorizar cuantas sucesiones entre estos sujetos se han producido.

Además, en la sucesión entre OO.II. normalmente nos referimos a sucesiones convencionales, dado que el instrumento utilizado en el mayor número de casos para realizar las transferencias de una OI a otra es el tratado inter-

25. Por otra parte, hemos de tener en cuenta que aunque no cuentan con población, sí puede identificarse un vínculo comparable al de nacionalidad: la relación administrativo-laboral existente entre los particulares y la Organización, como nos ha enseñado la práctica internacional en materia de protección diplomática de las OO.II. (de naturaleza igualmente funcional, como sus competencias).

26. Y desde el punto de vista intracomunitario, como consecuencia de la construcción realizada al respecto por el TJCE desde la temprana sentencia de 12 de septiembre de 1972 en el asunto de la *International Fruit company*.

nacional. Es lo que Myers²⁷ seguido por Amerasinghe²⁸ denominan sucesión convencional. En estos casos, sería posible establecer dos categorías atendiendo a si las dos OO.II. que nos interesan –predecesora y sucesora– cuentan con los mismos miembros (en cuyo caso todas las cuestiones derivadas de la situación sucesoria son más fácilmente resolubles) o no. En este último caso nos encontramos ante lo que se puede calificar de sucesión imperfecta, situación se ve ejemplificada por la relación entre la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y que puede suscitar problemas en cuanto a la solución de cuestiones sucesorias.

Es posible también encontrar situaciones sucesorias que no utilizan el instrumento convencional para transmitir las competencias de una OI a la otra, sino los actos decisorios de la nueva OI en este sentido o los acuerdos entre ellas materializados no en un Tratado internacional sino en las resoluciones de los sujetos interesados en la sucesión. Es lo que A. Remiro denomina la sucesión de Organizaciones de tracto temporal *discontinuo* o *disociado* porque “la transferencia de titularidad de los distintos elementos que implica la sucesión exigirá por lo general la coordinación de actos jurídicos concatenados de o entre las Organizaciones concernidas”²⁹. La coordinación resulta preceptiva porque las funciones de ambas se transferirán de forma efectiva sólo mediante los actos adoptados por ellas, motivo por el cual habrán de coexistir en el tiempo al menos durante el periodo en el que se evanescan esos actos determinantes del efecto sucesorio.

En otro orden de consideraciones, recordemos aquí que cuando hablamos de sucesión de Estados, la Convención de Viena de 1978 que regula este fenómeno sucesorio en materia de tratados establece como regla general la sucesión automática o *ipso iure* para supuestos diferentes de los originados por la descolonización. Esta regla así establecida para los Estados ha tenido poco predicamento si tenemos en cuenta la práctica seguida en los países de la Europa Central y Oriental, así como en las repúblicas nacidas de la antigua Unión Soviética y que, en el caso de las OO.II., resulta aún más discutible.

La posibilidad de aplicar la sucesión automática a la relación entre OO.II. la suscitó la CIJ en dos opiniones consultivas: la que emitió acerca del

27. P.R. MYERS, *Succession between International Organizations*, Londres, 1992, p. 40.

28. C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1996, p. 476.

29. En A. REMIRO, R. RIQUELME, J. Díez HOCHLEITNER, E. ORIHUELA y L. PÉREZ-PRAT, *Derecho Internacional*, en prensa, cortesía de los autores.

*estatuto jurídico del sudoeste africano*³⁰ y de las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Africa del Sur en Namibia (sud oeste africano) a pesar de la resolución 276(1970) del Consejo de Seguridad³¹. En el primero de ellos, se plantea la sucesión funcional entre las Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, incluso en aquellas cuestiones que han quedado al margen de los acuerdos entre estas dos OO.II. En concreto, la AGNU pregunta a la CIJ acerca del mantenimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por la Unión Sudafricana en virtud del mandato sobre el Sudoeste africano y, en su caso, cuales eran. En este sentido, el Gobierno de la Unión defendía la inexistencia de obligaciones, al haber terminado el mandato como consecuencia de la desaparición de la Sociedad de Naciones. La CIJ en este punto afirma que el art. 80 de la Carta establece el mantenimiento de “los derechos de cualesquiera Estados o pueblos, o los términos de los instrumentos internacionales vigentes en que sean partes Miembros de las Naciones Unidas”. Este precepto que incorpora la voluntad manifestada en la resolución de la Sociedad de Naciones de 18 de abril de 1946 sobre la cuestión de los mandatos, contiene el fundamento de la sucesión funcional³², al que la Corte añade la inestimable ayuda de los actos unilaterales realizados por la Unión Sudafricana en este sentido³³. En este punto hay que tener en cuenta el valor que da la CIJ a estos actos en los que se materializa el reconocimiento de la sucesión producida y preguntarnos cuál hubiera sido su conclusión de no existir estos actos unilaterales³⁴.

30. Vid. Opinión Consultiva de 11 de julio de 1950 acerca del Estatuto internacional del sudoeste africano, en CIJ, *Recueil 1950*, pp. 128 y ss.

31. Vid. Opinión Consultiva acerca de las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Africa del Sur en Namibia (sudoeste africano) a pesar de la resolución 276(1970) del Consejo de Seguridad, en CIJ, *Recueil 1971*, p. 16 y ss.

32. Sus párrafos tercero y cuarto contienen la siguiente redacción: “3. *Reconnait que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous Mandat, mais note que des principes correspondant à ceux que déckare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII y XIII de la Charte des Nations Unies; 4. Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous Mandat ont exprimé leur intention de continuer à les administrer, en vue du bien-être et dy développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers Mandats, jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires*”.

33. Un memorandum comunicado el 17 de octubre de 1946 por la legación de la Unión Sudafricana en Washington al Secretario General de Naciones Unidas o una carta dirigida el 23 de julio de 1947 al Secretario General de las Naciones Unidas en la que la legación de la Unión visa una resolución del Parlamento de la Unión en las que se expresaba este reconocimiento.

34. Observese además que la Corte construye sobre la resolución antes mencionada de la Sociedad de Naciones de 18 de abril de 1946, la Carta de las Naciones Unidas y las resolucio-

En el caso indicado en segundo lugar, *las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia*, en los aspectos que aquí interesan, la CIJ reitera punto por punto la argumentación defendida en la Opinión de 1950. Sin embargo, no podemos evitar pensar, de acuerdo con Amerasinghe³⁵, que el contenido de ambos textos resulta insuficiente para sostener la existencia de una sucesión automática entre OO.II. Ello por diversos motivos, en primer lugar porque los aspectos referidos provocaron un gran debate en el seno de la misma CIJ, como pone de relieve el número de declaraciones añadidas a ambas Opiniones Consultivas (–1971– Zafrulla Khan), opiniones individuales (–1950– McNair y Read –1971– Ammoin, Padilla Nervo, Petrán, Onyeama, Dillard y de Castro) y disidentes (–1950– de Visscher –a la que se adhieren el Vicepresidente de la Corte y Zoricic y Badawi Pacha–, Alvarez y Krylov –1971– Fitzmaurice y Gros). En segundo término se trata de Opiniones Consultivas evacuadas en relación a un mismo supuesto, por lo que resulta difícilmente extrapolable el contenido de las afirmaciones insertadas en ellas. Además hay que atender a los comportamientos de los sujetos implicados³⁶.

Por último, como se verá en las páginas siguientes, hablamos de sucesión entre OO.II. cuando se produce una transferencia de competencias entre ellas, aunque no siempre se mantengan intactas. Quiere esto decir que el alcance de las competencias recibidas pueden verse alteradas como consecuencia de la cesión realizada. Tendremos ocasión de ver ejemplos de estas situaciones en el subepígrafe siguiente.

B. *Requisitos de la sucesión entre Organizaciones Internacionales*

Nos dedicamos ahora a los requisitos fácticos de presencia inexcusable para identificar un fenómeno sucesorio entre OO.II. Recordemos que se produce una sucesión de estos sujetos secundarios de Derecho Internacional

nes de la AGNU 141 (II) de 1 de noviembre de 1947, 227 (III) de 26 de noviembre de 1948, cuyo contenido se confirma en la posterior resolución 337 (IV) de 6 de diciembre de 1949) la argumentación que le conduce a reconocer la capacidad jurídica de la AGNU para ejercer las funciones de vigilancia que ejerció la Sociedad de Naciones hasta su desaparición en relación con los mandatos.

35. Vid. C.F. AMERASINGHE, “Principles of the Institutional Law”, *op. cit.*, p. 480.

36. Sabido es que el Derecho Internacional es un ordenamiento no formalista y en cuanto tal, los sujetos de Derecho Internacional adquieren obligaciones derivadas de sus actos y comportamientos.

cuando una nueva Organización sustituye de forma sustantiva a otra en el ejercicio de sus funciones, competencias, patrimonio, personal..., etc.³⁷, sin que sea necesaria la desaparición de la predecesora. Existen fórmulas de sucesión funcional en las que se transfieren ciertas competencias entre OO.II sin precisar la desaparición de la organización anterior, calificándose igualmente esa relación como sucesoria, de la misma manera que ocurre con los Estados³⁸.

Desde una perspectiva teórica para que se produzca una sucesión entre OO.II. debemos estar en presencia de tres elementos esenciales³⁹: (1) dos OO.II.⁴⁰; (2) transferencia de competencias entre ellas; y, (3) ausencia de continuidad jurídica entre ambos sujetos⁴¹.

En cuanto al elemento considerado en primer lugar, la presencia de dos OO.II., es un mínimo inexcusable para que pueda producirse la sucesión. Es cierto que puede darse una transferencia de funciones desde más de dos OO.II. en beneficio de una tercera, como consecuencia de una unificación, pero lejos de ser una excepción a la regla recién apuntada (dos OO.II.), es una de las materializaciones del establecimiento de más de un vínculo sucesorio. En supuestos como el de la creación de la Agencia Espacial Europea, fruto de

37. A diferencia de lo que ocurre con la sucesión de Estados, es muy escasa la bibliografía existente al respecto. Vid. entre otros H. CHIU, "Succession in International Organisations", en *International Comparative Law Quarterly*, 1965, vol. 14, p. 83 y ss.; P.R. MYERS, *Succession between International Organizations*, Londres, 1993; o J. SOBRINO HEREDIA, "El estatuto jurídico de las Organizaciones Internacionales", en M. DÍEZ DE VELASCO Y VALLEJO, *Las Organizaciones Internacionales*, 13ª edición, Madrid, 2003, pp. 58 y ss. También es cierto que contamos con alguna práctica en la materia que resulta igualmente mucho menos abundante que la producida en la sucesión de Estados.

38. Un ejemplo clásico de esta transferencia territorial (situación legítima si que no es fruto del recurso a la fuerza) es el caso de Alsacia y Lorena que pasaron a ser alemanas como consecuencia de la anexión producida en 1870 y al finalizar la Primera Guerra Mundial volvieron a formar parte de Francia en aplicación del art. 51 del Tratado de Versalles.

39. Vid. E. ARROYO LARA, "Las Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de Organizaciones Internacionales", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, nº 2 (1986), pp. 420.

40. En este sentido vid. G. CANSACCHI, "Identité et continuité des sujets internationaux", en *Recueil des Cours de l'Académie du droit international*, vol. 130 (1970-II), pp. 75 y ss.; ID., "Continuità, identità e successione delle Organizzazioni Internazionali", *Diritto Internazionale*, Padua, 1971, pp. 15 y ss.; o "Identità e non continuità fra la Corte Permanente di Giustizia Internazionale e la Corte Internazionale di Giustizia", en *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV (1975), pp. 124 y ss.

41. El Prof. Cansacchi (vid. nota anterior), ha defendido que los casos de modificación o reforma de los tratados constitutivos de las OO.II. no son supuestos que puedan caracterizarse como sucesorios porque el efecto no es la transferencia de competencias de una OI a otra sino una transformación de una preexistente.

la unión de la Organización Europea para el desarrollo y la construcción de objetos espaciales y de la Organización Europea de investigación espacial o la Organización común africana y malgache, resultado de la suma de la Organización africana y malgache para la cooperación económica y la Unión de los Estados africanos y malgache, que veremos a continuación, se establecen dos relaciones sucesorias. En estos supuestos, cada una de las Organizaciones predecesoras ha de articular la transferencia de sus competencias, activos y pasivos en beneficio de la sucesora, lo que provoca el establecimiento de una pluralidad de relaciones sucesorias de las que se beneficia la nueva organización. Lo mismo cabe decir de la situación inversa, es decir cuando un único predecesor cede sus competencias, activos, pasivos..., etc. en beneficio de más de una organización. Aquí tampoco es posible referirse a una sucesión múltiple, sino al establecimiento de múltiples relaciones sucesorias celebradas de forma unívoca entre una organización predecesora y una sucesora.

La transferencia de competencias entre OO.II., requisito apuntado en segundo lugar, es realmente el determinante de la relación sucesoria. La transferencia, como se dijo antes, suele articularse a través de tratados. Podemos encontrar diferentes variables dentro de este modelo, desde el acuerdo entre la Organización predecesora y la sucesora en las hipótesis en que ambas hayan tenido una existencia paralela, hasta el tratado constitutivo de la sucesora en la que se establece la consumación de la transferencia de competencias, poderes, activos... como causa de terminación de la anterior, si éste fuera el caso, o el acuerdo de cesión, si la sucesión no trajera aparejada la desaparición de la OI cedente u otros actos en los que se manifieste la voluntad sucesoria de las OO.II. predecesora y sucesora.

