

Competencias implícitas de las Comunidades Europeas: Génesis jurisprudencial

Tal vez innecesario, pero clarificador, sería comenzar diciendo que hemos de seguir hablando de «Comunidades Europeas» en plural, ya que son tres las Comunidades aludidas bajo dicha expresión, cada una de las cuales goza de personalidad jurídica independiente, como así se declara expresamente en los respectivos Tratados constitutivos (art. 6 del Tratado CECA, art. 210 del Tratado CEE y art. 184 del Tratado CEEA). Y ello a pesar de la fusión de las instituciones (Asamblea, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) que actúan en nombre de las tres Comunidades, fusión operada en virtud del Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, el cual, si bien previó la fusión de las Comunidades como tales, la aplazó a un futuro que todavía no ha llegado.

Con igual propósito clarificador señalaré que la forma convencional en que se citan las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas responde a los siguientes datos: sigla del Tribunal, fecha de la sentencia, nombre de las partes, número del asunto, *Recueil* de la Cour, página.

A) ENCUADRAMIENTO DEL TEMA

Las competencias de las Comunidades son, en principio, competencias de atribución, es decir, únicamente pueden desarrollarse en aquellas áreas previamente determinadas en los Tratados constitutivos o funcionales con carácter limitativo, al igual que sucede con las estructuras de tipo federal. Pero a diferencia de estas últimas, en las que sus competencias tienen una delimitación por materias (moneda, defensa, justicia, etcétera), en el caso de las Comunidades Europeas las competencias se

atribuyen en forma de acciones a tomar, y se delimitan por las funciones a cumplir. Ello se aprecia claramente en los artículos 2 y 3 del Tratado CEE: en el primero se fijan las misiones que constituyen el objetivo de la CEE, y en el segundo se señalan las acciones que se han de emprender en orden a alcanzar aquellos objetivos; esto es lo que se conoce como competencias funcionales, es decir, de poderes y de medios de acción.

Pues bien, los inconvenientes de este encorsetamiento de las competencias de las Comunidades Europeas quedan eliminados parcialmente por el desarrollo jurisprudencial que del concepto de «las competencias implícitas» ha realizado el Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Nuestro propósito es analizar con algún detalle la primera sentencia, en que el Tribunal de Justicia afirma claramente la existencia y efectividad de tales competencias implícitas.

**B) SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
DE 31 DE MARZO DE 1971, SOBRE EL AETR**

(«Acuerdo europeo relativo al trabajo de las tripulaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carreteras»): CJCE 31-3-1971, Comisión c/Consejo, as. 22/70, Rec. 263.

Se trata de una sentencia contenciosa, no meramente prejudicial, que resuelve la demanda interpuesta por la Comisión frente al Consejo, y que aborda las siguientes materias: la personalidad jurídico-internacional de las Comunidades y la distribución de competencias: *a)* entre las Comunidades y los Estados, y *b)* entre los órganos comunitarios.

Antecedentes históricos del asunto debatido

- En 1939, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) propuso un proyecto de convenio sobre las condiciones de trabajo en el sector de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera. No entra en vigor por falta de ratificaciones: sólo hubo dos.
- En 1954, la OIT adopta un segundo acuerdo, que tampoco entró en vigor por la misma razón.
- En 1962, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas propone un tercer acuerdo, conocido como AETR, firmado por 18 gobiernos, entre ellos los seis comunitarios (la primera ampliación de la Comunidad tuvo lugar en el año 1972). Sin embargo, este número de ratificaciones seguía siendo insuficiente.
- En 1968, la Comisión de las Comunidades Europeas preparó un

proyecto de Reglamento sobre esta materia, de acuerdo con el artículo 75 del Tratado de la CEE, que había previsto la adopción de reglas comunitarias en el área de los transportes internacionales.

