

**UNIVERSIDAD CATOLICA DE LOUVAIN**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**PARTICIPACION DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA CONCLUSION DE**  
**ACUERDOS DE ASOCIACION**  
**Interpretación del artículo 238 de la CEE**

**Tesis presentada en el marco de la Licenciatura en Derecho Europeo por**  
**Félix A. Peña**

**1965**

## AGRADECIMIENTOS (\*)

Espero que el Profesor Sylvio MARCUS-HELMONS encuentre aquí la expresión de mi gratitud por la benevolencia con la cual ha seguido nuestra investigación. Fue gracias a su competencia y dedicación que hemos podido llevarla a término.

Igualmente agradezco al Profesor Pierre WIGNY por haber aceptado presentar el reporte de este trabajo.

---

(\*) Mi agradecimiento a la Licencia Soledad Rossa, quien tradujo la tesis del francés, su idioma original, al español (diciembre 2005). Una copia de la versión original de la tesis puede encontrarse en la Biblioteca del INTAL-BID. La copia principal está depositada en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

## TABLA DE MATERIAS

- INTRODUCCION..... Página 5.
- CAPITULO I.....Página 8.

El régimen de asociación en los Tratados de Roma.

Noción, naturaleza jurídica e importancia política.

- CAPITULO II..... Página 19.

1. Procedimiento de conclusión de los acuerdos de asociación (artículo 238 de la CEE).
2. El Parlamento europeo en la distribución interna de competencias comunitarias.  
La consulta como medio de participación en la formación de la voluntad comunitaria.  
Participación del Parlamento europeo en la formación de la decisión de concluir acuerdos de asociación.

- CAPITULO III..... Página 45.

1. Referencia al procedimiento de conclusión del acuerdo de asociación de Gran Bretaña con la CECA; de la Convención de Asociación de la CEE con los Estados Africanos y Madagascar; y los acuerdos comerciales de la CEE con Irán y el Estado de Israel.
2. Procedimiento seguido en la conclusión de acuerdos de asociación entre la CEE Grecia y Turquía.
3. Argumentación de las instituciones comunitarias en el conflicto de competencias analizadas.

- argumentación del Parlamento europeo.
- argumentación del Consejo de Ministros.
- posición de la Comisión de la CEE.

- CAPITULO IV..... Página 60.

Ensayo sobre una interpretación del procedimiento establecido en el Tratado de Roma, para la conclusión de los acuerdos de asociación.

Contribuciones a una solución jurídica y política del conflicto de competencias entre el Parlamento europeo y el Consejo de Ministros.

- CONCLUSIÓN..... Página 75.

- BIBLIOGRAFÍA..... Página 77.

## INTRODUCCION

Estudiaremos en esta tesis los aspectos teóricos y prácticos de la participación del Parlamento europeo en la conclusión de acuerdos de asociación en el marco del artículo 238 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

Este análisis fue sugerido por la controversia jurídica existente acerca de lo que concierne a la interpretación de este artículo, en ocasión de la conclusión de acuerdos de asociación con Grecia y Turquía y, que ha provocado un conflicto de competencias entre el Parlamento europeo, por una parte, y el Consejo de Ministros, por la otra.

La controversia puede nacer en torno a la interpretación del artículo 238, en cuanto al sentido a atribuir a dos de sus expresiones que se refieren a: la naturaleza de la participación del Parlamento en el procedimiento de conclusión de los acuerdos de asociación, y al momento en que ésta debe tener lugar. Ambas están contenidas en el segundo inciso del artículo que sostiene que: “los acuerdos **no concluidos** por el Consejo que proceden de la unanimidad y de la **consulta posterior** de la Asamblea”. Por tanto, la interpretación del artículo en cuanto a la naturaleza y al momento de la participación del Parlamento europeo, dependerá del sentido que se atribuya a la “conclusión por el Consejo de los acuerdos de asociación” y a la “consulta del Parlamento”.

En efecto, cuando el artículo 238 habla de conclusión, ¿Cómo debemos interpretarlo?; ¿Y cuándo podemos considerar que un acuerdo está concluido? Si concebimos que la conclusión configura el acto final del compromiso con el asociado o, por el contrario, si entendemos que existe conclusión desde la firma del acuerdo porque éste produce ciertos efectos de compromiso; el momento de la conclusión del Parlamento europeo variará ¿Cuál es la naturaleza de la consulta del Parlamento? ¿Es ella una prerrogativa del Parlamento comparable a la de los Parlamentos nacionales “de aprobar” los acuerdos internacionales firmados por el Ejecutivo (y esto implica naturalmente la posibilidad de desaprobación)? ¿O es una expresión del poder de deliberación atribuido al Parlamento europeo que le da, en ciertos casos, la posibilidad de participar en la formación de la decisión comunitaria en el marco de uno de los procedimientos creados por el Tratado de Roma? Una respuesta afirmativa a esta última pregunta, permitiría también precisar el momento de la participación del Parlamento europeo. En efecto, si ella es un acto previo y necesario para la formación de la decisión

comunitaria, lógicamente la “consulta” debe tener lugar no sólo antes de la conclusión del acuerdo de asociación sino, sobre todo, antes de que la decisión real de concluirlo sea adoptada.

Nuestra tarea entonces se limita a encontrar una base jurídica para una interpretación del artículo 238 del Tratado de Roma, que permitirá determinar la naturaleza y el momento de la participación del Parlamento europeo en la conclusión de acuerdos de asociación.

La interpretación de una cláusula de un tratado de la naturaleza del Tratado de Roma, no puede ser hecha aislándola de su contexto. Por ello, nuestro estudio deberá comenzar por el análisis de este contexto en tanto que puede ayudarnos a determinar el verdadero sentido de la cláusula. Ello deberá conducirnos a un análisis introductorio del régimen de asociación del artículo 238, su naturaleza y sus características; y a determinar la importancia del procedimiento previsto para la conclusión de acuerdos de asociación. Este procedimiento permitirá precisar el contenido, las modalidades e instituciones de un régimen establecido únicamente en las líneas generales de una norma – marco. Analizaremos enseguida, el procedimiento de conclusión tal cual ha sido previsto por los artículos 238 y 228, para relevar los puntos oscuros que estas disposiciones presentan. Del estudio de las fases del procedimiento, pasaremos al estudio de la distribución interna de competencias entre las instituciones comunitarias para actuar sobre el exterior y para participar en la formación de la decisión comunitaria de compromiso. La participación prevista para el Parlamento europeo, será el objeto de nuestra principal preocupación y el conjunto del análisis será integrado en un breve estudio de la estructura institucional y de la mecánica de la formación de la decisión comunitaria. El estudio del texto del Tratado de Roma será seguidamente completado por un capítulo consagrado a la práctica comunitaria y a los principales problemas jurídicos del procedimiento de conclusión, que se desprenden de los dos Acuerdos de asociación concluidos en el presente por la Comunidad Económica Europea. Con el conjunto de elementos que nos proveerán los análisis precedentes, estaremos en condiciones de intentar una interpretación de la parte que nos interesa del artículo 238 de la CEE.

Antes de concluir, querríamos dar las razones que nos han impulsado a elegir el tema de la tesis. La participación del Parlamento europeo en la conclusión de acuerdos de asociación es una de las atribuciones que el Tratado de Roma confía a él. Las atribuciones de la institución parlamentaria de la Comunidad han estado – y están

todavía hoy – en el centro de las controversias entre las diversas tendencias que orientan el proceso de integración europeo. Los poderes cada vez más importantes atribuidos a la Comisión y al Consejo de Ministros, y el debilitamiento paralelo de los poderes de los Parlamentos nacionales en la política comercial y económica de los seis Estados miembro, han acrecentado las demandas en favor de una participación parlamentaria que asegure el carácter democrático de la construcción europea. Entonces, en tanto que un nuevo Tratado no llegue a modificar las atribuciones del Parlamento europeo, la tarea del jurista debe ser la de desprender del actual Tratado de la CEE el verdadero sentido y extensión de las atribuciones efectivamente previstas en favor de la institución parlamentaria, y de esclarecer el cuadro institucional creado para la formación de la decisión comunitaria.

A través del estudio de este caso concreto, hemos querido simplemente realizar una contribución como juristas a la construcción europea.

## CAPITULO I

### EL REGIMEN DE ASOCIACION EN LOS TRATADOS DE ROMA. NOCION. NATURALEZA JURIDICA E IMPORTANCIA POLITICA.

1. Las Comunidades Europeas han sido concebidas desde su nacimiento como comunidades “abiertas”. ¿Qué entendemos por la expresión “comunidades abiertas”? Pensamos poder atribuir tres significados diferentes – sin embargo, vecinos – a esta expresión.

-a. En principio, es necesario entender por esto, el deseo de permitir la participación del mayor número posible de Estados en tanto que Miembros de las Comunidades. Las Comunidades responden a la calificación de organización internacional abierta o cerrada, según su aptitud mayor o menor para recibir otras adhesiones además de aquellas de los miembros originales. En efecto, para Sereni, la organización internacional cerrada, es aquella que no es instituida inicialmente más que entre ciertos Estados, y que, por sus fines y su naturaleza, no puede comprender más que a esos Estados determinados. Su característica principal, es el hecho de que no pueden participar en ella Estados distintos a aquellos entre los cuales se ha constituido el lazo de asociación inicial<sup>1</sup>. Podemos citar como ejemplo, el Benelux que no prevé la incorporación de nuevos miembros. Por el contrario, una organización internacional abierta es aquella que permite la adhesión de nuevos miembros. Tal organización supone fines suficientemente generales como para poder ser comunes tanto a los Estados que han constituido la organización, como a aquellos que adhieren posteriormente. En esta última categoría los ejemplos son numerosos, podemos citar para Europa, además de las Comunidades, el Consejo de Europa y la OCDE. En el caso de las Comunidades, el rechazo a constituir un conjunto cerrado al que no sería posible acceder, está ya claro en la declaración del Ministro Schuman, del 9 de mayo de 1950, dirigido tanto al gobierno alemán como a aquellos otros que aceptaran el principio de “poner en común la producción de carbón y de acero”. El Preámbulo del Tratado de la CECA habla de una Europa en un sentido amplio y, en cuanto al carácter abierto de la organización es precisado en el texto del artículo 96, que “todo Estado europeo puede

---

<sup>1</sup> cf. SERENI Angelo Piero, “Le Organizzazioni Internazionali”, Giuffrè, Milán 1959; ps. 57 y 58.

solicitar adherirse al presente tratado”. El Preámbulo del Tratado de la CEE es más claro aún pues, apela a los otros pueblos de Europa a compartir el mismo ideal de asociarse al esfuerzo comunitario. Una idea semejante, se encuentra en el Preámbulo del Tratado de CEEA: los Estados miembro manifiestan allí el deseo de asociar otros países a su obra. Los artículos 237 de la CEE y 205 de la CEEA consagran el carácter abierto de las dos Comunidades, cuando establecen que “todo Estado europeo puede solicitar devenir “miembro de la Comunidad”. La claridad de los textos citados, nos dispensan de aportar el testimonio de las declaraciones de todos aquellos que han participado hasta aquí en la construcción europea; es suficiente con recordar las numerosas negociaciones – anteriores y posteriores a la conclusión de los Tratados - que han tenido por fin incorporar otros Estados europeos a las Comunidades<sup>2</sup>.

Sin embargo, es necesario remarcar, que las Comunidades poseen un carácter regional evidente y que, por tanto, la posibilidad de adhesión pura y simple está limitada sólo a los Estados europeos. Una segunda limitación a una adhesión general se desprende de la exigencia de una aceptación de los ideales políticos y económicos de las Comunidades.

La incorporación de nuevos miembros no es automática. Ella está sometida a un procedimiento de admisión y a ciertas condiciones. Por tanto, más que una adhesión – según la cual una declaración de voluntad de terceros Estados es suficiente para devenir miembro de una organización internacional – se trata de una “admisión” que exige, además de una declaración de voluntad del Estado que quiere incorporarse, una deliberación de los órganos competentes de la organización, o de los Estados miembros, por la cual se admite la incorporación de un nuevo miembro<sup>3</sup>. Esto se deduce, claramente, de los textos de los artículos 98 de la CECA, 237 de la CEE y 205 de la CEEA. Las condiciones de admisión son esencialmente de naturaleza económica y política<sup>4</sup>. Pero la condición esencial permanece en la aceptación integral de las disposiciones de los Tratados<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> cf. PIETO Roger, “Les Organisations Européennes”, Fayot, Paris 1963, ps. 38 a 68; y la bibliografía de las ps. 77-78.

<sup>3</sup> cf. SERENI Angelo Piero, op. cit., p. 58.

<sup>4</sup> cf. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA, Documents de Séances, “Rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l’adhésion ou l’association à la Communauté”, por N. Willi Birkelbach, documento n° 122, 1961-62, sobre los problemas particulares relevados de la incorporación de nuevos

-b. Desde un punto de vista económico, el carácter “abierto” de las Comunidades se encuentra en el hecho de que ellas no constituyen bloques económicos que traban el desarrollo del comercio internacional. Por el contrario, uno de los objetivos comunitarios es permitir una liberación de los intercambios comerciales mundiales. En el inciso f del artículo 3 de la CECA podemos leer “las instituciones de la Comunidad deben (...) promover el desarrollo de los intercambios internacionales y velar por el respeto de los límites equitativos de los precios colocados en los mercados exteriores”. El Tratado de la CEEA declara asimismo que “la Comunidad tiene por misión contribuir (...) al desarrollo de los intercambios con otros países” (art. 1º). El caso de la CEE es particularmente importante, debido a la extensión de sus competencias en el dominio económico. Ya en el preámbulo encontramos definido el espíritu del Tratado cuando se afirma el deseo de “contribuir, gracias a una política comercial común, a la supresión progresiva de las restricciones sobre los intercambios internacionales”. Y en el artículo 110, los Estados miembros “estableciendo una unión aduanera entre ellos (...) entienden contribuir en conformidad con el interés común al desarrollo armónico del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones sobre los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras aduaneras”. Finalmente, los artículos 113 y 114, crean los instrumentos jurídicos necesarios para permitir a las instituciones comunitarias desarrollar esta política comercial. Una precisión sobre la “política abierta” y de la “acción liberal” de la Comunidad en sus relaciones económicas y comerciales internacionales, se encuentra en el memorando de la Comisión del 24 de octubre de 1962, el cual afirma que “en sucesivas ocasiones y frente a todas las instancias internacionales, los dirigentes de la Comunidad han declarado que ella no es una organización de países ricos, que piensan egoístamente sólo en sus intereses personales, sino que por el contrario que es muy consciente de sus deberes hacia terceros países en Europa y en el mundo, y que es animada por el deseo de seguir una política de cooperación y de progreso para todos”. Este memorando enuncia a continuación los cuatro dominios de aplicación de esta política, ellos son: la ampliación

---

miembros a la CEE ; cf. También el reporte de M. van der Goes van Naters sobre el procedimiento a seguir para la conclusión de acuerdos de adhesión, documento nº 75, 1961-62.

<sup>5</sup> cf. CE/Comisión, CEE (59) 18 red. 2, 26/II/59, “Premier Memorando de la Comisión de la CEE au Conseil de Ministres de la Communauté”; también en “Chronique de Politique Etrangère”, Vol. XII, nº 5-6 (sep-nov. 1959) p. 771.

de la Comunidad; la “sociedad” con los Estados Unidos de América; la ayuda a los países en vías de desarrollo; y la política comercial general de la Comunidad<sup>6</sup>.

Sin embargo, es necesario remarcar que se observan en el texto del Tratado de la CEE limitaciones o más bien contradicciones, que pueden servir como argumento a aquellos que califican a la Comunidad de bloque económico cerrado. Podemos preguntarnos, en efecto, por ejemplo, si no hay contradicción entre la finalidad del artículo 110 y los objetivos de la política agrícola común, como son expresados en los incisos a) y b) del artículo 39, o si el desarrollo de una política agrícola autárquica no puede ser considerada como perjudicial y contraria a los intereses de los países de exportación primaria, como lo son la mayor parte de los países en vías de desarrollo. Por otra parte, la creación de instrumentos jurídicos que permitan la existencia de un mecanismo financiero de compensaciones y de subsidios para una exportación agrícola comunitaria excedentaria y a precios más altos que los internacionales ¿no puede ser considerada como un factor de desequilibrio del comercio mundial de las materias primarias?<sup>7</sup>

-c. En tercer lugar, decimos que las Comunidades son “abiertas” porque han creado un medio original para ligarse a los Estados que, por una razón determinada, no pueden devenir miembros de pleno derecho. En efecto, por razones políticas (por ejemplo, países de Europa del Este o países neutros), o por razones de orden económico (países europeos con un desarrollo económico inferior al desarrollo de los países miembro), o por razones geográficas (países no europeos, y en especial, las viejas colonias de ultramar), hay Estados que no pueden participar integralmente en la realización de todos los objetivos comunitarios. El medio creado por los tratados de las Comunidades, y especialmente, por los tratados de Roma, es la asociación.

Encontramos un precedente en la práctica de la CECA que, basada en el párrafo 14 de la Convención sobre las Disposiciones Transitorias, había concluido en 1954 un acuerdo de asociación con Gran Bretaña<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> cf. CEE. Comisión. “Mémorandum sur le Programme d’action de la Communauté pendant la deuxième étape”, Bruselas, 24 de octubre de 1962.

<sup>7</sup> cf. Naciones Unidas, “Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique”, Informe de Prebisch, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y el desarrollo, publicado por Dunod, Paris 1964, ps. 22 a 32.

<sup>8</sup> cf. Sobre el acuerdo de asociación con Gran Bretaña y su influencia sobre el régimen de asociación en el Tratado de la CEE: MONACO Riccardo, “Les Relations Extérieures de la CECA”, en *Annuaire*

---

Européen, IV, 1958, ps. 83 a 85; PESCATORE Pierre, “Les Relations Extérieures des Communautés Européennes”, RCADI II (1961), apéc. P. 139. Debemos hacer referencia a otro antecedente del régimen de asociación en los Tratados de Roma. Se trata de las cláusulas sobre la asociación en los proyectos de la Comunidad Política Europea preparados por la Asamblea Ad-hoc, en los años 1952 y 1953. Las disposiciones sobre la asociación se encuentran en los artículos 90 y siguientes. El artículo 90 establece “En vista de establecer sobre ciertos dominios una estrecha colaboración, implicando derechos y obligaciones correlativos, la Comunidad puede concluir tratados o acuerdos de asociación con terceros Estados que garanticen el mantenimiento de los derechos del hombre y las libertades fundamentales contenidas en el artículo 3. Estos tratados o acuerdos pueden ser concluidos con un Estado europeo no miembro o con un Estado de ultramar bajo las condiciones fijadas por su estatuto, si este Estado de ultramar está unido por lazos constitucionales a un Estado miembro o a un Estado ya asociado a la Comunidad. En el caso de que el tratado o el acuerdo de asociación implicara una adaptación al presente Estatuto, éste será efectuado conformemente al artículo 116”. En los reportes preliminares de la subcomisión que estudió el régimen de asociación, encontramos otras precisiones interesantes: el artículo 90 y los siguientes del Proyecto, están basados en la experiencia de la Convención de Asociación de Gran Bretaña a la CECA, y precisamente, las exposiciones de M. Jean Monnet y de Sir Cecil Weit -que fueron los negociadores de esta Convención- han sido la base sobre la cual la subcomisión ha elaborado estos artículos. En esa ocasión, los observadores ingleses de la subcomisión, requirieron adoptar disposiciones más flexibles, de manera tal de dejar a la institución de asociación desarrollarse orgánicamente y evitar entorpecer este crecimiento orgánico firmando anticipadamente, y de una forma muy precisa, las condiciones de la asociación. Podemos considerar esta demanda inglesa como un precedente del criterio predominante en el momento de la redacción del artículo 238 del Tratado de la CEE. En los documentos de la Asamblea Ad-hoc, encontramos también, la distinción entre “unión” y “asociación”, que volveremos a encontrar, posteriormente, en el Tratado de Roma (art. 229: unión; art. 238: asociación). El Estado “asociado” es definido como el Estado que, habiéndose declarado dispuesto a colaborar en dominios determinados, ha concluido con la Comunidad un tratado de asociación fijando los derechos y las obligaciones correlativas a cada parte contractual (of. Assemblée Ad-hoc, Commission Constitutionnelle, Notes et Rapports. Tomos I a IV, Paris, 1952-53; especialmente documents: AA/CC/(3)14, Rapport General sur les Porblèmes des Institutions Politiques de la Communauté, por M. F. Dehouse párrafo 24, y Anexo I, párrafo 15 ; AA/CC/15, Rapport sur les relations de la CEE, avec des Etats tiers et des organisations internationales, por Soule; y sus antecedentes en el documento AA/CC/SCL (2), por M. Wigny y el Anexo; AA/CC/(3)16, Rapport sur les attributions de la CEE, por M. Benvenuti, párrafo 36 ; Doc. AA/CC/(3)23, conclusions adoptées par la Commission Constitutionnelle ; AA/1953/1, IV Partie, ps. 8 ; y Doc. AA/CC (4)35 con el proyecto final de la Comisión. Ver también: Assemblée Ad-hoc, “Projet de Traité portant Statut du Communauté Européenne”, marzo-abril 1953; con el proyecto final). En el curso de las negociaciones de la Convención de asociación con Gran Bretaña y la CECA, encontramos también antecedentes importantes que permiten comprender el régimen de asociación creado por el artículo 238 de la CEE. Así, por ejemplo, las proposiciones hechas por la Alta Autoridad para definir el programa y los métodos de asociación dan precisiones sobre la naturaleza y el carácter de la asociación a crear. Ellos dicen, particularmente: “Entendemos por asociación entre G. B. y

En el Tratado de la CEE, tenemos dos categorías de asociación: la asociación con los países y territorios de ultramar, prevista por la cuarta parte del Tratado (artículos 131 a 136), y la asociación prevista por el artículo 238 (artículo 206 de la CEEA). La característica fundamental de la asociación de la cuarta parte del Tratado es tener beneficiarios y objetivos expresamente determinados. Sus objetivos principales son “la promoción del desarrollo económico y social” de los países y territorios no europeos que mantengan con ciertos Estados miembros relaciones particulares. El Anexo IV del Tratado, precisa cuáles son los Estados a los que apunta esta asociación. La relación de asociación creada de esta manera por el Tratado de Roma, fue expresada en un acuerdo de asociación firmado en Yaunde el 23 de julio de 1963, entre la Comunidad, ciertos países africanos y Madagascar.