Por otra parte, como se indicó antes, en el caso de las OO.II. es discutible que pueda hablarse de la posibilidad de sucesión en ausencia de tratado o de algún instrumento sustitutivo de éste que refleje la voluntad sucesoria de las partes en el Tratado Constitutivo de las OO.II. predecesora y sucesora. Pero aún en el caso más típico de sucesión entre OO.II., el de la sucesión convencional, podemos tropezar con el obstáculo que supone la falta de acuerdo entre los EEMM de la OI predecesora acerca de la sucesión, que no es sino el supuesto (apuntado en el subepígrafe anterior) de falta de identidad entre los miembros de una y otra.

El caso de la CPJI y la CIJ muestra un ejemplo de la denominada *sucesión imperfecta*⁴², por distintas razones, como las diferencias apreciables en-

42. La relación entre ambas instituciones es calificada de diversas maneras por la doctrina. Pero las diferencias son más terminológicas que conceptuales. Estas últimas, las concep-

tre la CPJI y la CIJ⁴³, la falta de identidad entre los miembros de una y otra así como por el comportamiento de éstos ante el nuevo Tribunal, sin que podamos olvidar la inexistencia de un Tratado sucesorio o acto jurídico equivalente a estos efectos.

Por lo que se refiere a las diferencias entre ambos tribunales, atendiendo a cuestiones formales, el art. 2 del *Acuerdo acerca de la ejecución de las transferencias de ciertos haberes de la Sociedad de Naciones a la Organización de las Naciones Unidas*, firmado el 19 de julio de 1946⁴⁴, relativo a la

tuales, afloraron generalmente bajo el estudio de situaciones concretas, como la suerte de tratados y declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la CPJI en relación con los Estados que no tuvieran la condición de miembros originarios de las NN.UU. Así, hay autores que califican de *sucesoria* esta relación, como M. DUBISSON –*La Cour Internationale de Justice*, París, 1964 pp. 110-111–; F. GERBER –*Le consentement de l'Etat à la juridiction de la Cour Internationale de Justice*, Tesis, Orleans abril de 1980, p. 40–; J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA –en *Curso de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Madrid 2003, p. 885– califican por el tipo “sustitución” sin mencionar la categoría general “sucesión”; M. MEDINA –*La Organización de las Naciones Unidas*, Madrid, 1974, p. 102–; S. ODA –“Intervention in the International Court of Justice. Articles 62 and 63 of the Statute”, en *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte Festschrift für Hermann Mosler*, Springer, 1983, p. 640–. A. MIAJA DE LA MUELA –“La sucesión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional por el Tribunal Internacional de Justicia”, en *Estudios sobre el Tribunal Internacional de Justicia*, Zaragoza 1967, pp. 39-72–, emplea la categoría “sucesión” con una prudencia que le impulsa a utilizarlo siempre entrecomillado. A. REMIRO BROTONS –*Derecho Internacional Público. 1. Principios Fundamentales*, Madrid 1982, p. 256–, por su parte, se inclina por el término *conversión* y en A. REMIRO, R. RIQUELME, J. Díez-HOCHLEITNER, E. ORIHUELA y L. PÉREZ PRAT, *Derecho Internacional*, Madrid, 1997, p. 845, se refiere a la CPJI “reconvertida por la Carta de las NN.UU. en CIJ”. E. HAMBRO –“Quelques observations sur la révision du Règlement de la CIJ”, en *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris 1985, p. 10–, como también lo hace A. MIAJA DE LA MUELA –en *REDI* (1954), pp. 463-490–, quien habla de *continuidad* al referirse a la relación entre ambas instituciones. H.J. HAHN –en *EPIL*, vol. 5, pp. 166-168– tras señalar las características de esta sucesión, al ocuparse de la relación existente entre ambos Tribunales la califica como transferencia de prerrogativas de una Corte a otra. L. DELBEZ en *Les principes généraux du contentieux International*, París 1962, p. 25, únicamente señala la condición de *heredera* de la CIJ respecto de la CPJI.

43. Entre ellas destacan el nexo entre los Estatutos de la CPJI y la CIJ y los textos básicos de la Sociedad de Naciones –Pacto– y las Naciones Unidas –Carta– respectivamente. En el primer caso ambos eran independientes, en el segundo estamos ante un texto anexo a la Carta, texto éste último que sustituye la autonomía de la CPJI respecto de la Sociedad de Naciones por la calidad de órgano judicial principal de las Naciones Unidas, con que los arts. 7 y 92 de la Carta dotan a la nueva Corte. Otra diferencia es la relativa al modo de adquisición de la condición de parte en el Estatuto, el de la CPJI requería un acto expreso, mientras que ahora la condición de parte en el Estatuto se infiere del carácter de miembro de la Organización y –aún más que eso–, va indisolublemente unida a dicha condición, ya que el art. 93.1 de la Carta indica que todos los Estados.

44. Es el Anexo I a la resolución 79 (I) de la AGNU.

transferencia de bienes muebles de una OI a otra, afirma que esta cesión incluirá “*Les archives de la Société des Nations et de la Cour Permanente de Justice Internationale*”. El beneficiario de esta transferencia fue el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, la CIJ. Puede, por tanto, afirmarse la existencia de una relación sucesoria en la medida en que además, desde una perspectiva material, se detectan importantes identidades entre ambos tribunales, resultando razonable considerar a la CIJ heredera de la CPJI⁴⁵. Ello por múltiples razones: la nueva Corte asume la jurisprudencia de su predecesora; el art. 92 de la Carta de NN.UU. dispone que “*La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta*”; el primer Presidente de la CIJ fue la persona que ejerció por última vez dicho cargo en la CPJI –J.G. GUERRERO–; la CPJI fue invitada a enviar dos representantes a la Conferencia de San Francisco, para ayudar al Comité IV-1 en su trabajo⁴⁶. Además, la CIJ ocupa la misma sede y recibió los archivos de la antigua Corte.

Es evidente que si existe identidad entre los Estados partes en los Tratados constitutivos de la Organización predecesora y la sucesora, la técnica jurídica habitual para articular la sucesión es el tratado constitutivo de la sucesora. Esta modalidad resulta también plausible si nos encontramos ante una sucesión implícita que no se encuentra plasmada con estas formalidades (veremos ejemplos de esta categoría en el subepígrafe siguiente). Sin embargo, cuando las organizaciones afectadas por la sucesión no cuentan con la identidad entre sus miembros (lo que ocurre en el caso de la CPJI y la CIJ), en tanto que *pacta tertiis non nocent*, será precisa la disolución del sujeto predecesor y la previa transferencia de sus funciones en beneficio del sucesor que puede verse dificultada por la negativa a la sucesión de algunos EEMM en la Organización predecesora.

Recordemos que, en el caso de la relación entre la CPJI y la CIJ, los problemas derivados de la inexistencia de identidad entre los Estados Partes se pusieron de manifiesto con los asuntos de los incidentes aéreos producidos en los años cincuenta. En ellos los sujetos demandados eran Estados que, habiendo aceptado la jurisdicción obligatoria de la CPJI, no habían participado

45. En el CIJ, *Annuaire 1946-1947*, p. 9, se señala que la Corte actual ha heredado las tradiciones de su predecesora.

46. Los enviados fueron su presidente, el Sr. GUERRERO y el Juez HUDSON. Vid. en este sentido CIJ *Annuaire 1946-1947*, p. 9.

en la Conferencia de San Francisco y por tanto carecían del estatuto de miembros originarios de las Naciones Unidas. En esta situación la CIJ se vió forzada a interpretar el art 36.5 de su Estatuto⁴⁷. Pues bien, en todos los casos respondió de la misma manera: inadmitiendo las demandas por falta de competencia. A pesar del tenor literal del precepto recién aludido, lo cierto es que los Estados partes en el Estatuto de la CPJI no mantuvieron de forma automática este estatuto jurídico en el mismo texto de la CIJ. Así, en cuantas ocasiones se ha pronunciado la Corte acerca de la operatividad del art. 36.5 del Estatuto⁴⁸, ha resuelto negativamente esta cuestión, lo que se puede interpretar como una intención de subrayar la discontinuidad entre ambos Tribunales⁴⁹.

Solución contraria ha aportado a la aplicación de otro artículo estatutario: el 37⁵⁰. En todos los casos en los que se ha fundamentado su competencia para conocer del fondo sobre el art. 37 del Estatuto, la Corte ha puesto de relieve la validez de este instrumento a esos efectos⁵¹. Por ello, si la solución

47. Art. 36.5: “*Las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el periodo que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones*”.

48. Vid. las Sentencias de 26 de mayo de 1959 en el asunto relativo al *incidente aéreo de 27 de julio de 1955* (Israel c. Bulgaria), en *CIJ Recueil 1959*, p. 127; de 26 de mayo de 1961, en el *Templo de Preah Vihear. Excepciones preliminares* (Camboya c. Tailandia), en *CIJ Recueil 1961*, p. 17 y de 26 de noviembre de 1984, en el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos) en *CIJ Recueil 1984*, p. 392.

49. Ahora bien, este efecto puede no referirse a la naturaleza jurídica de la relación entre ambos Tribunales, sino más bien al fundamento voluntario de la jurisdicción internacional. En este sentido resulta especialmente claro el Prof. CONAC, “*L’affaire relative à l’incident aérien du 27 juillet 1955 entre Israël et la Bulgarie devant la Cour Internationale de Justice*”, en *RGDIP* (1960), pp. 711-736, al estimar que la disolución de la CPJI equivale a causa de extinción de la relación jurídica existente por desaparición del objeto de la misma. Por ello es evidente la caducidad de las aceptaciones de jurisdicción obligatoria de la CPJI, tras la desaparición de este órgano judicial. Conocido lo anterior, es decir, si las declaraciones formuladas al art. 36.2 CPJI han caducado no puede hacerse de la demanda de ingreso de un Estado como miembro de las Naciones Unidas, un sinónimo de la declaración del art. 36.2 del mismo Estatuto, porque entonces estaríamos prescindiendo de la declaración de voluntad de las partes. También L. STORAT –“*L’article 37 du Statut de la Cour Internationale de Justice*” en *AFDI*, 1962–, afirma que el art. 36.5 no puede servir para fundar la competencia de la CIJ.

50. Art. 37 del Estatuto: “*Cuando un tratado o convención vigente disponga que un asunto sea sometido a una jurisdicción que debía instituir la Sociedad de las Naciones, o a la Corte Permanente de Justicia Internacional, dicho asunto, por lo que respecta a las partes en este Estatuto, será sometido a la Corte Internacional de Justicia*”.

51. El art. 37 ha servido de fundamento de la jurisdicción del Tribunal. Así ha ocurrido en los asuntos *Ambatielos. Excepciones preliminares* (Grecia c. el Reino Unido) –Sentencia de 1 de julio de 1952. *CIJ Recueil 1952*, p. 28–; *Sudoeste africano. Excepciones preliminares*

al problema planteado dependiese de la interpretación jurisprudencial de los dos preceptos tampoco obtendríamos una respuesta unívoca dado el distinto tratamiento que la Corte ha dispensado a ambos artículos.

Un último argumento que pudiera aducirse en contra de la existencia de una sucesión entre ambas instituciones no es tal, como se ha puesto de relieve en los casos que ejemplifican las categorías indicadas por Myers, a saber; que los dos tribunales coexistieron durante un breve período de tiempo –desde el 1 de enero al 18 de abril de 1946–. Esta afirmación resulta fácilmente rebatible, pues esa agónica coexistencia sirvió precisamente para una transferencia gradual y efectiva de las funciones de un tribunal a otro.

Volviendo a los requisitos exigidos para que podamos calificar como sucesoria la relación entre OO.II., hemos de subrayar que la transferencia de competencias ha de ser real y no ficticia, es decir, si para la adquisición del título a la soberanía es precisa siempre la posesión efectiva⁵², en este caso habría de ocurrir lo mismo. No podemos dejar de recordar en este punto el laudo arbitral de Max Huber en el caso de la Isla de Palmas o el de la CIJ en la Sentencia de 20 de junio de 1959 en el asunto de la Soberanía sobre algunas parcelas fronterizas entre Bélgica y Holanda, entre otros.

