

DICTAMEN sobre la constitución y status futuro de una "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional".

Por el Doctor Manuel Pérez González,
Profesor de Derecho Internacional

A requerimiento del
Ilmo. Sr. D. Manuel Valentín-Gamazo
en nombre de la Secretaría de los Concursos Internacionales de Formación Profesional.

DICTAMEN emitido por el Doctor que suscribe, a instancia del Ilmo. Sr. D. Manuel Valentín-Gamazo en nombre de la Secretaría de los Concursos Internacionales de Formación Profesional, sobre la constitución de una "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional".

S U M A R I O .

- Antecedentes.
- Consulta.
- Dictamen:
 - I. Constitución formal del "Consejo Organizador de los Concursos Internacionales de Formación Profesional" en la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional".
 - II. Naturaleza jurídico-internacional de la futura "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional".
 - III. Derecho que rige la constitución de la Organización.
 - IV. Status internacional.
- Conclusiones.

El consultante requiere al que suscribe para que, conforme a Derecho, dictamine sobre la cuestión a éste sometida que se expresa en la sección "Consulta", teniendo en cuenta los siguientes

A N T E C E D E N T E S .

Se pusieron a disposición de quien dictamina, por el consultante, los siguientes documentos:

- 1) Antecedentes, génesis y desarrollo de los Concursos Internacionales de Formación Profesional.
- 2) Reglamento de los Concursos Internacionales de Formación Profesional.
- 3) Lista de Organismos representados en el "Consejo Organizador de los Concursos Internacionales de Formación Profesional".
- 4) Proyecto articulado de Constitución de la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional".
- 5) Extremos varios facilitados por la Secretaría de los Concursos (papeles sueltos).

C O N S U L T A .

El objeto de la consulta se refiere a la posibilidad en Derecho, tanto internacional como interno, de constituir formalmente una "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional", sobre la base del preexistente aparato institucional constituido por el Consejo Organizador y la Secretaría Internacional de los Concursos Internacionales de Formación Profesional, con sede en Madrid, cuyo aparato viene funcionando de hecho desde el año 1950, generado como consecuencia o derivación lógica de la decisión de la Delegación Nacional de la Juventud de España, en el año 1947, de establecer Concursos de Formación Profesional y, ulteriormente, de organizarlos en el ámbito internacional.

La consulta, entiende el dictaminador, entraña los siguientes puntos de Derecho, que habrán de estudiarse y esclarecerse en la sección "Dictamen":

- a) Posibilidad, en términos de Derecho Internacional, de dar cuerpo a la Organización aludida a partir del complejo institucional preexistente y actuante de hecho, hasta hoy, en el plano internacional.
- b) Naturaleza y caracteres que, con arreglo al Derecho internacional, habrá de poseer la Organización.
- c) Orden jurídico -internacional o nacional y, en este caso, --cuál Derecho nacional y cuáles disposiciones suyas-- que ha de presidir la constitución de la Organización y regir su estatuto jurídico.
- d) Derechos y deberes que a la Organización incumbirán en virtud de su particular status internacional, y garantías posibles --de su autonomía funcional por parte del país de sede y de los otros países interesados.

- e) Posibilidad de establecer lazos jurídicos con ciertas Organizaciones intergubernamentales, a fin de afianzar aquel status internacional.

D I C T A M E N .

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos y en vista de la consulta formulada, el que suscribe procede a dar su parecer sobre los siguientes extremos:

I. CONSTITUCION FORMAL DEL "CONSEJO ORGANIZADOR DE LOS CONCURSOS INTERNACIONALES DE FORMACION PROFESIONAL" EN LA "ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA PROMOCIONAR LA FORMACION PROFESIONAL".

