

# LA ADQUISICION DE LA CALIDAD DE MIEMBRO EN EL CONSEJO DE EUROPA

por Gregorio GARZON CLARIANA (\*)

## S U M A R I O

INTRODUCCION.—I. REFERENCIA A LOS MIEMBROS ORIGI-  
NARIOS.—II. LAS CONDICIONES DE ADMISION.—III. EL PRO-  
CEDIMIENTO DE ADMISION.—IV. LA ADMISION EN CALIDAD  
DE MIEMBRO ASOCIADO.—V. SITUACIONES ESPECIALES.—  
VI. CONCLUSIONES.

### INTRODUCCION

En uno de los últimos trabajos de su vida fecunda, el profesor Miaja de la Muela observaba que «seguramente, lo que más distingue al Consejo de Europa de otras Organizaciones europeas y extra-europeas es la insistencia de los redactores de su Estatuto en hablar de un "patrimonio común" de sus pueblos» (1). Esta característica, evocada por el maestro hoy desaparecido con la claridad de juicio y de expresión en él habituales, no podía por menos de proyectarse en la propia composición del Consejo.

Los cambios políticos experimentados por algunos Estados europeos desde el decenio de los sesenta (y con mayor frecuencia desde 1974) se han saldado en una apreciable ampliación de la Organización, ocasionando un enriquecimiento de la práctica respecto de la admisión de nuevos Miembros en términos susceptibles de arrojar nueva luz sobre la disciplina de la materia. Pero esta circunstancia no ha gozado de una difusión suficiente, debido al excesivo recato del Consejo de Europa, que carece de un repertorio sistemático de la práctica seguida por sus órganos, y además ha acusado durante mucho tiempo la ausencia de series documentales públicas del Comité de Ministros.

Estas carencias no debieran representar una dificultad insuperable para los estudiosos, pues pueden ser subsanadas en gran parte espigando la información pertinente en la voluminosa documentación de la Asamblea Parlamentaria y en

---

(\*) Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Granada.

(1) MIAJA DE LA MUELA, A.: «Ética y Derecho del Consejo de Europa. Reflexiones y datos en el momento del ingreso de España», RIE, vol. 5 (1978), pp. 9 y ss., p. 11.

el **Annuaire Européen** (2). Sin embargo, lo pacífico de esta labor preparatoria parece haber desalentado a los especialistas, que rara vez se han adentrado por esta vía. Se comprende, así, la presencia en el panorama bibliográfico de errores llamativos hasta en simples cuestiones de hecho, como el de quienes sitúan la admisión de Turquía en un momento posterior al del ingreso de Islandia (3).

La situación descrita parece estar reclamando algo más que esfuerzos reducidos a episodios concretos de admisión (4). Conviene recordar, en este sentido, que los temas relativos a la composición de las Organizaciones Internacionales, independientemente de su interés para el estudio del Derecho de las Organizaciones, ofrecen también elementos de juicio relevantes desde la perspectiva de la subjetividad internacional (5).

## I REFERENCIA A LOS MIEMBROS ORIGINARIOS

Como es habitual en la Organización Internacional, procede distinguir aquí entre Miembros originarios y admisión de nuevos Miembros; pero en el Consejo de Europa la referencia a los primeros permite ganar perspectiva para el análisis de los problemas jurídicos, mucho más numerosos, involucrados en la segunda.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949, «Los Miembros del Consejo de Europa son las Partes que intervienen en el presente Estatuto» (6). Esta cláusula

---

(2) La documentación relevante aparece referenciada en el presente estudio mediante la utilización de las abreviaturas siguientes:

### A) Series documentales de la Asamblea:

Ass. C., Ass. P.: Assemblée Consultative, Assemblée Parlementaire.  
XIX-3.ª: Dix-neuvième session ordinaire, troisième partie.  
TA: Textes adoptés; CR: Compte Rendu  
Docs., t. I: Documents de séance, tome I.  
Doc. 1287: Document 1287.

### B) Otros documentos:

C. de M.: Comité des Ministres  
Règlement Ass.: Règlement de l'Assemblée, ed. de 1980.  
Règlement du C. de M.: Règlement intérieur du Comité des Ministres, 4.ª ed. 1964.  
Règlement des Délégués: Règlement intérieur des réunions des délégués des Ministres, 3.ª ed. 1971.

Por otra parte, el autor desea dejar constancia de las facilidades que ha recibido, para la consulta de documentación, de la Representación Permanente de España en el Consejo de Europa y el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona.

(3) Cfr. VASAK, K.: «Le Conseil de l'Europe», *Juris Classeur de Droit International*, fasc. 155 A, 8 (1964), p. 15; DRAKIDIS, Ph.: «Organisations Européennes», *Encyclopédie Dalloz. Répertoire de Droit International*, t. II, París, 1969, pp. 507 y ss.; p. 508.

(4) Cfr. VIRAL, A.: «Historia de las negociaciones para el ingreso de España en el Consejo de Europa», *RIE*, vol. 5 (1978), pp. 93 y ss.; ZANGHI, C.: «L'ammissione del Liechtenstein al Consiglio d'Europa (una «associazione» mancata?)», *Rivista di Diritto Europeo*, vol. 20 (1980), pp. 240 y ss.).

(4) Cfr. HIGGINS, R.: *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Londres, 1963, pp. 11 y ss.

(6) La cita, como las demás del Estatuto del Consejo de Europa, está tomada de la versión publicada en el *B.O.E.* de 11 de marzo de 1978, pp. 4840 y ss.

suele interpretarse como una referencia a los Miembros originarios, lo que supone que el término «Partes» se considera equivalente a «Estados signatarios» (7), sentido que no es, cuando menos, el actual. En efecto, si por «parte» se entiende «un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor» (8), entonces también los Estados admitidos son «Partes» en el Estatuto, cuyo artículo 2, en consecuencia, habría de construirse como la expresión de la relación genérica existente entre la condición de Miembro y la calidad de Parte en el tratado constitutivo, y no como una acotación de los Miembros reputados originarios.