El último de los requisitos enunciados es la ausencia de continuidad jurídica entre el sujeto predecesor y el sucesor. Este elemento es determinante

(Etiopía c. Sudáfrica y Liberia c. Sudáfrica) –Sentencia de 21 de diciembre de 1962. CIJ *Recueil* 1962, p. 319– y *Barcelona Traction Light and Power Company Limited. Excepciones preliminares* (Bélgica c. España) –Sentencia de 24 de julio de 1964. CIJ *Recueil* 1964, p. 6–. Entre los pronunciamientos de la Corte más recientes en este punto merece especial consideración la Sentencia dictada 15 de diciembre de 2004 en el asunto de la *Licitud del empleo de la fuerza* (Serbia y Montenegro c. Bélgica) en el que el demandante incorporó como un complemento a su demanda inicial una cláusula compromisoria contenida en el artículo 4 de la Convención de conciliación, arreglo judicial y arbitraje celebrado entre el Reino de Yugoslavia y Bélgica y firmado en Belgrado el 25 de marzo de 1930, texto que entró en vigor el 3 de septiembre del mismo año. La CIJ descarta este posible vínculo jurisdiccional por entender que no se cumple establecido en el art. 35 de su Estatuto, es decir, Yugoslavia no puede actuar ante la Corte porque al no ser miembro de NN.UU. no es parte en su Estatuto y no ha pretendido adquirir esta condición por la otra vía posible. Descartando también su competencia con fundamento en el art. 37 del Estatuto se ha pronunciado la Corte, además de en las restantes Sentencias dictadas el mismo día 15 de diciembre de 2004 en el asunto de la *Licitud del empleo de la fuerza* (Serbia y Montenegro c. Canadá, Serbia y Montenegro c. Francia, Serbia y Montenegro c. Alemania, Serbia y Montenegro c. Italia, Serbia y Montenegro c. Holanda, Serbia y Montenegro c. Portugal y Serbia y Montenegro c. Reino Unido).

52. Entendiendo por posesión efectiva “*el ejercicio continuado, pacífico y prolongado sobre el territorio de las funciones estatales; esto es, su control efectivo*”. Vid. A. REMIRO, R. RIQUELME, J. Díez-Hochleitner, E. Orihuela y L. Pérez-Prat, *Derecho Internacional*, Madrid, 1997, p. 534.

para distinguir entre dos situaciones próximas, ya que la existencia de tal continuidad supone el mantenimiento de la personalidad jurídica del sujeto predecesor y, por tanto, se traduce en que el sujeto anterior y el posterior son el mismo aunque haya sido objeto de profundas modificaciones. Puede afirmarse por tanto que la continuidad jurídica niega la sucesión porque el sujeto es el mismo aunque haya variado el número o alcance de sus competencias, Estados miembros... Un ejemplo paradigmático en este punto es el de la Comunidad Europea. Esta es una OO.II. nacida como consecuencia de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo, adoptado en Roma el 25 de marzo de 1957. Sin embargo, esta Organización ha sufrido a lo largo del casi medio siglo de su existencia profundas modificaciones, el número de sus miembros se ha más que cuadruplicado, ha visto ampliadas sus competencias, el alcance de las mismas, la forma de financiación, incluso su propia denominación. Pues bien, a pesar de lo anterior, la CE es la misma organización que entonces, aunque por el camino haya sufrido estas modificaciones, pero en tanto ha mantenido su personalidad jurídica, cada tratado modificativo de los anteriores ha tenido como efecto jurídico propiciar una evolución pero continuando su personalidad jurídica. No hay nueva Organización precisamente porque no hay rupturas, no hay transferencias. En definitiva, la continuidad en la personalidad jurídica impide la sucesión entre organizaciones internacionales porque sólo tenemos una OO.II., incumpléndose de este modo el requisito enumerado en primer lugar: no hay dos OO.II., sino solo una que evoluciona.

C. *Tipología de la sucesión entre Organizaciones Internacionales*

Si la subjetividad de las OO.II. es de naturaleza funcional, la sucesión entre ellas tendrá el mismo carácter, puesto que se trata de calificar las relaciones entre dos OO.II. que transfieren sus funciones, objetivos, patrimonio... En cuanto a la tipología de sucesión entre estos sujetos secundarios y funcionales, P.R. Myers⁵³ establece diferentes categorías, que se identifican con las establecidas en la sucesión de Estados. A pesar de lo anterior, debido a las diferencias entre los sujetos que protagonizan las relaciones sucesorias, se introducen matices importantes, al responder las OO.II. a supuestos distintos de los que pueden presentarse en el caso de los Estados.

El Prof. Myers indica cinco tipos diferentes: 1) la Organización creada para seguir cumpliendo las funciones de la anterior a la que va a reemplazar

53. P.R. MYERS, *Succession between International Organizations*, Londres 1992, p. 15.

–similar a la desaparición de un Estado y el nacimiento de uno nuevo sucesor de aquel sobre idéntica base territorial–; 2) la absorción de una Organización por otra –reflejo de las sucesiones estatales que responden a esta misma denominación–; 3) la unión de dos o más Organizaciones para crear una nueva entidad –lo que en la práctica estatal se denomina unificación–; 4) la escisión de un órgano subsidiario de una Organización y su establecimiento como sujeto independiente de aquélla –semejante al nacimiento de un Estado en parte del territorio sobre el que el predecesor ejercía su soberanía–; y, 5) la transferencia de unas funciones específicas de una Organización a otra, sin que ello afecte a la existencia de una u otra –sería algo parecido a la transferencia parcial de territorio de un Estado a otro–.

La categoría indicada en primer lugar, la sustitución de una Organización por otra, supone que la nueva Organización *hereda* sustancialmente las competencias y funciones de la que desaparece una vez consumada la transferencia. Lógicamente, dado que el sujeto predecesor pierde todas sus competencias a favor de la sucesora que la sustituye no puede continuar existiendo. Esta ha sido la forma más habitual de sucesión entre OO.II producida, por ejemplo, entre la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas⁵⁴, como consecuencia de la cesión de funciones de la primera en beneficio de la segunda. La relación entre estas OO.II., lejos de ser una sucesión convencional, se articula mediante varios instrumentos. En concreto se trata de la resolución 24 (I) de la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante, AGNU), adoptada el 12 de febrero de 1946, sobre la transferencia de algunas funciones, actividades y activos de la Sociedad de Naciones y la resolución 79 (I) de la AGNU, de 7 de diciembre de 1946, en la que se transfieren los haberes de la Sociedad de Naciones. Esta última incorpora dos anexos, el primero de ellos es el acuerdo suscrito por el Representante de las Naciones Unidas (Włodzimierz Moderow) y el último Secretario General de la Sociedad de Naciones (Sean Lester) el 19 de abril de 1946, en virtud del cual esta última cede todos sus activos en beneficio de la primera; y el segundo, el Protocolo acerca de la ejecución de diversas operaciones de transferencia de algunos haberes de la Sociedad de Naciones, firmado el 1 de agosto de 1946⁵⁵. La CIJ, poco des-

54. Sobre la disolución de la Sociedad de Naciones, vid. D.P. MYERS, “Liquidation of League of Nation Functions”, en *AJIL*, vol. 42-3 (1948), pp. 320-354.

55. En la resolución de 18 de abril de 1946 de la Asamblea de la Sociedad de Naciones se acuerda la disolución de la Sociedad de Naciones y la constitución de un Comité de Liquidación que, actuaría a partir de entonces como representante de la OI disuelta para consumar la desaparición decidida. En este mismo texto se aprueba el Proyecto común para la transferencia de los haberes de la Sociedad de Naciones establecido por el Comité de Naciones Uni-

pués, concretamente en la Opinión Consultiva sobre Namibia afirmó que Naciones Unidas había sucedido a la Sociedad de Naciones en la capacidad de supervisión del mandato de Sudáfrica sobre Namibia⁵⁶.

Con ser muy importante la sucesión entre estas Organizaciones, este tipo sucesorio puede ilustrarse también con la relación entre la Comisión Internacional para la navegación aérea, constituida en aplicación de la Convención de París sobre la regulación de la navegación Aérea de 1919 y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), fruto del Convenio de Chicago sobre aviación civil internacional de 1944⁵⁷; el Instituto Internacional de Agricultura y la FAO⁵⁸; la Oficina Internacional de Higiene Pública y la Or-

das y la Comisión de Control de la Sociedad de Naciones, cuyo texto, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de febrero de 1946 –res. 24 (I)–, se incorpora como apéndice de la propia resolución. Ese Proyecto común establece la aceptación de la Sociedad de Naciones de transferir a las Naciones Unidas (y la aceptación de estas a recibir) en los períodos indicados en el texto, todos los haberes materiales de la Organización que se disuelve, así como la aceptación expresa de las obligaciones asumidas a estos efectos por las Naciones Unidas. Por lo demás, la resolución de 18 de abril de 1946 contiene las disposiciones relativas a la OIT, el Tribunal Administrativo, la Caja de pensiones del personal de la Sociedad de Naciones, los Fondos de Pensiones de los miembros de la Corte Permanente de Justicia Internacional o el Reglamento acerca de la gestión de las finanzas de la Sociedad de Naciones. Otros instrumentos que articulan la relación entre las dos Organizaciones Internacionales son las resoluciones 24 (I) y 79 (I) de la AGNU (esta última citada en el texto).

56. Es la *Opinión Consultiva sobre las Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano) a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad*, de 21 de junio de 1971, en CIJ, *Recueil 1971*, p. 49

57. Así, el art. 80 de la Convención de Chicago establece en relación con las Convenciones de París y de La Habana que “Cada Estado contratante se compromete, tan pronto como entre en vigor el presente Convenio, a notificar la denuncia de la Convención sobre la Reglamentación de la Navegación Aérea, suscrita en París el 13 de octubre de 1919, o de la Convención sobre Aviación Comercial, suscrita en La Habana el 20 de febrero de 1928, si es parte de una u otra. El presente Convenio reemplaza, entre los Estados contratantes, las Convenciones de París y de La Habana anteriormente mencionadas”.

58. Vid. informe del Director General del Instituto Internacional de Agricultura, de 4 de septiembre de 1946, en el que recomienda al Comité Permanente del Instituto la aprobación de un Protocolo mediante el cual se resuelvan los problemas sucesorios derivados de la transferencia de funciones, activos, pasivos... en beneficio de la FAO y de modo particular “(a) A Protocol shall be concluded and signed by signatory and adhering governments to the Convention of Rome of June 7, 1905, by which the affairs of the Institute, including its Annex, the Centre International de Sylviculture, shall be wound up, as from a date to be determined by the Protocol. (b) The Permanent Committee shall be empowered by the Protocol and shall be instructed accordingly by the General Assembly (i) to wind up the affairs of the Institute, and (ii) to transfer the library, archives, and property of the Institute to the Organization, which will decide their location. (c) The Protocol shall further provide that in the execution of the provisions of the international conventions which attribute functions to the Institute, the Organization shall be substituted for the Institute, and governments which are not signatories of

ganización Mundial de la Salud⁵⁹; el Instituto Internacional de cooperación intelectual y la UNESCO⁶⁰; o la Organización de servicios comunes del este africano por la Comunidad del este africano⁶¹.

or do not accede to the Protocol, shall be notified thereof, and shall be invited to cooperate in the execution of this proposal". El art. III del Protocolo que regula la terminación de la Convención de Roma de 7 de junio de 1905 establece "*When the duties assigned to it by Article II of this Protocol have been completed, the Permanent Committee of the Institute shall forthwith, by circular letter, notify the Members of the Institute of the dissolution of the Institute (including the Center) and of the transfer of the functions and assets thereof to the Organization. The date of such notification shall be deemed to be the date of the termination of the Convention of June 7, 1905, and also the date of the dissolution of the Institute (including the Center)*"; el art. IV por su parte afirma que "*Upon bringing to an end the affairs of the Institute (including the Center) the powers, rights or duties attributed to it by the provisions of the International Conventions listed in the Annex of this protocol, shall devolve upon the Organization; and the parties to this Protocol which are parties to the said conventions shall execute such provisions, insofar as they remain in force, in all respects as though they refer to the Organization in place of the Institute*". Ambos textos, informe y Protocolo pueden verse en <http://www.fao.org/docrep/x5583E/x5583e0f.htm>.

59. La resolución del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 15 de febrero de 1946 decide la convocatoria de una conferencia para estudiar el establecimiento de una Organización Internacional de Salud de las Naciones Unidas, estableciendo un Comité preparatorio para que elabore un borrador y una agenda para alcanzar ese objetivo, comité en el que la Oficina Internacional de la Higiene Pública tendría capacidad consultiva. La Conferencia Internacional de la salud concluyó el 19 de junio de 1946 un acuerdo en el que se establece la Comisión interina de la Organización Mundial de la Salud atribuyéndole entre otras funciones (art. 2.e) la de "*to take all necessary steps in accordance with the provisions of the Protocol concerning the Office International d'Hygiène Publique signed 22 July 1946 for the transfer to the Interim Commission of the duties and functions of the Office, and to initiate any action necessary to facilitate the transfer of the assets and liabilities of the Office to the World Health Organization upon the termination of the Rome Agreement of 1907*". El art. 6 vuelve a referirse a la Oficina de Higiene pública cuando establece que "*The Executive Secretary (...) shall take into consideration the desirability of appointing available personnel from the staffs of the League of Nations Health Organization, the Office International d'Hygiène Publique, and the Health Division of the United Nations...*". Se incorpora asimismo un Protocolo relativo a la Oficina Internacional de Higiene Pública, cuyo art. 2 establece, en lo que a los Estados partes en este texto se refiere, la transferencia del activo y de las funciones de la Oficina a las NN.UU. o a la Comisión Interina, para a continuación, establecer en su art. 3 que "*The Agreement of 1907 shall be terminated and the Office dissolved when all Parties to the Agreement have agreed to its termination. It shall be understood that any Government Party to the Agreement of 1907 has agreed, by becoming Party to this Protocol, to the termination of the Agreement of 1907*". Del resultado de estas acciones se informó en la tercera sesión de la Comisión interina, reunida en Ginebra el 5 de noviembre de 1946 (vid. en pp. 10 y ss.)