- En julio de 1968, en Ginebra, el Consejo discutió dicho proyecto y acordó adoptar una acción común de los seis países miembros para conseguir las modificaciones necesarias en el AETR, que hicieron posible su ratificación por un número suficiente de Estados.
- En marzo de 1969, el Consejo aprueba definitivamente la propuesta de Reglamento formulada por la Comisión: se trata del Reglamento número 534/69, que entró en vigor el 1 de abril de 1969.
- Entre tanto las discusiones sobre el AETR continuaban, y el 20 de marzo de 1970, el Consejo deliberó sobre la actitud a tomar por parte de los seis Estados miembros de la CEE en las negociaciones de la Comisión Económica para Europa, a celebrar en Ginebra en abril de 1970, para redactar definitivamente el nuevo AETR. La negociación por parte de los Estados miembros de la Comunidad se ajustó a la deliberación, y el nuevo acuerdo quedó abierto a la firma el 1 de julio de 1970.
- El 19 de mayo de 1970 presentó la Comisión un recurso contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, por el que pedía la anulación de la deliberación del Consejo de 20 de marzo de 1970, entendiendo que la negociación y conclusión del AETR después de la adopción del Reglamento 543/69 había pasado a ser de competencia comunitaria.

Análisis intrínseco de la Sentencia 22/70

A la pretensión de la Comisión, el Consejo se opuso alegando:

- a) Excepciones preliminares.
- b) Motivos de fondo.

a) *Excepciones preliminares:*

1. Sostiene el Consejo que la *deliberación impugnada no es acto susceptible de recurso*, basándose en que:

- a') La posibilidad de recursos entre instituciones comunitarias debe ser interpretada en forma restrictiva.
- b') La deliberación no constituye ni un reglamento, ni una decisión, ni una directiva, que son los únicos actos

obligatorios que recoge el artículo 189 TCEE; por tanto, no surte «efecto jurídico obligatorio».

- c') La deliberación se habrá limitado a constatar en el seno del Consejo la existencia de una convergencia de puntos de vista de carácter político.
 - d') No había sido publicada ni notificada a los Estados miembros, como exige el artículo 191 TCEE para los actos obligatorios comunitarios.
2. El Consejo ofrece al Tribunal la siguiente alternativa, ambas contrarias a la admisión del recurso:
- a') Si la competencia para la negociación del AETR corresponde a los Estados, la deliberación del Consejo se limita a constatar una situación política carente de relevancia jurídica.
 - b') Si la competencia corresponde a la Comunidad, el Consejo carece de competencia para restituir a los Estados una competencia que el Tratado atribuye a la Comunidad, por lo que se trataría de un acto inexistente, siendo imposible recurrir al Tribunal para pedir a éste la anulación de un acto inexistente.
3. El Abogado General (la figura del Abogado General constituye una originalidad de la composición del Tribunal, siendo su función la de «presentar con toda imparcialidad e independencia unas conclusiones motivadas en los asuntos sometidos al Tribunal») (art. 166 CEE), Dutheillet de Lamotte, formula esta alternativa del modo siguiente:
- a') Si la negociación del AETR entra en las competencias comunitarias, la deliberación del Consejo en cuanto que acto de un órgano comunitario sería impugnabile, conforme al artículo 173 TCEE, ya que según este precepto: «El Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión distintos de las recomendaciones o dictamen».
 - b') Si no es una competencia comunitaria, el Consejo habría actuado como «órgano de la colectividad de los Estados miembros» y no como autoridad comunitaria, por lo que no es posible recurrir contra su deliberación.

4. Esto le llevó al Abogado General y al Tribunal al estudio de la «*cuestión previa*» de la *competencia comunitaria*, antes de adentrarse en el problema de la admisibilidad.

Esta cuestión es resuelta en sentido favorable a la Comisión, rechazando el criterio del Consejo de que la Comunidad sólo tiene competencia para la conclusión de acuerdos internacionales en los supuestos en que expresamente le haya sido reconocida por el Tratado constitutivo.

Prevalece el criterio de la Comisión, afirmando el Tribunal que:

- a') Cuando el artículo 210 TCEE dice que «la Comunidad tiene personalidad jurídica», significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de capacidad para establecer vinculaciones contractuales con los Estados terceros.
- b') Que la competencia de la Comunidad para establecer compromisos internacionales no resulta sólo de una atribución explícita en el Tratado, sino que cada vez que para la aplicación de una política común prevista en el Tratado la Comunidad adopte «reglas comunes», dicha Comunidad queda invertida simultáneamente de competencia para adoptar medidas comunes internas y para concertar los compromisos internacionales necesarios para su realización. En virtud de estas competencias implícitas y no explícitas, se produce un perfecto paralelismo de las competencias internas y externas de la Comunidad.
- c') Para el caso concreto del AETR, el Tribunal entiende justificada esta atribución de competencias implícitas por:
 - La referencia hecha a los «transportes internacionales» en el artículo 75 TCEE.
 - Las amplias competencias de las Comunidades en materia de transportes atribuidas por el artículo 3, e), TCEE.
 - El artículo 235 TCEE, que permite a la Comunidad adoptar cualesquiera acciones que estime necesarias para la realización de sus objetivos cuando el Tratado no ha previsto los poderes requeridos a tal fin, precepto que atribuye lo que se conoce doctrinalmente como competencias subsidiarias.