Los diferentes tipos de asociación son uno de los medios más importantes por los cuales las Comunidades –y especialmente la CEE- pueden: a) materializar su deseo de apertura al mundo exterior; b) contribuir al desarrollo de países insuficientemente desarrollados, al favorecer el comercio internacional y al otorgar su ayuda financiera y técnica (objetivo económico); y c) contribuir con el conjunto de recursos que ellas constituyen a reforzar la “salvaguardia de la paz y de la libertad” en el mundo (objetivo político). Esta política de la mano extendida incorporada en la asociación, es subrayada por Hallstein cuando dice al referirse al acuerdo de asociación con Grecia que “este acuerdo, por el cual la Comunidad se asocia por primera vez a un tercer país, materializa su voluntad continuamente reafirmada de practicar hacia el exterior una política de puertas abiertas que permita echar las bases de una cooperación estrecha y

---

la CECA no un tratado comercial o un reparto de los mercados de ultramar, sino una acción en común, responsabilidades, derechos y obligaciones compartidas sobre un pie de igualdad (...) La Alta Autoridad propone: -organizar entre la Comunidad y el Reino Unido una informe sobre la situación, las previsiones y los objetivos de cada uno en lo que concierne las inversiones, la producción, los aprovisionamientos, los mercados; -instituir la posibilidad permanente de consulta sobre las cuestiones sobre las cuales cada una de las partes asociadas quiera convocar a la otra; -aplicar en dominios determinados reglas que definiremos de común acuerdo y que respetaremos conjuntamente; -establecer formas institucionales que aseguren de una manera permanente, entre G. B. y la CECA, una acción concertada que la A. A. juzgue lo más amplia posible” Déclaration de Présidents de la H. A. à la première réunion commune du 17-XI-1952; citado por REUTER PAUL, “La Ceca”, ps. 129, Paris 1953.

fecunda con los países que estén dispuestos a aceptar los principios y las reglas del Tratado de Roma”<sup>9</sup>.

2. Dicho esto, analizaremos ahora más precisamente, el régimen de asociación previsto por el artículo 238 de la CEE.

El artículo 238, en su primera parte, establece que “la Comunidad puede concluir con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que creen una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, acciones en común y procedimientos particulares”. El artículo se limita a constituir en nombre de la Comunidad, el poder de concluir un acuerdo que debe crear y regir la asociación. Ninguna precisión es fijada en cuanto al contenido de la asociación, las diferentes formas que puede revestir o las condiciones previas a la conclusión del acuerdo de asociación. Podemos caracterizar al artículo, como una norma – marco, dentro de cuyos límites, diferentes modalidades de asociación son posibles. Intentaremos precisar la naturaleza jurídica del lazo de asociación creado en virtud del artículo 238, sus principales características y, finalmente, las modalidades posibles de asociación.

La asociación tiene origen en un acuerdo internacional; es decir, en un acuerdo entre sujetos de derecho internacional. Aunque este acuerdo puede ser bilateral (por ejemplo, la CEE y un tercer Estado), o multilateral (por ejemplo, entre la CEE y varios terceros Estados), la Comunidad preserva siempre su individualidad, su unidad hacia el exterior<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> cf. A.P.N. Débats, Compte-Rendu in extenso des Séances. XI/61. N° 44, sesiones del 18 al 19 de septiembre de 1961, ps. 21 a 22.

<sup>10</sup> cf. DUPUY René-Jean, “Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures”, en AFDI, T. IX, 1963, ps. 779 a 825. Como afirma PESCATORE, op. cit. P. 144, las disposiciones del artículo 238, subrayan el carácter comunitario de los acuerdos que crean una asociación. Es la Comunidad que concluye el acuerdo, y no los Estados miembros individualmente. A diferencia del Tratado de Roma, el Tratado de Estocolmo que prevé también el régimen de asociación, establece que son los Estados miembros los que concluyen acuerdos de asociación y no la Asociación de Libre Cambio. En efecto, el artículo 41 (2) de la Convención, evidentemente inspirado en su primera parte en el artículo 238, establece “El Consejo puede negociar un acuerdo entre los Estados miembros y cualquier otro Estado, unión de Estados u organización internacional, creando una asociación que contenga derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos especiales como sea apropiado. Dicho

El artículo 238 determina que el acuerdo puede ser concluido con un Estado, con una unión de Estados o con una organización internacional. Ningún límite político o geográfico fue establecido con respecto a los sujetos con los cuales la Comunidad puede concluir acuerdos.

El acuerdo crea entre las partes un régimen especial, caracterizado por derechos y obligaciones recíprocos, acciones en común y el establecimiento de procedimientos particulares. En este punto el texto es flexible y deja a las partes el deber de establecer el contenido y la extensión de los derechos y obligaciones. Sin embargo, encontramos en el mismo texto del Tratado, dos limitaciones que permiten clarificar el contenido de la asociación. En efecto, la asociación debe ser más que un simple acuerdo comercial, por la que existen disposiciones especiales (artículos 113 y 114); y la asociación puede ser todo, salvo una adhesión como miembro de pleno derecho, para lo cual el Tratado prevé también un régimen especial (artículo 237)<sup>11</sup>.

¿Cuál es, entonces, el carácter que determina la naturaleza jurídica de la asociación? Es la participación del asociado en ciertos o en todos los objetivos de la Comunidad, sin por ello devenir miembro de ésta, ni ser incorporado en su estructura normativa e institucional. Recordemos que en la base de toda organización internacional, hay un lazo de asociación orientado hacia fines comunes. Por tanto, como lo expresa Sereni en su definición de la organización internacional, la asociación voluntaria de sujetos de derecho internacional toma forma en una organización de carácter estable, con un orden jurídico interno autónomo y con órganos o instituciones propias por las cuales se realizan los fines comunes de los asociados, en virtud de la aplicación de funciones particulares y del ejercicio de los poderes que les son dados<sup>12</sup>.

---

acuerdo debe ser puesto en práctica de acuerdo a la aceptación de todos los Estados miembros. Los instrumentos de aceptación deben ser depositados con el gobierno de Suiza que debe notificar al resto de los Estados miembros”. La diferente naturaleza jurídica de la AELE en relación a la de la CEE, explica las diferencias entre los dos artículos. En la Comunidad, la unidad hacia el exterior corresponde a la unidad interna en ciertos sectores de la vida económica.

<sup>11</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit., p. 143.

<sup>12</sup> cf. SERENI, Angelo Piero, op. cit., p. 34. La definición completa dice “un organizzazione internazionale pue definirse un associazione voluntaria di soggetti di diritto internazionale, costituita mediante tai internazionali o disciplinata nei rapporti tra le parti da norme di diritto internazionale, che si concreta in un ente a carattere stabile, munite di un ordinamento giuridico interno proprio e dotato di organi e istituti propri, attraverso i quali attua finalitá comuni dei conseciati mediante l'explicazione di particolarei funzioni e l'esercizio dei poteri all'uopo conferibile”.

En principio, esta definición puede también aplicarse a la Comunidad, aunque sería necesario posteriormente precisar las características jurídicas propias que la distinguirían de las organizaciones internacionales clásicas. Bien podemos apreciar en ella, el lazo de asociación entre los Estados miembros orientados hacia fines comunes, y la estructura normativa e institucional creada para alcanzar el cumplimiento de los objetivos perseguidos. El acuerdo de asociación crea también un lazo de asociación entre la Comunidad y la otra parte, orientado hacia la realización de fines comunes<sup>13</sup>. Sin embargo, y esto es importante, en ningún caso la contraparte penetra en la estructura normativa e institucional de la Comunidad. Esta preserva su autonomía. Esto ha sido claramente especificado en los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, y el representante del Consejo de Ministros, M. Müller-Armack, lo subraya en el debate parlamentario de septiembre de 1961: “(...) el segundo principio que nos ha guiado es el de la autonomía de la Comunidad. No obstante la tendencia de la Comunidad de ir lo más lejos posible al encuentro de las preocupaciones de Grecia, hemos juzgado necesario evitar que el funcionamiento del acuerdo impida a la Comunidad desarrollarse libremente. Incluso, a riesgo de perseguir este fin, fue necesario hacer que las disposiciones del acuerdo de asociación entraran lo menos posible en conflicto con aquellas del Tratado de Roma y que no perturbaran el funcionamiento de la Comunidad ni retrasaran su desarrollo”<sup>14</sup>

Por esta razón, el artículo 238 prevé la creación de procedimientos especiales para llevar a la acción común. De las finalidades del lazo de asociación dependerá la importancia de las estructuras normativas e institucionales creadas por la asociación. En los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, hemos creado instituciones organizadas sobre un principio paritario (de una parte los representantes de la CEE, y de

---

<sup>13</sup> Estos fines comunes serán, ya sea algunos de los objetivos comunitarios como por ejemplo, el desarrollo del comercio internacional; o el conjunto de los fines de la Comunidad: en este último caso, la asociación puede acabar ulteriormente en una asociación pura y simple. Así, el acuerdo de asociación con Grecia contiene las mismas finalidades que están incluidas en el Tratado de Roma, y prevé la asociación final de Grecia a la Comunidad (artículo 72 del Acuerdo); mientras que la asociación solicitada por Austria, por ejemplo, está limitada a ciertos objetivos del Tratado de Roma.

<sup>14</sup> cf. AFE, Débats; Compte-rendu in extenso, cité, p. 26.

la otra, los representantes del Estado asociado), e independientes de las instituciones comunitarias<sup>15</sup>.

Finalmente, este lazo de asociación, creado entre la Comunidad y otro u otros Estados, debe tener un carácter permanente.

A partir de estos elementos esenciales y característicos, es decir, de la participación en los objetivos de la Comunidad, de la creación de un lazo permanente y de la institucionalización sobre bases paritarias de cooperación, Pescatore define a la asociación al afirmar que “la asociación es un lazo permanente, general e institucionalizado de cooperación, que consagra la participación de terceros países en los objetivos de las Comunidades”<sup>16</sup>.

Las diferentes modalidades posibles de asociación, se encuentran en relación con los motivos por los cuales la Comunidad y los terceros Estados buscan esta forma de unión. En principio, el Estado asociado puede apuntar a establecer simples lazos de cooperación sin tener la intención de devenir un miembro de pleno derecho de la Comunidad. Es decir, que puede querer participar solamente en ciertos objetivos comunitarios. Por otro lado, el tercer Estado puede considerar a la asociación como una fase preliminar a la asociación a la Comunidad: la asociación será entonces una “adhesión casi plena” que culminará algún día en la adhesión plena de derecho. Podemos calificarla en este caso como una “adhesión a término”<sup>17</sup>. Desde otro punto de vista, la asociación difiere de acuerdo a que sea concluida sobre la base de una simple cooperación económica, de una zona de libre comercio o de una unión aduanera<sup>18</sup>.

La importancia política y económica del régimen de asociación, como medio de ampliación de la Comunidad Económica Europea, el carácter de norma-marco del artículo 238 y la posibilidad de diferentes modalidades de asociación, otorgan una importancia particular al procedimiento de conclusión de los acuerdos. En efecto, es en la formación interna de la voluntad comunitaria, y posteriormente en la expresión exterior de esta voluntad, que la asociación toma forma concreta, y que su contenido será determinado. Examinaremos en las páginas siguientes cuál es el procedimiento de conclusión previsto por el Tratado, y sobre todo, cuál es el procedimiento de formación

---

<sup>15</sup> cf. Sobre la estructura particular de los acuerdos de asociación, y sobre el precedente de la asociación de Gran Bretaña a la CECA, PESCATORE Pierre, op. cit., ps. 147 a 151.

<sup>16</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit., p. 142.

<sup>17</sup> cf. PESMASOGLU Jean S. “Le sens de l’accord d’Athènes”, en Bulletin CEE, 9/10, 1962, ps. 7 a 12.

<sup>18</sup> cf. Rapport Biricelbach, citado, ps. 17 a 20.

interna de la decisión de concluir los acuerdos de asociación. Estudiaremos, particularmente, la participación del Parlamento europeo en este procedimiento de conclusión.

## CAPITULO II

### 1. PROCEDIMIENTO DE CONCLUSION DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACION (ARTICULO 238 DE LA CEE)

Los Estados miembros han atribuido a la Comunidad el poder de comprometerse internacionalmente, es decir, que la Comunidad posee el poder de concluir acuerdos internacionales en ciertos dominios. Dicho poder, es el que denominamos el “treaty-making power”. Como lo veremos después, el treaty-making power es un aspecto parcial del poder de decisión o del “decisión-making power” que caracteriza a la Comunidad. El tratado de base reglamenta los aspectos formales y orgánicos del ejercicio de este poder. Establece el procedimiento de conclusión de los acuerdos, y determina la función que corresponde a cada institución en dicho procedimiento, procediendo así a una distribución interna de competencias. Cada institución posee una función propia, y ella es la única que debe poseer la competencia requerida.

Hemos dicho que los acuerdos de asociación son acuerdos internacionales y, en consecuencia, que el poder de concluir estos acuerdos es un capítulo del treaty-making power de la Comunidad. Analizaremos en adelante, cuáles son las reglas que se aplican al ejercicio del poder de conclusión de acuerdos de asociación.

El artículo 228 establece la regla general que rige el ejercicio del treaty-making power comunitario. En efecto, éste sostiene que “en los casos en que las disposiciones del presente tratado prevean la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o diversos Estados o una organización internacional, estos acuerdos son negociados por la Comisión. Bajo reserva de competencias reconocidas a la Comisión en este dominio, ellos son concluidos por el Consejo, luego de la consulta a la Asamblea en los casos previstos por el presente tratado”. Este texto no constituye un poder; por el contrario, supone la existencia de un poder de conclusión. Pescatore expresa asimismo esta opinión, para él el artículo 228 “no estatuye que en los casos para los que otras disposiciones han previsto la conclusión de acuerdos; éste no se limita a reglamentar el procedimiento (...)”<sup>19</sup>. Wohlfart defiende la misma opinión<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> cf. PESCATORE Pierre, “Les Relations Extérieures des Communautés Européennes”, RCADI II (1961), p. 115.

<sup>20</sup> cf. WOHLFART Ernst, “Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Koppenaar sum Vertrag”, Berlin, Frankfurt 1960; ad. I, art 228, p. 590: “Dieses Recht wird nicht erst durch art. 228 begründet, daer nur das Verfahren der VertragachliBung regelt”.

Como el artículo 228 es una norma de carácter general ella se aplica en todos los casos, bajo reserva, sin embargo, de normas especiales previstas para situaciones determinadas. Así, la norma particular que se aplica a los acuerdos de asociación es la segunda parte del artículo 238, que establece: “estos acuerdos son concluidos por el Consejo procediendo de la unanimidad y luego de la consulta de la Asamblea”.

A partir de estos dos textos, analizaremos los aspectos formales y orgánicos del ejercicio del “treaty-making power” en los acuerdos de asociación.

A.

a) El procedimiento de conclusión de los acuerdos internacionales es generalmente un procedimiento complejo, reglamentado por la práctica internacional, y por el derecho interno de los Estados que forman parte del acuerdo. No hay normas positivas del derecho internacional aplicables al procedimiento de conclusión de los tratados<sup>21</sup>. La complejidad del procedimiento es un simple hecho, y no el resultado de reglas del derecho que se imponen a los Estados. Para Basdevant la complejidad del procedimiento “responde a la importancia de los tratados, a las precauciones que estamos habituados a tomar en su elaboración y conclusión, por el hecho de que intervienen los órganos superiores del Estado, y usualmente, por el mismo Estado, diversos órganos, siendo imposible en la práctica, en la mayor parte de los casos, sostener una discusión directa entre los órganos que en cada Estado son competentes para concluir, en la necesidad, por lo tanto, de hacer negociar el tratado por los agentes públicos de rango menos elevado, reservando la libertad de decisión al jefe del Estado y al Parlamento”<sup>22</sup>. Los Estados fijan el procedimiento para la conclusión de un acuerdo internacional, de acuerdo a la práctica internacional y observando, asimismo, las prescripciones de su derecho público interno.

A partir del hecho de que, normalmente, los acuerdos internacionales son actos jurídicos escritos, se dedujo la necesidad de dividir el procedimiento por lo menos en

---

<sup>21</sup> Podemos considerar como excepciones: la conclusión de convenciones internacionales dentro del marco de ciertas organizaciones internacionales; o la disposición del artículo 102 de la Carta de la Naciones Unidas sobre el registro de tratados; sin embargo, este artículo se aplica una vez que el acuerdo concluido entra en vigor.

<sup>22</sup> cf. BASDEVANT Jules, “La conclusión et la rédaction des Traités et des Instruments autres que les Traités”, en RCADI 15 (1926), p. 539 ; sobre este tema ver también, DE VISSCHER Paul, “De la Conclusion des Traités Internationaux”, Bruselas 1943.

dos etapas: aquella de elaboración del texto del acuerdo, y aquella del compromiso de las partes contractuales<sup>23</sup>.

En la etapa de elaboración – comúnmente llamada etapa de “negociación”- el texto, según el cual las partes se comprometerán, es preparado. La negociación concluye cuando el texto es definitivamente establecido. Generalmente se concluye la negociación por la autenticación del texto<sup>24</sup>. La autenticación permite a los Estados que participaron en la negociación, contar de manera definitiva, con el texto sobre el cual se han comprometido. El texto puede ser autenticado a través de la inserción de un párrafo por los representantes de los Estados involucrados<sup>25</sup>. El texto puede ser también automáticamente autenticado por la firma “ad referendum” o definitiva. El texto autenticado deviene el texto definitivo del tratado; “ninguna adición o modificación puede ser introducida al texto si no es por la adopción y la autenticación de otro texto que prevea dichas adiciones o modificaciones”<sup>26</sup>.

La etapa del compromiso – a la que suele llamarse de la conclusión – puede ser simple o compleja. Es simple – compromiso por procedimiento simple cuando, por medio de un único acto las partes se comprometen definitivamente (por ejemplo, el caso de ciertos acuerdos simplificados). Es compleja – compromiso por procedimiento complejo – cuando, es necesario más de un acto para que el compromiso devenga definitivo. En este último caso, podemos distinguir un primer acto en el que existe un principio de compromiso o compromiso provisorio. En general, éste primer acto de compromiso es el de la firma cuando ella es definitiva (es necesario recordar que la firma puede también ser “ad referendum”). A partir de la firma, ya existe un principio de compromiso que produce efectos jurídicos en el derecho internacional: el Estado signatario, por ejemplo, dice hacer lo necesario para ratificar el acuerdo firmado, o

---

<sup>23</sup> Es necesario que recordemos algunas nociones conocidas del Derecho Internacional Público, que sin embargo, han dado lugar a largas controversias en la doctrina, y también, en la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas.

<sup>24</sup> cf. UE Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/144, 26 de marzo de 1962, “Premier Rapport sur le Droit des Traités”, por Sir Humphrey Waldock. Quien define la autenticación como “la operación por la cual el texto definitivo es establecido, ella consiste en un acto o un procedimiento que certifica que el texto es exacto y auténtico” (p. 47). Por este acto el texto está obligado a “no variar”.

<sup>25</sup> cf. Lord Mc.NAIR, “The Law of Treaties”, Oxford 1961, p. 123: quien sostiene en este sentido: “suele ocurrir que cuando, transcurre un intervalo entre la conclusión de la negociación y la firma del tratado, los plenipotenciarios le añaden su firma ne varietur, es decir, como garantía de la autenticidad del texto (...)”

<sup>26</sup> cf. Rapport Waldock, citado, artículo 6, párrafo 3.

como lo señala Waldock en el artículo 9 de su informe, es requerido examinar de buena fe la cuestión de la ratificación y abstenerse de buena fe de no hacer nada que pueda contrarrestar los objetivos del tratado u obstaculizar su ejecución futura<sup>27</sup>.

Sin embargo, hay autores que consideran a la firma como el acto de conclusión de la negociación, denominando “conclusión” solamente al acto de compromiso definitivo. Esta posición es consecuencia de la imprecisión terminológica del concepto “conclusión”. Como lo afirma Fitmaurice, “el término conclusión es ambiguo y ha suscitado siempre dificultades”<sup>28</sup>.

Por un lado, llamamos “conclusión” a todo el procedimiento de elaboración y de compromiso hasta la entrada en vigor del acuerdo. Así por ejemplo, para Basdevant la conclusión de un tratado consiste en dos operaciones distintas: una de negociación, que culmina con la firma, y otra de ratificación, que crea una unión jurídica entre los Estados o una norma obligatoria para ellos<sup>29</sup>. También Waldock, en su primer informe, habla de conclusión y la distingue de la entrada en vigor y del registro de los tratados. En el capítulo II, sobre las reglas que rigen la conclusión de los tratados, por parte de los Estados, incluye: la negociación, la firma, la ratificación y la adhesión a los acuerdos<sup>30</sup>.

Por otro, utilizamos este concepto para señalar un acto determinado de la fase del compromiso o el acto definitivo del compromiso. Así por ejemplo, para Fitmaurice – y en el mismo sentido el informe Brierly – es necesario distinguir dos actos jurídicos diferentes: la conclusión y la participación en el tratado. Los dos actos pueden coincidir, pero no se trata de nociones o de actos jurídicos distintos. Según este autor, la conclusión es “la operación por la cual los Estados interesados fijan su consentimiento definitivo en el texto, sin aceptar necesariamente estar unidos por estas disposiciones. Ella es más que la autenticación, que no sirve más que para confirmar que un instrumento o un documento dado contiene un determinado texto, pero que no supone

---

<sup>27</sup> cf. idem, artículo 9; encontramos un ejemplo en el artículo 105, segunda parte del Tratado de la CEEA. Ver también los efectos jurídicos de la firma: SCHELLE Georgers, “Précis de Droit de Gens”, Sirey, Paris 1934, Segunda Parte, ps. 466-67.

<sup>28</sup> cf. N. U. Comisión de Derecho Internacional. A/CN.4/101, 14 de marzo de 1956, “Premier Rapport sur le Droit des Traités”, por G. G. Fitmaurice, párrafo 50.

<sup>29</sup> cf. RASDEVANT Jules, op. cit. p. 574; y en el mismo sentido, CAVARE Louis, “Droit International Public Positif”, Paris 1962, p. 72 y siguientes. Ver también ROUSSEAU Charles, “Principes du Droit International”, Paris 1944.

<sup>30</sup> cf. Rapport Waldock, citado, capítulo II.

ningún tipo de aprobación del fondo de ese texto. La conclusión supone un cierto consentimiento a la luz del fondo pero ningún compromiso definitivo”<sup>31</sup>. El acto de la conclusión consiste, por tanto, en la firma definitiva. El compromiso definitivo se concretiza por la decisión de participar en el tratado y por manifestarse, de acuerdo al caso, en favor de la ratificación o de la adhesión. Por esta razón, en su primer informe, Fitmaurice distingue dos fases, a) aquella de la elaboración, que comprende la negociación, la redacción y el establecimiento (autenticación) del texto; y b) aquella de la conclusión del Tratado y de la participación en el Tratado. Para otros autores, sin embargo, la palabra “conclusión” designa el acto de compromiso definitivo. Es decir, la ratificación<sup>32</sup>.

Finalmente, podemos utilizar la palabra “conclusión” para designar no sólo un acto de compromiso cuando se trata del procedimiento complejo, - ya sea el primer acto (Fitmaurice) o el acto definitivo (Pescatore) -, sino toda la fase del compromiso. En este último sentido, la conclusión es el acto o los actos de expresión del compromiso de las partes hacia el acuerdo. La conclusión comienza, así, con la firma que crea un cierto compromiso entre las partes. Sin embargo, es posible que la firma sea a la vez el último acto de la negociación (cuando no existe un acto precedente de autenticación) y el primer acto de la conclusión. En efecto, como lo afirma Fitmaurice, es posible que dos o más actos del procedimiento puedan darse simultáneamente. En ciertos casos, la firma puede ser al mismo tiempo la conclusión de la negociación (autenticación), el compromiso definitivo y, la entrada en vigor del acuerdo. En este caso, todos los actos coinciden (hemos denominado a este caso, como el compromiso por procedimiento simple)<sup>33</sup>.