60. La creación de la UNESCO supuso el solapamiento de algunas de sus funciones con las del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (1925), motivo por el cual resultó absorbida por aquella. Así, en la resolución 591 (VI) de las AGNU se establece en el segundo considerando que la transferencia a las Naciones Unidas de "*its right in any articles and, in particular, the archives and collections of documents deposited in the premises of the Inter-*

La categoría apuntada en segundo lugar es la absorción de una OI por otra. Estamos ante un supuesto conceptualmente diferente del anterior, aunque supone también la desaparición de una OI como consecuencia de la asunción por parte de la Organización absorbente de las competencias y funciones de las que era titular la absorbida. A pesar de ello, podemos identificar dos diferencias entre ambos tipos sucesorios, ya que cuando hablamos de absorción nos encontramos, en primer lugar, con dos OO.II. que cuentan con dimensiones diferentes: la extinta suele ser una organización de carácter sectorial, mientras que la beneficiaria de esta relación cuenta con una naturaleza general. En segundo lugar, se trata normalmente de dos Organizaciones con una existencia paralela en el tiempo, ya que la OI que se beneficia de la absorción no tiene por qué nacer con la finalidad de sustituir a la absorbida sino que pueden coexistir hasta que sus destinos se cruzan. Encontramos ejemplos de esta categoría en la absorción por parte de la UNESCO de la Oficina Interna-

national Institute of Intellectual Co-operation by its Governing Body, as well as any property which has been acquired by the Institute during its period of operation". Además de lo anterior, dispone que "1. *Deems it necessary that the International Institute of Intellectual Co-operation should be finally liquidated;* 2. *Decide for this purpose that all the property of the Institute which was covered by a decision of transfer to the United Nations in conformity with the resolution of the Assembly of the League of Nations of 17 april 1946, shall be included among the assets in the liquidation of the Institute;* 3. *Recomends the United Nations Educational Scientific and Cultural Organization to accept responsibility for liquidating the property of the Institute;* 4. *Autorizes the Secretary-General to transfer full and absolute ownership of all the assets of the Institute to the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, on condition that the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization carries out the liquidation as aforesaid".* Por su parte, el Documento 42 EX/41 de la UNESCO aprueba el informe final del Director General de esta Organización sobre la liquidación del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual.

61. La obra de referencia sobre la sucesión de Organizaciones Internacionales en África es la monografía que bajo este mismo título (*La succession d'Organisations Internationales en Afrique*) firma el Prof. R. Ranjeva, editada por A. Pedone en 1978. En relación con el supuesto apuntado en el texto (la sucesión de la Organización de servicios comunes del este africano por la Comunidad del este africano) hemos de observar el tratado de Kampala de 6 de junio de 1967 para la cooperación del este africano que es el que establece la Comunidad del Este africano. El anexo XV de este Tratado incorpora las disposiciones transitorias de una Organización a la otra. De acuerdo con este texto, la Organización de servicios comunes del este africano dejó de existir el 1 de diciembre de 1967, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado adoptado en Kampala el 6 de junio del mismo año, tal y como establecía su art. 97. Por su parte, el art. 71 del mismo, en palabras de Ranjeva (p. 283) "*a constitué des sociétés communes dont l'EAC a fait les successeurs juridiques de celles de l'EACSO. Ainsi se trouve assurée une succession établie d'une manière analogue a celle des fonctions et des organes appelés à les exercer au sein de l'organisation successeur*". Además, el Tratado de Kampala regula en diversos preceptos la situación de los agentes de la Organización predecesora, así como sus derechos pecuniarios (capítulo XVII y XXI).

cional de Educación⁶² o en la de la Organización Europea de patentes respecto del Instituto Internacional de Patentes⁶³.

La unificación de dos OO.II. para la creación de una nueva subjetividad internacional diferente de las anteriores, es la tercera categoría apuntada al inicio. Ilustran este tipo sucesorio la Organización común africana y malgache, nacida de la suma de la Organización Africana y Malgache para la cooperación económica y la Unión de los Estados Africanos y Malgache⁶⁴, ade-

62. La Oficina Internacional de Educación se crea en Ginebra en 1925 y adquiere el estatuto jurídico de organización intergubernamental el 25 de julio de 1929. Cuarenta años más tarde se celebra el Acuerdo entre la UNESCO y la Oficina Internacional de Educación, concretamente, los días 25 y 29 de noviembre de 1968. Acuerdo que entra en vigor el 1 de enero de 1969. En este acuerdo, la UNESCO adquiere la responsabilidad de garantizar la continuidad de la obra emprendida por la Oficina Internacional de Educación desde 1929 (art. 1). Transfiriendo a la UNESCO las funciones que le confiaban sus estatutos (art. 2). La UNESCO además se compromete a establecer un Centro Internacional de Educación comparada que *heredará* la denominación de la Oficina que cede sus competencias y funciones. El Centro así creado gozará de una amplia autonomía tanto funcional como intelectual (art. 3). Por otra parte, en la 15ª sesión de la Conferencia General de la UNESCO se adoptan los estatutos de esa nueva Oficina Internacional de Educación (res. 14.1).

63. La Organización Europea de Patentes es fruto de la Convención sobre la concesión de patentes Europeas, adoptada en la ciudad alemana de Munich de 1973 y absorbió al Instituto Internacional de patentes, creado por el Acuerdo de La Haya de 6 de junio de 1947. En 1973 comenzó el proceso para que los Estados partes en este último adoptaran todas las medidas necesarias para transferir a la Organización Europea de Patentes todo su activo, pasivo y personal, tal y como establece el Protocolo sobre la centralización e introducción del sistema europeo de patentes, conocido como Protocolo sobre la centralización, adoptado el 5 de octubre de 1973. Procedimiento que concluyó el 1 de enero de 1978, tal y como establecía el art. 162.1 de este Protocolo.

64. El surgimiento de la Organización para la Unidad Africana provoca la revisión de las funciones de la Organización africana y malgache para la cooperación económica (creada por la Convención de Tananarivo de 12 de septiembre de 1961) y la Unión de los Estados africanos y malgache (por la convención igualmente adoptada en Tananarivo el 8 de septiembre del mismo año). Ambas Organizaciones deciden entonces unirse para crear una nueva Organización que promueva la coordinación y el desarrollo económico y social de sus EEMM: la Unión Africana y Malgache para la Cooperación económica en virtud del acuerdo de 1964. Este proyecto se abandona en febrero de 1965, creándose en su lugar la Organización africana y malgache, por el acuerdo de Tananarivo de 27 de junio de 1966. En la primera resolución adoptada por la nueva Organización se establece que "*La Conférence des chefs d'Etat de l'Organisation Commune Africaine et Malgache, réunie à Tananarive du 25 à 27 juin 1966, considérant les transformations successives intervenues depuis la création à Tananarive, le 12 septembre 1961, de l'UAM, considérant qu'en dépit de ces transformations, les conventions et accords signés dans le cadre de l'UAM restent en vigueur sauf cas de dénonciation*". MYERS afirma (en *succession between...*, *op. cit.*, p. 30) que "*With exception of the treaties concluded under the auspices of the two earlier organizations, which were the object of a resolution to ensure continuity under the new organization, no specific measures were undertaken to transfer the functions, assets and liabilities of the UAM to the OCAM. The new body*

más de dos OO.II mencionadas antes, se trata del nacimiento de la Agencia Espacial Europea, fruto de la unión de la Organización Europea para el desarrollo y la construcción de objetos espaciales y la Organización Europea de investigación espacial⁶⁵.

La separación de la OIT de la Sociedad de Naciones⁶⁶, la separación de la Organización de la Liga Árabe para la educación, la cultura y la ciencia de

simply took possession of the headquarters buildings and their contents in Yaundé and Cotonou and assumed the claims and debts of the previous organizations without any distinction or accounting".

65. Vid. la Convención para el establecimiento de una Agencia Europea Espacial, adoptada el 30 de mayo de 1975 que, en su preámbulo se establece "*Considering the Resolution adopted by the European Space Conference on 20 December 1972 and confirmed by the European Space Conference on 31 July 1973, which decided that a new organisation, called the 'European Space Agency', would be formed out of the European Space Research Organisation and the European Organisation for the Development and Construction of Space Vehicle Launchers...*". Por su parte, el art. XIX del mismo texto indica que "*On the date when this Convention enters into force, the Agency shall take over all rights and obligations of the European Space Research Organisation and of the European Organisation for the Development and Construction of Space Vehicle Launchers*". Además, las primeras resoluciones adoptadas por la Conferencia de la Agencia Espacial Europea se refieren precisamente a cuestiones sucesorias, así en la primera la Conferencia recomienda a los representantes de los Estados miembros en los Consejos de las dos Organizaciones predecesoras "*de siéger en commun à partir du jour suivant la date de la signature de l'Acte final, agissant ainsi en anticipation de la création du Conseil de l'Agence spatiale européenne*". En la Resolución n° 2, la Conferencia considera "*d'une part que, aux termes de l'article XIX de la convention portant création d'une Agence spatiale européenne, cette dernière reprendra l'ensemble des droits et obligations du CERS et du CECLES, et d'autre part que la liquidation actuellement en cours des programmes du CECLES se poursuivra*" recomendando, en consecuencia "*aux Conseils du CERS et du CECLES, siégeant en commun et agissant en anticipation de la création du Conseil de l'Agence spatiale européenne, d'examiner aussitôt que possible, et en tout cas avant l'entrée en vigueur de la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, un inventaire détaillé des droits et obligations du CECLES qui pourraient être utiles aux activités et programmes de l'Agence et qui, en conséquence, pourraient être repris par le CERS conduisant ses activités sous le nom d'Agence spatiale européenne*", en attendant l'entrée en vigueur de la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne;

66. La Organización Internacional de Trabajo (OIT) se establece en 1919 en aplicación de la Parte XIII del Tratado de Versalles (arts. 387-427). El art. 387 indicaba, en referencia a la OIT "*A permanent organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble. The original Members of the League of Nations shall be the original Members of this organisation, and hereafter membership of the League of Nations shall carry with it membership of the said organisation*". La Segunda Guerra Mundial y las consecuencias que ésta tuvo para la Sociedad de Naciones, a la que nació formalmente vinculada, requirió la redefinición de la Organización. Esto se logra en la 26ª Conferencia Internacional de Trabajo convocada en Filadelfia en 1944, con la adopción de una resolución acerca de la Constitución, la práctica constitucional de la OIT y sus relaciones con otras OI. Por lo demás, la resolución de 18 de abril de 1946 de la Sociedad de Naciones también se refiere a la OIT, en sus párrafos 11-14 para establecer las bases del mantenimiento de su existencia, así

la Liga de Estados Arabes⁶⁷ y la separación de la Organización de Naciones Unidas para el desarrollo industrial de las Naciones Unidas⁶⁸ son supuestos ejemplificadores de la cuarta categoría sucesoria antes enunciada: la escisión de un órgano subsidiario de una Organización y su establecimiento como sujeto independiente de la predecesora.

Por último nos encontramos con la transferencia de unas funciones específicas de una Organización a otra, sin que ello afecte a la existencia de ninguna de ellas. En relación con este supuesto encontramos las transferencias de las funciones culturales y sociales de la Unión Europea Occidental a favor del Consejo de Europa⁶⁹ o las de estudio de desastres naturales de la Unión de au-

como las disposiciones necesarias para la transferencia de las propiedades de aquella que venían siendo ocupados por la OIT. Vid. también los instrumentos liquidatorios antes indicados (supra nota nº 27). La Constitución de esta Organización se modificó a finales de la Segunda Guerra Mundial incorporando su vinculación a las NN.UU., ver en este sentido especialmente los arts. 1.3, 13.1, 19.4 del citado texto.

67. El 25 de mayo de 1964, el Consejo de la Liga de Estados Arabes en su sesión del Cairo ratificó la Carta de la Unidad cultural y, en virtud de la resolución 2 (I) se establece la Organización de la Liga Árabe para la Educación, la cultura y la ciencia (ALECSO). Seis años más tarde nace oficialmente esta Organización como consecuencia de la reunión de su primera conferencia general 1970. Vid. R.W. McDONALD, *The League of Arab States. A Study in the Dynamic of Regional Organization*, Princeton, 1965.

68. La res. 2089 (XX) de la AGNU, adoptada el 20 de diciembre de 1965 establecía la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, como un organismo autónomo para la promoción de desarrollo industrial. Un año más tarde, en la resolución 2152 (XXI) la AGNU decide que este organismo autónomo sea “*an organ of the General Assembly, shall function as an autonomous organization within the United Nations...*”. Esta resolución incorpora, entre otros aspectos, las funciones, instituciones, procedimientos o los arreglos financieros. El 8 de abril de 1979 se adoptó la Constitución de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, por lo que el 13 de diciembre del mismo año, la AGNU adopta su resolución 34/96, que contiene los arreglos provisionales preceptivos para el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial como una agencia especializada, en la que decide el inicio del proceso que terminará con la separación de la Organización en cuestión. Este proceso concluyó el 31 de diciembre de 1985, en cumplimiento de lo establecido en la antes citada resolución 34/96 de la AGNU cuando los miembros del órgano supremo de la agencia (Industrial Development Board) fueron elegidos y el nuevo órgano estuvo autorizado para desempeñar sus funciones.