Como consta en los antecedentes, la Delegación Nacional de la Juventud, de España, inició gestiones en 1950 con vistas a organizar los Concursos de formación profesional -establecidos desde 1947 con carácter nacional- a nivel internacional, realizando contactos, primero bilaterales, con Portugal, y ulteriormente -- con países iberoamericanos y europeos, llegando a estar incorporados a los Concursos 14 países europeos en 1959, cifra ampliada con la sucesiva adhesión de países de otros continentes, siendo 19, a partir de 1973, los países representados en los Concursos Internacionales de Formación Profesional. La necesidad de asegurar la eficacia y continuidad de las actividades propias de los Concursos en el contexto de esas relaciones transnacionales (multilaterales desde 1954), había llevado a crear, ya en 1950, una estructura institucional originaria centrada en un Consejo (el "Consejo Organizador de los Concursos Internacionales de Formación Profesional") y dotada de una Secretaría y de dos órganos -- subsidiarios (Comité Oficial y Comité Técnico); el 8 de Octubre de 1966 se aprobaría, en Madrid, el Reglamento del Consejo, que habría de entrar en vigor el 1 de Enero de 1967. Este cuerpo -- institucional simple ha venido funcionando de hecho hasta el presente con los requisitos asignados por la doctrina a la Organización internacional, específicamente: 1) estructura internacional, en cuanto sus Miembros pertenecen a distintos países y sus funciones se sitúan en un plano transnacional, respondiendo a la -- idea de cooperación internacional; 2) permanencia, asegurada por la existencia de órganos adecuados para actuar de manera continua en el campo confiado a la competencia de la Organización -- (REUTER); y 3) voluntad propia, es decir, capacidad de la Organización para manifestar, a través de las correspondientes reglas de votación (que el "Consejo" posee in casu), una voluntad jurídicamente distinta de la de sus Miembros (REUTER).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, de lo que se trata -- en la actualidad es, más que de crear ex novo un aparato institucional apto para desarrollar aquellas actividades, de constituir formalmente el Consejo Organizador de los Concursos en una Orga-

nización Internacional ad hoc idónea para desempeñar más eficazmente y con superiores garantías las funciones de promoción de la Formación Profesional a nivel internacional. Ello comporta la atribución al aparato originario de un mayor grado de institucionalización, mediante la suscripción, por parte de las entidades participantes en el ya existente Consejo, de un acto constitutivo de la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional", en cuyo proyecto, ya redactado --como consta en los "Antecedentes"--, se especifican en detalle extremos tales como los objetivos y actividades, Miembros, órganos de gobierno (con sus respectivas atribuciones y reglas de actuación), modo de financiación, etc., del nuevo complejo institucional.

El mencionado proceso evolutivo es, a juicio de quien emite el presente Dictamen, jurídicamente regular desde el punto de vista del Derecho de gentes y corriente en la práctica relativa a las Organizaciones internacionales. En el campo de las Organizaciones internacionales no gubernamentales --cuya naturaleza se precisará infra, II-- , cabe citar, entre otros, los ejemplos de la Asociación Internacional para la Legislación del Trabajo (organizada en 1900), la Comisión Internacional de Agricultura (fundada en 1891 para promover congresos internacionales regulares en dicha esfera y reorganizada en 1926 y 1928 para servir como unión internacional de asociaciones agrícolas), el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (creado en 1930, con precedentes que arrancan del primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1910) y, más recientemente, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (formalmente constituida en 1966, previa creación de un Consejo y un Secretariado Internacional Permanente, precursores del actual sistema institucional). En estos y otros muchos casos, la trayectoria se corresponde sustancialmente con la de la Institución objeto del presente análisis: de las reuniones periódicas (Congresos, Conferencias, Concursos...) al establecimiento de órganos administrativos permanentes (básicamente, Secretarías internacionales), de dicho establecimiento a la constitución formal de la correspondiente Organización o Asociación internacional. En algunos supuestos, incluso, la evolución se completa --con el tránsito del sistema institucional, de no gubernamental e intergubernamental --así, cabe citar la conversión, en 1929, del Instituto de Ciencias Educativas, creado en 1925 como institución internacional de carácter privado, en la Oficina Internacional de Educación, de rango intergubernamental. El efectuar o no este tránsito es, sobre todo, una cuestión de oportunidad política, habida cuenta de la mayor idoneidad, para ciertas Organizaciones, de la forma "no gubernamental" en evitación de controles oficiales plurales sobre sus entidades-miembros --tal es, por ejemplo, la tesitura de la citada Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (I.N.T.O.S.A.I.), atendida la conveniencia de preservar la libertad de ejercicio del control del gasto público por las Entidades encargadas del mismo.

II. NATURALEZA JURIDICO-INTERNACIONAL DE LA FUTURA "ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA PROMOCIONAR LA FORMACION PROFESIONAL".

En Derecho internacional público, ha llegado a tener general aceptación la distinción, propia de la terminología de las Naciones Unidas (cfr. artículo 71 de la Carta), entre Organizaciones internacionales "intergubernamentales".