La segunda fase de la etapa del compromiso por procedimiento complejo, es la de la ratificación. En general, la ratificación es el acto por el cual el compromiso deviene definitivo. Ella supone la existencia de la firma, puesto que un tratado que no ha sido firmado no puede ser ratificado<sup>34</sup>. También hay una gran confusión terminológica en cuanto al concepto de ratificación. Es necesario distinguir la ratificación como acto internacional, de la ratificación como acto de derecho doméstico. En el primer sentido, ella es definida por el informe Waldoock como “el acto

---

<sup>31</sup> cf. Rapport Fitmaurice, citado, párrafo 51.

<sup>32</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit. p. 115.

<sup>33</sup> cf. FITMAURICE, op. cit. párrafo 52.

<sup>34</sup> cf. idem, párrafo 53.

internacional por el cual un Estado que ha puesto su firma en un tratado bajo reserva de ratificación o de aprobación ulterior confirma y hace definitivo su consentimiento a estar unido por el tratado”<sup>35</sup>. En el segundo sentido, el acto de aprobación por la legislatura u otro órgano del Estado, es necesario para concluir el Tratado<sup>36</sup>. En consecuencia, en el caso de las Organizaciones Internacionales, en principio, debemos hablar “de aprobación definitiva” más que de “ratificación” porque el mismo órgano que firma el acuerdo es el que asume el compromiso definitivo<sup>37</sup>.

Una vez que el acto de ratificación o de la aprobación definitiva es completado, podemos decir que el acuerdo internacional está concluido. Esto significa que el compromiso deviene definitivo, y que a partir de su entrada en vigencia, el acuerdo comienza a producir todos sus efectos jurídicos.

Llegamos así a un punto esencial de nuestro análisis. Hemos dicho que no hay normas positivas del derecho internacional que reglamenten el procedimiento de conclusión de los acuerdos, y que éste es reglamentado en sus aspectos formales por la práctica internacional. Pero, hemos visto que ésta no es uniforme en la materia, puesto que hay acuerdos en los que el compromiso puede ser concluido definitivamente por medio de un solo acto (lo hemos denominado compromiso por procedimiento simple) o por medio de varios actos sucesivos (compromiso por procedimiento complejo). Por tanto, el problema que se nos plantea es el de determinar, cuándo un acuerdo debe ser concluido por un procedimiento simple y cuándo debe ser concluido por un procedimiento complejo. Si no encontramos la respuesta en las normas o en la costumbre internacional, debemos buscarla en el derecho interno de las partes del acuerdo. En efecto, el derecho interno de los sujetos del derecho internacional (Estados u Organizaciones Internacionales)<sup>38</sup>, que reglamenta el aspecto orgánico del procedimiento de conclusión de los acuerdos internacionales, determina el

---

<sup>35</sup> cf. WALDOCK, op. cit., artículo primero.

<sup>36</sup> cf. Lord MC NAIR, op. cit. p. 129; FITMAURICE, op. cit., párrafo 53; sobre el origen histórico de la “ratificación” por el Parlamento, DE VISSCHER Paul, op. cit.

<sup>37</sup> cf. MONACO Riccardo, “Les Relations Extérieures de la CECA”, en *Annuaire Européen*, IV, 1958, ps. 84 y 85.

<sup>38</sup> Nos referimos aquí al derecho constitucional de la Organización Internacional, contenido en el texto de base que la ha creado, no al “orden jurídico interno” de las Organizaciones, como por ejemplo, las disposiciones sobre la función administrativa; ver un artículo reciente, CAHIER Philippe, “Le droit interne des Organisations Internationales”, *RGHIP*, 1963, ps. 563 a 602; y la obra sobre teoría de l’Organisation Internationale, ya citada, de SERENI.

procedimiento interno por el cual el sujeto internacional llega a la decisión de comprometerse internacionalmente. Esto quiere decir que, el derecho interno determina el procedimiento de formación de la voluntad de comprometerse. Hay casos, en los que un solo órgano puede comprometer, por su propia decisión, al Estado o al sujeto del derecho internacional que representa (por ejemplo, los casos de acuerdos simplificados en ciertos dominios). Por el contrario, hay otros casos en los que el derecho interno prevé la participación de, por lo menos, dos órganos en la formación de la decisión de comprometerse. Por ejemplo, el caso en el que el ejecutivo debe obtener la aprobación del Parlamento antes de comprometer definitivamente al Estado. En el primer caso, el Estado puede ser comprometido por un solo acto (la firma) que hace definitivo el compromiso. En el segundo caso, el procedimiento es complejo porque el ejecutivo debe, una vez que el acuerdo es negociado y firmado, pedir la aprobación de su Parlamento, y sólo posteriormente, comprometer definitivamente al Estado (por la ratificación). En consecuencia, además de las razones de orden jurídico que se relevan del derecho interno de los Estados, hay razones de orden práctico que justifican, para ciertos tratados importantes, la adopción de un procedimiento complejo de compromiso. Como por ejemplo, la ventaja de tener el tiempo necesario para reflexionar o para preparar a la opinión pública sobre la conveniencia del compromiso<sup>39</sup>.

Pero, como para cada acuerdo internacional son necesarias al menos dos partes, conviene buscar el procedimiento a adoptar para la conclusión de un acuerdo concreto, en la coordinación de las exigencias respectivas del derecho interno de cada parte contractual. Desde esta perspectiva, si el derecho interno de una de las partes contractuales exige la aprobación parlamentaria para que un acuerdo determinado devenga definitivo, mientras que el derecho interno de la otra parte no lo exige, el procedimiento final a adoptar deberá adaptarse al derecho interno del más exigente.

En definitiva, el procedimiento a adoptar en cada caso concreto debe ser fijado en conformidad con la práctica internacional, con la naturaleza e importancia del acuerdo mismo y, sobre todo, con las exigencias del derecho interno de cada parte.

b) Luego de este análisis de carácter general, consideramos necesario para clarificar lo que sigue en nuestra exposición, analizar los artículos 228 y 238 de la CEE.

El artículo 228 distingue dos fases en el ejercicio del poder de conclusión de los acuerdos internacionales, y atribuye la competencia para el ejercicio de cada fase a

---

<sup>39</sup> cf. Lord MC NAIR, op. cit., p. 134; para un desarrollo más extendido de esta cuestión.

diferentes instituciones comunitarias. La determinación de estas dos fases, - es decir, el conocimiento del momento en que la primera es concluida y, en consecuencia del momento en el que la segunda comienza – es indispensable para la comprensión del aspecto orgánico que examinaremos posteriormente.

Las dos fases previstas por el artículo 228 son la negociación y la conclusión. En efecto, es necesario recordar que el artículo establece que los acuerdos “son negociados por la Comisión...” y que “ellos son concluidos por el Consejo”. Hemos visto que se aplica también esta distinción en el artículo 238<sup>40</sup>. Encontramos asimismo esta distinción en los artículos 111, inciso 2; 113, inciso 3; 114; y en los artículos 101 y 206 del tratado de la CEEA.

Al distinguir entre negociación y conclusión, es evidente que el tratado de la CEE no utiliza el término “conclusión” en el sentido amplio que le atribuyen, como lo vimos, Waldock, Basdevant, Rousseau y Cavaré. Para el profesor Pescatore<sup>41</sup>, cuando el tratado dice que “el acuerdo es concluido...” hace referencia al último acto de compromiso, es decir, al compromiso definitivo. En efecto, para él, el tratado divide el procedimiento en dos fases: la primera, la fase de la negociación “que comprende la elaboración del texto y que se termina por la autenticación de éste, lo que se hace normalmente por la formalidad de la firma”; y la segunda fase, aquella de la conclusión, que es la “manifestación de la voluntad final que tiene por efecto consagrar definitivamente el compromiso internacional de la Comunidad”. Sin embargo, estimamos que ésta interpretación no es correcta excepto en el caso en el que se considera a la firma como la conclusión de la negociación y no como el primer acto del compromiso. Pues, hemos visto que la única función de la firma no es para nada un hecho aceptable. En principio, es necesario recordar que la firma no siempre es el acto de autenticación: el texto del acuerdo puede ser autenticado por la rúbrica. Por otra parte, hemos subrayado que a partir del momento de la firma, ya existe un principio de compromiso, y dicho principio de compromiso produce ciertos efectos jurídicos; finalmente, sabemos que la firma puede también ser el acto de la conclusión definitiva

---

<sup>40</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit. p. 144; DUPUY René-Jean, “Du caractère unitaire de la CEE dans ses Relations Extérieures”, en AFEI, IX (1963), p. 792 ; WOHLFART Ernst, op. Cit. P. 614, artículo 238; CAMPBELL Alan y THOMPSON D., “The Common Market Law” Londres 1962, par. 303; MONACO Riccardo, “Caratteri Istituzionali della Comunità Economica Europea”, en Revista di Diritto Internazionale, vol. XLI (1958), p. 41

<sup>41</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit. p. 115.

del acuerdo (por ejemplo, los casos de acuerdos concluidos por la CEE e Irán, y el Estado de Israel). Lo que ha creado la confusión es el hecho de que en ciertos casos el acto de la firma es al mismo tiempo la conclusión de la negociación, el principio del compromiso o mismo el acto de compromiso definitivo.

Creemos que los autores del Tratado, al distinguir dos fases en el ejercicio del poder de conclusión, han querido establecer una fórmula flexible y adaptable a cada caso concreto, en conformidad con la naturaleza y la importancia del acuerdo a concluir, y con el derecho interno de la otra parte contractual. La fase de la negociación debe ser considerada como la fase de la elaboración del texto, y ningún compromiso es comprendido en esta fase. Ella finalizará –dependiendo del caso- con la inclusión de la rúbrica o de la firma, actos por los cuales el texto será autenticado. La fase de la conclusión será la fase del compromiso, y ella será, de acuerdo a las circunstancias, expresada en un único acto o en varios actos. Aunque ella pueda servir para concluir las negociaciones, la firma será siempre un acto de la fase de la conclusión<sup>42</sup>. La característica esencial del tratado de la CEE en esta materia, es la de no imponer en ninguna circunstancia, la necesidad de un procedimiento complejo, y por tanto, la adopción de ésta dependerá de la naturaleza del acuerdo y del derecho interno de la otra parte. A continuación –cuando analicemos los aspectos orgánicos del procedimiento, y sobre todo cuando analicemos el ejercicio del poder de conclusión, como un aspecto parcial del poder de decisión- nos esforzaremos por demostrar que esta interpretación de los artículos 228 y 238 es la que mejor se adapta al texto y al espíritu del tratado de la CEE.

B.

En esta parte, analizaremos los aspectos orgánicos del procedimiento de conclusión de los acuerdos de asociación: la distribución interna de las competencias para ejercer las funciones de negociación y de compromiso que hemos visto anteriormente. Ellas son reglamentadas exclusivamente por el derecho interno de la Comunidad.

Deberemos distinguir dos aspectos en nuestro análisis: a) en cada fase, la distribución interna de las competencias para actuar hacia el exterior, es decir, frente a

---

<sup>42</sup> cf. en el mismo sentido, WOHLFART Ernst, op. cit., ad. 14, artículo 228, p. 595.

terceros que quieren asociarse; y b) la participación de cada institución en la formación interna de la voluntad de comprometerse.

a) El artículo 228 atribuye la competencia para negociar los acuerdos de asociación a la Comisión. Como el artículo 238 no prevé nada a este respecto, se debe aplicar la norma general del artículo 228. En el mismo sentido, Pescatore dice que “corresponde a la Comisión conducir las negociaciones, es decir establecer los contactos y conducir las discusiones con la otra parte contratante; corresponde incluso a la Comisión colocar el punto final de las negociaciones...”<sup>43</sup>. Wohlfart, se expresa en el mismo sentido<sup>44</sup>. Dupuy sin embargo, hace referencia a una opinión contraria, según la cual el artículo 238 debe ser asimilado al artículo 237 en cuanto a la determinación del órgano competente para la negociación. Dupuy refuta espontáneamente esta interpretación<sup>45</sup>.

En la práctica, es el Consejo la institución encargada de la orientación de la política comunitaria, que autoriza a la Comisión a abrir las negociaciones, y que elabora las directivas sobre las cuales la Comisión va a negociar. Pero analizaremos la práctica comunitaria en el capítulo III. Subrayemos sólo que para Pescatore, “a lo largo de las negociaciones, la Comisión debe tener en cuenta en todo momento el hecho de que ella deberá obtener finalmente la adhesión del Consejo sobre las cláusulas que haya negociado, sino el acuerdo no podrá cerrarse. Así, es en realidad el Consejo el que dirige y controla la conclusión de los acuerdos”<sup>46</sup>. En el mismo sentido, Dupuy afirma que “el Consejo pueda dada la naturaleza política de su composición y de sus competencias, un poder general de dar directivas a la Comisión en la conducción de las negociaciones”<sup>47</sup>. En el artículo 111, el tratado ha sido más explícito en referencia al

---

<sup>43</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit., p. 116.

<sup>44</sup> cf. WOHLFART Ernst, op. cit., ad. 4, artículo 238, p. 614: “Die Verhandlungen warden jedoch nach art. 228 abs. 1 Satz 1 von der Kommission geführt”. También, CAMPBELL y THOMPSON, op. cit., par. 515; y par. 303. “ha sido estipulado que la negociación será conducida por la Comisión en aquellos casos en los que el Tratado prescriba la conclusión de los acuerdos entre la Comunidad y terceras partes. Esto se refiere a los acuerdos de asociación, o a los acuerdos con cuerpos internacionales...”. MONACO, Riccardo, op. cit., p. 14.

<sup>45</sup> cf. DUPUY René-Jean, op. Cit., p. 792/93.

<sup>46</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit. p. 116.

<sup>47</sup> cf. DUPUY René-Jean, op. cit. Ps. 792/93, y también sobre las dificultades prácticas que puede provocar esta subordinación de la Comisión al Consejo. Ver también, WOHLFART Ernst, op. cit., ad. 15; artículo 228.

establecimiento del mecanismo interno de la negociación. En efecto, dice que “el Consejo autoriza a la Comisión a abrir las negociaciones” y que “la Comisión conduce estas negociaciones en consulta con el Comité especial designado por el Consejo para asistirle en esta tarea, y en el marco de las directivas que el Consejo puede dirigirle”.

Cuando la negociación es concluida por la inserción de una rúbrica, ya no hay problema en cuanto al poder de la Comisión para incluir su rúbrica<sup>48</sup>. Mientras que, cuando la autenticación es efectuada por la misma firma, es el Consejo de Ministros el que debe firmar o autorizar a la Comisión a firmar en su nombre<sup>49</sup>.

El Consejo de Ministros es el órgano que posee la competencia de concluir los acuerdos de asociación. Ello resulta claramente del texto de los artículos 228 y 238. A través de estos artículos, el Tratado de Roma atribuye al Consejo de Ministros la capacidad jurídica necesaria para dar por su firma validez formal a los acuerdos concluidos. En la práctica, es el Presidente del Consejo el que firma los acuerdos en nombre del Consejo. Cuando el compromiso es por procedimiento complejo, el Consejo puede intervenir en todas las fases del compromiso (firma y aprobación definitiva)<sup>50</sup>.

b) Antes de comprometerse internacionalmente, la Comunidad debe tomar la decisión de hacerlo. Esto supone un acto interno de formación de la voluntad comunitaria. La decisión de comprometerse, es lógicamente previa a todo acto de compromiso. Por tanto, es necesario distinguir la expresión de la voluntad de comprometerse (acto externo), de la formación de la voluntad de comprometerse (acto interno). Como lo veremos seguidamente, esta distinción es propia a toda decisión comunitaria. El artículo 238 establece que el Consejo debe estatuir la unanimidad para concluir los acuerdos de asociación. Por el contrario, el artículo 228 no establece ninguna disposición sobre la mayoría necesaria, y salvo para los casos en los que ésta está establecida por la norma particular, se deberá aplicar la norma del artículo 148, inciso 1, que dice que “salvo disposiciones contrarias del presente tratado, las deliberaciones del Consejo son llevadas adelante por la mayoría de los miembros que lo componen”. Como lo indica Pescatore, la norma general de la mayoría simple “no se aplicará casi nunca, puesto que las disposiciones especiales (artículos 114 y 238) han previsto mayorías diferentes”<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> cf. DUPUY, op. cit., p. 796; PESCATORE, op. cit. p. 116; WOHLFART, op. cit. p. 595.

<sup>49</sup> cf. WOHLFART, op. cit. p. 595, ad. 14, artículo 228.

<sup>50</sup> cf. sobre la conclusión, la misma bibliografía de las notas 43 y 44.

<sup>51</sup> cf. PESCATORE Pierre, op. cit. p. 116.

Antes de tomar la decisión de concluir un acuerdo de asociación, el Consejo debe consultar al Parlamento europeo. En efecto, el artículo 238, segunda parte, dice que los acuerdos de asociación “son concluidos por el Consejo por unanimidad y luego de la consulta a la Asamblea”. En principio, y según nuestra interpretación del procedimiento, el Consejo debe solicitar el consejo de la Asamblea antes de tomar la decisión de comprometerse –en principio o definitivamente- es decir, antes de tomar la decisión de firmar el acuerdo de asociación. La participación del Parlamento es, para nosotros, una participación en la formación interna de la voluntad de comprometerse y, por tanto, ella debe ser efectuada antes de que la decisión de comprometerse sea tomada. La segunda parte del artículo 238, en efecto, hace referencia a) a la expresión de la voluntad de comprometerse (“estos acuerdos son concluidos por el Consejo”), y b) a la adopción por parte del Consejo de la decisión de comprometerse (“por unanimidad”). Como veremos más extensamente, la frase “y luego de la consulta de la Asamblea” se refiere al acto interno de adopción de la decisión de comprometerse. Sin embargo, la práctica comunitaria –los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía- y la posición de una parte de la doctrina, parecen demostrar que esta interpretación no es seguida unánimemente. El problema de determinar cuál es el momento en el que esta participación debe ser efectuada, suscita –como lo señala Dupuy- un gran interés técnico y práctico. Para resolverlo –y luego de haber analizado el procedimiento de conclusión como es prescripto en el texto del tratado- nos proponemos integrar el análisis de la participación del Parlamento europeo en la decisión de conclusión de los acuerdos de asociación en un análisis de la participación del Parlamento europeo en la formación de las decisiones comunitarias en todos los casos en los que ésta es prevista. Este será el contenido de la segunda parte de este capítulo; antes de abordar en el capítulo III la práctica comunitaria en materia de acuerdos de asociación.

C.

Conviene, sin embargo, realizar dos aclaraciones para completar esta parte.

a) En ciertos casos, la Corte de Justicia tiene también una participación previa a la decisión de conclusión. En efecto, el artículo 228, segunda parte, establece que: “El Consejo, la Comisión o un Estado miembro puede recibir previamente el dictamen de la Corte de Justicia sobre la compatibilidad del acuerdo en cuestión con las disposiciones del Tratado”. Cuando el dictamen de la Corte es negativo, el acuerdo “no puede entrar

en vigencia más que en las condiciones fijadas según el caso por el artículo 236”. Es decir, después de haber aplicado el procedimiento de revisión del Tratado.

Sin embargo, es necesario subrayar que el Tratado no establece la obligación de solicitar el dictamen de la Corte, sino sólo la posibilidad de hacerlo. Es decir, la solicitud del dictamen de la Corte posee un carácter facultativo, a ser ejercida por el Consejo, la Comisión o uno de los Estados miembro. En cuanto al dictamen de la Corte, puede dirigirse sólo sobre la compatibilidad del acuerdo en cuestión con el Tratado de Roma. Se trata, en este caso, de una opinión de carácter jurídico; y no sobre el contenido económico o político del acuerdo, o sobre la oportunidad política de su conclusión. En este sentido, el dictamen de la Corte es de una naturaleza diferente al dictamen que es necesario solicitar obligatoriamente al Parlamento europeo.

El objeto del dictamen de la Corte de Justicia previsto por el artículo 228, consiste en evitar que en la conclusión de los acuerdos internacionales la Comunidad no sobrepase los límites de su competencia. Sobre todo, considerando que la Corte misma será unida por las disposiciones del acuerdo concluido: “los acuerdos concluidos en las condiciones fijadas aquí unen a las instituciones de la Comunidad y a los Estados miembros” (artículo 228, inciso 2)<sup>52</sup>.

b)El artículo 58 de la Convención de Asociación entre la CEE y los Estados miembros africanos y Madagascar establece la obligación, para la Comunidad, de informar al Consejo de Asociación de toda solicitud de adhesión o de asociación de un Estado a la Comunidad, y establece la necesidad de consultar el objeto de la solicitud de asociación: “toda solicitud de asociación a la Comunidad de un Estado cuya estructura económica y productiva sea comparable a aquellas de los Estados asociados que, luego del examen de la Comunidad, haya sido depositada por éste frente al Consejo de Asociación, constituye objeto de consultas”. La consulta, por tanto, debe ser efectuada antes de la conclusión del acuerdo de asociación. Un régimen parecido de consulta es establecido por el artículo 64 del acuerdo de asociación con Grecia (párrafo 3 del artículo 64) y por el artículo 21 del acuerdo de asociación con Turquía.

La consulta prevista por la Convención de Yaunde, como asimismo, por los acuerdos con Grecia y Turquía, permanecen ajenos al mecanismo institucional comunitario, correspondiendo al ámbito de las relaciones externas de la Comunidad. Así, por ejemplo, en los dos acuerdos de asociación citados, la disposición que prevé la

---

<sup>52</sup> cf. CATALANO Nicola, “Manuel de Droit des Communautés Européennes”

consulta es un párrafo del mismo artículo que establece la concertación entre las partes firmantes para asegurar la coordinación de sus políticas comerciales.

## 2. EL PARLAMENTO EUROPEO EN LA DISTRIBUCION INTERNA DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS. LA CONSULTA COMO MEDIO DE PARTICIPACION EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD COMUNITARIA. LA PARTICIPACION DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA FORMACION DE LA DECISION DE CONCLUSION DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACION.

Examinaremos en esta segunda parte del capítulo, las características esenciales de la consulta del Parlamento europeo prevista por el Tratado de Roma. Creemos necesario, sin embargo, comenzar por recordar algunas líneas generales de la estructura institucional de la Comunidad Económica Europea y, del marco legal creado para la adopción de la decisión comunitaria, es decir, del procedimiento para el ejercicio del poder de decisión o “decisión-making power” comunitario.

A.

En los tres tratados que crean a las Comunidades europeas, el elemento institucional es la característica fundamental que los distingue de todo otro tratado precedente<sup>53</sup>. Las partes contrayentes confían a las instituciones creadas, la aplicación y la ejecución de las disposiciones de los tratados y el rol esencial de asegurar la realización de los fines comunitarios. Las instituciones comunitarias no reciben un simple poder de ejecución, sino un verdadero poder de decisión y de creación de normas jurídicas en el marco de los tratados; así como un real poder jurisdiccional; poderes exclusivos en ciertas materias definitivamente sustraídas a la competencia de los Estados miembro, o poderes de coordinación en otras materias en las cuales los Estados miembros conservan todavía competencias. El carácter esencial de todas las instituciones creadas en el marco de los tratados, es la independencia, al menos teórica<sup>54</sup>, de sus miembros en relación a los poderes políticos de los Estados miembro. Dichas instituciones, con tales características, han sido llamadas “instituciones

---

<sup>53</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. p. 25.