69. A finales de los años 50 se produjeron solapamientos entre OO.II. en lo que a competencias materiales se refiere. El 15 de diciembre de 1958 el Comité de Ministros del Consejo de Europa encarga a un comité especial el examen de la posibilidad de racionalizar las instituciones europeas. Estudio que se materializa en un informe presentado en marzo de 1959, a la vista del cual el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 20 de abril del mismo año, una decisión por la que el ejercicio de competencias culturales y sociales se transferirían desde la UEO al Consejo de Europa. En junio, la Asamblea de la UEO adopta la Directiva nº 12 en la que se encarga un informe acerca de la transferencia apuntada (presentado el 12 de noviembre de 1959 por su relator, el alemán M. Kopf –se trata del informe nº

xilio internacional en beneficio de la UNESCO⁷⁰ o las más próximas en el tiempo producidas desde la UEO que ha traspasado el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios Estratégicos a la UE que los ha reconvertido respectivamente en el Centro de Satélites de la Unión Europea y en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, sucesores de aquellos⁷¹.

149– sobre la transferencia de las actividades culturales y sociales en beneficio del Consejo de Europa, que se plasmó en la recomendación n° 43 –con la que la Asamblea de la UEO intentaba retrasar la cesión de estas funciones–, que fue seguido de un informe posterior de 17 de noviembre de 1960 que, con el mismo título, había elaborado el francés M. Junot y fue igualmente traducido en una recomendación, la n° 60). El 19 de noviembre de 1959 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una resolución (la n° 59) en la que se transfieren al Secretario General del Consejo de Europa y al Secretario General de la UEO las competencias precisas para que adoptasen las medidas necesarias para consumar la cesión de las funciones apuntadas. La transferencia competencial se exteriorizó con la ocupación por parte del Consejo de Europa de las sedes hasta entonces utilizadas por los servicios sociales y culturales de la UEO. Vid. H. WIEBRINGHAUS, “A propos du transfert de compétences entre organisations internationales. Le cas du transfert de certaines activités de l’UEO au Conseil de l’Europe”, en *AFDI* (1961), pp. 537 y ss.

70. El Consejo Económico y Social en su resolución 1268 (XLIII), adoptada el 4 de agosto de 1967, recomendaba a la UNESCO que sucediera a la Unión de Auxilio Internacional en lo que se refiere a las tareas de estudio científico de las catástrofes naturales en los ámbitos de su competencia; adoptase las medidas necesarias para continuar con las actividades de esta organización y que, mediante un acuerdo entre las dos OO.II. implicadas, definieran las modalidades de transferencia de los bienes en beneficio de la UNESCO. Esta Organización en su resolución 77EX/SR.6 (adoptada por el Consejo Ejecutivo en su 77ª reunión de París, 9 de octubre-4 de noviembre de 1967) constata la disposición de la Unión de Auxilio Internacional de acceder a la sucesión apuntada, y se autoriza al Director General a “*redactar, en consulta con la Unión Internacional de Socorros, propuestas detalladas*” para consumar el traspaso de las funciones indicadas por el ECOSOC; “*b) a aceptar en depósito, en espera de la decisión de la Conferencia General, el material bibliográfico perteneciente a la Unión*”. En la siguiente reunión del Consejo Ejecutivo (la 78ª) desarrollada entre el 13 de mayo y el 21 de junio de 1968 (la resolución 78EX/SR. 26), se “*invita al Director General a continuar las negociaciones con la Unión Internacional de Socorros...*”. Fruto de esas negociaciones se firma en Roma el 18 de diciembre de 1968 y en París el 24 del mismo mes y año el Acuerdo para transferir a la UNESCO algunas responsabilidades y bienes de la Unión de Auxilio Internacional, que entró en vigor el 24 de diciembre de 1968, fecha de la firma, tras la aprobación por la Conferencia General de la UNESCO y el Comité Ejecutivo de la Unión Internacional de Socorros. El art. Primero de este texto establece que “*L’Union cessera, à partir de la date d’entrée en vigueur du présent accord, celles de ses activités concernant l’étude scientifique des catastrophes naturelles et des moyens de s’en protéger, qui seront reprises par l’UNESCO en vertu du présent accord*”. Por su parte, el art. III indica que “*L’Union cède et transfère à l’UNESCO qui accepte son stock de publications, le matériel de son service de documentation, ses pièces d’archives relatives à l’étude scientifique des catastrophes naturelles, ainsi que les montants restant à sa disposition après le règlement de sa liquidation. La description des biens composant l’actif cédé fera l’objet d’un inventaire qui sera dressé séparément*”.

71. Ambos, tanto el Centro de Satélites de la Unión Europea como el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, nacen en 2002 fruto de la aplicación de la Acción Co-

Frente a estos supuestos recordemos que existen otros en los que no se produce una sucesión de OO.II. sino meras transformaciones constitucionales que modifican sus perfiles. La inexistencia de rupturas conduce a modificaciones de las competencias, alcance de las mismas, funciones, objetivos..., etc. pero manteniendo la continuidad en la personalidad jurídica anterior. Por este motivo no es posible calificar de sucesión entre OO.II. la modificación introducida en la OECE-OCDE⁷², ni las sucesivas transformaciones de los Tratados constitutivos de las CC.EE⁷³.

III. UN SUPUESTO DE CONTINUIDAD POR ABSORCIÓN: LA RELACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO Y LA COMUNIDAD EUROPEA

Como se mencionó en la introducción, la CECA nace el 23 de julio de 1952 fruto de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo, adoptado el 18 de abril de 1951. El TCECA contenía su propia fecha de caducidad, al nacer con una vigencia limitada a cincuenta años ya que, de acuerdo con su art. 97, terminaría el 23 de julio de 2002⁷⁴. No mucho antes de alcanzar esa fecha, en la década de los noventa, tanto las instituciones comunitarias como los EEMM intentaban resolver una importante cuestión derivada de esa disposición: el futuro de la CECA más allá de la expiración de su tratado constitutivo. Téngase en cuenta que este texto convencional carecía de disposiciones

mún del Consejo de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (2001/554/PESC) (publicada en DOCE n° L200, de 25 de julio de 2001, pp. 1-4.

72. Art. 15 de la Convención relativa a la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): “*La reconstitution de l’Organisation Européenne de Coopération Économique prendra effet lors de l’entrée en vigueur de la Convention, et ses objectifs, organes, pouvoirs et nom seront dès lors ceux qui sont prévus dans la Convention. La personnalité juridique que possède l’Organisation Européenne de Coopération Économique se continuera dans l’Organisation, mais les décisions, recommandations et résolutions de l’Organisation Européenne de Coopération Économique requièrent l’approbation du Conseil pour être applicables après l’entrée en vigueur de la présente Convention*”.

73. Téngase en cuenta que por tales se entienden no solo los referidos en la nota n° 8 supra, que también, sino cualquier otro acto jurídico que haya tenido como consecuencia la modificación del derecho originario comunitario.

74. Como es sabido, el T. Amsterdam incorpora una nueva redacción, aunque sin alterar el sentido del art. 97 que, si hasta entonces se establecía: “*El presente Tratado se concluye por un período de 50 años a partir de su entrada en vigor*”. El T. Amsterdam modifica este precepto con el único objeto de incorporar la fecha concreta en que ese efecto se produciría, para afirmar “*El presente Tratado expirará el 23 de julio de 2002*”.

aplicables a las consecuencias derivadas de la terminación de su vigencia, así como de soluciones alternativas a la misma. Por tanto, salvo que se adoptara una decisión en contrario, antes de terminar el mes de julio de 2002 esta OI se disolvería, volviéndose a la situación anterior a su nacimiento, en lo que a los sectores cubiertos por el Tratado se refiere⁷⁵.

De las tres opciones básicas barajadas para los sectores comunitarios del carbón y del acero (mantenimiento de las especificidades del TCECA; expiración anticipada de este texto convencional, modificando las disposiciones del TCE para incorporar algunos elementos particulares de la CECA; y, eventual adaptación de las disposiciones del TCECA en función del escenario en presencia⁷⁶) la preferida por los EEMM siempre fue su incorporación dentro de la CE⁷⁷. Esta solución no encontraba impedimentos en el TCE que contenía una disposición (art. 305.1) protectora de posibles injerencias por parte del TCE en el ámbito material cubierto por la CECA⁷⁸. Esto es la aplicación de la prevalencia de la especialidad de las disposiciones del TCECA sobre la generalidad de las del TCE. Sin embargo, una vez extinta la CECA, desaparecida esa *lex specialis*, nada impide la extensión de la aplicación material del TCE a los ámbitos hasta ahora encomendados en exclusiva a la CECA.

La opción elegida, por otra parte, resultaba beneficiosa porque desde una perspectiva económica era la más rentable de las planteadas; y, además, institucionalmente era la más coherente. Sin embargo, la materialización de esa preferencia requería la adopción de decisiones tendentes a la obtención

75. Vid. en este sentido la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los EEMM reunidos en el seno del Consejo de 20 de julio de 1998 sobre la expiración del Tratado Constitutivo de la CECA, 98/C, en DOCE n° C 247, de 7 de agosto de 1998, pp. 5-6.

76. El Memorandum del Comité Consultivo de la CECA sobre el futuro del Tratado de la CECA (en DOCE n° C 302, de 1 de diciembre de 1990, pp. 3-5) concebía el horizonte del carbón y del acero comunitario bajo alguna de las fórmulas siguientes: “*mantenimiento, más allá del año 2002, de normas específicas para los sectores del carbón y del acero, sin perjuicio de la forma jurídica que pudiera tomar dicha prórroga; fin anticipado del Tratado CECA antes del año 2002, con la posibilidad de incluir ciertas disposiciones del mismo en el futuro Tratado CEE; expiración del Tratado CECA a su término en el año 2002, teniendo presente que ciertas de sus disposiciones podrían adaptarse en función de la evolución del contexto político y económico actual*”.

77. Como se puso de manifiesto en la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam en crecimiento y empleo, de 16 de junio de 1997.

78. El apartado primero del art. 305 del TCE establece: “*Las disposiciones del presente Tratado no modificarán las del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en particular por lo que respecta a los derechos y obligaciones de los Estados miembros, las competencias de las instituciones de dicha Comunidad y las normas establecidas en dicho Tratado para el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero*”.

del objetivo prefijado. Ciertamente es que hay cuestiones que aunque, a diferencia de otros supuestos sucesorios (como la situación de los funcionarios de la OI que desaparece⁷⁹) en éste no se suscitaban, las OO.II. afectadas por la sucesión pecaron de falta de previsión puesto que no adoptaron los actos normativos necesarios para responder a todas las cuestiones que inevitablemente derivarían de la transferencia a realizar.

La sucesión de la CECA por la CE se caracteriza por la escasez de instrumentos adoptados con la finalidad de articularla. El interés fundamental de los EEMM se centraba precisamente en las transferencias financieras, por lo que no puede extrañarnos que la práctica totalidad de los actos adoptados al respecto pretendieran responder a las cuestiones de esta naturaleza que pudieran suscitarse⁸⁰. En este sentido, uno de los protocolos que se añadieron al Tratado de Niza fue el relativo a *las consecuencias financieras de la extinción del Tratado CECA y el Fondo de investigación del carbón y del acero*, cuyo artículo primero disponía la transferencia a la CE a partir del 24 de julio de 2002 de *“Todos los elementos del patrimonio activo y pasivo de la CECA”*. Con este texto se proporcionaba la preceptiva base jurídica que permitiría mantener las actividades CECA después de su extinción. Sin embargo, se suscitaba una cuestión de relevancia nada desdeñable: para cuando terminara el TCECA el Tratado de Niza aún no habría entrado en vigor⁸¹.

79. En relación con este punto, recordemos dos datos: uno, que la desaparición de la CECA no implica la de sus instituciones, ya que las tres CC.EE. cuentan con unas instituciones únicas. Obsérvese el Convenio relativo a ciertas instituciones Comunes adoptado en Roma el 15 de marzo de 1957 (en vigor desde el 1 de enero de 1958, junto con los Tratados Constitutivos de la CEEA y la CEE) en virtud del cual se unifican los Tribunales de Justicia, las Asambleas Parlamentarias (PE) y los Comités Económicos y Sociales de las tres Comunidades; y, por otra parte, el 8 de abril de 1965 se adopta el denominado *Tratado de fusión de ejecutivos* que supone la unificación de los Consejos y las Comisiones de las tres Comunidades, que entra en vigor el 1 de julio de 1967. La quinta institución comunitaria es el Tribunal de Cuentas, creado por el Tratado de Bruselas de 22 de julio 1975, en vigor desde el 1 de junio de 1977 (empezó a funcionar de forma efectiva en octubre de 1977), nació ya como una institución común a las tres Comunidades. El segundo dato a recordar es que los funcionarios cuentan con este estatuto en relación con las Instituciones Comunitarias y no con la OI. Vid. El Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, en vigor desde el 1 de mayo de 2004 (documento al que se accede desde http://www.europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/toces100.pdf)

80. Además, de la Resolución del Consejo de 20 de julio de 1998, citada supra en nota nº 75, se desprende nítidamente que esa es la principal preocupación (por no decir la única) del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los EEMM en relación con la entonces próxima desaparición de la CECA.