A) Las primeras se caracterizan: 1) por estar, en general, - compuestas de Estados que se hacen representar a título oficial por miembros o delegados de sus respectivos Gobiernos, y 2) por el hecho de que su acto constitutivo es un tratado suscrito entre Estados.

B) En cuanto a las Organizaciones no gubernamentales:

a) Cabría, en principio, individualizarlas con arreglo al primero de los dos criterios citados en A), el de su composición: en tal sentido las define, por ejemplo, L.C. WHITE como - "Organizaciones compuestas por grupos no oficiales de diferentes países con el fin de promover concurrentemente intereses comunes mediante una acción internacional". Es, no obstante, frecuente en la práctica internacional la actuación de Asociaciones internacionales no gubernamentales integradas en parte por Estados, representados en su caso por aquellos organismos oficiales con competencias específicas en la materia (o esfera de materias) objeto de las actividades de la Organización. Como -- ejemplo se puede citar el ya aludido Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que entre sus componentes incluía en 1971 -además de secciones nacionales e internacionales, miembros colectivos (instituciones o asociaciones con fines conexos con los del Instituto) y miembros a título personal- a 45 Estados con calidad de miembros. Cabe, incluso, predicar el carácter no gubernamental de ciertas Organizaciones integradas por - personas designadas e instruidas por -y por tanto responsables ante- sus Gobiernos respectivos, no habiendo suscrito éstos con venio alguno (ejemplo: Organización Internacional de Policía -- Criminal), así como de Organizaciones cuyos Miembros son funcionarios nacionales -actuando en su condición oficial- o instituciones gubernamentales -oficinas estatales de educación, etc.- (ejemplo: Unión Internacional de Autoridades Locales). Por lo que respecta a los supuestos de composición mixta, la participación, junto a grupos privados, de entidades oficiales (o de personas pertenecientes a éstas) asume variadas modalidades, habiéndose llegado a distinguir entre privately controlled mixed Organizations y officially controlled mixed Organizations (WHITE), según sea privada o pública la naturaleza del control. La exacta precisión del status de tales Organizaciones resulta a veces difícil, requiriendo un estudio de cada una de las entidades miembros y de la calidad en que actúan en el seno de la Organización. Aparte del mencionado Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, cabría citar como ejemplos de Organizaciones internacionales no gubernamentales de composición mixta: el Consejo Internacional de Uniones Científicas (1919), la International Federation for Housing and Town Planning, el Comité Permanente de las Conferencias sobre Previsión Social (1928), etc.

b) Dado ese posible hibridismo patente al aplicar en exclu

siva el criterio de la composición, hay que acudir al otro criterio, el del origen formal de la Organización, como criterio relevante: a diferencia de la Organización intergubernamental, cuyo acto constitutivo es un acuerdo intergubernamental, la Organización internacional no gubernamental tiene su origen en un acuerdo de voluntades de las entidades interesadas -pertenecientes a distintos países- que no revista aquella forma. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su resolución 288 (X) de 27 de Febrero de 1950 ("Revisión del sistema de consultas con las Organizaciones no gubernamentales"), aplicó en definitiva este criterio al establecer que "cualquier Organización internacional no creada por vía de acuerdos intergubernamentales, se considerará... como Organización no gubernamental". Bien entendido que la condición negativa de la no asunción de la forma convencional (acuerdo entre Gobiernos) se refiere al acto de constitución de la Organización, sin que obste al carácter no gubernamental de ésta la existencia de eventuales acuerdos intergubernamentales ulteriores relativos a la Organización -sobre privilegios, colaboración con los Gobiernos interesados, trato preferente, etc.-: y esto es aplicable a la Organización de cuyo estatuto se ocupa el presente Dictamen.

Teniendo en cuenta los criterios expuestos, hay que concluir que la prevista "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" tiene su adecuada caracterización jurídico-internacional en tanto que Organización internacional no gubernamental -dados los antecedentes aportados por el consultante y la peculiar naturaleza de la actividad social que constituye el objetivo central de la Organización-:

1) Es internacional por su estructura (cfr. la citada resolución 288 (X) del C.E.S. de las Naciones Unidas) y por el alcance de sus funciones y actividades.