<sup>54</sup> Ver sobre el funcionamiento real de las instituciones comunitarias LINSBERG Leon, “The Political Dynamics of European Economic Integration”, Stanford University Press, 1963.

supranacionales” en el caso de la CECA, y con mayor prudencia “instituciones de tipo federal” en los otros dos casos<sup>55</sup>.

La estructura institucional del Tratado de la CEE se ha ampliamente inspirado en el texto de la CECA y en su práctica institucional. Esta inspiración resulta lógica por el hecho de que el Tratado de la CECA era el único precedente válido y de que las dos Comunidades aspiraban a una misma integración europea a través de un proceso económico y político similar<sup>56</sup>. La CEE posee un pluralismo institucional y, - inspirándonos en las ideas de Dupuy- podríamos decir que la Comunidad se anima en torno de una articulación de una multiplicidad de partes de autoridades precedentes de filosofías político-jurídicas diferentes: estas instituciones son, un Consejo de Ministros que representa de los intereses de los Estados, un Parlamento que debe representar a la “nación europea”, una Comisión ejecutiva de carácter técnico y formada por personalidades elegidas por su calidad profesional, una Corte de Justicia que asegura el control de la legalidad y, finalmente, los órganos de consulta de carácter técnico o profesional. La diferencia con la estructura clásica tripartita de las organizaciones internacionales es evidente<sup>57</sup>.

Si bien las líneas generales de la estructura institucional de la CEE se inspiran del precedente de la CECA, hay sin embargo diferencias fundamentales en cuanto a la distribución interna de las competencias comunitarias, es decir, en cuanto a los poderes atribuidos a cada institución y en cuanto a la gestión orgánica del procedimiento de

---

<sup>55</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit., ps. 14 a 22.

<sup>56</sup> cf. MONACO Ricardo, op. cit., p. 28: “la struttura della Comunita si ispira netamente al precedente della CECA: era inevitabile che, nel costruire un ente con funzioni similari, ceppure più vasta, si traesse ispirazione del recente modello”; en el mismo sentido, DE SOTO Jean, “La CECA”, PUF, Paris 1961, p. 34; sobre la identidad del esquema institucional en las tres Comunidades, M. WIGNY Pierre, “L’Assamblée Parlementaire dans l’Europe des Six”, publicación de la CECA, 1958, ps. 49 y siguientes.

<sup>57</sup> cf. DUPUY, René-Jean, op. cit. P. 791. En general sobre la estructura institucional de la CEE, ver además de las obras ya citadas: MUNCH Frits “Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés Européennes”, en Revista di Diritto Europeo, año I, n°2 (1961), ps. 127 a 137; UNGERER Werner, “Le régime institutionnel des Communautés Européennes”, en Sciences Humaines et intégration européenne, Coll ège de l’Europe, Leyde 1960, ps. 267 a 286 ; SIDJLANSKI Dusan, “L’originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs”, en RGDIP, 65 (1961), ps. 40 a 96 ; SOULE Yves Pierre, “Comparaison entre les dispositions institutionnelles du Traité CECA et du Traité CEE”, en Revue du Marché Commun, n° 2, 1958, ps. 95 a 102, y 208 a 216.

“decisión-making power” comunitario<sup>58</sup>. Es necesario ir más allá y buscar en las diferencias de naturaleza jurídica de los dos tratados, y en las extensiones variables del dominio de las competencias de las dos Comunidades, la explicación que justifica las diferencias institucionales. El Tratado de la CECA puede ser considerado como un tratado primordialmente de normas, en el cual, el texto del tratado fija, al mismo tiempo, las leyes de base y las reglas directamente aplicables al mercado del carbón y del acero. La Alta Autoridad, principal órgano de decisión, posee un margen muy estrecho para ejercer su poder normativo. Por el contrario, el tratado de la CEE puede ser considerado como un tratado de procedimientos o de normas-marco, en el cual el texto fija los principios fundamentales, las normas de base y el procedimiento para crear las reglas comunitarias<sup>59</sup>. En un tratado de procedimientos o de normas-marco, se da a las instituciones el poder de crear todas las normas necesarias para asegurar el funcionamiento de la Comunidad, y como lo señala Catalano, “estas normas podrán ser revisadas, completadas, modificadas o abrogadas, en caso contrario, sin que ninguna revisión de los tratados sea necesaria”<sup>60</sup>. La importancia de este poder normativo atribuido a la CEE, exige una distribución más equilibrada de las competencias entre las instituciones comunitarias. Limitemos nuestro análisis a un punto concreto: ¿Cuál es la distribución interna de los poderes comunitarios en el marco de la CEE? o, en otras palabras, ¿Cuál es la participación atribuida a cada institución en el ejercicio del “decisión-making power” comunitario? Comencemos por dos observaciones preliminares: primero, es necesario subrayar que no encontramos en la Comunidad la distribución estatal clásica en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Segunda

---

<sup>58</sup> cf. MONACO Ricardo, op. cit. p. 28: “*ispirazione non vuol dire copia o riproduzione inalterata: talune particolariti del nuovo ente e le stesse esperienze offerta della CECA hanno infatti indetto i redattori del Trattato ad nalcune correzion talvolta, i talaltra ad alcuni superamenti*”.

<sup>59</sup> cf. WIGNY Pierre, op. cit. p. 60: “...buscando caracterizar la esencia misma de los Tratados, podemos decir en principio que aquel que instituye a la CECA, como aquel que instituye al EURATOM, brindan directamente las reglas que dominan el mercado común del carbón y del acero y el polo nuclear, mientras que el Tratado que instituye el Mercado Común se limita a fijar los principios y los procedimientos que permiten a los órganos comunitarios deducir las reglas”. Ver también: M. VAN DER GOES VAN NATERS, “La Portée de l’intégration européenne”, en “Limits and Problems of European Integration”, La Haya 1963, p. 49; SOULE Yves, op. cit. P. 102 y nota.

<sup>60</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit., p. 110. Es necesario subrayar que para Catalano más que una naturaleza jurídica distinta entre los dos tratados, se trata de una diferencia que releva del poder normativo más extendido atribuido a la CEE en razón de su dominio de aplicación más vasto.

observación: ninguna institución ejerce de manera exclusiva el poder de decisión<sup>61</sup>. El Tratado de la CEE establece un ejercicio colectivo del poder de decisión variable según la importancia del caso. Es decir, no establece un procedimiento uniforme de “decision-making” sino más bien diversas categorías de procedimientos. La norma común es aquella de la participación de al menos dos instituciones en la elaboración de la voluntad comunitaria. En ciertos casos, solamente, la Comisión tiene un poder de decisión final. Sin embargo, este poder de decisión se encuentra limitado al dominio técnico y para acordar ciertas derogaciones<sup>62</sup>. En cuanto al resto, es el Consejo de Ministros el que tiene el poder de decisión pero se trata de un poder de decisión final. En el poder de decisión del Consejo, “participan también, con un peso no menor” la Comisión y en ciertos casos la Asamblea Parlamentaria<sup>63</sup>. El principal límite al poder del Consejo es el poder de iniciativa atribuido a la Comisión<sup>64</sup>. Pero, evidentemente el caso en el que el tratado de la CEE ha producido la innovación más importante en materia de técnicas de decisión, es en el que hay una participación tripartita en la formación de la voluntad comunitaria. La triple participación se concretiza en el poder de iniciativa perteneciente a la Comisión, en el poder de deliberación y en la consulta pertenecientes al Parlamento y, en el poder de decisión final perteneciente al Consejo de Ministros. A causa de este procedimiento tripartito, Altling von Geusau considera que la estructura del “decision-making” comunitario, se parece más a la estructura del Zollverein alemán, y –sin embargo con sus poderes limitados- a la estructura de las Constituciones de Alemania de 1919 y de 1949<sup>65</sup>. Mientras que Catalano, encuentra semejanzas entre este sistema tripartito y la Constitución de Alemania, pero también entre este sistema y el Estatuto Albertino en Italia<sup>66</sup>. Esta técnica compleja del poder de

---

<sup>61</sup> cf. MUNCH Frits, op. cit. p. 128; MONACO Riccardo, op. cit. p. 26.

<sup>62</sup> cf. WIGNY Pierre, op. cit. p. 63.

<sup>63</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. p. 53.

<sup>64</sup> cf. idem, “es particularmente importante considerar que el poder de iniciativa no pertenece al Consejo, sino solamente al ejecutivo y que las proposiciones de la Comisión (art. 149 de la CEE y 119 de la CECA) pueden ser aceptadas o rechazadas en bloque por el Consejo, pero que ellas no pueden ser enmendadas por éste sin el consentimiento de la Comisión que formula la proposición”. Ver también, WIGNY, op. cit. p. 63.

<sup>65</sup> cf. ALTING von GEUSAU F. A. N., “European Organisations and Foreign Relations of States”, Leiden 1962, p. 100.

<sup>66</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. ps. 54-55. Ver también una crítica a las ideas de Catalano sobre el carácter del Consejo y de la Asamblea en el artículo de NERI S. “Della natura giuridica Della Comunità

decisión comunitario exige un funcionamiento armónico de las instituciones comunitarias y la búsqueda constante de una coexistencia recíproca y de un equilibrio de poderes<sup>67</sup>. En la base de cada decisión, debe existir un acuerdo de diferentes puntos de vista: el Consejo de Ministros representa el punto de vista de los Estados miembro; la Comisión asegura el punto de vista técnico, de gran importancia para el objetivo mismo de la Comunidad; la Asamblea Parlamentaria no sólo representa los intereses del “pueblo europeo” y asegura la formación del consenso, sino que también permite tener un imagen de la opinión de los Parlamentos nacionales, los cuales deben a veces aprobar las reglas internas de aplicación de las normas comunitarias. Esta técnica insta un verdadero mecanismo de armonización, a veces de conciliación de puntos de vista contradictorios, que ha permitido hasta el presente –y precisamente en la etapa transitoria más difícil- alcanzar los objetivos previstos. Las fallas del sistema en la práctica, deberán ser resueltas con prudencia y realismo, y teniendo siempre en cuenta la necesidad de mantener un delicado equilibrio institucional<sup>68</sup>. Estas fallas resultan precisamente de una tendencia excesiva a la conciliación de los intereses de los Estados miembro, lo que ha dado un peso particular a la acción del Consejo de Ministros, y que perjudica a los poderes de la Comisión y del Parlamento. Sin embargo, la desaparición gradual de los votos por unanimidad en el Consejo, los progresos en la integración económica, y sobre todo, los resultados que pueden ser obtenidos en el campo de la unión política, contribuirán a dar a la participación de cada institución en la formación de la decisión comunitaria, el peso real que se le ha intentado dar en el texto del Tratado.

B.

Antes de examinar el sujeto de esta segunda parte del capítulo: la consulta al Parlamento europeo, recordaremos el origen histórico de la institución sobre la cual nos hemos inclinado en este trabajo.

La Asamblea Parlamentaria Europea –o Parlamento europeo según su reciente denominación- encuentra su origen en las negociaciones que han conducido a la adopción del tratado de la CECA. En su declaración Schuman, hablaba solamente de

---

“europea”, in *Revista di Diritto Internazionale*, vol. XLVII n°2, 1964, ps. 231 a 265, especialmente párrafo 4.

<sup>67</sup> cf. MONACO Riccardo, op. cit. p. 29.

<sup>68</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. ps. 37-38.

una Alta Autoridad. Parece –según Reuter<sup>69</sup>- que fue en un comité interministerial del 12 de junio de 1950, en Francia, que la creación de la Asamblea fue adoptada, como una de las directivas dadas a los negociadores franceses. La idea de una Asamblea puede ser considerada en principio como el resultado de una concepción democrática de la integración europea, que temía ver en la Alta Autoridad, el surgimiento de un poder tecnocrático sin ningún control político. La Asamblea era la respuesta para desarmar “la hostilidad de ciertos medios que habían pronunciado una acusación tan dudosa como oscura de “tecnocracia” sugiriendo la intervención de poderes tenebrosos que, en la mitología política moderna han reemplazado a las divinidades antiguas”<sup>70</sup>. En adición, esta noción refleja en la Comunidad el régimen político propio a los seis Estados miembro en los cuales el Parlamento ha jugado un rol de importancia, y es también para los partidarios de una Europa de los pueblos, la mayor garantía de una construcción política democrática. Finalmente, ella responde a una tendencia común de las organizaciones europeas, nacidas luego de la última guerra, tales como el Consejo de Europa, la Unión Europea Occidental y el Consejo Nórdico, de crear en el marco institucional de la organización, una institución de carácter parlamentario. Aunque provistas de poderes diferentes, todas estas Asambleas Parlamentarias tienen una importancia real en tanto que lugar de reencuentro de los dirigentes políticos de diferentes nacionalidades e ideologías, para la discusión de temas de interés común. A través de los encuentros y de las discusiones de interés general, estas Asambleas Parlamentarias, permiten así la formación de una opinión pública sobre la actividad de las Organizaciones europeas<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> cf. REUTER Paul, “La Communauté Européenne du Charbon et de l’acier”, Librería General de Derecho y Jurisprudencia, Paris 1953, p. 52. Es necesario recordar que como no existen trabajos preparatorios sobre el tratado de la CECA, este trabajo del Profesor Paul Reuter es considerado como una de las interpretaciones más autorizadas del tratado, y como lo señala Schuman en el prefacio de este libro: “el autor ha estado él mismo estrechamente asociado a la elaboración de estos textos. Por tanto, él no se limita a hacer un análisis retrospectivo; aporta al mismo tiempo su testimonio”.

<sup>70</sup> cf. idem, p. 52. Ver también sobre este tema la obra ya citada de WIGNY Pierre, sobre todo la primer parte y especialmente la p. 31.

<sup>71</sup> cf. DE SOTO Jean, op. cit. P. 49 ; sobre la importancia de la Asamblea Parlamentaria Europea para la formación de una opinión pública “comunitaria”, y para la obtención de un consenso interno, ver, WIGNY Pierre, op. cit. ps. 90 y 91, y los informes citados especialmente p. 91; y también HAAS Ernst, “The Uniting of Europe”, The London Institute of World Affairs, 1958; y LINDBERG Leon, op. cit. ps. 86 y siguientes; y también en la conclusión, p. 286. En general sobre las Asambleas de las organizaciones

Las líneas precedentes –el punto A-, tenían por objeto situar el rol del Parlamento, y sobre todo, su poder de deliberación en el contexto en el que no puede ser aislado.

De lo que hemos dicho, se desprende claramente que el Parlamento europeo está desprovisto de todo poder legislativo. En adición, está desprovisto de otro poder clásico de los Parlamentos nacionales: el poder de aprobar el presupuesto. Como lo afirma Münch, la Asamblea no posee más que uno solo de los derechos que pertenecen normalmente al Parlamento, e incluso es aquel que los Parlamentos han conquistado en último lugar, el de derribar al ejecutivo por un voto de censura<sup>72</sup>. La base jurídica de los poderes efectivamente atribuidos al Parlamento europeo, se encuentra en el artículo 137 que establece que “la Asamblea, compuesta de los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejerce los poderes de deliberación y de control que le son atribuidos por el presente tratado”.

El poder de control es reglamentado por los artículos 140, párrafo 3; 143 y sobre todo 144. El tratado de la CEE institucionaliza el control pleno y permanente desarrollado a partir del texto de la CECA por la práctica de la Asamblea común<sup>73</sup>. Dada la naturaleza misma de la composición del Parlamento europeo, el control que ejerce es sobre todo un control político, más que técnico<sup>74</sup>.

Sin embargo, la verdadera innovación en relación al Tratado de la CECA es la atribución del poder de deliberación. Este poder se manifiesta en la consulta obligatoria del Parlamento en los casos expresamente previstos por el Tratado.

Encontramos un precedente de este poder de deliberación y de consulta, en la práctica de la CECA, cuando la Alta Autoridad reconoció a la Asamblea Común una

---

europas y las diferencias de competencias: LOCHEN, E. “A Comparative study of certain European Assemblies”, en Anuario Europeo, vol. IV, p. 1959, ps. 150 a 173; también, E. VITA, “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”, en Revista Trimestrale di diritto pubblico, 1960, ps. 25-69.

<sup>72</sup> cf. MUNCH Frits, op. cit. p. 129.

<sup>73</sup> cf. WIGNY Pierre, op. cit. p. 65.

<sup>74</sup> cf. MONACO Riccardo, op. cit. p. 31: “il poteri di controllo attribuiti all’Assamblea non hanno i caratteri del controllo in senso tecnico: su ni riferiscono inverte al concetto politico del controllo”. Ver también WIGNY Pierre, op. cit. en cuanto al tema de la práctica de la Asamblea común, “... el control no se ha aplicado sobre las decisiones técnicas que implican la producción y la distribución del carbón y del acero, sino que se ha colocado cada vez al nivel de las grandes opciones políticas”.

función de orientación, de impulso de la acción comunitaria<sup>75</sup>. Jean Monnet, por entonces Presidente de la Alta Autoridad, reconoció este derecho de la Asamblea al afirmar que: “Su preocupación, es que todas estas reuniones que tenemos, las sesiones ordinarias de la Asamblea, las sesiones extraordinarias, las sesiones en comisión, no tengan sólo por objeto exponer o examinar las acciones ya pasadas, sino que proveen la ocasión a la Alta Autoridad de hacer conocer las grandes líneas de estas intenciones y de sus proyectos y de recibir frente a Ud., las reacciones y las observaciones que suscitan estos proyectos. Sobre este punto, la Alta Autoridad está de acuerdo con su Asamblea”<sup>76</sup>.

¿Cuál es la esencia misma de la consulta al Parlamento europeo, por la cual se manifiesta el poder de deliberación?<sup>77</sup> Lo que caracteriza esencialmente la consulta del Parlamento, es el lazo entre la consulta y la formación de la voluntad comunitaria. Es decir, que la consulta está orientada hacia la formación del acto comunitario. Podemos definir a la consulta, como la atribución del Parlamento europeo de expresar su opinión después de haber deliberado sobre un tema determinado, en vista de orientar la formación final de la voluntad comunitaria<sup>78</sup>. La consulta es, por tanto, un medio de participación en el ejercicio del poder de decisión comunitaria. En otras palabras: ella es un momento necesario (o una “intervención necesaria” según Catalano) del procedimiento de formación de la decisión comunitaria. Monaco también subraya que la consulta no es sólo una posibilidad de expresar la opinión de la Asamblea, sino de expresar la opinión concurrente a la formación de la voluntad comunitaria<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> cf. WIGNY Pierre, op. cit. ps. 36-38 que afirma precisamente que “podemos relevar numerosos casos en los que ella (la Asamblea) no se ha limitado a apreciar las decisiones ya tomadas y la actividad pasada de las instituciones de la Comunidad, y particularmente aquellas de la Alta Autoridad, sino que ella ha intervenido eficazmente para influenciar las decisiones a tomar y orientar la acción futura”.

<sup>76</sup> cf. el discurso de Jean Monnet en el resumen in-extenso de los debates de la Asamblea Común, sesión del martes del 23 de junio de 1953, p. 185; citado también por Pierre WIGNY, op. cit. p. 37.

<sup>77</sup> cf. sobre la consulta al Parlamento europeo en general, HOUBEN, H. J. M. “Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes”, Sythoff, Leyden 1964, especialmente ps. 100 y siguientes.

<sup>78</sup> Ver también DUVERGER Maurice, “Intitutions Politiques”, Paris 1963, p. 175; que distingue el “poder de consulta” de los poderes de “decisión”, de “ejecución” y de “control”. Define al “poder de consulta” diciendo que: “el poder de consulta consiste en dar consejos, precedentemente a una decisión, a la autoridad encargada de tomarla”.

<sup>79</sup> cf. MONACO Riccardo, op. cit. p. 31: “in quanto Assamblea deliberante essa manifesta, in tutte le hipótesis previsto del Trattato, la propia volontà; non si presenta quinde nise como organo consultivo,

El poder de deliberación difiere del poder de control mismo cuando éste se ejerce a priori. En efecto, el poder de control no es más que una verificación de la regularidad (control legislativo) o de la oportunidad (control político) de un acto<sup>80</sup>. Pero el que controla no participa en la formación del acto, y en general cuando el control es a posteriori, se encuentra delante de una voluntad ya formada o delante de un acto ya consumado.

En general, el poder de deliberación puede manifestarse por dictámenes provocados o por deseos espontáneos, y la solicitud del dictamen puede ser facultativa u obligatoria<sup>81</sup>. En el tratado de la CEE la consulta debe ser solicitada de una forma obligatoria por el Consejo de Ministros en los casos específicamente prescritos<sup>82</sup>. En la práctica, el Consejo ha consultado al Parlamento también en ciertos casos en los que esta consulta no estaba prescrita por el Tratado. Por ejemplo, ha consultado a la Asamblea sobre la reglamentación concerniente a la libre circulación de los trabajadores, mientras que el artículo 49 no preveía esta consulta<sup>83</sup>. Y en la sesión del Parlamento del 28 de marzo de 1960, Schauss –Presidente del Consejo- declaró que el Consejo había aceptado la solicitud de la Asamblea de ser consultada en todas las cuestiones de importancia mayor, mismo en los casos en los que el Tratado no le preveía necesariamente<sup>84</sup>.

Sin embargo, y salvo excepciones, esta consulta voluntaria no ha encontrado aplicación general hasta el presente<sup>85</sup>. Finalmente, el poder de deliberación del Parlamento europeo, puede ser ejercido por fuera de los casos de consulta obligatoria: en efecto, nada impide al Parlamento deliberar sobre cualquier tema comunitario<sup>86</sup>.

---

anche quando la norme del Trattato fanno inferimento alla consultazione, coordina la propria volontà con quella degli altri organi in concuro con i quale procede alla formazione della volontà della Comunità”.

<sup>80</sup> cf. DUVERGER Maurice, op. cit. P. 175.

<sup>81</sup> cf. idem, misma página.

<sup>82</sup> cf. HOUBEN J. H. N. op. cit., sobre el problema de si es el Consejo o la Comisión el que debe realizar la consulta, ps. 100 y siguientes.

<sup>83</sup> cf. A.P.E., Documento de las sesiones, marzo-abril 1960; J.O. n° 57/61.

<sup>84</sup> cf. A.P.E., idem, sesiones marzo-abril 1960. Ver también A.P.E., Debates, resúmenes in-extenso, octubre 1960, n°32, p. 122; e idem, enero 1961, p. 12.

<sup>85</sup> cf. ALTING von GEUSAU F. A. N., op. cit. p. 197.

<sup>86</sup> cf. idem, p. 104: “En principio...la Asamblea posee el poder de deliberar sobre cualquier tema del Tratado”.