5. Resuelto este punto mediante el reconocimiento de la competencia comunitaria para negociar y concluir el AETR, se afirma, lógicamente, la legitimidad de la Comisión para reclamar la anulación de la deliberación del Consejo.

b) *Motivos de fondo*.—Sobre éstos, sin embargo, el Tribunal acepta las alegaciones del Consejo. Tales alegaciones son las siguientes:

1. Que los Estados miembros están obligados a una acción solidaria en defensa de los intereses de la Comunidad, y que tal solidaridad fue consagrada en la deliberación del 20 de marzo de 1970.
2. Que la Comisión no había hecho uso formalmente de las facultades de proposición e iniciativa que le confieren los artículos 75 y 116 TCEE, habiéndose visto obligados los Estados a actuar en interés de la Comunidad, en virtud del artículo 5 del Tratado. Se viene a afirmar que, efectivamente, las competencias de la Comunidad —incluso las implícitas— son exclusivas de ella y no concurrentes o paralelas con las de los Estados, pero ello sujeto a una condición: la del ejercicio efectivo de tales competencias. En tanto que, como sucede en este supuesto, la competencia comunitaria permanece en estado potencial, los Estados miembros conservan transitoriamente en precario competencia para adoptar medidas internas y acuerdos internacionales con terceros.
3. Por último, se invoca una razón eminentemente práctica, como lo es que el Tribunal considera que una nueva distribución de competencias en el interior de la Comunidad habría podido poner en peligro el término de la negociación.

Por todo ello, el Tribunal decide rechazar la demanda en cuanto al fondo y mantener la deliberación del Consejo del 20 de marzo de 1970.

A pesar del fallo, esta sentencia amplía los horizontes del Derecho comunitario, ya que:

- a') Confirma la impugnabilidad de todo acto del Consejo.
- b') Confirma la jurisprudencia anterior, en el sentido de que la adopción de una reglamentación comunitaria en un sector sometido a las disposiciones de los Tratados supone una transferencia de competencias de los Estados a las instituciones comunitarias.
- c') *Enlaza la competencia interna con la competencia exterior comunitaria* y ha formulado en términos generosos la capacidad jurídico-internacional de las Comunidades.

C) REAFIRMACIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

La idea de las competencias implícitas, afirmada por primera vez por el Tribunal de Justicia en el asunto AETR en el campo de la política de transportes, reaparece nuevamente en:

- a) El dictamen 1/76 (CJCE, 26-4-1977, Rec. 754), en el cual se reconoce la competencia de la Comunidad para concertar un acuerdo para la creación del Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior.
- b) El dictamen «Kramer» (CJCE, 14-7-76, Rec. 1308), en el cual se reconoce la competencia de la Comunidad para concertar acuerdos en materia de pesca.

Los fundamentos jurídicos de ambos dictámenes arrancan de la sentencia analizada sobre el asunto AETR, y su primera plasmación en la práctica fue el acuerdo celebrado con Estados Unidos, precisamente en materia de pesca, el 15 de febrero de 1977, seguido por otros muchos.

Todo ello unido a la irreversibilidad de la competencia atribuida, de manera que «la transferencia de la competencia es total y definitiva, careciendo los Estados miembros de libertad para actuar unilateralmente en este campo...», pudiendo actuar en todo caso como «gestionarios del interés comunitario...» (CJCE, 5-5-1981, Com. c/Gran Bretaña, as. 804/79, Rec. 1045), y unido, asimismo, a las circunstancias de que los Tratados constitutivos (salvo el de la CECA) prevén una duración ilimitada y de que no se contempla la posibilidad de denunciar unilateralmente los Tratados (el caso de Groenlandia queda justificado al haber alcanzado autonomía respecto de Dinamarca en 1979), todo ello —repito— da al tema de las competencias implícitas una importancia extraordinaria.

JUAN MARÍA DÍAZ FRAILE
 Registrador de la Propiedad
 Ex becario del Consejo de Europa