2) Su composición, desde el punto de vista adoptado supra, es mixta, puesto que, junto a órganos estatales de los que cabría predicar en su caso una calidad oficial en la representación de los respectivos Estados (Ministerios de Trabajo, de Educación...), figuran como Miembros corporaciones de interés público (Cámaras de Industria...) y asociaciones privadas que, por colaboración, participan en la gestión de actividades públicas (entidades culturales...) --véase la lista de Miembros que se cita en los "Antecedentes". Respecto, incluso, de los Miembros de la primera categoría --órganos estatales--, es común en las Organizaciones internacionales no gubernamentales que la calidad de su participación no revista la forma de una representación gubernamental, sino que responda a técnicas peculiares de cooperación internacional (influjo en la opinión pública, presiones sobre la acción estatal, incitación para el concierto de convenios, etc.) entre entidades que, al efecto, se desvisten de su carácter representativo oficial. A juicio del opinante, esto es de lleno aplicable al aspecto de la participación a título de Miembro en la Organización sobre la que gira este Dictamen.

3) Su acto constitutivo no es un tratado internacional suje-

to, como tal, a la ratificación o aprobación de los órganos estatales competentes, sino un acuerdo de voluntades entre entidades de distintos países dispuestas a crear la Organización y dotarla, en el plano internacional, de funciones y atribuciones específicas en orden a la promoción de la formación profesional.

4) Se ha apuntado, asimismo, como rasgo básico de toda Organización internacional no gubernamental, el de la ausencia de finalidad de lucro (en este sentido, LADOR LEDERER). La propia esencia de las funciones de la Organización objeto del presente análisis excluye, desde luego, tal finalidad.

III. DERECHO QUE RIGE LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION.

En tanto que las Organizaciones intergubernamentales --las Naciones Unidas, sus Organismos especializados (O.I.T., F.A.O., U.N.E.S.C.O., etc.), la C.E.C.A., etc.-- nacen de un convenio --concluido entre Estados (representados al efecto por sus Gobiernos respectivos), su estatuto es internacional y no cabe asignarles ninguna nacionalidad, siendo entidades sujetos de derecho --con capacidad atribuida directamente por el Derecho de gentes --que no deben su personalidad a la concesión o reconocimiento por ninguna legislación nacional. Se habla, en este sentido, de --personas jurídicas "supranacionales" (MIAJA) --entre las que cabría, en principio, incluir a ciertas entidades de fin económico relevantes, con estatuto propiamente internacional (FRIEDMANN, ADAM).

Las Organizaciones internacionales no gubernamentales, en cambio, que nacen de un acuerdo o pacto entre agrupaciones --en general privadas-- e individuos pertenecientes a distintos países, están sujetas, en principio, al estatuto nacional de uno o de varios Estados (suscribiendo y sujetando, en este supuesto --de estatuto plural, el acto constitutivo a varios regímenes jurídicos nacionales), según resulta de la práctica común en la materia. Es, no obstante, irrelevante el que una entidad de este tipo sea constitutiva de persona jurídica en algún Derecho interno para negarle personalidad jurídica internacional, esto es, la condición de sujeto de derechos y deberes conforme al Derecho de gentes (ver infra, IV).

Toda Organización internacional no gubernamental se constituye, pues, en principio con arreglo a un determinado ordenamiento jurídico nacional --siendo infrecuente el estatuto plurinacional--: por regla general, el del país en cuyo territorio --la Organización va a tener su sede. Basten dos ejemplos: El --Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede --en Bruselas, está constituido en Asociación internacional de --fin científico en virtud de la ley belga. El Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (I.H.L.A.D.I.), institución asimismo científica consagrada al estudio del Derecho Internacional, con sede en Madrid, "tendrá --según dispone el artículo 28 de sus Estatutos-- personalidad y capacidad jurídica --conforme a las leyes del país en que tiene su sede". Ambas ins

tituciones son Organizaciones internacionales no gubernamentales con estatuto consultivo de categoría B ante las Naciones Unidas (ver infra, IV).

Solo en casos excepcionales, como el de las instituciones de la Cruz Roja, se puede predicar de Organizaciones de este tipo un estatuto verdaderamente internacional ---estatuto, en este caso, de "autoridad internacional delegada" por acuerdos entre Gobiernos (LADOR-LEDERER). En otros supuestos, irregulares, de no dependencia de un orden nacional, se ha debido recurrir a expedientes técnicos para facilitar la disposición patrimonial de la entidad: así, en el caso del Instituto de Derecho Internacional ---Asociación científica sin sede permanente, no constituida en persona moral conforme a ninguna ley determinada y, por tanto, con personalidad jurídica "incierta" (YANGUAS)-, se asignó su patrimonio a una Fundación auxiliar constituida en Lausana (1947) con nacionalidad suiza, con arreglo al C.c. suizo de 1907.