¿Cuál es el efecto de la consulta, desde un punto de vista formal y en cuanto al contenido mismo de la decisión comunitaria? En principio, desde el punto de vista formal, si el Consejo no consulta a la Asamblea en los casos específicamente prescritos en el Tratado, el acto poseerá un vicio de forma susceptible de generar su anulación. El artículo 173 del tratado sería aplicable y un Estado miembro, el Consejo mismo, o la Comisión podrían en principio, presentar un recurso frente a la Corte de Justicia a causa de la violación de las formas substanciales<sup>87</sup>. En cuanto al efecto jurídico de la opinión de la Asamblea, es necesario decir que el Consejo de Ministros no está unido por el dictamen dado por el Parlamento: ninguna disposición del tratado supone una fuerza obligatoria o un efecto obligatorio sobre este dictamen<sup>88</sup>. Sin embargo, podemos decir con Catalano, que si bien es verdad que en un plano estrictamente jurídico el voto de la Asamblea no obliga, no podemos negarle una influencia política con un efecto determinante –particularmente en caso de mayoría definida- moralmente<sup>89</sup>. Esta opinión ha sido aceptada por otros autores. Ungerer, por ejemplo, sostiene en el mismo sentido que, aunque los dictámenes de la Asamblea no revisten un carácter obligatorio, el Consejo no puede aislarse con facilidad<sup>90</sup>. Podemos citar también a Wigny; de acuerdo a este autor, aunque al Asamblea no da más que un dictamen “éste representa opiniones que desprendidas de ciertas bocas no son nunca insignificantes ni fáciles de descartar sin razón”<sup>91</sup>. Así, en el marco de este procedimiento tripartito, si examinamos el mecanismo previsto por el Tratado, constatamos que una vez que la Comisión presenta la proposición al Consejo de Ministros, éste debe consultar a la Asamblea: el tratado autoriza a la Comisión a

---

<sup>87</sup> cf. STEIN Eric, “The European Parliamentary Assembly: techniques of Exerting Political Control”, p. 247: “en instancias específicas ella (la consulta) debe ser obtenida por el Consejo de la Asamblea bajo la penalidad de anulación por la Corte Comunitaria (art. 173 EEC)”, en *International Organization*, vol. XLII, nº 2, 1959.

<sup>88</sup> cf. idem, p. 247: para Stein precisamente la consulta “difiere del “dictamen y consentimiento” dados por el Senado de Estados Unidos a un tratado o a un cargo ejecutivo en cuanto que no implica fuerza vinculante”.

<sup>89</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. p. 54.

<sup>90</sup> cf. UNGERER Werner, op. cit. p. 280.

<sup>91</sup> cf. WIGNY Pierre, op. cit. p. 83. Ver también, HOUSEN H. J., op. cit. p. 102.

modificar su proposición luego de que la Asamblea haya expresado su opinión<sup>92</sup>. Resulta evidente, por tanto, que el Tratado ha querido manifestar de esta manera que la participación de la Asamblea en la formación de la voluntad comunitaria, no es sólo una participación formal sino, por el contrario, que ella puede tener un peso real, al provocar, por ejemplo, la modificación de la proposición de la Comisión.

En la práctica, sin embargo, existe un hecho de extrema importancia que reduce la eficacia de la participación del Parlamento: hemos dicho, en efecto, que todas las decisiones de importancia política son el resultado de una delicada armonía de intereses contradictorios negociados durante la elaboración de la proposición en la Comisión y en el Consejo de Ministros. Cuando esta proposición arriba al Parlamento europeo, deviene prácticamente imposible modificarla, sin destruir el equilibrio político que se encuentra en la base de la decisión, o sin implicar un prejuicio a la calidad técnica. La Comisión ha intentado modificar esta situación y aumentar la participación real del Parlamento, recurriendo a la práctica de la consulta de comisiones especializadas del Parlamento, durante la elaboración de la proposición<sup>93</sup>.

Los criterios según los cuales los autores del Tratado han determinado los casos en los que la consulta del Parlamento es obligatoria, no son claros. Ungerer<sup>94</sup> afirma que la consulta se encuentra casi siempre prescrita “sobre todo cuando se trata de decisiones importantes con incidencias sociales, decisiones que comporten una enmienda a las disposiciones del Tratado o problemas que formen parte tradicionalmente del dominio de la actividad del Parlamento”. De 17 casos<sup>95</sup> en los que el Consejo debe consultar al Parlamento, casi todos exigen un voto unánime (al menos durante la primer y segunda etapa). Sin embargo, este criterio de determinar la

---

<sup>92</sup> Ver, tratado de la CEE, artículo 149, inciso 2: “En tanto que el Consejo no haya estatuido, la Comisión puede modificar su proposición inicial, particularmente en el caso en el que la Asamblea haya sido consultada sobre dicha proposición”

<sup>93</sup> cf. ALTING von GEUSAU F. A. N., op. cit. ps. 138-40; ver también la obra ya citada de LINDBERG Leon, en la que el autor estudia la formación de la decisión comunitaria en cuatro casos diferentes. Ver también el tema propuesto en el Parlamento europeo por VAN DER GOES VAN NATERS: A.P.E., Debates, resúmenes in-extenso 17/1/61, nº 33, ed. Prov. P. 1772, en el debate sobre la reglamentación de la competencia.

<sup>94</sup> UNGERER Werner, op. cit. p. 280.

<sup>95</sup> Consideramos que el artículo 228 no puede ser tenido en cuenta.

importancia de la decisión por la mayoría, no es decisivo, porque solamente en 14 casos sobre 48 para los cuales el Tratado exige la unanimidad, la consulta está prevista<sup>96</sup>.

Del análisis de cada caso, podemos deducir que el Tratado ha previsto la aplicación de un procedimiento tripartito de “decision-making”, para las decisiones que implican una elección política de importancia mayor para la Comunidad, y que deberían tener una repercusión neta sobre el derecho interno, la economía o la política general de cada Estado miembro. Sin embargo, los redactores del Tratado no han aplicado este criterio de una forma uniforme, y en consecuencia, ciertas decisiones comunitarias de importancia mayor pueden ser adoptadas sin la participación del Parlamento.

### C.

Hemos hablado hasta aquí del poder de decisión en general y de la participación del Parlamento europeo en el poder normativo de la Comunidad, a través de la consulta. Hemos concluido que esta participación se manifiesta en los casos en los que la importancia política mayor de la decisión a adoptar exige un procedimiento de decisión complejo, que hemos llamado procedimiento tripartito de “decision-making”. Examinemos ahora un caso particular de decisión comunitaria: la decisión de concluir acuerdos internacionales.

La Comunidad puede concluir acuerdos internacionales que son simples acuerdos de coordinación o de cooperación con otros sujetos internacionales –por

---

<sup>96</sup> En el Anuario Francés de Derecho Internacional de 1957, se ha tomado como criterio de base para determinar la importancia de las decisiones comunitarias, la mayoría exigida para los votos. A partir de este criterio, ALTING von GEUSAU, op. cit. realiza un análisis de los casos en los que la consulta es exigida, pero el resultado al que arriba no puede ser considerado como concluyente.

	Caso	Consulta
1. Decisión por unanimidad		
Razones:		
a. Decisiones importantes para el funcionamiento o el desarrollo de la Comunidad	16-7	3
b. Decisiones de importancia política	21	3
c. Medidas complementarias al Tratado	13	3
d. Modificaciones al Tratado	10	2
2. Decisiones mayoritarias	7	1
3. Decisiones por mayoría calificada	43	7
4. Decisiones por mayoría especial	2	0

ejemplo, los acuerdos previstos por los artículos 229, 230 y 231<sup>97</sup>. Pero puede también concluir acuerdos internacionales que son constitutivos de derechos y obligaciones al interior mismo del orden comunitario. Estos acuerdos son considerados como fuentes normativas directas y secundarias para la Comunidad<sup>98</sup>. Si resulta claro que el “treaty-making power” en tanto que creador de derechos y de obligaciones es un aspecto parcial del poder normativo comunitario, la cuestión implica saber hasta qué punto los procedimientos del ejercicio del poder normativo se aplican también al poder de concluir los acuerdos internacionales. Más concretamente, debemos determinar si el procedimiento tripartito de ejercicio del poder de decisión comunitaria presenta los mismos caracteres en los casos de ejercicio del “treaty-making power” –como los casos del artículo 238- en el que el texto prevé también la participación de las tres instituciones. En otras palabras, lo que debemos determinar es saber si el procedimiento previsto por el artículo 238 es el mismo que el del, por ejemplo, artículo 87, o el de otros artículos similares. Y en consecuencia, determinar si en el caso del artículo 238, la consulta del Parlamento europeo posee el mismo sentido y los mismos efectos jurídicos que en los otros casos en los que la participación de esta institución se encuentra prescrita. Si nuestra respuesta es negativa, deberíamos analizar en definitiva el sentido y los efectos jurídicos de la consulta del artículo 238.

Antes de buscar una respuesta a estos problemas, examinaremos los dos únicos casos de aplicación del artículo 238, para ver cuáles son los problemas jurídicos que esta aplicación práctica ha suscitado.

---

<sup>97</sup> cf. MONACO Riccardo, op. cit. p. 44: son acuerdos que “sotto varia forma, la Comunità può concludere per dei fini strumentali, e cioè per assicurare la mutua collaborazione tra essa ed altri enti, nonché con la varie organizzazione europee e non europee che agiscono specialmente nel campo economico”.

<sup>98</sup> cf. CATALANO Nicola, op. cit. ps. 95 y 96. Este autor considera como fuentes normativas de la Comunidad “los medios que dan nacimiento a normas jurídicas que reflejan la acción de las Comunidades en el marco de competencias de las que son investidas”. Se refiere a fuentes de conocimiento, es decir, “los medios materiales de donde se desprenden las normas jurídicas que reflejan directa o indirectamente a las tres Comunidades”. El carácter secundario de estas fuentes normativas se subraya por el hecho de que ellas “no pueden en ningún caso contravenir a las disposiciones de los tratados, las cuales ni las instituciones de las Comunidades ni los Estados miembro pueden derogar”.

### CAPITULO III

#### 1. REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE CONCLUSION DEL ACUERDO DE ASOCIACION DE GRAN BRETAÑA CON LA CECA; LA CONVENCION DE ASOCIACION DE LA CEE CON LOS ESTADOS AFRICANOS Y MADAGASCAR; ACUERDOS COMERCIALES DE LA CEE CON IRAN E ISRAEL.

A.

Aunque como lo hemos visto, la Convención de Asociación de Gran Bretaña a la CECA (firmada el 21 de diciembre de 1954) ha tenido una influencia en cuanto a la naturaleza y a los caracteres del régimen de asociación del artículo 238 de la CEE, ella no presenta gran interés en cuanto al procedimiento empleado en su conclusión. En efecto, el procedimiento de conclusión fue basado sobre las disposiciones del párrafo 14 de la Convención sobre las Disposiciones Transitorias, que sostiene: “Desde la entrada en función de la Alta Autoridad, los Estados miembro entablarán negociaciones con los gobiernos de los terceros países, y en particular con el gobierno británico, sobre el conjunto de relaciones económicas y comerciales que conciernen al carbón y al acero entre la Comunidad y estos países. En estas negociaciones, la Alta Autoridad, actuando según las instrucciones deliberadas por el Consejo unánimemente, será el mandatario común de los gobiernos de los Estados miembro. Representantes de los Estados miembros podrán asistir a dichas negociaciones”. A partir de esta disposición, por tanto, la Alta Autoridad actúa en tanto que mandatario común de los Estados miembro, y siguiendo las instrucciones deliberadas por el Consejo por unanimidad. La voluntad de los Estados miembro es determinante y la Alta Autoridad se transforma en un simple mandatario de ésta. Como lo afirma Monaco, podemos afirmar que la Alta Autoridad se limita a ser el instrumento técnico mediante el cual son elaboradas las cláusulas del acuerdo<sup>99</sup>. En cuanto a la conclusión de la Convención, si bien el párrafo 14 no prevé la participación de la Alta Autoridad, ésta ha sido decidida desde el momento en que resulta lógico que si la Convención instaure obligaciones válidas no sólo en referencia a los Estados sino también en referencia a la Comunidad, la Alta Autoridad debería necesariamente tomar parte formalmente del compromiso. Así, la Comunidad figura al lado de los Estados miembro y de Gran Bretaña a la cabeza del acuerdo; el artículo 13

---

<sup>99</sup> cf. MONACO Riccardo, “Les Relations Extérieures de la CECA”, en Anuario Europeo, IV, 1958, p. 83. Ver también nota 8 del Cap. I.

de la Convención de Asociación, al establecer las disposiciones sobre la ratificación, las formula de la siguiente manera: “el presente acuerdo será ratificado por el Reino Unido y por los Estados miembros de la Comunidad, conforme a sus normas constitucionales respectivas, y es aceptado por la Alta Autoridad, por el efecto de su firma”.

Es necesario realizar dos precisiones en cuanto a este procedimiento. En principio, debido a la estructura institucional de la CECA, en la cual la Asamblea Parlamentaria no tiene más que un poder limitado de control, podemos observar que ninguna participación está prevista para ella en el procedimiento de conclusión. En segundo lugar, conforme al artículo 13 ya citado de la Convención, la Comunidad deviene parte del acuerdo, por el hecho mismo de la firma. Es decir, que el artículo citado establece una diferencia entre el compromiso para los Estados miembro y para Gran Bretaña –que sería definitivo luego de completada la ratificación conforme a sus normas constitucionales-; y el compromiso para la CECA –que deviene definitivo por el solo hecho de la firma del acuerdo.

B.

La nueva Convención de asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados africanos y Madagascar asociados, ha sido negociada a nivel ministerial entre el Consejo de Ministros y los representantes de los Estados africanos, y con la participación de la Comisión. El acuerdo ha sido rubricado en Bruselas el 20 de diciembre de 1962, y solemnemente firmado el 20 de julio de 1963 en Yaunde (Camerún). El acuerdo ha sido sometido al Parlamento europeo en su sesión plenaria del 16 de septiembre de 1963, en la cual extiende un dictamen favorable y “aprueba el texto de la Convención de Asociación y de los documentos anexados”. Seguidamente a este dictamen, el Consejo aplicando el artículo 56, inciso 1, de la Convención, durante su sesión del 4 y 5 de noviembre de 1963, toma la decisión de concluir la Convención y encarga a su Presidente la notificación de esta decisión, conforme al artículo 56 citado. Luego de completado el procedimiento de ratificación por los países participantes, la Convención entra en vigor el 1 de junio de 1964. En grandes líneas, las diferentes fases del procedimiento empleado para la conclusión de esta Convención que reemplaza a las disposiciones sobre la asociación de los países de ultramar de la IV Parte del Tratado de Roma.

De los diferentes problemas jurídicos que han suscitado la elaboración y la conclusión de esta Convención, vamos a mencionar solamente aquel acerca de la

determinación de las bases jurídicas del nuevo régimen. En efecto, por el hecho del acceso a la independencia de la mayor parte de los antiguos territorios mencionados por el anexo IV del Tratado, el problema consiste en saber si el nuevo régimen de asociación estará basado sobre el segundo inciso del artículo 136 o sobre el artículo 238. El Parlamento europeo ha sostenido que si bien se encuentra basada sobre las disposiciones de la IV Parte del Tratado, la nueva Convención debería ser concluida conforme al procedimiento del artículo 238, y al solicitar esto, ha reafirmado su derecho a ser consultado antes de la firma de esta Convención.

En realidad, el procedimiento empleado es similar en su fase de conclusión a aquel que veremos seguidamente empleado para la conclusión de los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía. El Parlamento europeo ha sido consultado solamente luego del acto de la firma<sup>100</sup>.

### C.

Debemos asimismo, hacer una breve referencia a los dos acuerdos comerciales concluidos por la CEE en virtud de los artículos 111 y 114 de la CEE. Uno de ellos ha sido concluido con Irán, y el otro con el Estado de Israel. En los dos casos, el procedimiento empleado ha sido el mismo. Este ha comprendido dos fases, la primera, la negociación concluye por la inserción de una rúbrica; y la segunda, la conclusión del acuerdo por la firma (compromiso por procedimiento simple). Aunque el Tratado no prevé la participación del Parlamento europeo en este procedimiento, éste ha sido considerado a partir de un informe presentado por van der Goers van Naters, que busca justificar jurídicamente el derecho de la institución a ser consultada sobre la conclusión de estos acuerdos. Aunque los argumentos que defienden esta tesis ameritan un estudio especial, debemos limitarnos aquí al análisis de nuestro objeto de estudio<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> cf. Boletín CEE, n° 2/1963, ps. 20 y siguientes; n° 9/10/1963, ps. 7 y siguientes; n° 11/1963, ps. 43 y siguientes; n° 12/1963, p. 44; Parlamento europeo, Documentos de las sesiones, n° 77 y 91, 1962-63, informe de Fernand Dehousse sobre “la interpretación del artículo 136 del tratado que instituye a la CEE y a los poderes del Parlamento europeo en materia de renovación de la convención de aplicación prevista por el citado artículo”.

<sup>101</sup> cf. Boletín CEE, n° 11/1963, sobre la firma del 14 de octubre de 1963 en Bruselas del acuerdo comercial entre la CEE e Irán (p. 10), n° 7/1964, sobre la firma del 4 de junio de 1964 en Bruselas del acuerdo comercial entre la CEE y el Estado de Israel (ps. 14 a 17); Parlamento Europeo, Documentos de las sesiones, documento n° 119, informe presentado por van der Goers van Naters, sobre “las modalidades de la participación del P. E. en el procedimiento de conclusión de los acuerdos comerciales”.

## 2. PROCESO SEGUIDO EN LA CONCLUSION DE ACUERDOS DE ASOCIACION ENTRE LA CEE, GRECIA Y TURQUIA.

Hasta el presente, la Comunidad Económica Europea ha concluido dos acuerdos de asociación en el marco del artículo 238: uno con Grecia y el otro con Turquía. Examinaremos ahora, el procedimiento aplicado a la conclusión de estos acuerdos, y los principales problemas suscitados por la participación de cada institución comunitaria en la formación de la decisión de concluir dichos acuerdos.

A.

En los dos casos, es necesario primeramente distinguir una fase preparatoria, que comienza con la solicitud de asociación presentada por el tercer Estado, fase que concluye con la decisión del Consejo de Ministros de autorizar a la Comisión a entablar las negociaciones. El gobierno griego, en una carta dirigida al presidente de la Comisión de la CEE, el 8 de julio de 1959, solicita la asociación de Grecia a la Comunidad. El 31 de julio de 1959, el gobierno turco solicita también la apertura de las negociaciones tendientes a la asociación de Turquía a la CEE. En los dos casos, el Consejo de Ministros toma en cuenta dichas demandas y encarga a la Comisión entablar conversaciones exploratorias con los respectivos gobiernos (el 25 de julio con Grecia; y el 11 de septiembre de 1959 con Turquía). Las dos partes se reúnen inmediatamente y esta primera fase finaliza con la decisión del Consejo, que considera a los portavoces como claves y autoriza a la Comisión a abordar las negociaciones propiamente dichas (el 23 de noviembre de 1959 con Grecia; y el 11 de mayo de 1960 con Turquía).

A partir de ese momento, se ingresa en la fase de negociación. Estas son conducidas en nombre de la Comunidad por la Comisión, que trabaja en colaboración estrecha con el Consejo de Ministros, al que rinde cuentas mes a mes de los resultados alcanzados. El Consejo elabora las directivas sobre las cuales la Comisión negocia. Antes de abordar la fase final, los negociadores realizan proposiciones concretas bajo la forma de “esquemas de acuerdo”. En el caso del acuerdo con Grecia, las negociaciones culminan el 17 de febrero de 1961 con la redacción del texto del acuerdo y su puesta en forma jurídica<sup>102</sup>. Las negociaciones con Turquía, por el contrario, sufren una larga interrupción dada la situación política interna de este país durante el año 1960. Ellas culminan, finalmente, a fines de 1962.

---

<sup>102</sup> cf. CEE. Comisión. “Bulletin de la CEE”, n° 4, 1961.

En los dos casos, el texto final del acuerdo es autenticado por la inclusión de una rúbrica por parte de los negociadores. El texto del acuerdo de asociación con Grecia es rubricado en Bruselas el 30 de marzo de 1961. Es sumamente interesante consultar el texto del comunicado publicado en esta ocasión. En efecto, éste sostiene: “las negociaciones que se mantenían después de un poco más de un año entre la Comisión de la Comunidad Económica Europea y el gobierno griego, en vistas de la asociación al Mercado Común, vienen de ser concluidas ... el jueves 30 de marzo, en la sede de la Comisión en Bruselas ... (siguen los nombres de los negociadores) ... han firmado el proyecto del acuerdo”. Seguidamente, este comunicado señala que el acuerdo prevé la asociación de Grecia a la CEE en vistas de permitirle devenir ulteriormente miembro de la Comunidad; este comunicado explica también cuáles son las condiciones y modalidades del acuerdo. Finalmente, concluye: “procedimientos ulteriores deben aún ser seguidos antes de que el tratado entre en vigencia. Por parte de Grecia, debe ser aprobado por el gobierno real de Grecia y ratificado luego por el Parlamento griego. Por parte de la Comunidad, debe ser objeto de un dictamen de la Asamblea Parlamentaria Europea, de una decisión definitiva por parte del Consejo de Ministros y, ulteriormente, de una ratificación por los seis Parlamentos de los Estados miembro, en razón de lo que el Acuerdo comporta independientemente de las obligaciones de la Comunidad, de los compromisos que incumben individualmente a los Estados miembro. Las dos delegaciones se han vivamente alegrado por el feliz resultado de sus esfuerzos. Ellas han expresado con esperanza que los procedimientos ulteriores puedan ser llevados a término en los próximos meses y que en consecuencia el acuerdo de Asociación pueda rápidamente entrar en vigencia”<sup>103</sup>. Volveremos a este comunicado más adelante. En cuanto al acuerdo de asociación con Turquía, es rubricado por los negociadores en Bruselas el 25 de junio de 1963<sup>104</sup>.

El Consejo de Ministros examina el proyecto del acuerdo de asociación con Grecia, ya rubricado por la Comisión, durante sus sesiones de mayo de 1961 (2, 3 y 19 de mayo de 1961). Se trataba, sobre todo, de “definir los artículos y protocolos a propósito de los cuales deberían intervenir las declaraciones interpretativas y otras precisiones”<sup>105</sup>. Resulta claramente del debate parlamentario sobre el procedimiento

---

<sup>103</sup> cf. CEE. Comisión. Boletín de la CEE, n° 4, 1961, ps. 27 y 28.

<sup>104</sup> cf. idem, n° 3, 1963.

<sup>105</sup> cf. idem, n° 5, 1961, ps. 23 y 52.

empleado en ocasión de este acuerdo de asociación, que no hay ninguna modificación al texto del tratado durante esta fase<sup>106</sup>. Durante su 48ª sesión, el 12 de junio de 1961, el Consejo decide aprobar el texto del proyecto de acuerdo, como los documentos que le son anexados. Decide, particularmente, a) proponer a los Estados miembro y a Grecia de proceder, bajo reserva de completar los procedimientos previstos para asegurar la validez del compromiso definitivo de cada parte y precisamente del dictamen de la Asamblea Parlamentaria Europea, a la firma del Acuerdo sin retrasos; y b) transmitir por dictamen a la Asamblea Parlamentaria Europea, desde su firma, los textos del Acuerdo y del conjunto de los documentos que se le adjuntan<sup>107</sup>. Finalmente, el acuerdo de asociación es firmado en Atenas el 9 de julio de 1961. Es necesario subrayar la solemnidad del acto de la firma, y la enorme repercusión pública que tuvo. El acuerdo de asociación con Turquía fue firmado a continuación del procedimiento de aprobación por el Consejo, en Ankara el 12 de septiembre de 1963. Se trató también del acto más solemne de todo el procedimiento de conclusión.