81. Recuérdese que el Tratado de Niza se adoptó el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor al año siguiente de la desaparición de la CECA. El 19 de octubre de 2002 (por tanto, ex-

Por tanto, visto el ritmo de ratificaciones y los problemas que se planteaban en relación a la entrada en vigor del Tratado de Niza, unido a la premura de los plazos derivada del art. 97 del TCECA, el 27 de febrero de 2002 se adoptaba una Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los EE.MM. reunidos en el seno del Consejo, sobre las consecuencias financieras de la terminación del Tratado CECA y sobre el Fondo de investigación del Carbón y del Acero⁸². Este texto tenía la única virtualidad de reproducir el contenido de aquel Protocolo aunque añadía algunas novedades al mismo.

Así, si bien Protocolo establecía la transferencia del patrimonio activo y pasivo de la CECA a la CE desde el 24 de julio de 2003, la Decisión identificaba a la Comisión como responsable de la gestión de esos fondos, incorporándose así al régimen general de ejecución presupuestaria, competencia de esta institución (de acuerdo con el art. 274 del TCE). Además, la Decisión, a diferencia del Protocolo, carece de indicaciones acerca del procedimiento a seguir para adoptar las medidas necesarias para su aplicación. Ausencia lógica, puesto que esas medidas concretas se contienen en el primero de los tres anexos que, de acuerdo con el art. 2 de la Decisión, forman parte de la misma. En este sentido se establece la responsabilidad de la Comisión en las labores liquidatorias de las operaciones financieras de la CECA que no hubieren concluido en el momento de producirse la terminación del T. CECA, estableciéndose asimismo los límites para la realización de estas tareas.

Además, de lo anterior, el Anexo II incorpora las *Directrices financieras plurianuales para la gestión del Fondo “CECA en liquidación”* y, tras el cierre de la liquidación, de los “Activos del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero”, referido a la utilización de los fondos, asignación de activos, las categorías de inversiones, límites de inversión, transferencia al presupuesto de la UE, contabilidad o procedimientos de gestión. El tercero y último de los Anexos se refiere a las *Directrices técnicas plurianuales para el programa de investigación del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero*, en él se desgranar todos los aspectos relacionados con el programa que da título a este Anexo III⁸³ que termina, no podía ser de otra manera, con una cláusula

tinta ya la CECA) tuvo lugar el segundo referendun en Irlanda, último Estado en ratificar el Tratado de Niza, que solo manifestó su consentimiento en obligarse por este texto convencional el 18 de diciembre de 2002, motivo por el cual este Tratado modificativo estaría vigente desde el 1 de febrero de 2003.

82. Es la Decisión 2002/234/CECA, vid. en *DOCE* de 22 de marzo de 2002, n° L 79, pp. 42 y ss.

83. Se refieren cuestiones como el objetivo del programa, los principios fundamentales, su ámbito de aplicación, la participación en el programa (Estados Miembros, candidatos a la

transitoria. Esta disposición contiene el compromiso de la Comisión de adoptar las medidas preceptivas para garantizar que la terminación de la CECA y la asunción de sus competencias por parte de la CE se realiza sin interrupciones susceptibles de hacer peligrar la continuidad tanto del programa al que se refiere este anexo como de los contratos CECA vigentes en el momento de producirse la terminación del tratado constitutivo que habrán de gestionarse por la Comisión.

Junto con las transferencias financieras se previeron también las repercusiones exteriores de la terminación del TCECA. Así, días antes de producirse ésta se adoptó la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los EEMM, reunidos en el seno del Consejo relativa a las consecuencias derivadas de la terminación del TCECA sobre los acuerdos internacionales concluidos por la CECA⁸⁴. En esta Decisión se establece la sucesión de la CE en los Tratados celebrados por la CECA. La inexistencia de normas particulares aplicables a la sucesión de OO.II. nos impulsan a intentar aplicar por analogía las establecidas para los Estados. En este sentido, la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de Tratados (art. 9) establece la insuficiencia de la declaración unilateral del sucesor para mantener la vigencia de los vínculos jurídicos establecidos por el predecesor. Lo anterior se traduce en que la pervivencia de los derechos y obligaciones convencionales adquiridos por el predecesor requiere el consentimiento de los restantes sujetos partes en aquellos.

La afirmación anterior resulta especialmente oportuna cuando nos referimos a los tratados bilaterales, en los que los rasgos particulares de los sujetos copartes se consideran de forma especial. Nada hace pensar que la consideración incorporada en el art. 9 de la Convención de Viena de 1978 no pueda mantenerse en relación a las OI, por lo que cabría concluir en este punto que la sola manifestación continuista del sujeto sucesor no es por sí misma capaz de producir el efecto deseado. En consecuencia, la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los EEMM, ha de entenderse como una muestra de su voluntad en este sentido pero en sí misma carente de valor ju-

membresía, o terceros Estados), los proyectos admisibles, las medidas de acompañamiento y otras acciones, la gestión del programa (participación en él del Comité del Carbón y del Acero, grupos consultivos del carbón y del acero, grupos técnicos del carbón y del acero); la ejecución del programa (convocatoria y contenido de las propuestas, así como su evaluación y selección o el seguimiento de proyectos, contratos, contribución financiera, costes autorizados, informes técnicos), las revisiones anuales, el seguimiento y la evaluación del programa.

84. Efectivamente es la Decisión de 19 de julio de 2002 (2002/595/CE), en DOCE nº L 194, de 23 de julio de 2002, p. 35.

rídicamente vinculante para los terceros partes en los tratados en cuestión. Efectos que sólo se producirán de mediar el consentimiento de los Estados con los que se han celebrado los acuerdos de referencia. Esta cuestión se plantea únicamente en los supuestos sucesorios, no en aquellos en los que se mantiene la personalidad jurídica del sujeto, en los que los vínculos jurídicos no resultan afectados.

A pesar de los actos adoptados para articular la sucesión entre ambas OO.II. quedaban aún pendientes aspectos de naturaleza orgánica por resolver, como era el futuro del Comité Consultivo CECA⁸⁵. Este era un órgano consultivo de la Comisión cuando actuaba en el ámbito de la CECA, institución que, estaba facultada u obligada según los casos a consultar a aquel (en virtud del art. 19 TCECA). Es evidente en este punto el paralelismo existente entre este órgano y el Comité Económico y Social (en adelante, CES) que actúa en el marco de la CE y la CEEA. Por ello, no es de extrañar que se planteara que fuera este último órgano el beneficiario de la transferencia de las competencias del Comité Consultivo CECA, aunque para ello se precisara además de la ampliación competencial, una modificación en su estructura organizativa.

La Comisión, en efecto, en septiembre de 2000⁸⁶ (en respuesta al deseo expresado en la reunión del Consejo de Industria de 18 de mayo de 2000⁸⁷) propuso la creación de un foro específico dentro del CES que permitiera mantener toda la experiencia acumulada por el Comité Consultivo CECA aplicándola a los sectores del carbón y del acero pero no de forma exclusiva. Esta idea se materializó en la creación de la Comisión Consultiva de cambios industriales como una sección más dentro de la estructura del CES, que es, por tanto una de las consecuencias de la terminación del Tratado CECA. Esta Comisión Consultiva es la encargada de asesorar a la Comisión en los sectores del carbón y del acero, ampliándose sus competencias también hacia los cambios industriales en otros ámbitos materiales (así como a las consecuencias laborales, política comercial, medidas de política social y estructural...).

85. El Comité Consultivo CECA se crea en aplicación del art. 18 del T.CECA, que establece su composición: entre 84 y 108 miembros, distribuidos en tres categorías paritarias: productores, trabajadores, consumidores y comerciantes. Originariamente, de acuerdo con la redacción inicial de este Tratado estaba formado por 51 miembros de los seis Estados miembros, número que ha ido creciendo a medida que se han ido adhiriendo nuevos Estados hasta alcanzar la cifra de 108 miembros.

86. Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité Consultivo CECA y al Comité de las Regiones "El futuro del diálogo estructurado después de la terminación del Tratado CECA", de 27 de septiembre de 2000, COM (2000) 588 final.

87. Vid. las Conclusiones de esta reunión del Consejo en <http://www.europa.eu.int>

Por otra parte, cierto es que la desaparición de la CECA no tenía repercusiones institucionales sustantivas, lo que no puede entenderse como inexistencia de aspectos de esta naturaleza pendientes de solución, como el relativo al poder de decisión de la Alta Autoridad de la CECA. Durante la existencia de esta OI, a pesar de la fusión de ejecutivos comunitarios el alcance de sus competencias seguía determinado por el Tratado en virtud del cual actuaran en cada momento, más amplio, cuando la Comisión (Alta Autoridad), en el marco del Tratado CECA que en los dos restantes. Sin embargo, los actos que vertebran la desaparición de la CECA y su absorción por parte de la CE no se refieren a este punto. Silencio que merece una única interpretación: como consecuencia de la sucesión desaparece el régimen decisorio particular de la Comisión pasando a integrarse en el generalmente establecido para esta institución por el Tratado CE. En este sentido se había pronunciado la Comisión al afirmar en este punto que “*a partir del 24 de julio de 2002 en todos los asuntos pendientes y nuevos la Comisión sólo aplicará las normas de procedimiento CE*”⁸⁸.

De acuerdo con la opinión de la Comisión, la modificación producida sólo podría aplicarse a los hechos acontecidos con posterioridad a la extinción de la CECA, pero no a los completados en una fecha anterior a ella. El supuesto problemático por tanto es el de aquellos asuntos que, iniciados antes del 23 de julio de 2002, se prolonguen en una fecha posterior. Esta situación no tardaría en producirse. Así, el 2 de julio de 2002 la Comisión CECA adoptó una Decisión cuyo artículo primero declaraba la incompatibilidad con el mercado común de las “*ayudas estatales concedidas por España a la empresa González y Díez S.A. en 1998, 2000 y 2001*”⁸⁹. Posteriormente la Comisión decidió iniciar un procedimiento con fundamento en el art. 88.2 TCE en relación con esas ayudas que la CECA había declarado incompatibles⁹⁰. En

88. Vid. Parágrafo 26 de la Comunicación de la Comisión relativa a determinados aspectos del tratamiento de los asuntos de competencia resultantes de la expiración del Tratado CECA (2002/C 152/03), en DOCE n° C 152, de 26 de junio de 2002, pp. 5 y ss.

89. Es la Decisión de la Comisión de 2 de julio de 2002, relativa a la concesión de ayudas por parte de España a favor de la empresa González y Díez, S.A., en los años 1998, 2000 y 2001 (2002/827/CECA), publicada en DOCE, n° L 296, de 30 de octubre de 2002, pp. 80 y ss.

90. Vid. *La invitación a presentar observaciones en aplicación del apartado 2 del art. 88 del Tratado CE (2003/C87/03). Ayudas estatales-España. Ayuda C19/03 (ex NN 05/03). Ayudas para la cobertura de cargas excepcionales a la empresa González y Díez S.A. (ayudas correspondientes a 2001 y utilización abusiva de las ayudas correspondientes a 1998 y 2000)*, publicada en DOUE, n° C87, de 10 de abril de 2003, pp. 17 y ss.

ese proceso (se trata del asunto T-291/02⁹¹), algunos de los argumentos esgrimidos por el afectado por la Decisión de 2 de julio de 2002, convencieron a la Comisión para modificar la Decisión CECA (son el objeto de suprimir tres de sus artículos). Para desarrollar esta operación modificadora se utilizaron como fundamento las disposiciones TCE, aplicándose en consecuencia los procedimientos establecidos al efecto en el mismo Tratado⁹².

En este punto emergen dos cuestiones: 1) la de la sucesión en la supervisión del cumplimiento de los actos CECA; 2) la de su modificación. La respuesta a ambas preguntas, en lo que al asunto enunciado se refiere, no la encontramos en los actos que vertebran la relación sucesoria, muy preocupados por las transferencias financieras, pero silentes en lo que se refiere al resto de los problemas derivados de la desaparición de esta OI⁹³. Nuevamente la Comisión en su Comunicación de 2002 afirma junto con la vigencia de los actos CECA más allá de la desaparición de esta OI, su propia competencia para desarrollar esas tareas de control de acuerdo con las disposiciones actualmente vigentes, que no son otras que las del TCE⁹⁴. En cuanto a la capacidad para modificar los actos adoptados por la CECA, una vez desaparecida ésta no es posible que ese efecto se produjera de acuerdo con lo establecido en su tratado constitutivo ya terminado, sería una especie de resurrección de la Alta Autoridad para llevar a cabo estas tareas. Pero lo contrario tampoco se advierte como la solución idónea en ausencia de actos sucesorios en este punto debido a las diferencias existentes entre los poderes de la Comisión actuando al amparo del Tratado Constitutivo de una u otra OI.