Por lo demás, se pueden considerar reconocidas estas Organizaciones en los países interesados, bien por aplicación del principio del efecto extraterritorial de las leyes bajo las cuales se constituyó la Organización, bien, de existir un acuerdo intergubernamental atributivo de derechos y deberes en el plano internacional, por la ratificación de éste por los Estados interesados, bien de cualquier otra forma interna pertinente (ver infra, IV).

En vista de todo lo que antecede, el consultorio opina -- que la futura "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional", que según su proyecto de Constitución tendrá su sede en Madrid (artículo 1.2), habrá de constituirse con arreglo al ordenamiento jurídico español, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 28 en relación con el artículo 9.11 (nuevo tít. prel.) del Código civil (C.c.).

A este respecto, y según opinión extendida de los civilistas, las asociaciones de interés particular se regulan por la normativa contenida en el C.c. (contrato de sociedad, artículos 1665 y siguientes) o, en su caso, en el Código de comercio, y las de interés público, por la legislación específica que concretamente las contemple --así, legislación sobre cooperativas, legislación sindical...-- o por la Ley de Asociaciones (Ley -- 191/1964, de 24 de Diciembre).

En el caso presente, aun siendo evidente el interés público de la Asociación cuyo estudio es objeto de este Dictamen, -- no cabría, en principio, la aplicación inmediata de tal Ley como instrumento normativo para su constitución y funcionamiento, por cuanto el artículo 3.1 de dicha Ley exige que el acuerdo de constitución se realice entre personas naturales. Verdad es que existen supuestos --excepcionales y, a juicio del opinante, irregulares ante la Ley-- de inscripción, en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de la Gobernación, de Asociaciones integradas a la vez por personas físicas y personas jurídicas: así, el llamado, conforme a la última versión

de sus Estatutos, Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial (creado en 1960 como institución científica de carácter internacional y funcionando desde 1962, con sede en Madrid), compuesto por Miembros individuales y por Miembros colectivos --de estos (casi medio centenar): líneas aéreas, Instituto de Cultura Hispánica, Universidades, Direcciones de Aeronáutica. El que suscribe es, no obstante, del parecer que, en atención a la expuesta condición establecida en la Ley, no debería acudirse a ésta en el caso que --nos concierne, salvo mejor criterio o razones de oportunidad --(ver infra).

No con más fundamento puede predicarse la aplicación al caso de la normativa relativa a la Entidad española integrante de la Organización (Estatuto Orgánico del Movimiento, título III --del Decreto 3170/1968, de 20 de Diciembre; ver artículo 2.2 de la Ley de Asociaciones), supuesto el hecho de que dicha Entidad, en la Organización, no actúa su presencia iure imperii (cfr. --supra, II); refiriéndose, además, los objetivos y funciones de la Organización a actividades que, en los países a que pertenecen los distintos Miembros, se realizan a través de cauces de naturaleza diferente, públicos y privados.

Ante la laguna legal que resulta de la consideración de --cuanto queda expuesto, y dado que la Organización sobre cuyo estatuto versa este Dictamen persigue la realización de un objetivo reconocido y amparado por la legislación española --Ley General de Educación, disposiciones reguladoras de la actuación competencial del Ministerio de Trabajo y de la Organización Sindical en la materia...--, es evidente que los fines de la mencionada Organización se corresponden con el ejercicio de un derecho asociativo amparado por el artículo 16 del Fuero de los Españoles.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 35.1 del C.c. --debe predicarse la existencia de un reconocimiento, por el ordenamiento jurídico civil, del sustrato de la personalidad jurídica de la Organización, una vez exteriorizada la voluntad de los Miembros al amparo de la libertad contractual (artículo 1255 --del C.c.).

Cuanto al problema derivado de la necesaria constitución --de la Organización con arreglo a derecho (artículo 35.1, párr. 2 del C.c.), el opinante halla adecuada solución en el reconocimiento de la Organización --una vez concertado el acuerdo instituyente de la misma (que sólo precisa formalización mediante escritura pública en caso de aportación de bienes inmuebles o derechos reales: artículo 1667 del C.c.)-- por parte del Consejo de Ministros; ello, por recurso analógico a la norma contenida en la Disposición adicional segunda de la Ley de Asociaciones, desarrollada por el artículo 18 del Decreto 1440/1965, de 20 de Mayo, habida cuenta de la estructura y ámbito de la Organización.