La fase del compromiso definitivo de las partes comienza luego de la firma de los acuerdos. El Parlamento europeo expide su dictamen en el primer caso durante la sesión del 18 y 19 de septiembre de 1961, y en el segundo caso el 25 de noviembre de 1963. Analizaremos en detalle este aspecto del procedimiento interno.

Teniendo en cuenta el dictamen favorable del Parlamento europeo, el Consejo de Ministros en su 52ª sesión (25-26-27 de septiembre de 1961), procede en nombre de la Comunidad, a concluir definitivamente el acuerdo de asociación con Grecia<sup>108</sup>. Mientras que la conclusión definitiva del acuerdo con Turquía tiene lugar durante la 119ª sesión del Consejo (del 16 al 23 de diciembre de 1963)<sup>109</sup>.

El 24 de agosto de 1962, tiene lugar en Bruselas el intercambio de instrumentos de ratificación y el acto de notificación de la conclusión definitiva del acuerdo con Grecia. Este entra en vigencia el 1º de noviembre de 1962, según las disposiciones del

---

<sup>106</sup> cf. A.P.E. Debates. Resúmenes in-extenso de las sesiones, II/63, n° 44. Sesión 1961-62, del 18 al 19 de septiembre de 1961, ps. 53 a 54. Especialmente la intervención de Eryasig y la respuesta de Müller-Armack.

<sup>107</sup> cf. Boletín de la CEE, n° 6, 1961, ps. 7-8.

<sup>108</sup> cf. idem, n° 12, 1961.

<sup>109</sup> cf. idem, n° 2, 1964.

artículo 76 del Acuerdo<sup>110</sup>. El acuerdo con Turquía entra en vigencia el 1º de diciembre de 1964 (artículo 32 del Acuerdo)<sup>111</sup>.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este análisis de los hechos? Una primera precisión es que el procedimiento ha sido el mismo en los dos casos. La Comisión ha negociado sobre la base de la autorización del Consejo, y dentro de los límites asignados por éste. El Consejo ha también fijado las líneas generales de acuerdo a las cuales las negociaciones debían ser conducidas. En esta fase del procedimiento, el mecanismo institucional interno ha funcionado normalmente. Este hecho ha sido señalado por el principal responsable de la negociación, encargado del Grupo de Relaciones exteriores de la Comisión, Rey, al cabo del debate del Parlamento europeo<sup>112</sup>. En los dos casos, el acuerdo ha sido rubricado por los mismos negociadores, que han interpretado este acto como fijando definitivamente el texto del acuerdo. Luego de la inserción de la rúbrica, ninguna modificación fue introducida al texto firmado, y es entonces cuando se preparan las declaraciones y los protocolos. Antes de firmar, el Consejo de Ministros estudia y analiza el acuerdo y toma la decisión de firmarlo. Los acuerdos son firmados por el Presidente del Consejo en nombre del Consejo de Ministros. Luego de la firma, el Parlamento es consultado, y una vez que éste da su opinión, el Consejo toma la decisión de concluir definitivamente el acuerdo. Sin embargo, entre la primera y la segunda decisión del Consejo, nada es adjuntado a los textos de los acuerdos. El verdadero estudio de su contenido y de todas las condiciones en las cuales la Comunidad va a comprometerse, es culminado antes de la firma.

Este procedimiento que acabamos de analizar, no ha sido admitido por el Parlamento europeo. En efecto, el Parlamento ha sostenido que la aplicación correcta del artículo 238, exigía la solicitud de consulta del Parlamento, luego de la fijación del texto del acuerdo y antes de la firma del mismo. Mientras que el Consejo ha estimado correcto firmar en principio y luego consultar al Parlamento europeo. Creemos necesario, antes de ingresar en el análisis de fondo de este conflicto de competencias y de una interpretación diferente del artículo 238, recordar los diversos antecedentes de éste.

---

<sup>110</sup> cf. *idem*, n° 12, 1962.

<sup>111</sup> cf. *idem*, n° 1, 1965.

<sup>112</sup> cf. A.P.E., *op. cit.*, ps. 22 a 24.

B.

Posteriormente a su reunión del 9 de mayo de 1961, la comisión temporaria especial del Parlamento europeo para la asociación de Grecia a la CEE, transmite a Spaak –presidente en ejercicio del Consejo- una moción interna votada unánimemente, por la cual solicita la consulta del Parlamento europeo, antes de la firma del acuerdo. Esta recuerda que la “no observancia de dicho procedimiento podría poner en cuestión la validez del tratado de asociación”<sup>113</sup>. Una delegación del Parlamento es recibida el 17 de mayo por el Presidente del Consejo, al que expone la posición del Parlamento. Luego de haber analizado las preocupaciones y reservas formuladas por la Comisión temporaria, el Consejo de Ministros en su sesión del 19 de mayo, fija su criterio en una carta remitida por su Presidente al Presidente de la Asamblea<sup>114</sup>. Esta carta es examinada por la Comisión parlamentaria durante su reunión del 26 de mayo de 1961 en Turín; luego de este examen la Comisión parlamentaria reafirma su posición y la comunica al Presidente de la Asamblea, que la transmite por carta el mismo día al Presidente del Consejo. Sin embargo, el Consejo decide firmar el acuerdo de asociación, y sólo después de la firma, el 13 de julio, solicita el dictamen de la Asamblea. Esta analiza el procedimiento de conclusión en su sesión del 18 y 19 de septiembre de 1961, sobre la base del informe presentado por Battista en nombre de la Comisión temporaria. En el curso de este debate, además de Battista que presenta el informe, la Asamblea escucha la exposición de Müller-Armack que en tanto que representante del Consejo de Ministros, justifica la tesis de esta institución. Luego de la reunión, la Asamblea da un dictamen favorable al acuerdo, y aprueba una resolución a través de la cual ella afirma que: “habiendo examinado el procedimiento adoptado por el Consejo de Ministros para la conclusión del acuerdo de asociación del reino de Grecia a la CEE; reafirma que ella permanece ligada a la conclusión definitiva de este acuerdo y a su entrada en vigencia lo antes posible; constata que la consulta solicitada a la Asamblea sobre la base del artículo 238 del tratado de Roma habría conservado todo su sentido y todo su interés en la medida en que ella hubiera intervenido antes de la firma del acuerdo por el Consejo de Ministros; se erige, en consecuencia, en contra de dicha violación del tratado y no espera ser dejada de lado, en el futuro, en una situación parecida: sino que se reserva

---

<sup>113</sup> cf. A.P.E. “Document de Séance”, n° 61, 1961-62, anexo I.

<sup>114</sup> cf. idem, anexo II.

desde ahora su completa libertad de acción”<sup>115</sup>. Durante el acuerdo de asociación con Turquía, y puesto que el Consejo aplica el mismo criterio que en el caso de Grecia, el Parlamento europeo aprueba una resolución en la cual dice, al referirse al procedimiento de conclusión, que él “lamenta que en detrimento de las disposiciones del artículo 238 del tratado que instituye la CEE, el Consejo de Ministros no haya consultado al Parlamento europeo sino luego de la firma del acuerdo; constata que así, una vez más, el dictamen del Parlamento pierde toda eficacia, puesto que éste no podrá prácticamente influenciar sobre el resultado de las negociaciones; declara que él no se encuentra dispuesto a aceptar este procedimiento para los futuros acuerdos de asociación y esto, a pesar de las consecuencias lamentables que podría acarrear, para la otra parte tal acuerdo, la eventualidad de una larga controversia de orden institucional; encarga a su presidente y a su sección realizar los trámites apropiados para llegar a un acuerdo con el Consejo de Ministros, lo antes posible y, en todo caso, antes de toda nueva aplicación del artículo 238, sobre los medios para dar al artículo 238 una interpretación común que garantice el carácter eficaz de la consulta del Parlamento”<sup>116</sup>.

### 3. ARGUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS EN EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ANALIZADO.

#### A. –Argumento del Parlamento europeo.

La tesis del Parlamento europeo está basada sobre dos argumentos esenciales, en principio considera a la consulta como un acto interno y necesario del proceso de formación de la voluntad comunitaria. Seguidamente, estima que a partir del acto de la firma del acuerdo, ya existe un principio de compromiso internacional de la Comunidad; pero lamenta sobre todo que antes de la firma, el Consejo de Ministros ya haya tomado una decisión que no se encuentra en adelante sujeta a modificaciones en la práctica. Para el Parlamento, el término “consulta” empleado en el artículo 238 se refiere a un procedimiento que se desarrolla en el marco de la estructura institucional de la Comunidad. La consulta es un acto necesario en el procedimiento de formación de la decisión comunitaria. Todo acto comunitario es, en efecto, un acto complejo, es decir, “un acto por la determinación del cual deben concurrir las voluntades de los diversos órganos”. El dictamen del Parlamento se dirige al Consejo, y éste “está obligado a

---

<sup>115</sup> cf. Parlamento europeo. Annuaire-Manuel du Parlement Européen, 1961-62, Luxemburgo 1962.

<sup>116</sup> cf. Parlamento europeo. idem, 1963-64, Luxemburgo 1964.

tenerlo en cuenta en el momento en el que define su voluntad de dar nacimiento a un acto jurídico que comprometa a la Comunidad”. Lógicamente, si el dictamen debe tener influencia sobre la voluntad del Consejo y debe concurrir a su determinación, debe ser anterior. “La característica de la consulta, para que tenga valor, es la de ser anterior, dicho de otra manera la de intervenir antes de la decisión misma, puesto que la consulta no puede influir sobre la decisión, contribuyendo solamente a determinarla”.

El dictamen del Parlamento, por tanto, tiene el carácter de un consejo, y un consejo no tiene “utilidad sino contribuye a la formación de un acto; sin lo cual, no tiene ningún valor...”<sup>117</sup>. En adición, no hay ninguna razón para distinguir los diferentes casos en los que el Tratado de la CEE prevé la participación del Parlamento en la formación del acto comunitario. Ninguna disposición del tratado permite, en efecto, interpretar la consulta del artículo 238, de una manera diferente a aquella de los otros artículos en los que la consulta del Parlamento está prevista. “Evidentemente, aunque se trate en el caso del artículo 238 de un campo de actividad especial de las Comunidades europeas en el cual están interesadas las actividades de los terceros Estados, no parece posible sostener la tesis de que el tratado recurre a la misma expresión, “luego de consultar a la Asamblea” para indicar los modos de intervención diferentes del Parlamento en el proceso de formación de un acto comunitario, según el cual se encuentra concernida exclusivamente la Comunidad o, además de ella, igualmente la voluntad de los Estados”. Si la consulta es considerada como un momento de la formación interna del acto comunitario, no puede ser asimilada a la “aprobación” de los tratados internacionales por los Parlamentos nacionales. “Las dos funciones, por una parte la ratificación y por la otra la consulta, son actos netamente distintos tanto en el plano lógico como en el jurídico”. En efecto, la ratificación o más propiamente, la aprobación por los Parlamentos nacionales, interviene al término del procedimiento de formación del tratado. Se refiere al tratado ya formado, y culmina con la aceptación o el rechazo de éste, considerado en bloque. La diferencia está justificada por la naturaleza de la estructura institucional comunitaria que es esencialmente diferente de aquella de los Estados. Si aceptamos el conjunto de esta argumentación del Parlamento, es evidente que la clave de su interpretación está dada por la determinación del momento

---

<sup>117</sup> cf. A.P.E., op. cit. en la nota 8, intervención del informante Battista, ps. 10 a 12.

en el que la decisión comunitaria se forma; es decir, en el momento en el que el Consejo toma la decisión de comprometer a la Comunidad<sup>118</sup>.

Llegamos ahora, al segundo argumento. Para el Parlamento, un tratado debe ser considerado como concluido cuando ha pasado por las dos fases siguientes: la primera fase, comienza por la “negociación” y culmina por la inserción de la rúbrica. La segunda fase, comienza por la “firma del poder ejecutivo” (estipulación) y se termina con el intercambio y el depósito de los “instrumentos de ratificación”. Este procedimiento “clásico”, es justificado por la estructura institucional de los Estados, pero no es necesariamente aplicable a la Comunidad. De su aplicación se deriva, sin embargo, el hecho de una doble intervención del Consejo de Ministros: “una primera vez, habiendo sido firmado el acuerdo...y una segunda vez para decidir la anulación o el mantenimiento de la reserva insertada en este acuerdo” (del informe Battista). Por este procedimiento, la Asamblea interviene, en realidad, una vez que la decisión formal ha sido tomada y es conocida fuera de la Comunidad. En adición, aunque teóricamente sujeta a modificaciones, esta decisión no lo está en la práctica. Para el Parlamento, el término “conclusión” del artículo 238 se refiere al proceso de formación del acto al interior de la Comunidad. Esto quiere decir que en lo que concierne a la Comunidad “la conclusión del acuerdo interviene por consecuencia por el efecto de la decisión del Consejo de Ministros, decisión que debe ser precedida por el dictamen de la Asamblea”. En la práctica, la decisión ha sido tomada por el Consejo de Ministros antes de la firma. Y es lo que importa para determinar el momento de la intervención del Parlamento.

La argumentación del Parlamento es completada por consideraciones de orden político, tales como la necesidad de una participación activa de la Asamblea en las decisiones comunitarias. Y precisamente, el dictamen que el Parlamento puede expresar representa el único medio del cual dispone para participar en los actos políticos comunitarios. La interpretación dada por el Consejo de Ministros del artículo 238 reduce “los poderes y el prestigio de la Asamblea Parlamentaria” e impide en el plano político, el mantenimiento del “equilibrio necesario entre las diversas instituciones de la Comunidad”. El informe de Dehousse arriba a la conclusión de que todo este problema es esencial porque afecta al carácter democrático de la Comunidad<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> cf. por el conjunto de la argumentación del Parlamento europeo hasta aquí citado: A.P.E., op. cit. (nota 8), ps. 10 a 12; ps. 36-37; 40-42; y 52 a 24. También los informes de Battista, op. cit. (nota 14); y el informe de Dehousse en el documento n° 94, 1963-64.

<sup>119</sup> cf. informe Dehousse ya citado, p.l.

## B. Argumentación del Consejo de Ministros

La argumentación del Consejo de Ministros se basa fundamentalmente sobre su criterio de interpretación de los artículos 228 y 238 de la CEE. Para el Consejo, en efecto, los artículos que fijan el procedimiento de conclusión de los acuerdos internacionales deben ser interpretados conforme a los principios del derecho internacional clásico. Lo que quiere decir que se deben aislar estos artículos del resto del texto comunitario e interpretarlos de una manera particular. Los artículos que reglamentan los actos internacionales de la Comunidad, no son susceptibles –según el Consejo- de una interpretación similar a aquella de los artículos que reglamentan la formación de los actos comunitarios internos. La distinción se encuentra justificada por la naturaleza de los dos tipos de actos. Para el Consejo, “no es verdaderamente posible pretender que no haya ninguna diferencia entre un acuerdo internacional y un acto de carácter interno de la Comunidad y, por tanto, entre los procedimientos según los cuales son elaborados. Un acuerdo internacional es un acto bilateral; dado este carácter bilateral, las normas de formación de un acto interno a la Comunidad no pueden aplicarse”<sup>120</sup>.

A partir de este criterio de interpretación de los artículos 228 y 238 de la CEE – criterio que Dehousse califica de “tradicionalista” en oposición a una interpretación “comunitaria”- el Consejo de Ministros justifica jurídicamente todo el procedimiento empleado para los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía. La primera fase de éste es la firma del acuerdo por un plenipotenciario de la Comunidad. ¿Cuál es el efecto jurídico de esta firma? Ella “tiene como único fin y efecto cerrar las negociaciones y firmar el texto sobre el cual el procedimiento de conclusión del acuerdo deberá comprometerse”<sup>121</sup>. La base de la interpretación realizada por el Consejo se encuentra precisamente en no considerar al acto de la firma, como un principio de compromiso de la Comunidad. Esto está claramente subrayado por Müller-Armack cuando afirma que “el sentido del acto de la firma consiste no en asumir compromisos en nombre de la Comunidad, sino, como lo decía anteriormente, en fijar el texto del tratado y, por lo mismo, su contenido. Aquellos en nombre de los cuales la firma es incluida se

---

<sup>120</sup> cf. para el conjunto de la argumentación del Consejo, sobre todo la intervención de Müller-Armack en el debate de la Asamblea Parlamentaria, op. cit. ps. 25 a 29; 50-52 y 53.

<sup>121</sup> cf. carta del 9 de mayo de 1961, ya citada.

comprometen además a implementar este procedimiento de conclusión del tratado, sin garantizar el tema, puesto que éste no depende únicamente de la voluntad del firmante, por ejemplo mientras que la aprobación del Parlamento es requerida”. En adición, los acuerdos de asociación han sido firmados con una reserva: la reserva de completar los procedimientos prescriptos por el Tratado de Roma y particularmente de la consulta de la Asamblea Parlamentaria europea. Para el Consejo esta reserva tiene el mismo efecto que una reserva de ratificación en los acuerdos internacionales. La segunda fase, es aquella de la consulta de la Asamblea. Esta consulta deber ser asimilada a la participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento de elaboración de los actos internacionales, es decir, al poder de aprobación de los tratados ya firmados. La tercera fase, es aquella de la conclusión del acuerdo, estima el Consejo de Ministros. Ella corresponde a la ratificación de los acuerdos internacionales de tipo clásico en los cuales el poder pertenece al jefe de Estado. El acuerdo final es concluido válidamente luego del intercambio de los instrumentos de ratificación. “Del mismo modo en que el jefe de Estado no establece los instrumentos de ratificación sino después de la aprobación del Parlamento, cuando esto sea necesario, el Consejo no debe, en el procedimiento fijado por la Comunidad, tomar una decisión sobre la conclusión del tratado sino después de haber consultado a la Asamblea, teniendo en cuenta su dictamen y...ha tenido debidamente en cuenta”<sup>122</sup>.

En definitiva, no es del todo exacto –para el Consejo- que los acuerdos hayan sido concluidos antes de la consulta de la Asamblea. Por el contrario, el deseo del Consejo de Ministros en la aplicación del procedimiento de conclusión ha sido siempre respetar la letra del texto y el espíritu del Tratado. Más precisamente en este caso, el deseo ha sido el de respetar la integridad de las competencias que el artículo 238 del tratado que instituye a la CEE confiere a la Asamblea. Müller-Armack en el debate parlamentario subraya particularmente que el procedimiento elegido es el que corresponde mejor a la realidad y al rol de la Asamblea”. Este asimila el rol de la Asamblea al rol de los Parlamentos nacionales en el derecho interno de los Estados miembro.

Es precisamente sobre estas dos bases de la argumentación del Consejo de Ministros, -a) la interpretación según el derecho internacional clásico que los artículos que fijan el procedimiento de conclusión, y por tanto, la asimilación del rol de la

---

<sup>122</sup> cf. intervención de Müller-Armack, citado, p. 27.

Asamblea Parlamentaria al rol de los Parlamentos nacionales; y b) el hecho de considerar a la firma como un acto de conclusión de las negociaciones y no como un acto de conclusión del acuerdo-, que se produce la divergencia entre el Consejo, y el Parlamento europeo que se inclina por una interpretación comunitaria del procedimiento de conclusión y que considera a la firma como el acto mismo de la conclusión del acuerdo.

### C.-Posición de la Comisión de la CEE.

En este conflicto de competencias, es la posición de la Comisión la más significativa de cada una de las instituciones.

Es una posición de hecho, adoptada antes de la existencia misma de una discusión entre las otras dos instituciones. En efecto, resulta del comunicado ya citado y publicado en ocasión de la inserción de la rúbrica del acuerdo de asociación con Grecia, que la Comisión entiende a la fase de negociación como final, y ya habla de la necesidad de comprometer una nueva fase, aquella de la conclusión. Recordemos que ella dice particularmente, al referirse al procedimiento a seguir después de la rúbrica que...“por parte de la Comunidad, debe ser objeto de un dictamen de la Asamblea Parlamentaria europea, de una decisión definitiva por parte del Consejo de Ministros...”. La posición de la Comisión parece ser más clara aún en las afirmaciones hechas por Rey en ocasión del debate parlamentario. En efecto, afirma, “que en el momento en el que el problema se presentó a nosotros por primera vez, es decir, al día siguiente de la firma del acuerdo entre nuestras dos delegaciones, el 31 de marzo, nuestra Comisión sin ninguna duda, creyó que entonces la Asamblea debía ser convocada, según un procedimiento que había sido, yo creo, regularmente seguido en los actos de esta naturaleza, cuando el tratado preveía la consulta de la Asamblea”. Es decir, que la Comisión no había pensado nunca que una interpretación distinta a la “comunitaria” pudiera ser hecha del artículo 238. Y continua: “he solicitado al Presidente en ejercicio en la época, el Ministro Wigny, al día siguiente de la firma del acuerdo. Le solicité a los representantes permanentes, el 13 de abril, mientras que por primera vez, al día siguiente de Pascuas, me reuní con ellos para examinar la situación resultante del fin de nuestras negociaciones. El Presidente, el profesor Hallstein y yo mismo, lo solicitamos al Consejo. Uds. Conocen, las razones por las cuales el Consejo no ha estimado correcto seguir este dictamen. No tengo más comentarios que hacer por

el momento”<sup>123</sup>. Una vez, su posición claramente determinada, la Comisión ha rechazado –con razón- entre un debate jurídico y político, que le era extraño y que oponía a dos instituciones.

En el capítulo IV, tendremos la ocasión de comentar el conjunto de los argumentos que acabamos de exponer.

---

<sup>123</sup> cf. intervención de Rey, citado, ps. 22 a 24.

## CAPITULO IV

### ENSAYO DE UNA INTERPRETACION DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL TRATADO DE ROMA PARA LA CONCLUSION DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACION.

### CONTRIBUCIONES A UNA SOLUCION JURIDICA Y POLITICA DEL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE MINISTROS.

1. Dos preguntas fundamentales pueden ser planteadas a continuación del análisis que hemos realizado en los capítulos II y III. En cuanto a la primera, se trata de determinar si el artículo 238 –en tanto que fija el procedimiento interno de formación de la decisión de concluir los acuerdos de asociación-, debe ser asimilado al procedimiento complejo y tripartito de decisión comunitaria, o si por el contrario, debe ser considerado como estableciendo un procedimiento especial. En esta última eventualidad, el artículo 238 podría ser asimilado a aquel que ha sido llamado el “procedimiento clásico del derecho internacional” para la conclusión de los acuerdos internacionales, en el cual el Parlamento europeo debe jugar un rol similar a aquel reservado al Parlamento en el derecho público interno de los seis Estados miembro. El segundo interrogante, consiste en determinar en qué momento del procedimiento debe producirse la participación del Parlamento europeo –cualquiera que ésta sea- en la conclusión de los acuerdos de asociación.

En este capítulo, nos proponemos brindar una respuesta a estos interrogantes, basada sobre los argumentos jurídicos, pero teniendo en cuenta el contexto político en el cual las disposiciones analizadas deben aplicarse. Esperamos, así, aportar una contribución a la interpretación del procedimiento de conclusión de los acuerdos de asociación a través de un estudio objetivo de la participación del Parlamento europeo. Lo que nos permitirá –a partir de esta interpretación del texto- expresar una opinión sobre las posibles soluciones en la práctica, del conflicto de competencias que hemos señalado en el capítulo III.

A.

El análisis de la primera pregunta exige en principio, ciertas aclaraciones sobre los métodos de interpretación de un texto jurídico de la naturaleza del Tratado de Roma.