La Comisión en la Comunicación de 2002 al referirse al control de las ayudas estatales tanto a la siderurgia como al sector del acero establecía que, en caso de incumplimiento de las disposiciones adoptadas por la CECA, una vez desaparecida esta OI, resultaría de aplicación el art. 88 del TCE y, para desarrollar las investigaciones adecuadas para lograr esta conclusión se apli-

91. Vid. Considerando segundo de la Decisión de 5 de noviembre de 2003, en DOUE n° L 119, de 13 de abril de 2004, p. 26.

92. La Comisión adoptó el 5 de noviembre de 2003 la Decisión relativa a las ayudas a la cobertura de cargas excepcionales en favor de la empresa González y Díez S.A. (ayudas correspondientes a 2001 y utilización abusiva de las ayudas correspondientes a 1998 y 2000), y por la que se modifica la Decisión 2002/827/CECA, vid. en DOUE n1 L 119, de 13 de abril de 2004, pp. 26 y ss.

93. No podemos acudir a la Decisión de 27 de febrero de 2002 porque no se trata de gestionar el activo o el pasivo de la CECA cuya responsabilidad desde el 24 de julio de 2004 es competencia de la Comisión, sino de las ayudas concedidas por un Estado Miembro a una empresa privada.

94. Se trata de la Comunicación de la Comisión citada en la nota n° 88.

ca el Reglamento CE 659/1999⁹⁵. De esta forma anticipaba la respuesta a la cuestión suscitada aunque lo hiciera a través de un acto no vinculante jurídicamente, se apreciaba la percepción de esta institución del problema y de sus intenciones al respecto. Por tanto, todas las preguntas que hayan de resolverse con posterioridad a la desaparición de la CECA aunque su origen se encuentre en un momento en el que esta OI aún existía, habrán de resolverse aplicando los mecanismos actualmente vigentes, por tanto los establecidos en el TCE. Ello por dos motivos: uno, porque la alternativa es imposible; y, dos, porque esa es la voluntad de los EEMM en las dos OO.II afectadas por la sucesión.

Por último, vemos que se reúnen todos los elementos preceptivos para calificar la relación entre las dos OO.II. consideradas de sucesión. En primer lugar, es evidente la existencia de dos OO.II. que comparten sus instituciones y ambas forman parte del mismo pilar comunitario en este edificio que es la UE, pero jurídicamente es innegable que ambas tienen personalidad jurídica propia, distinta y diferenciada. En segundo término, se produce una transferencia de competencias, poderes, activos, pasivos, contratos... y esa transferencia es real, puesto que la organización sucesora, la CE, ha comenzado a actuar como tal, una vez desaparecida la CECA, gestionando de forma habitual la cesión recibida. En efecto, la CE ha adoptado las normas necesarias para evitar las rupturas o interrupciones que pudieran afectar a la gestión de los sectores ahora absorbidos por la competencia comunitaria⁹⁶. En tercer lugar, no existe continuidad jurídica. Bien al contrario, una de las organizaciones, la predecesora. De hecho la relación sucesoria establecida, recordemos, se produce precisamente como consecuencia de la desaparición de esta OI de carácter sectorial, lo que impide el mantenimiento de la personalidad jurídica anterior que produciría un supuesto de continuidad jurídica del sujeto, en lugar de la sucesión entre OO.II que es el efecto producido en el caso que nos

95. Es el Reglamento CE n° 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, vid. En DOCE n° L 83, de 27 de marzo de 1999, pp. 1 y ss.

96. Es el caso, por ejemplo del Reglamento CE 1840/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativo al mantenimiento del sistema CECA de estadísticas de la siderurgia tras la expiración del Tratado CECA, cuyo único objeto es el de "garantizar el mantenimiento del sistema estadístico CEVA desde la expiración del Tratado CECA hasta el 31 de diciembre de 2002", se trata de un acto exigido por la Declaración 24 Aneja al Acta Final de 26 de febrero de 2001 (T. Niza), vid. en DOCE de 17 de octubre de 2002, n° L 279, p. 1 y ss.; o el Reglamento CE 405/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, relativo al control comunitario de las importaciones de hulla originarias de terceros países (vid. en DOUE, n° L de 6 de marzo de 2003, p. 1 y ss.)

ocupa. Además, como se apuntaba al inicio, la desaparición de la CECA es una materialización de la relación sucesoria en forma de absorción de una OI por parte de otra que sería la beneficiaria de la transferencia realizada, la CE que, a diferencia de las otras dos Comunidades creadas en los años cincuenta, es titular de una competencia materialmente general y no sectorial.

IV. EL NACIMIENTO DE LA NUEVA UNIÓN EUROPEA ¿SUCESIÓN O CONTINUIDAD DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES?

Lo que denominamos actualmente Unión Europea es, de acuerdo con el art. 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) “*una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*”. Por tanto, avanzamos por un camino que puede conducirnos (o no) a una integración cada vez más estrecha. Esta realidad se asienta sobre tres denominados *pilares*: el pilar central, el más importante, es el comunitario, conformado por las Comunidades Europeas (CCEE) aún existentes (la CE y la CEEA); los pilares restantes tienen naturaleza intergubernamental, es decir, aún no se han comunitarizado, no participan, en definitiva, en la construcción integradora que es el punto de partida de las CCEE. Son una suerte de pilares laterales constituidos por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP)⁹⁷.

Un dato a recordar ahora es que el TUE no atribuye expresamente personalidad jurídica a la UE, ni la configura como una OI; a diferencia de lo que ocurre con las CCEE, cuyos tratados constitutivos sí les dotan de forma explícita de esa personalidad jurídica (arts. 281 del TCE y art. 184 del TCE-CA). A pesar de lo anterior, es posible defender la personalidad jurídica internacional de la UE, dado que el TUE incorpora disposiciones de las que puede inferirse esa posibilidad, es el caso de las normas en las que se atribuye la capacidad de celebrar acuerdos internacionales en los ámbitos PESC y CPJP (art. 24) u otras (vid. los arts. 14 y 34), de cuya interpretación puede desprenderse la atribución de *competencia* al Consejo de la UE para adoptar actos de naturaleza obligatoria igual que en el caso anterior, en los ámbitos de la PESC y de la CPJP.

Si esa es la situación actual, la que se contempla en el Tratado Constitucional incorpora novedades importantes. Así, reconoce expresamente (en su

97. Regulados en la actualidad respectivamente en el Título V-arts. 11 ss. y Título VI-arts. 29 ss. del TUE.

artículo I-7) la personalidad jurídica de la nueva Unión Europea, que sustituye a la preexistente CE. La consecuencia que deriva de esta personalidad jurídica única es la supresión de la estructura en pilares vigente desde la entrada en vigor del TUE, sin que ello deba necesariamente traer aparejada la modificación de competencias⁹⁸. También se *comunitariza* la CPJP que se convierte en objeto de una competencia compartida entre la UE y los EEMM, bajo la nueva rúbrica de *espacio de libertad, seguridad y justicia*. Ciertamente que el Tratado Constitucional ha añadido en el contexto de este espacio a la CPJP las disposiciones del Título IV del actual TCE, es decir, las normas relativas a *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas* que, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam pasaron de formar parte de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (antiguo Tercer Pilar) a constituir desde entonces este nuevo Título.

Ahora es el momento de plantear la cuestión apuntada en la introducción de este trabajo: ¿Cómo podríamos calificar el paso desde la situación actualmente vigente hacia la perfilada en el Tratado Constitucional? La entrada en vigor de este texto supondrá la desaparición de la CE (pervivirá por tanto la CEEA) y de la UE, en aplicación de la Disposición derogatoria incorporada en aquel⁹⁹ y de forma simultánea, se crea la nueva Unión Europea, fruto de su artículo I.1.1. Desde una perspectiva jurídica, como vimos antes, contemplamos un ejemplo de sucesión entre OO.II. Calificación que el Tratado Constitucional utiliza para referirse al paso de la situación actual a la que se producirá cuando tenga lugar su entrada en vigor. Este texto dedica uno de sus preceptos (el art. IV-438) precisamente a regular los problemas sucesorios que pudieran suscitarse en este sentido, aplicando, no podía ser de otra manera, su calificación técnica¹⁰⁰. Hay autores que se niegan a calificar como su-

98. En su informe final el Grupo III "Personalidad Jurídica" explicó que la fusión de pilares y el reconocimiento de personalidad jurídica a la UE no comportan por sí mismos una alteración en la naturaleza de la PESC ni de la CPJP, ni modificaciones en el reparto de competencias entre la CE y los Estados Miembros. Vid. el texto del informe final de 1 de octubre de 2002 (Doc. Conv 305/02), en <http://www.europa.eu.int>

99. Así lo establece el art. IV-437 del Tratado Constitucional: "1. *El presente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa deroga el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones fijadas en el Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, los actos y tratados que los completaron o modificaron, sin perjuicio del apartado 2 del presente artículo*".

100. Sobre las cuestiones sucesorias suscitadas en su momento por el Proyecto Spinelli, vid. E. ARROYO LARA, "Las Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la su-

cesoria a la relación entre la CE y la futura Unión Europea, en unos casos esa negativa es taxativa pero aportando una argumentación fácilmente rebatible¹⁰¹ o incluso sin justificación alguna¹⁰².

Veamos si en la situación en la que nos encontramos se cumplen los elementos que han de estar presentes para que se produzca una sucesión entre OO.II. Es evidente que el presupuesto necesario para poder hablar de sucesión es la existencia de dos OO.II. Si nos encontrásemos solo con una que resulta modificada por un tratado posterior (lo que ha venido ocurriendo con las CC.EE. hasta ahora como consecuencia del Acta Única Europea o los Tratados de Maastricht, Ámsterdam o Niza) estaríamos ante una modificación de una OI preexistente, caracterizada por la continuidad jurídica del sujeto afectado, motivo por el cual no se produciría una sucesión. Efectivamente tendríamos dos OO.II.: la CE –predecesora– y la futura Unión Europea –sucesora– y, de acuerdo con lo anterior podría defenderse también la presencia de una tercera –la actual UE–. En todo caso, con independencia de cual sea nuestra postura en relación con la subjetividad internacional de esta última, es innegable que cuando menos estamos en presencia de dos OO.II.¹⁰³.

Otro de los elementos vertebrales de la sucesión de OO.II. es la transferencia efectiva de las competencias, poderes, activos... de la predecesora a la sucesora, con la recepción efectiva por parte de esta última. Basta una sencilla lectura de los art. IV-438 y 439 del Tratado Constitucional para observar que esta es precisamente la situación en él prevista. Los preceptos citados (el

cesión de Organizaciones Internacionales”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, n° 2 (1986), pp. 413 y ss.

101. Es el caso de U. DRAETTA, “L’azione esterna dell’Unione nel Progetto di Costituzione Europea”, en *Il diritto dell’Unione europea*, n° 2 (2004), pp. 272-273, que afirma la identidad en los efectos de las disposiciones establecidas en este punto por los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza (continuidad en la personalidad jurídica del sujeto anterior) con las del Tratado Constitucional. Ciertamente, aunque desde un punto de vista sustantivo podamos afirmar que las modificaciones que este último incorpora resultan comparables a las producidas por los textos modificativos anteriores, a diferencia de lo que ocurre en la sucesión de Estados (presunción de continuidad), en las OO.II. existe sucesión cuando se cumplen los requisitos que se apuntaron antes y que la diferencia entre una relación sucesoria y una continuidad en la personalidad jurídica tan sólo depende de la manifestación de voluntad de los EEMM de las OO.II. afectadas.

102. N. FERNÁNDEZ SOLA, “La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 118, p. 5.

103. Si la UE actual es una OI se plantea un problema fundamental que no tiene que ver con la sucesión que ahora estudiamos. Se trataría de la calificación jurídica que merecería la relación entre la UE y la actual CE, pero la solución a esta cuestión requiere una observación detenida que nos apartaría del que es el objeto de nuestro análisis aquí.

art. IV-438, bajo la rúbrica de “*Sucesión y continuidad jurídica*”) contienen unas reglas de aplicación transitoria para evitar los desajustes o disfuncionalidades que pudieran previsiblemente producirse como consecuencia de la evolución en la estructura comunitaria fruto de la entrada en vigor del Tratado Constitucional¹⁰⁴. Tan es así que el segundo de los artículos antes indicados contiene las *disposiciones transitorias relativas a determinadas instituciones*.

El último de los elementos antes apuntados como necesarios para el establecimiento de una relación sucesoria es la ausencia de una continuidad jurídica entre las dos organizaciones. En el caso que nos ocupa, su presencia es evidente desde el mismo momento en que el art. IV-437 del Tratado Constitucional no deroga todos los tratados constitutivos de las CC.EE. todavía existentes, sino tan solo el de la CE, así como el de la UE. En consecuencia, la vigencia de este último texto, cuando quiera que se produzca, traerá aparejada la desaparición de la CE y de la UE la creación de la nueva Unión Europea y la sustitución funcional de las primeras por la recién nacida. La CEEA sobrevivirá, con independencia de cual sea el futuro del Tratado Constitucional.