Por otra parte, y también por extensión analógica, todo as pecto relativo a la actuación de la Organización como sujeto de

derecho se regiría por el título VIII del libro IV del C.c.

El que suscribe entiende, por lo demás, que la autorización de la Organización por acuerdo del Consejo de Ministros excluye, en lo tocante a las actuaciones de la misma, la aplicación de la Ley de Reuniones de 18 de Junio de 1880 (cfr. artículo 7 de la Ley).

La Organización dispondrá, conforme a los preceptos civiles apuntados, de patrimonio propio e independiente (ver artículo 1.3 del proyecto de Constitución), no obstante a su autonomía el hecho de que reciba subvenciones gubernamentales, como entre los iusinternacionalistas sostiene LADOR-LEDERER.

La Organización se constituirá por tiempo indefinido. En caso de disolución se procederá, asimismo, conforme a la legislación del país de sede, actuando los socios, respecto de los fondos existentes, de acuerdo con la correspondiente cláusula del proyecto de Constitución (artículo 10.3).

IV. STATUS INTERNACIONAL.

Según parte relevante de la doctrina, no cabe, en principio, predicar de las Organizaciones internacionales no gubernamentales ---dependientes, en general, de un estatuto nacional--- la subjetividad en el plano internacional: una fuerte presunción militaría en contra de la personalidad internacional de dichas entidades, salvo en los casos, excepcionales, en que ---quepa atribuir a alguna de ellas ---ciertas organizaciones religiosas, Internacionales obreras, instituciones de Cruz Roja...--- las notas de una voluntad propia, una capacidad contractual o la titularidad de ciertas competencias en el orden internacional (MIAJA). Para algunos autores, en cambio, los entes sociales no territoriales, entre ellos las Organizaciones en cuestión, deben tener cabida en el orden jurídico internacional como sujetos suyos, en cuanto personificaciones de funciones sociales internacionales que, hoy, serían en buena parte determinadas de la personalidad internacional (WHITE, LADOR-LEDERER): debería, así rechazarse todo intento de elaborar un Convenio general sobre el status de las Asociaciones internacionales de naturaleza no gubernamental, que parta del presupuesto de un vínculo formal de tales Asociaciones a este o aquel Derecho nacional (KOPELMANAS).

La cuestión de la posesión o carencia de personalidad internacional por parte de estas entidades es, desde luego, polémica ---como en general lo ha sido o lo es aún lo relativo a la subjetividad internacional de entes distintos de los Estados---, y está ligada al problema del reconocimiento por los sujetos ---ya existentes del Derecho internacional, específicamente, los Estados y las Organizaciones intergubernamentales.

Sin entrar en tal polémica de base, es preciso reconocer que las Organizaciones internacionales no gubernamentales asu-

men y desarrollan, con carácter permanente, variadas funciones en el contexto de la cooperación internacional, están revestidas con cierta competencia y autoridad internacional continua (LADOR-LEDERER) y se ven reconocida la titularidad y posibilidad de ejercicio de ciertos derechos o facultades: acceder --- --las de más relevancia o interés---, mediante acuerdo, a un status consultivo ante Organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, la O.I.T., el Consejo de Europa, etc.; actuar, en su caso, en calidad de órganos de Organizaciones intergubernamentales; disfrutar de ciertos privilegios en los Estados a que pertenecen sus Miembros --a discreción, no obstante, del Gobierno del Estado territorial---; participar, con estatuto de observador, en Conferencias diplomáticas; disfrutar de un ius standi ante órganos internacionales como la Comisión Europea de Derechos Humanos; actuar en condición de amicus Curiae en relación con el Tribunal Internacional de Justicia; etc. Todo lo cual viene a configurar, sin duda, un peculiar status internacional para las Organizaciones de este tipo.

Como una más de ellas, la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" debe asegurarse ese status, tanto respecto del círculo de Estados a que pertenecen sus entidades-miembros (e incluso de terceros Estados) como respecto de las relaciones con diferentes Organizaciones intergubernamentales.