En esta materia, deberemos tener en cuenta los criterios expresados por la Corte de Justicia de las Comunidades.

Toda interpretación jurídica implica el uso de métodos aptos para determinar el verdadero sentido de la disposición normativa sometida a interpretación. Estos métodos varían en relación a la naturaleza jurídica del texto examinado. Una primera distinción debe ser hecha según se trate de una disposición o de un conjunto de disposiciones pertenecientes al orden jurídico interno o al orden jurídico internacional. Incluso en el derecho internacional, es necesario distinguir entre los tratados clásicos u ordinarios (también llamados tratados-contratos) y aquellos que establecen normas de conducta comunes a las partes firmantes, los tratados normativos (también llamados tratados-leyes o “law-making treaties”). En esta última categoría –considerada por algunos autores como una categoría independiente<sup>124</sup>- se sitúan los tratados que se encuentran en el origen de las organizaciones internacionales y aquellos que se encuentran en el origen de un proceso de integración. La doctrina y la jurisprudencia internacionales han reconocido la necesidad de adaptar los métodos de interpretación diferentes a cada una de estas categorías de textos jurídicos<sup>125</sup>.

¿Cuál es la característica esencial de un tratado que crea una organización internacional? Aquella de ser al mismo tiempo un tratado internacional y la carta constitucional de la organización por una parte, por su forma y por el hecho de ser el producto de la voluntad soberana de los sujetos del orden jurídico internacional, una convención del derecho de gentes y, por otra parte, es también la carta de la organización, en la cual están fijadas las bases fundamentales de su acción y reglamentadas todos los aspectos institucionales de los órganos. En otras palabras, como tratado internacional, estos textos son la expresión de una asociación voluntaria de intereses entre Estados soberanos; son la estipulación escrita de la creación de derechos y obligaciones comunes a las partes firmantes. Como carta constitucional, estos textos fijan las bases y los límites de la acción común; crean el aparato institucional que deberá interpretar y dirigir a la voluntad de las partes asociadas en vistas de la realización de los fines comunes; distribuyen las competencias a los órganos creados y fijan los poderes necesarios para el cumplimiento de sus tareas. Tales tratados exigen métodos de

---

<sup>124</sup> cf. por ejemplo, SINGH Magendra, “Termination of Membership of Internacional Organization”, Stevens & Sons, Londres 1957.

<sup>125</sup> cf. DE VISSCHER Charles, “Problèmes d’interprétation judiciaire en Droit International Public”, Pedone, Paris 1963, especialmente ps. 128 y siguientes.

interpretación propios a su naturaleza y a sus fines. Incluso en su carácter de instrumentos constitucionales “no podrían serles aplicadas con todo el rigor las normas corrientes de la exégesis de los textos sin correr el riesgo de comprometer al esfuerzo creador sostenido que exige su implementación o de desagregar las solidaridades que les han dado nacimiento”<sup>126</sup>. De todo tratado de una organización internacional que pertenezca al orden jurídico internacional se desprende, en adición, un orden jurídico interno a la organización, cuya autonomía y grado de importancia dependen de la autonomía de la organización en relación a los Estados miembro y del carácter del objeto propio de la organización<sup>127</sup>. De los tratados de integración que pertenecen por su origen al orden jurídico internacional, se desprende también un orden jurídico interno autónomo que adquiere una importancia mayor a medida que el proceso de integración avanza, y que al cabo de la etapa final constituirá el derecho interno de la nueva comunidad política. Es la autonomía real del orden jurídico interno –que es el resultado de la transferencia de las competencias de los Estados miembro a la organización- lo que precisamente distingue a un tratado que reglamenta un proceso de integración de uno que crea una organización internacional de tipo clásico.

El tratado de la Comunidad Económica Europea pertenece a la categoría de los tratados de integración. Es el elemento clave de una trilogía de textos jurídicos que enmarcan un mismo proceso de integración económica y política en Europa. Es, por tanto, por su forma y origen, un tratado internacional. Es por su contenido, la carta constitucional de una comunidad de “tipo federal”. De este tratado se desprende un orden jurídico autónomo, -el orden jurídico comunitario- con características propias de naturaleza “sui-generis” (Monaco). Se compone de disposiciones normativas de base, que son al mismo tiempo los principios sobre los cuales se desarrollará el poder normativo comunitario. Está compuesto también por disposiciones institucionales que fijan las estructuras que ejercerán todos los poderes comunitarios y que establecen los procedimientos de decisión para el ejercicio de estos poderes. Los primeros fines del tratado consisten en servir de marco legal al desarrollo del proceso de integración, y en crear las instituciones destinadas a realizar este proceso. Pero el fin último es el de obtener la integración total de los Estados miembro en una única comunidad política y

---

<sup>126</sup> cf. idem, p. 141.

<sup>127</sup> cf. SERENI Angelo Piero, “Le Organizzazioni Internazionali”, Milán 1959, especialmente cap. IV y VIII.

económica ya sea bajo la forma de un Estado federal o bajo aquella de una Confederación de Estados. La orientación de todos los artículos hacia un mismo objetivo otorga al texto una unidad sistemática y lógica que lo perfecciona. En otras palabras, cada pieza del engranaje jurídico comunitario se encuentra orientada sistemáticamente hacia el cumplimiento de los objetivos previstos. Y es sobre esta idea de base que se realiza la naturaleza misma del Tratado de Roma, idea que el jurista o el juez que busca la interpretación correcta de una norma comunitaria, deberá ser siempre guardar en su memoria.

De los objetivos del Tratado de Roma y de la unidad sistemática de sus disposiciones, resulta claramente que un método de interpretación que aisle cada disposición o que una interpretación literal que tenga efectos restrictivos no pueden adaptarse a la naturaleza del Tratado. Con más razón, cuando se trata de disposiciones institucionales, no puede aplicarse más que un método de interpretación sistemática y dinámica, que tenga en cuenta asimismo el conjunto del mecanismo institucional y su rol motor indispensable para realizar el proceso de integración europea. Es por ello, que cada norma comunitaria debe ser interpretada a partir de la idea de que ha sido establecida para favorecer y no para impedir la evolución hacia una integración final de Europa. Por otra parte, estos criterios de interpretación han predominado hasta ahora en la jurisprudencia de la Corte de las Comunidades. Podemos leer en las conclusiones del abogado general, Lagrange, en el caso n° 8/55 y 9/55<sup>128</sup> que “en las decisiones interpretativas de su tratado, la Corte obedece menos a las normas tradicionales de interpretación de las convenciones internacionales que al prescripto particular de un orden federal, menos a las consideraciones doctrinarias de disposición general que a la exigencia de soluciones concretas inspiradas en vistas del conjunto sobre la articulación de las diversas disposiciones del Tratado”. La interpretación sistemática ha sido utilizada desde el inicio por la Corte. Podemos citar particularmente los casos 14/59; 15/60; 19-22/62; y fundamentalmente el caso 1/54 (ver las conclusiones del abogado general Lagrange en la página 53 del vol. I de la compilación). De Visscher concluye su análisis sobre los criterios seguidos por la Corte en materia de interpretación señalando “...la vemos guiada...no por un dogmatismo cualquiera en materia de integración, sino, de manera a la vez más directa y más concreta, por la preocupación de objetivos a alcanzar, teniendo en cuenta todas las disposiciones del Tratado percibidas como un

---

<sup>128</sup> cf. Corte de Justicia de la CECA. Recueil de Jurisprudence., vol. II 1955-56, Luxemburgo, p. 263.

todo coherente. Si podemos hablar de método, parece, ser aquel de la integración lógica que tienen sus preferencias”<sup>129</sup>.

El intérprete que busca determinar el verdadero sentido de las disposiciones comunitarias al utilizar como criterios de interpretación el método de integración por la vía lógica, o la interpretación sistemática, o dinámica, deberá sin embargo tener en cuenta el hecho de que encontrará siempre una limitación en la carta misma del texto, más allá de la cual, o más precisamente, contra la cual no podrá ir en su interpretación. Señalemos que un empleo excesivo del método de interpretación dinámica “no servirá más que para vaciar al texto de todo sentido posible y razonable y para crear dificultades a la buena voluntad de los Estados, en lo que concierne a una aplicación apropiada de las cláusulas convenidas”<sup>130</sup>. Esto es principalmente aplicable cuando el intérprete es un juez comunitario<sup>131</sup>.

Luego de estas aclaraciones preliminares sobre el método de interpretación apropiado al Tratado de Roma, abordaremos los interrogantes propiamente dichos.

Hemos visto que para el Consejo de Ministros, el artículo 238 debe ser interpretado conforme a los principios del derecho internacional clásico<sup>132</sup>. Para aislar

---

<sup>129</sup> cf. De VISSCHER Charles, op. cit. P. 155.

<sup>130</sup> cf. MONACO Riccardo, “Les principes d’interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés Européennes”, en Mélanges Henry Rolin, 1964, p. 218.

<sup>131</sup> Sobre el tema que hemos analizado hasta aquí en este capítulo, ver también la siguiente bibliografía: sobre el doble carácter jurídico del Tratado de Roma: MONACO Riccardo, “Caratteri Istituzionali della Comunità Economica Europea”, en Revista di Diritto Internazionale, vol. XLI (1958), ps. 9 a 50, especialmente ps. 10 y 11, también del mismo autor “Natura ed efficacia dei Regolamenti della Comunità Europea”, en la misma revista, 1961, ps. 393 a 408, especialmente p. 394; ver también del mismo autor, “L’autonomia normativa degli enti internazionali”, en Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi, Vol. II, ps. 137 a 168, especialmente ps. 152 y 155 y siguientes; ver también MORELLI Gaetano, “Stati e individui della Organizzazioni Internazionali”, en Revista di Diritto Internazionale, XL (1957) ps. 3 a 25, y especialmente ps. 21 y siguientes; y las conclusiones citadas del abogado general LAGRANGE Maurice, en el caso 8/55, p. 263. Sobre la interpretación jurídica del Tratado de Roma, además de los estudios ya citados; LAGRANGE Maurice, “L’ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice”, en Revista de Derecho Público, 1958, ps. 841 a 865; Mc MAHON J. B., “The Court of the European Communities: Judicial Interpretation and International Organization”, BYSIL, XXXVII (1961), ps. 320 a 350, especialmente ps. 323 y 328; y CHEVALLIER Roger-Michel, “Methods and Reasoning of the European Court in its Interpretation of Community Law”, en Common Market Law Review, vol. 2, n° 1, Junio 1964, ps. 21 y siguientes.

<sup>132</sup> Capítulo III.

de esta manera al artículo del resto del contenido del Tratado de Roma, el Consejo se basa en el argumento de que un artículo que reglamenta la formación de un acto internacional, como un acuerdo de asociación, no es susceptible de una interpretación similar a aquella de los artículos que reglamentan los actos comunitarios internos. Más precisamente, el Consejo estima que las normas de formación de un acto interno no pueden aplicarse a la formación de un acto exterior, dado el carácter bilateral de éste. A actos de naturaleza diferente corresponden procedimientos de formación diferentes.

Creemos poder sostener, que el criterio de interpretación aplicado por el Consejo de Ministros al artículo 238 no encuentra una base jurídica sólida en el texto del Tratado de Roma, y que, en adición, es contrario a los principios de interpretación que, como hemos visto anteriormente, deben aplicarse a este Tratado.

Según los principios de interpretación que hemos propuesto, es necesario comenzar por integrar las disposiciones de este artículo 238 en el contexto de las disposiciones del Tratado que hacen referencia a la formación de la decisión comunitaria. Es decir, que el análisis interpretativo debe tomar como punto de partida el hecho de que el artículo 238 establece un procedimiento de formación de la decisión comunitaria interno. Si realizamos el análisis desde este punto de vista, constataremos en dónde reside el error de base de la interpretación del Consejo.

En efecto, uno de los aportes más interesantes del Tratado de la CEE es el de haber creado mecanismos de “decision-making” que permiten llegar, en ciertas áreas, a la formación de una voluntad común entre los seis Estados miembro<sup>133</sup>. Esta voluntad común puede expresarse en los actos jurídicos con efectos exclusivamente internos a la Comunidad y que adquieren la forma de reglamentos, decisiones o directivas (artículo 189 de la CEE). Pero ella se puede traducir también, en actos jurídicos exteriores, concluidos con la participación de otro sujeto del derecho internacional. En este caso, es fundamental distinguir la formación de la voluntad interna de la Comunidad, que le permite presentarse como una unidad sobre el plano internacional, del procedimiento que reglamenta la formación del acto internacional propiamente dicho. El primero —es decir, el procedimiento de formación interna de la decisión comunitaria— es reglamentado exclusivamente por el derecho interno de la Comunidad. El segundo, el procedimiento de formación del acto internacional del cual la Comunidad es parte, será reglamentado como lo hemos visto en el capítulo II por los principios del derecho

---

<sup>133</sup> Capítulo II.

internacional adaptados en cada caso concreto a las prescripciones del derecho público interno de las partes contrayentes. Esta distinción, que consideramos esencial, se encuentra ausente en la interpretación dada por el Consejo.

Nada autoriza, por tanto, a aplicar los principios del derecho internacional público a la interpretación de una disposición del Tratado de Roma que establece un procedimiento de formación interno de la decisión comunitaria. Como el artículo no es suficientemente claro, es necesario buscar en el resto del Tratado la luz necesaria para su interpretación correcta.

En nuestra opinión, los autores del Tratado de Roma han querido establecer en el artículo 238 –siempre en combinación con el artículo 228- el mismo procedimiento que hemos llamado “procedimiento tripartito de decision-making comunitario”. En efecto, ¿Cuál es el rasgo característico de este procedimiento? La participación necesaria de las tres instituciones comunitarias en la elaboración y en la aprobación de la decisión final: a) la Comisión elabora la decisión, aportando su experiencia técnica, y jugando, por el hecho de su independencia, un rol de árbitro entre los intereses divergentes de los Estados miembro; b) el Parlamento da su opinión sobre la proposición de la Comisión, aportando su criterio y su experiencia políticos, y permitiendo la formación de un consenso comunitario; c) el Consejo al fin da su aprobación final a la decisión, luego de los debates en los cuales se esfuerza por conciliar las exigencias de los intereses comunes con las exigencias de los intereses de cada Estado miembro. ¿Cómo se manifiesta esta triple participación en el procedimiento del artículo 238? Debemos partir del hecho de que las fases de la formación interna de la voluntad comunitaria de comprometerse internacionalmente coinciden en ciertos momentos con las fases de la formación del acto externo. Esta idea, nos permitirá asimilar el resultado de la negociación con la proposición que la Comisión presenta al Consejo en los casos de “procedimiento tripartito”. En efecto, en la etapa de negociación, la Comisión actúa como representante de la Comunidad, y procede con los representantes de la otra parte, a la elaboración de un texto que será la formalización escrita del compromiso internacional concebido. Pero al mismo tiempo, la Comisión busca conciliar los intereses divergentes de los seis Estados miembro, de la misma manera en que prepara una proposición para la adopción de una decisión interna. En un caso como en el otro, la Comisión trabaja con la preocupación de obtener un texto que puede ser aceptado y aprobado finalmente por el Consejo de Ministros. Este doble trabajo –interno en tanto institución comunitaria, y externo en tanto representante de la Comunidad- ha sido

visible durante la negociación de los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, durante la cual la Comisión ha estado en estrecho contacto con el Consejo de Ministros. El proceso de negociación interior –entre el Consejo y la Comisión; entre ésta y los Estados miembro; y algunas veces con la participación de ciertos sectores no oficiales de la Comunidad- procede cada vez que se intenta lograr un acuerdo para actuar hacia el exterior. Cuando decimos que el mecanismo institucional es uno de los factores motores más importantes del proceso de integración europea, pensamos sobre todo en la existencia de este procedimiento tripartito que es el más perfeccionado de todos los procedimientos de “decision-making” establecidos por el Tratado de Roma. Este procedimiento tripartito ha siempre permitido encontrar un compromiso final de manera tal de dar cada vez un paso adelante hacia la integración final<sup>134</sup>.

Cuando finaliza la etapa de la negociación, la Comisión presenta al Consejo de Ministros un proyecto de acuerdo ya rubricado, sobre la base del cual la decisión interna de comprometerse internacionalmente será adoptada y el procedimiento externo del compromiso será entablado. Este proyecto de acuerdo presentado por la Comisión al Consejo y que es el resultado del doble trabajo –interno de preparación de la decisión comunitaria, y externo de preparación del acuerdo internacional- puede ser asimilado por sus efectos institucionales a la proposición que la Comisión presenta en los otros casos de la formación de una decisión interna de la Comunidad.

En cuanto a las otras dos participaciones necesarias del “procedimiento tripartito”, la consulta del Parlamento y la decisión final del Consejo de Ministros, están claramente establecidas en el texto del artículo 238. Dentro de la lógica de nuestro análisis, que parte de la base de que el artículo 238 ha establecido un procedimiento interno de formación de la voluntad comunitaria que deberá manifestarse al exterior, y que llega a asimilar este procedimiento al “procedimiento tripartito de decision-making comunitario”, debemos concluir diciendo que la participación del Parlamento europeo debe ser hecha de forma tal de tener la posibilidad de influir efectivamente en la formación de la voluntad comunitaria<sup>135</sup>. La consulta del Parlamento europeo es un

---

<sup>134</sup> cf. sobre el funcionamiento real del mecanismo institucional comunitario, el trabajo de LINDBERG Leon, “The Political Dynamics of European Economic Integration”, Stanford University Press, 1963. Este trabajo se encuentra en la misma línea de investigación iniciada ya por el trabajo de HAAS Ernst, “The Uniting of Europe”, The London Institute of World Affairs, n° 42, Stevens & Sons, Londres 1958.

<sup>135</sup> Capítulo II, segunda parte.

momento necesario en el procedimiento real de la decisión de la Comunidad de concluir los acuerdos de asociación.

De esta manera, creemos haber dado una respuesta a la primera pregunta planteada.

B.

Pasemos ahora al análisis de la segunda pregunta planteada. Recordemos que se trataba de determinar en qué momento del procedimiento de conclusión de los acuerdos de asociación, debe producirse la participación del Parlamento europeo. La respuesta parece en principio clara: el Parlamento europeo debe ser consultado antes de la conclusión del acuerdo de asociación. Sin embargo, como ya lo hemos señalado, en la práctica las cosas se presentan de una manera un poco más confusa.

Veamos en principio, cuáles son los comentarios que ameritan los argumentos ya expuestos del Consejo de Ministros. Hemos dicho, que la clave de esta parte de la argumentación del Consejo reside en el hecho de que éste considera al acto de la firma del acuerdo como el cierre de la negociación y no como un principio de compromiso. A partir de nuestro razonamiento de la primera parte del capítulo II, hemos refutado este argumento, y hemos afirmado que la firma constituye ya un acto de la fase de la conclusión del acuerdo. Por el contrario, si aceptamos el criterio del Consejo, sería difícil explicar el sentido de la rúbrica incluida por la Comisión a los dos acuerdos antes de la firma, y que ella misma ha considerado como constituyendo el acto de cierre de la negociación. En su exposición ante el Parlamento europeo, el representante del Consejo pasa por alto la existencia del acto de la rúbrica. Evidentemente, la presencia de lo que hemos denominado la “cláusula de reserva de la ratificación” adjuntada en la última parte de los dos acuerdos de asociación es una prueba en favor de la tesis del Consejo – conforme al argumento del propio Consejo- que demuestra que los acuerdos no habían sido concluidos de una manera definitiva en el momento de la firma. Pero si leemos el texto de esta cláusula, constatamos la debilidad de esta argumentación. En efecto, ella dice: “bajo reserva de que la Comunidad no se encuentre definitivamente comprometida sino luego de la notificación a la otra Parte Contrayente del cumplimiento de los procedimientos requeridos por el Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea y particularmente la consulta de la Asamblea Parlamentaria Europea”. Esto parece indicar que esta cláusula reconoce ya un principio de compromiso y que no queda más que concluir definitivamente el acuerdo. Esto se encuentra evidentemente en

contradicción con lo que el Consejo sostiene en relación a la ausencia de compromiso en este estadio. Por otra parte, señalaremos en el texto de cada acuerdo – tal como ha sido rubricado por la Comisión- que ya existía un artículo que hacía referencia a los procedimientos de conclusión definitiva. Podemos concluir que la “cláusula de reserva” fue adjuntada solamente por la preocupación del Consejo de dar una satisfacción al Parlamento Europeo. Es muy interesante leer el artículo 75 del acuerdo con Grecia (artículo 31 del acuerdo con Turquía) porque fue redactado antes de que la cuestión de las competencias comunitarias se presentara. Este dice: “el presente Acuerdo será ratificado por los Estados firmantes en conformidad a sus normas constitucionales respectivas, y válidamente concluido, en lo que concierne a la Comunidad, por una decisión del Consejo tomada en conformidad a las disposiciones del Tratado que instituye la Comunidad y notificada a las Partes del Acuerdo. Los instrumentos de ratificación y el acto de notificación de la conclusión, concebida a continuación serán intercambiados en Bruselas”. Como podemos observar, este texto reconoce la diferencia existente entre el procedimiento constitucional interno de cada Estado parte del acuerdo, y el procedimiento interno de la Comunidad. Esta diferencia no es claramente reconocida en la argumentación del Consejo. En efecto, en la lógica de su criterio interpretativo, el Consejo pretende asimilar la participación del Parlamento europeo a la aprobación que el Parlamento debe dar a los acuerdos internacionales según el derecho público interno de ciertos países. Según el Consejo de Ministros, la decisión final debe ser asimilada a la ratificación dada por el ejecutivo a estos acuerdos. A este argumento del Consejo, debemos realizar la misma crítica de base que hemos realizado anteriormente, es decir que pretende aislar una disposición del Tratado de su contexto y llegar a una asimilación con los procedimientos del derecho público interno de ciertos países. Tal argumentación no tiene un fundamento jurídico sólido en el texto de la CEE.

De acuerdo a nuestra opinión, por el contrario –y ya lo hemos sostenido en la primera parte del capítulo II-, la conclusión de un acuerdo debe ser considerada como el acto o los actos que expresan el compromiso internacional, y el acto de la firma de un acuerdo constituye un acto de esta fase del compromiso o de conclusión. Cuando el compromiso o la conclusión, se dan por “procedimiento simple”, la firma tendrá el efecto de concluir definitivamente el acuerdo; mientras que cuando el compromiso, o la conclusión, se dan por “procedimiento complejo”, la firma será solamente el primer acto de esta etapa compleja de conclusión. En adición, nada impide que la firma pueda tener al mismo tiempo el efecto de cerrar las negociaciones por medio de la autenticación

del texto, cuando no hay inclusión anterior de una rúbrica. Hemos dicho también que la adopción de un procedimiento de compromiso complejo o simple podría depender también tanto de exigencias prácticas como de disposiciones del derecho público interno de una de las partes o de todas las partes. Pero no existe ninguna norma positiva o costumbre internacional que imponga uno de los dos tipos de procedimientos. Una disposición del derecho público interno que impondría, por ejemplo, un procedimiento complejo de compromiso podría ser la exigencia de una aprobación parlamentaria para ciertos acuerdos internacionales. Una exigencia práctica podría ser la necesidad de darse el tiempo –entre la firma y la conclusión definitiva- de reflexionar acerca de las consecuencias políticas o económicas del acuerdo, y de su influencia sobre la opinión pública nacional o internacional. En cuanto a la Comunidad, hemos concluido en el segundo capítulo que ninguna disposición exigía la adopción de un procedimiento complejo desde el momento en que el procedimiento de decisión interno debía ser concluido antes del primer acto del compromiso. Es decir que nada impide a la Comunidad comprometerse definitivamente por el solo acto de la firma. Si en los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, se ha adoptado un procedimiento complejo de conclusión, es por dos razones fundamentales: a) las disposiciones del derecho constitucional de Grecia y de Turquía; b) la necesidad de someter los acuerdos a la aprobación de los Parlamentos de los seis Estados miembro, que dado el carácter de “acuerdos mixtos” de estos acuerdos de asociación han sido también partes.