¿Cómo categorizar esta sucesión entre OO.II.? De entre las categorías vistas antes, la que parece acomodarse mejor las características sucesorias incorporadas en la redacción actual del Tratado Constitucional, es la sustitución. Aparentemente podríamos calificarlo también como absorción, del mismo modo que hicimos con la desaparición de la CECA. Sin embargo, en el caso que nos ocupa ahora, la OI beneficiaria de la sucesión lejos de preexistir en el tiempo, nace precisamente con finalidad sucesoria, por lo que se acomoda mejor al modelo sucesorio de sustitución. Por tanto, nos encontramos con una relación más próxima a la relación establecida entre la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, paradigmático de este tipo sucesorio, que al de la CECA y la CE. Por otra parte, en los ejemplos que ilustran la categoría de absorción nos encontramos con organizaciones que poseen dimensiones diferentes, la absorbida suele tener carácter sectorial mientras la beneficiaria de la absorción por el contrario tiene naturaleza general.

Por lo demás, confirmada la existencia de una sucesión entre OO.II. nos restaría por indicar las normas aplicables a la consumación de este efecto. Sin

104. El art. IV-438. Sucesión y continuidad jurídica, incorpora la siguiente redacción: “2. Sin perjuicio del artículo IV-439, las instituciones, órganos y organismos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, en su composición en esa fecha, ejercerán sus atribuciones en el sentido del presente Tratado, en tanto no se hayan adoptado las nuevas disposiciones en aplicación de éste, o hasta el final de su mandato”.

embargo, como se advirtió antes, la ausencia de reglas generales que regulen este ámbito material en lo que a las OO.II. se refiere nos conduce a la utilización de las de naturaleza particular, vehiculadas en los Tratados que regulan precisamente este efecto en relación a cada una de las relaciones sucesorias establecidas. En el supuesto actual, contamos con el Tratado Constitucional que en los preceptos precitados, resuelve las cuestiones que pudieran preverse acerca de esta relación y proclama expresamente la sucesión, al establecer el art. IV-438.1 que *“La Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea”*.

En otro orden de consideraciones, afirmemos que la perfecta identidad entre la OI predecesora y la sucesora no es un requisito para la sucesión entre ellas. La misma naturaleza de la sucesión es precisamente la diferenciación entre ambas, si fuera exactamente idéntica deberíamos hablar desde una perspectiva sustantiva más bien de continuidad, aunque formalmente no se estableciera de esta manera. En el supuesto que ahora nos ocupa, el de la UE, es cierto que existen diferencias entre la construcción actual y la perfilada en el Tratado Constitucional, así, la nueva Unión Europea será una Organización con personalidad jurídica internacional (de acuerdo con el art. I-7 de este texto), a diferencia de lo que formalmente ocurre con la UE que hereda los poderes, competencias, patrimonio..., etc. de tanto de la CE como de la actual UE. Pero no es sólo eso. La nueva Unión Europea supone algo más que la simple herencia de las competencias actuales, nos encontramos ante un avance de la construcción actual.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el alcance material de este progreso que supone el Tratado Constitucional no es todo lo amplio que pudiera esperarse. En definitiva, la extensión de las modificaciones no es sustancial, bien al contrario, responde a la lógica que ha venido imponiéndose a lo largo de los años de existencia de las CCEE. En realidad, el Tratado Constitucional es un eslabón más en la construcción europea de un alcance parangonable al que se produjo con ocasión del Tratado de Maastricht que introdujo la arquitectura actual en esta edificación¹⁰⁵. Pero en todo caso, por corto que sea el paso,

105. Arquitectura que la doctrina ha asimilado a un templo griego consistente tres pilares con un frontispicio las disposiciones comunes del TUE –Título I– relativas a la creación de la UE, objetivos y elementos constitutivos) y una base sobre la que se asienta toda la construcción (las disposiciones finales comunes al TUE en el que se incorporan y a las dos CCEE –Título VIII del TUE– referidas entre otras materias al mantenimiento del acervo comunitario, competencia del TJCE, procedimiento único de revisión de los Tratados y de adhesión de nuevos miembros, derogaciones, entrada en vigor, período de vigencia...).

tiene la suficiente longitud para permitirnos afirmar la inexistencia de identidad entre la organización predecesora y la sucesora. Por tanto, hemos de seguir calificándolo de sucesión. Nada impide que así sea y la práctica existente en la materia avala este planteamiento¹⁰⁶.

Una cuestión diferente de la estrictamente técnica categorización de la hipótesis ante la que nos encontramos como sucesión de OO.II. es que como consecuencia de este fenómeno sucesorio se produzca una suerte de refundación de la actual CE y la UE en la persona de una nueva organización que no es otra que la futura Unión Europea, la sucesora de las anteriores. Esto, lejos de ser un obstáculo para la sucesión es la concreción de los efectos derivados de esa relación sucesoria practicada, cuando quiera que se produzca.

V. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores hemos advertido que, a diferencia de lo que ocurre con los Estados, carecemos de normas generales o de tratados internacionales que tengan por objeto definir, categorizar y regular los fenómenos sucesorios entre OO.II. Esta situación es el resultado de la multiplicidad y heterogeneidad de las OO.II. a las que hay que añadir la escasa práctica generada a lo largo del tiempo. Sabemos que, en relación con los Estados, la Convención de Viena de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados contiene algunas normas generales, como la de la *tabula rasa* para los Estados nacidos de la descolonización y que, al margen de estos supuestos, la seguridad jurídica fundamenta la exigencia de la presunción de continuidad estatal, de modo que el mismo texto proclama para esos casos con un origen distinto del colonial la *successio ipso iure* (regla esta última que, lejos de consolidarse como norma general, ha sido contrariada por la práctica más reciente). Esta regulación ni existe para las OO.II. ni resulta de aplicación a ellas por analogía, atendiendo a la impracticabilidad de llevar a cabo esta actuación, la diversidad de los presupuestos de ambos fenómenos impiden esta acción.

En este sentido, si a la ausencia de esas normas generales le sumamos la heterogeneidad de los sujetos secundarios de Derecho Internacional obtenemos como resultado una casuística tanto en la concepción de los fenómenos

106. Vid. por ejemplo entre otros el caso reciente de la Organización para la Unidad Africana y la Unión Africana, o el polémico y más alejado en el tiempo entre la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia actual.

sucesorios como en las reglas aplicables a las transferencias a realizar. Por este motivo, la solución de los problemas suscitados por esta relación habrá de encontrarse en el particularismo de las voluntades manifestadas por los EEMM de las OI predecesora y sucesora, normalmente plasmadas en Tratados. Sin embargo, como se vio en el apartado dedicado a la tipología, no en todos los casos esas respuestas se encuentran en los instrumentos de naturaleza convencional o en los actos de cualquier otra naturaleza adoptados por las OO.II. implicadas en esta relación.

La situación puede tornarse más complicada ante la falta de identidad de los EE.MM. de la Organización predecesora y la sucesora. En estos casos, encontramos situaciones que hemos calificado como de *sucesión imperfecta*, dado que no se produce una transferencia total de las competencias y poderes de la Organización anterior a la posterior. En definitiva, cuando nos movemos en el ámbito de las OO.II. observamos que la presunción de continuidad de la que partimos cuando analizamos los Estados no es predicable aquí. La seguridad jurídica resulta mucho más protegida en el caso estatal, debido a la cautelosa protección de los derechos e intereses de los terceros ajenos al fenómeno sucesorio. Sin embargo, en las OO.II. la situación cambia no porque no haya que velar por la seguridad jurídica o los intereses de los terceros, sino porque éstos se verán afectados por la sucesión entre OO.II. muy escasamente debido al principio *pacta tertiis non nocent*. Por tanto, no es de extrañar que la manifestación de voluntad de los Estados Miembros de la O.I. considerada pueda tener el efecto sucesorio.

De las páginas que anteceden se desprende la importancia del consentimiento de los EEMM sobre las relaciones sucesorias entre OO.II. Ese consentimiento goza de una mayor relevancia en la sucesión entre OO.II. que en la sucesión de Estados, pues en esta última el Estado protagonista de un fenómeno sucesorio no puede decidir entre continuar la personalidad jurídica anterior o no hacerlo, ya que en ese ámbito existe la presunción *iuris tantum* de continuidad. La ruptura de ésta no se hace depender del consentimiento del Estado afectado. Por el contrario, en la sucesión entre OO.II. la voluntad concordante de sus EEMM sí es determinante en este punto. Ellos y sólo ellos pueden decidir si nos encontramos ante actos modificativos de la OI anterior o se está creando un nuevo sujeto de Derecho Internacional.

Siendo cierto lo anterior no lo es menos que cuando hablamos del consentimiento estatal en la sucesión de OO.II. nos referimos a la voluntad unívoca de todos los EEMM de este sujeto, con lo cual el resultado alcanzado será fruto de la negociación entre ellos, mientras que en la sucesión de Estados nos encontramos con un único sujeto en la posición decisoria. Ello se tra-

duce en que si bien el consentimiento del sujeto OI tiene una mayor relevancia en sus relaciones sucesorias que el del Estado en las que pudieran directamente afectarle, no podemos por menos que subrayar que la voluntad de cada Estado Miembro tiene menos importancia que en la sucesión de Estados en las que el protagonista es un único Estado. Sin embargo, no podemos olvidar los problemas derivados del disenso entre sus miembros en lo que a relaciones sucesorias entre OO.II. se refiere. Este comportamiento da lugar a problemas de gran calado, como se han puesto de relieve en páginas anteriores, provocando las denominadas sucesiones imperfectas ejemplificado por la relación establecida entre la CPJI y la CIJ y se ha señalado en algún párrafo anterior al aludir a la falta de identidad entre los EEMM de las OO.II. predecesora y sucesora.

En lo que se refiere a las dos relaciones sucesorias establecidas en las CC.EE., se advierte una absorción ya consumada y una futura y aún sin fecha cierta para una sucesión. Antes de ellas se produjeron modificaciones en los tratados constitutivos que cambiaron la fachada y, en algunos casos, incluso los tabiques y la distribución del edificio pero que al carecer de los elementos vertebrales de la sucesión no pueden calificarse de tales, sino de continuidad en la personalidad jurídica del sujeto anterior.

Acerca de la absorción de la CECA por la CE, hemos de subrayar que a pesar de que el art. 97 del TCECA se incorporó en este texto en su primera redacción, es decir 50 años antes de terminar este tratado se sabía que este efecto, de no modificarse este precepto, iba a ocurrir irremediablemente, la solución de los problemas sucesorios parece precipitada y poco meditada. Es cierto que se han adoptado actos con intención de resolver las cuestiones de naturaleza financiera que pudieran plantearse, pero la ausencia de previsión expresa de los restantes problemas sucesorios que eventualmente se suscitaran parece más debida a la precipitación que a cualquier otro factor. En todo caso, al existir identidad entre los EEMM de la OI absorbente y absorbida quizá no fuera descabellado pensar que la solución institucionalmente aportada a los problemas puntuales que han surgido responde a la voluntad estatal implícitamente formulada ya que no existe constancia expresa de ésta.

La relación establecida entre la CE y la UE y la Organización Internacional prevista por el texto actual del Tratado Constitucional ha de calificarse de sucesoria y, dentro de ésta, de sustitución. En realidad, puede producirse más de una sustitución, en función de que consideremos que la UE actual cuenta o no con personalidad jurídica, pero la categoría a utilizar en este punto no cambia. En todo caso, de concluir que la actual UE no es una OI siempre podría afirmarse que la que surja como consecuencia de la entrada en vi-

gor del Tratado Constitucional será sucesora de la CE heredando además las estructuras establecidas en el TUE.

Por lo que se refiere a la materialización de la sucesión del actual estadio comunitario (CE+UE) por la futura Unión Europea con los perfiles indicados o no, todo dependerá de cómo se resuelva la crisis en la que actualmente se encuentra inmersa la construcción comunitaria. Téngase en cuenta que el resultado negativo cosechado por los referendos organizados en Francia y Holanda no están motivados por las novedades sustantivas que incorpora el Tratado Constitucional respecto de la situación actualmente vigente, sino por otras razones. En el caso francés, por ejemplo, las altas tasas de desempleo y el temor a la invasión del mercado laboral nacional por parte de mano de obra barata procedente de los nuevos EEMM, sumado a las deslocalizaciones de empresas que buscan abaratar costes, tuvieron su peso en el resultado de esa consulta popular. En definitiva, lo que se traslucía era no tanto el rechazo al Tratado Constitucional sino a la rápida, ambiciosa y arriesgada última ampliación comunitaria, demasiado próxima en el tiempo. Por otra parte, que se produzca o no esta sucesión entre OO.II. en los términos indicados en el texto convencional, no es más que un futuro. A día de hoy existen grupos de trabajo intentando encontrar la vía más adecuada para salir de la crisis actual. Por eso, es posible que se materialice la relación sucesoria en los términos apuntados, pero también cabe el mantenimiento del Tratado de Niza mientras se buscan otras soluciones, o que se continúe con el proceso de ratificación o se renegocie el Tratado Constitucional. Todo dependerá de la decisión de los representantes de los EEMM y de momento debemos esperar porque solo el tiempo nos permitirá conocer cual es el futuro de la Unión Europea.