1) En el primer aspecto, y aparte del reconocimiento derivado del efecto extraterritorial de las leyes bajo las cuales se constituirá la Organización (las españolas, en su caso), sería oportuna una notificación, por parte de las distintas instituciones-miembros, a las respectivas autoridades nacionales, de la existencia, objetivos y actuación de aquélla, a los efectos de constatación pública de estos extremos y posible anotación donde proceda --en Francia, por ejemplo, existe, en el Ministerio de Asuntos Exteriores (Direction des Affaires Politiques, Service des Organisations Non Gouvernementales), una relación archivada de Organizaciones de este tipo--, así como de una eventual autorización, general o super casum, para el desarrollo de las pertinentes actividades (congresos, reuniones, cursos...) en los distintos países del ámbito institucional. En cuanto al país de sede, su Gobierno debería, en lo posible, facilitar la independencia de actuación y autonomía funcional de la Organización, reconociéndole, eventualmente, ciertos privilegios e inmunidades; no habiendo de ser obstáculo, para la continuidad de la personalidad jurídica de la Organización, --una hipotética retirada de la entidad del país de sede o cualquier decisión pública afectante a la Organización, resultante de una hipotética variación en el orden interno establecido.

2) Tocante al segundo aspecto, el opinante cree oportuno --que la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" obtenga el estatuto consultivo ante dos Organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas: la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

Cultura (U.N.E.S.C.O.) --Organismos con objetivos y competencias particularmente conexos con la esfera de actuación de la Organización objeto del Dictamen--, dirigiendo al respecto las correspondientes solicitudes a los órganos competentes de ambas Organizaciones. Sería, asimismo, deseable que la Organización en cuestión solicitase llegar a un arreglo de consulta -- con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas y con la ya citada resolución 288 (X) del Consejo Económico y Social; debiendo, a tal efecto, dirigir al Comité de dicho Consejo encargado de las Organizaciones no gubernamentales, la correspondiente solicitud de reconocimiento como entidad consultiva, en la cual deberán constar: El nombre, sede y domicilio de la Organización; sus antecedentes y génesis; sus objetivos básicos; todos los aspectos relativos a la calidad de Miembro, como una lista de Miembros; una exposición de su estructura orgánica, con relación de quienes ocupan actualmente puestos de gobierno o desempeñan funciones administrativas; sistema de financiación; actividades, publicaciones, y cualesquiera otros extremos de interés; así como una exposición de motivos de la solicitud de status consultivo en que conste la posible contribución de la Organización a las tareas del Consejo Económico y Social y, en general, de la propia C.N.U. De las tres categorías de estatuto consultivo --A, B y de Organizaciones meramente inscritas en un Registro ad hoc del Secretario General--, quien emite este Dictamen cree más idóneo solicitar la adscripción a la categoría B (Organizaciones que tienen particular competencia y se interesan especialmente en algunas de las esferas de actividad del Consejo).

Por todo lo anteriormente expuesto, parece posible sentar las siguientes

CONCLUSIONES,

PRIMERA. La constitución de una "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" supone, no una creación ex novo de una institución transnacional en el campo de la promoción de la formación profesional, sino un tránsito jurídico de una estructura institucional simple ("Consejo" y "Secretaría" de los Concursos Internacionales) que venía funcionando de hecho desde 1950, a un cuerpo social dotado de un mayor grado de institucionalización y apoyado formalmente en un acto constitutivo; tránsito éste, amparado --

en la práctica de las Organizaciones internacionales, que sanciona la continuidad de la actuación institucional impulsada un día por la Entidad española Miembro de la futura Organización.

SEGUNDA. Partiendo de la clasificación de las Organizaciones internacionales en "intergubernamentales" y "no gubernamentales", desde el doble punto de vista de su composición y de su origen formal, hay que concluir que la prevista "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" halla su lugar adecuado entre las Organizaciones internacionales no gubernamentales, dados los siguientes rasgos:

1) es internacional por su estructura y por el alcance de sus funciones y actividades;

2) aun siendo mixta su composición --pues participan en ella, junto a órganos estatales (desvestidos, no obstante, en el seno de la Organización de su imperium y, por ende, de su carácter representativo oficial), otras entidades de diversa naturaleza--, no pierde su carácter no gubernamental, pues la práctica internacional conoce múltiples casos de Organizaciones mixtas con tal carácter;

3) su acto constitutivo no es un tratado intergubernamental, sino un acuerdo particular entre entidades de distintos países dispuestas a crear la Organización y dotarla, en el plano internacional, de funciones y atribuciones específicas;

4) está ausente en la Organización la finalidad de lucro --diferenciándose, en esto, de las "personas jurídicas de fin económico" que operan en el contexto internacional.