En nuestro análisis del capítulo II, hemos distinguido en el artículo 238 la parte de la disposición que hace referencia a la formación interna de la voluntad de comprometerse, de aquella que hace referencia al órgano autorizado para exteriorizar esta voluntad y por tanto a concluir el acuerdo. Hemos situado a la consulta del Parlamento como un acto de la formación interna de la voluntad, y hemos concluido que debía ser efectuada antes de que la firma –primer acto que exterioriza esta voluntad- tuviera lugar. Sin embargo, hemos creído necesario reforzar este argumento a través de la determinación del sentido exacto del término “consulta”, y para ello, hemos hecho en la segunda parte del capítulo II un análisis más profundo del mecanismo institucional y del procedimiento de “decision-making” comunitario. Es decir que hemos integrado la disposición del artículo 238 en el contexto de las disposiciones institucionales del Tratado de Roma y ello nos ha permitido afirmar que por su misma naturaleza, la consulta del Parlamento europeo debe ser hecha antes de que una decisión real sea adoptada. Del análisis de la práctica comunitaria efectuado en el capítulo III, resulta

claramente que la decisión real de comprometer la Comunidad por un acuerdo de asociación ha sido adoptada por el Consejo de Ministros, en los dos casos, antes del acto de la firma. A causa de la solemnidad de este acto y de la publicidad dada, podemos afirmar que luego de éste no existía ninguna posibilidad práctica de cambiar o de adjuntar ningún elemento importante a los dos acuerdos; quedaba solamente cumplir con las exigencias formales por las cuales estos acuerdos podían devenir definitivos. Por la parte comunitaria, era solamente necesario tener una confirmación de la conclusión por una decisión del Consejo de Ministros. Pero la verdadera decisión comunitaria ya había sido tomada en las reuniones del Consejo anteriores a los actos de firma. Este es el aspecto importante, según nuestra opinión. En efecto, si, de acuerdo con lo que hemos concluido anteriormente, la consulta del Parlamento debe ser un medio para darle una participación efectiva en la formación de la decisión comunitaria de manera de permitirle influenciar a esta decisión, es necesario concluir que esta consulta debe ser efectuada antes de que el Consejo tome la decisión de firmar el acuerdo de asociación. Esta decisión del Consejo constituye el momento de la formación de la voluntad real de la Comunidad de comprometerse. Otra interpretación sería contraria a la naturaleza jurídica de la “consulta”, y sobre todo contraria al equilibrio que se encuentra en la base misma del funcionamiento del mecanismo institucional comunitario. La consulta del Parlamento efectuada “a posteriori” del acto de la firma reduce su participación a un acto formal y le impide en la práctica influenciar en la acción comunitaria.

1. Si aceptamos las conclusiones precedentes en cuanto a la interpretación que conviene hacer de las disposiciones del Tratado de Roma que reglamentan el ejercicio del “treaty-making power” comunitario para la conclusión de los acuerdos de asociación previstos por el artículo 238, es necesario entonces determinar cuáles son los efectos jurídicos de la adopción de un procedimiento diferente de aquel que es previsto. Dicho de otro modo, es necesario determinar cuál será la validez de la decisión de concluir el acuerdo, adoptada por el Consejo de Ministros, si el Parlamento europeo no es consultado, o si lo es después de la adopción de lo que hemos denominado la “decisión real”.

Hemos dicho que en el procedimiento tripartito de “decision-making” –y tal es el caso del procedimiento del artículo 238- la consulta del Parlamento europeo es un “momento necesario” para la validez formal del acto. Si esta intervención necesaria no se produce, o si se produce de una forma contraria a aquella querida por el Tratado, el acto jurídico que tiene su origen en esta decisión comunitaria tendrá –desde un punto de

vista comunitario- un vicio formal. Lo que implica que, a partir de una interpretación estricta del Tratado de Roma, un Estado miembro, el Consejo o la Comisión pueden presentar un recurso a la Corte de Justicia Comunitaria, al aplicar el artículo 173 por la “violación de las formas substanciales”. La Corte de Justicia, en su calidad de Corte constitucional de la Comunidad sería entonces requerida por un conflicto de competencias entre las instituciones comunitarias, sobre el cual debería aportar una solución jurídica. Hasta el presente no ha habido ningún precedente en el cual la Corte haya sido requerida sobre un diferendo de esta naturaleza.

Sin embargo, no creemos que esta solución de convocar a la Corte de Justicia por un conflicto de competencias entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, y que es sobre todo un “conflicto político”, sea el medio más apto para dar una solución efectiva al problema.

En efecto, en el fondo del conflicto de competencias basado sobre la interpretación de una disposición del Tratado, existe una controversia fundamental que incumbe al rol que debe jugar el Parlamento europeo en el proceso de integración de Europa. Esta controversia que hemos analizado en el presente trabajo, ha tenido otras manifestaciones y se presenta prácticamente cada vez que el Parlamento debe ser requerido sobre un tema de importancia política o económica. Controversia cuyo origen se remonta al momento de la creación de la CECA, y que se manifiesta actualmente en la discusión sobre la extensión de los poderes del Parlamento europeo. Controversia, en fin, que se basa en las diferentes concepciones de lo que debe ser la estructura institucional de una Europa Unida, o mejor aún, de lo que debe ser una Europa Unida.

En el estado actual de la integración europea, un conflicto de competencias de esta naturaleza, debe encontrar una solución política. Creemos que el Parlamento europeo debe llegar a un acuerdo con el Consejo de Ministros antes de que otro acuerdo de asociación sea encarado, para determinar de una manera precisa el momento de su participación en el procedimiento interno de la decisión. El Parlamento debería buscar este acuerdo, fuerte de los argumentos jurídicos en su favor y que derivan de una interpretación correcta del Tratado. En el “informe Dehousse”<sup>136</sup> sobre el procedimiento seguido en la conclusión del acuerdo de asociación con Turquía, podemos leer particularmente: “5. la Comisión política, independientemente de la apreciación jurídica y política del problema, se ha cuestionado de qué manera sería posible encontrar una

---

<sup>136</sup> cf. op. cit. p. 1-2. (ver nota 118 del capítulo III).

solución satisfactoria a éste último. Ha sido en su opinión que, si las dos partes prueban su buena voluntad, debería ser posible entenderse con el Consejo de Ministros sobre las modalidades de la aplicación del procedimiento de consulta previsto por el artículo 238 del Tratado de la CEE. El Consejo de Ministros y el Parlamento europeo se comprometerían a seguir, para los futuros acuerdos de asociación, el procedimiento convenido. Es evidente que tal acuerdo debería realizarse lo antes posible, en todo caso antes de que surja otra ocasión de aplicar el artículo 238...”. La resolución aprobada por el Parlamento permite constatar que la institución reconoce que ésta es la única forma práctica de encontrar una solución al conflicto. Ella dice en efecto que: “I. 4. Encargando a su presidente y a su sección de hacer los trámites apropiados para llegar a un acuerdo con el Consejo de Ministros, lo antes posible, y en todo caso, antes de toda nueva aplicación del artículo 238, sobre los medios de dar al artículo 238 una interpretación común que garantice el carácter eficaz de la consulta del Parlamento”.

Sin embargo, es necesario señalar que el informe de Dehousse va aún más lejos. En efecto, en el párrafo 6, este informe expone cuáles podrían ser las bases del acuerdo con el Consejo, y pretende obtener la participación del Parlamento en la negociación misma de los acuerdos de asociación. Este dice: “6. El contenido del nuevo acuerdo debería ser discutido de manera profunda en las conversaciones entre una delegación del Parlamento europeo y los representantes del Consejo de Ministros. Podríamos prever que el Parlamento procede, por iniciativa del Consejo a un debate de orientación antes del inicio de las negociaciones sobre la asociación. Durante el curso de las negociaciones propiamente dichas, convendría mantener contactos aún más estrechos con la Comisión de la CEE que conduce las negociaciones y con el Consejo de Ministros. Este rol sería confiado a las diversas comisiones competentes del Parlamento. Cuando las negociaciones hubiesen dado resultados, el Consejo de Ministros y la Comisión de la CEE podrían proceder a un intercambio de perspectivas confidencial con las comisiones competentes para conocer las primeras reacciones del Parlamento. La consulta seguiría por tanto a toda una serie de contactos que permitirían al Parlamento ejercer el rol que le imparten manifiestamente las disposiciones del artículo 238”.

Estimamos sin embargo que este programa que busca dar al Parlamento una participación activa en la negociación misma de un acuerdo de asociación, no está en principio en conformidad con el Tratado de Roma. Una participación del Parlamento en la negociación de un acuerdo de asociación, podría ser solamente el resultado de una

modificación del Tratado en vistas de una extensión de los poderes de la institución parlamentaria; o el resultado de una concesión voluntaria de las otras dos instituciones comunitarias que pretendan hacer participar al Parlamento en la negociación.

## CONCLUSION

El artículo 238 de la CEE analizado en el contexto de las disposiciones del Tratado de Roma y conforme a un método de interpretación sistemático, permite llegar a las conclusiones siguientes, sobre la cuestión de la participación del Parlamento europeo en la formación de la decisión comunitaria de concluir los acuerdos de asociación.

- De acuerdo al sentido del artículo 238, la conclusión de un acuerdo de asociación debe ser considerado como el acto o los actos que expresan el compromiso internacional de la Comunidad vis-à-vis de la otra parte del acuerdo. La firma del acuerdo constituye ya un acto de esta fase del compromiso o de la conclusión. En adición, nada impide a la Comunidad comprometerse definitivamente por el único acto de la firma.
- Si la firma constituye un acto de la fase del compromiso o de la conclusión, la decisión comunitaria de firmar el acuerdo ya implica una decisión de concluir dicho acuerdo. En adición, la práctica comunitaria, durante la conclusión de los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, muestra que la decisión real de concluir el acuerdo es adoptada antes del acto de la firma, la decisión adoptada por el Consejo de Ministros luego de la firma, es sólo un acto de carácter formal.
- Como la consulta del Parlamento europeo es un medio de participación efectivo en la formación de la decisión comunitaria que le permite influir en dicha decisión, es necesario que esta consulta sea efectuada antes de que el Consejo tome la decisión de firmar el acuerdo de asociación. Una interpretación diferente del procedimiento de conclusión sería contraria a la naturaleza jurídica de la consulta, y sobre todo, contraria al equilibrio que se encuentra en la base misma del funcionamiento del mecanismo institucional comunitario. En efecto, la consulta del Parlamento efectuada luego de que el acuerdo sea firmado, reduce su participación a un acto formal, y le impide influenciar la acción comunitaria.
- Si esta intervención necesaria del Parlamento en la formación de la decisión comunitaria no se produce, o si ella se produce de una manera contraria a aquella querida por el Tratado, el acto jurídico que se encuentra en el origen de esta decisión tendría, desde un punto de vista comunitario, un vicio formal. Sería susceptible de un recurso de anulación en el marco del artículo 173 de la CEE, a causa de la “violación de las formas substanciales”.

- La solución de convocar a la Corte de Justicia de las Comunidades, no es el medio más adecuado para resolver de una manera efectiva el conflicto de competencias creado entre el Parlamento europeo y el Consejo de Ministros, durante la conclusión de los acuerdos de asociación entre la Comunidad y Grecia y Turquía. Este conflicto de competencias tiene sobre todo el carácter de una controversia política que implica el rol a jugar por el Parlamento europeo en el proceso de integración europea. Debe ser resuelto a nivel político por un acuerdo entre las dos instituciones que permita establecer un criterio uniforme sobre el procedimiento a aplicar para la formación de la decisión comunitaria de concluir los acuerdos de asociación. El Parlamento puede buscar este acuerdo, en base a los argumentos jurídicos en su favor que derivan de una interpretación correcta del Tratado de Roma. Sin embargo, debe evitar solicitar una participación más activa que aquella prevista por el Tratado, -ni exigir una participación en la negociación del acuerdo-, que podría también ser contraria al equilibrio institucional comunitario.

## BIBLIOGRAFIA

### 1. DOCUMENTOS OFICIALES

-ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA.  
(PARLAMENTO EUROPEO).

-“Documents de Séances”.

-“Compte-rendu in-extenso”.

-“Annuaire-Manuel”.

-ASAMBLEA AD-HOC.

-Comisión Constitucional. “Notes et Rapports”, Tomos I a IV. Paris 1953.

-“Projet du Traité portant Statut du Communauté Européenne”, Paris 1953.

-CEE. COMISION.

-“Bulletin de la CEE”.

-“Premier Mémoire de la Commission de la CEE au Conseil de Ministres de la Communauté”, COMM (59) 26/II/59.

-“Mémoire sur le Programme d’action de la Communauté pendant la deuxième étape”, Bruselas 1962.

-CORTE DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES.

-“Recueil de la Jurisprudence”.

-Comisión del Derecho Internacional. “Documents”.

-Series Legislativas de las Naciones Unidas. “Law and Practice concerning conclusion of Treaties”, ST/LEG/SER 3.

### 2. LIBROS Y ARTICULOS

-ALTING VON GEUSAU, F. A. H.

-“European Organizations and the Foreign Relations of States”, Bytohoff, Loyde  
1962, 290 ps.

-BASDEVANT, Jules

- “La conclusion et la rédaction des Traités et des Instruments autres que les Traités”,  
en RCARI 15(1926), ps. 535 a 643.
- CAHIER, Philippe  
-“Le droit interne des Organisations Internationales”, en RGHIP, 1963, ps. 563 a  
602.
- CAMPBELL A. Y THOMPSON D.  
-“Common Market Law. Text and Commentaries”, Stevens & Sons, Londres 1962;  
487 ps.
- CATALANO, Nicola  
-“Il Poteri dell’ Assamblea Parlamentare Europea”, en Rev. Di Diritto Europeo, año  
i, nº 1 (1961); ps. 31 a 47.  
“Manuel de Droit des Communautés Européennes”, Dallos y Sirey, Paris 1962 ; 455  
ps.
- CARTOU, Louis  
-“Le marché commun et la technique du Droit Public”, en RDEP, 1958, ps. 186 y  
siguientes.
- CAVARE, Louis  
-“Droit International Public Positif”, A. Pedone, Paris 1961, 2 vols. ; 716 y 931 ps.
- CHEVALLIER, Roger Michel  
-“Methods and Reasoning of European Court in its Interpretation of Community  
Law”, en Common Market Law Review, vol. nº 2, nº 1, junio 1964, ps. 21 y  
siguientes.
- DEHOUSSE, Fernand  
-“L’Europe et le Monde” (Recueil d’études, de Rapports et de Discours, 1945-  
1960), Librería General de Derecho y Jurisprudencia, Paris 1960, 618 ps.
- DE SOTO, Jean

-“La CECA”, PUF, Paris 1961, 124 ps.

-DE VISSCHER, Charles

-“L’interprétation juridique des Traités d’Organisations Internationales”, en Riv. Di Diritto Internazionale, vol. XLI (1958), ps. 177 a 187.

-“Problèmes d’interprétation judiciaire en Droit International Public”, A. Pedone, Paris 1963, 269 ps.

-DE VISSCHER, Paul

-“De la Conclusion des Traités Internationaux”, Bruylant, Bruselas 1943 ; 294 ps.

-“La CECA et les Etats membres”, Actes Milan-Stresa, 1957, vol. II, ps. 7-85.

-DUPUY, René-Jean

-“Du caractère unitaire de la CEE dans ses Relations Extérieures”, en AFDI, IX (1963), ps. 779 a 825.

-DUMON, F.

-“La formation de la règle de droit dans les Communautés européennes”, en Rev. Internacional de derecho comparado, 1960, p. 1 y siguientes.

-DUVERGER, Maurice

-“Institutions Politiques et Droit Constitutionnel”, PUF, Paris 1963, 759 ps.

-ECONOMIDES, Constantin

-“Le Pouvoir de Décision des Organisations Internationales Européennes”, Sythoff, Leyde 1964 ; 167 ps.

-ERRERA, SYMON, VAN DER NEULEN y VERNASVE

-“Euraton. Analyse et commentaires du Traité”, Librería Enciclopédica, Bruselas 1958, 436 ps.

-FLORIO, F.

-“Profilo giuridico della Comunità economica europea”, en Comunità Internazionale, 1957; ps. 660 y siguientes

- GANSHOFF VAN DER MEERSCH W.  
 -“Organisations Européennes. Les institutions”, P. U. Bruselas 1963, 2 vols. 318 ps.
- GINESTET, Pierre  
 -“Le Parlement Européen”, PUF, Paris 1963, 2<sup>a</sup> ed., 126 ps.
- HAAS, Ernst  
 -“The Uniting of Europe”, Stevens & Sons, Londres 1958, 552 ps.
- HALLSTEIN, Walter  
 -“Problèmes Constitutionnelles de la CEE”, en Boletín de la CEE, nov. 1962, n° 11,  
 ps. 5-15.
- HOUBEN, H. J. M.  
 -“Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes”, Sythoff, Leyde 1964 ;  
 259 ps.
- HERAUD, G.  
 -“Observations sur la nature juridique de la CEE”, en RGDIP., 1958, ps. 27 y  
 siguientes.
- JEANTET, F. Ch.  
 -“Les Communautés Européennes. Institutions communes”, en Jurisd. Droit  
 international, fasc. 161-A, 161-B, 161-C, Paris 1960.
- KAPTEIN, P. J. G.  
 -“L’Assemblée commune de la CECA” (Un essai de Parlamentarisme européen),  
 Sythoff, Leyde 1962 ; 270 ps.
- LAGRANGE, Maurice  
 -“L’ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice”,  
 en Revista de Derecho Público, 1958, ps. 841 y siguientes.

-LAPIE, Pierre-Olivier

-“Les trois Communautés”, Paris 1960 ; 237 ps.

-LASALLE, Claude

-“L’Assemblée Parlementaire européenne et la procédure de conclusion de l’accord d’association de la Grèce à la CEE”, en Le Droit Européen, n° 36, enero 1962, ps. 1 a 6.

-LINSBERG, Leon

-“The Political Dynamics of European Economics Integration”, Stanford University Press, 1963; 367 ps.

-LINDSAY, E.

-“European Assemblies” (the experimental period, 1949-59), Stevens & Sons, Londres 1961, 267 ps.

-LOCHEN, E.

-“A comparative study of certain European Parliamentary Assemblies”, en Ann. Européen, vol. IV, 1958, ps. 150 y siguientes.

-MASSON, Pierre

-“L’Association de la Grèce au Marché Commun”, en Le Droit Européen, n° 35, décembre 1961, ps. 381 a 393.

-MC MAHON, J. B.

-“The Court of the European Communities: Judicial Integration and International Organization”, BYBEL, XXXVII (1961), ps. 320 a 350.

-MC NAIR Lord

-“The Law of Treaties”, Oxford Press University, 1961.

-MONACO, Riccardo

-“Caratteri istituzionale della Comunità economica europea”, en Revista di diritto internazionale, 1958, p. 9 y siguientes.

-“Les relations extérieures de la CECA”, en Annuaire européen, 1958, p. 75 y siguientes.

-“L’autonomia normativa degli enti internasionale”, en Boritti di Diritto Internasionale in onore di Tomaso Perassi, vol. II, ps. 135 a 168; Giuffré, Milán 1957.

-“Estura ed Efficacia dei Begolamenti della Comunità Europea”, en Revista di Diritto Internasionale, 1961, ps. 393 a 408.

-“Primi Lineamenti di Diritto Pubblico Europeo”, Milán, Giuffrè, 1962, 107 ps.

-“Les principes d’interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés Européennes”, en Mélanges Henry Rolin, 1964, p. 218 y siguientes.

-MORELLI, Gaetano

-“Estati e individui nelle Organizzazioni Internazionali”, en Revista di Diritto Internasionale, XL (1957), ps. 3 a 25.

-MUNCH, F.

-“Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés Européennes”, en Rivista di Diritto Europeo, 1961, ps. 127 a 137.

-NERI, S.

-“Della natura giuridica della Comunità europea”, en Revista Diritto Internasionale, v. XLVII, 2, 1964, ps. 231 a 265.

-PESCATORE, Pierre

-“Les relations extérieures des Communautés Européennes”, en RCADI, 1961, T. II, ps. 138 y siguientes, 144 y 114.

-PESMASOGLU, Jean S.

-“Le sens de l’accord d’Athènes”, en Bulletin CEE, 9/10, 1962, ps. 7 a 12.

-PIETO, Roger

-“Les Organisations Européennes”, Fayot, Paris 1963, 443 ps.

-POULANTZAS, Dyonisios

- “Aspects juridiques de l’association prévue par l’article 238 du Traité de la CEE”,  
Paris 1959, 22 ps.
- REUTER, Paul  
-“La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier”, Librairie Générale de  
Droit et de la Jurisprudence, Paris 1953, 320 ps.  
-“Institutions Internationales”, PUF, Paris 1964, 318 ps.
- ROBERTSON, A. H.  
-“European Institutions”, Stevens & Sons, Londres 1959, 372 ps.
- ROUSSEAU, Charles  
-“Principes Généraux du Droit International”, T. I, Paris 1944, 975 ps.
- SERENI, Angelo Piero  
-“Le Organizzazioni Internazionali”, Giuffrè, Milán 1959, 325 ps.
- SIDJANSKI, D.  
-“L’originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs”,  
en RGDIP, 1961, ps. 40 y siguientes.
- SOULE, Y. P.  
-“Comparaison entre les dispositions institutionnelles du Traité CECA et du Traité  
CEE”, en Revue du Marché Commun, 1958, ps. 95 a 102 ; y 208 a 216.
- STEIN, E.  
-“The European Parliamentary Assembly, Techniques of Emerging Political  
Control”, en International Organization, vol. XIII, nº 2, Primavera 1959, ps. 233 a  
254.
- UNGERER, W.  
-“Le régime institutionnel des Communautés européennes”, en Sciences Humaines  
et intégration européenne, Leyde 1960, p. 267.

-VITA, E.

-“Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”, en Rivista  
Trimestrale di diritto pubblico, 1960, ps. 25-69.

-VAN DER GOES VAN NATERS,

-“La Portée de l’intégration européenne”, en Limits and Problems of European  
Integration, La Haya 1963, ps. 47 a 55.

-WIGNY, Pierre

-“Un témoignage sur la Communauté des Six”, CECA, Luxemburgo 1957, 121 ps.

-“L’Assemblée Parlementaire dans l’Europe des Six”, CECA, Luxemburgo 1958,  
110 ps.

-WOHLFART, EVERLING CLAESNER und SPRURG

-“Die Europäische Wirtschaftsgomsinschaft Koppentar sum Vertrag”, Berlin,  
Frankfurt, 1960.