TERCERA. En tanto que Organización internacional no gubernamental, la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" debe estar sujeta a un estatuto nacional: específicamente, se constituirá conforme a la legislación del país de sede --la española,-- atendida la norma del artículo 1.2 de su proyecto de Constitución, y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 28 (en relación con el artículo 9.11) del C.c. español). Para la localización y aplicación de la normativa ad hoc dentro de dicha legislación, se tendrá en cuenta:

a) Que, aun siendo, evidentemente, de interés público la futura Organización --lo que excluye en principio su regulación por los artículos 1665 y siguientes del C.c. (contrato de sociedad) y, por supuesto, por las disposiciones del Código de comercio--, no cabe, en principio, disciplinar su régimen jurídico por

la Ley de Asociaciones de 1964 (cuyo artículo 3.1 exige que el acto constitutivo se realice por personas --naturales) ni por la normativa relativa a la Entidad --española Miembro de la Organización, o sea, el Estatuto Orgánico del Movimiento (dado el especial carácter de la participación de dicha Entidad en la Organización, así como los diversos y peculiares cauces, públicos y privados, a través de los que se gestionan las actividades objeto de la Organización en los distintos países interesados).

b) Que, en tal sentido, y ante el vacío legal resultante in casu, se estima como solución válida --salvo mejor criterio-- la de considerar existente una figura atípica de asociación (cfr. como norma genérica --el artículo 35.1 del C.c.) al amparo de la libertad --contractual reconocida por el artículo 1255 del C.c., a la cual le serían aplicables, por extensión analógica, las disposiciones del C.c. relativas al contrato --de sociedad (título VIII del libro IV).

c) Que, una vez concertado el acuerdo instituyente de la Organización ("asociación" en Derecho interno), deberá mediar un reconocimiento "normativo" (CASTAN) --de la misma, que, salvo mejor opinión, podría, en su caso, revestir la forma de autorización por el Consejo de Ministros --por recurso analógico (y a fortiori) a la norma contenida en la Disposición adicional segunda de la Ley de Asociaciones (desarrollada por el artículo 18 del Decreto de 20 de Mayo de 1965). Tal autorización excluye, respecto de las actuaciones de la Organización, la aplicación de la Ley de Reuniones de 1880 cfr. artículo 7 de ésta).

d) Que la Organización dispondrá de patrimonio --propio e independiente --no obstante a su autonomía el hecho de recibir ayudas oficiales--, y para su disolución se estará a la legislación del país de sede y a lo previsto en su Constitución (ver artículo 10.3 del proyecto).

CUARTA.

A fin de afianzar su status en el círculo de países interesados, la "Organización Internacional para Promocionar la Formación Profesional" deberá emprender, por sí o a través de cada una de sus entidades-miembros, las gestiones oportunas en vista de la obtención en ellos, no sólo de reconocimiento en su calidad de Organización no gubernamental, sino de garantías para su libre actuación en tanto que institución no política; siendo, al efecto, oportuno notificar a las respectivas autoridades nacionales la existencia, objetivos y actividades de la misma, en vista de la concesión de facilidades al respecto.

QUINTA. En cuanto al país de sede, su Gobierno debería, en lo posible, respetar la independencia de actuación de la Organización, acordando, eventualmente, en su -- favor ciertos privilegios; sin que hubiera de ser obs-- táculo, para la continuidad de la personalidad de la Organización, una hipotética retirada de la entidad -- del país de sede o cualquier hipotética variación en el orden interno establecido.

SEXTA. Es conveniente, en orden al status de la Organización en la esfera internacional, que ésta solicite acogerse al estatuto consultivo ante la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la --- Ciencia y la Cultura (U.N.E.S.C.O.); siendo, asimismo, deseable llegar a un arreglo de consulta con el Conse-- jo Económico y Social de las Naciones Unidas --siguién-- do el procedimiento indicado en el cuerpo del Dicta--- men--, en vista del acceso al status consultivo (con categoría B) ante la propia O.N.U.

Tal es mi Dictamen, que someto gustoso a cual--- quier otro mejor fundado en Derecho, y que doy y fir-- mo en Madrid, a quince días del mes de Septiembre del año mil novecientos setenta y cinco.

Firmado: Manuel Pérez González,
Doctor en Derecho.