Esta delimitación encuentra, en realidad, un fundamento menos problemático en las «disposiciones finales» del Estatuto. El artículo 42, al referirse a la ratificación, implica necesariamente el reconocimiento de una categoría de Miembros —los Estados signatarios— cuyo ingreso se hace depender de un procedimiento (el depósito de un instrumento de ratificación) claramente diferenciado del requerido para la admisión, y que además podía haber coexistido con éste tras la entrada en vigor del Estatuto, ya que su utilización no quedaba limitada en el tiempo, si bien esta eventualidad no se materializaría en la realidad.

Los Estados signatarios aparecen identificados en el preámbulo, que sigue así una práctica extendida: son concretamente Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. De este grupo de diez Estados, la mitad (Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido) merecen la calificación de **promotores**, ya que impulsaron la creación del Consejo; los cinco restantes fueron invitados a participar en la Conferencia del Palacio de San Jaime cuando ya se había llegado a un acuerdo de principio. Este mecanismo de la invitación, si bien no es infrecuente en la historia del nacimiento de las Organizaciones internacionales, resulta destacable aquí por cuanto ha dejado su huella en el procedimiento estatutario para la admisión de nuevos Miembros (9).

La composición de este núcleo inicial de Miembros es característica en cuanto a la homogeneidad de sus regímenes políticos. Es destacable, en este sentido, la ausencia del Portugal de Salazar, que se convertiría, en cambio, en parte originaria del Tratado del Atlántico Norte.

Siguiendo una regla bien conocida, los Miembros originarios no disfrutaban en el Consejo de Europa de un trato privilegiado. Con todo, el hecho de que el número de representantes en la Asamblea Consultiva sea distinto de un Miembro a otro y de que el reparto de los puestos entre los originarios se hiciera directamente en el artículo 26 del Estatuto supone que esta distribución había sido previamente negociada, lo que no sucede, al menos formalmente, en el caso de los Miembros admitidos. También implica que los reajustes en el número de puestos de los Miembros originarios han de seguir un procedimiento de enmien-

(7) Cf., e.g., *Manual of the Council of Europe. Structure, Functions and Achievements*, by a Group of Officials of the Secretariat, Londres y South Hackensack (N.J.), 1970, p. 13.

(8) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, artículo 2, párrafo 1, letra g).

(9) Vid. *Infra*, sub III, c); además, DUCLOS, P.: *Le Conseil de l'Europe*, 3.<sup>a</sup> ed. actualizada por T. Hamoniaux, París, 1970, p. 34.

da del artículo 26, lo que ha tenido consecuencias en la admisión de nuevos Miembros, como se verá más adelante.

## II. LAS CONDICIONES DE ADMISION

La adquisición de la calidad de Miembro (de pleno derecho) por vía de admisión aparece contemplada por el artículo 4, cuya primera parte dispone lo siguiente:

«Cualquier Estado europeo, considerado capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3; y que tenga voluntad de hacerlo, podrá ser invitado por el Comité de Ministros a convertirse en Miembro del Consejo de Europa.»

Este precepto permite señalar cuatro condiciones de fondo: a) la soberanía; b) la pertenencia a Europa; c) la **capacidad** de conformarse a las disposiciones del artículo 3; y d) la **voluntad** de conformarse a las disposiciones del artículo 3.

### A) LA SOBERANIA

La primera condición expresa que la categoría de Miembros de pleno derecho está reservada a los **sólos Estados**, en el sentido más habitual del término. Según un relevante sector doctrinal, esta condición ha recibido una interpretación «bastante estricta», puesta de manifiesto por la falta de invitaciones a los Principados de Liechtenstein y de Mónaco y a la República de San Marino, así como por la actitud inicial del Consejo frente a la República Federal de Alemania (10).

A la vista de esta tesis, cabe preguntarse si el ingreso de Liechtenstein en 1978 ha supuesto una evolución o una inflexión de la práctica o bien se ha limitado a poner al descubierto la debilidad de esta línea argumental. En realidad, la ausencia de invitaciones a los Estados exigüos hasta ese año sólo hubiese resultado significativa a condición de que, en el plano del procedimiento, este género de invitaciones se cursara por la sola iniciativa del Comité de Ministros (lo que es inexacto) o si el Comité hubiera desatendido alguna solicitud de admisión, lo cual no se aduce.

Con todo, es cierto que el atributo de la soberanía ocupa un lugar entre las condiciones de admisión: lo avala la propia economía del Estatuto, con su dualidad entre Miembros **optimo jure** y Miembros asociados, y también la práctica seguida respecto del caso de la República Federal y —aunque parezca paradójico— del mismo ingreso de Liechtenstein, como habrá ocasión de comprobar.

(10) Cfr. KISS, A.-C.: «L'admission des Etats comme membres du Conseil de l'Europe», *Annuaire Français de Droit international*, 1965, pp. 694 y ss.; pp. 696-697.

## B) LA PERTENENCIA A EUROPA

Esta condición plantea el problema de la determinación del concepto de Europa retenido por el Estatuto. Como ha sido observado, la práctica se ha decantado hacia una noción histórica más que rigurosamente geográfica, al haberse producido la admisión de Chipre, Islandia y Turquía (11). Pero no es fácil extraer ulteriores conclusiones, ya que no consta que se hayan producido (y rechazado) peticiones de admisión de Estados netamente extraeuropeos desde el punto de vista geográfico. Con todo, este mismo dato resulta significativo, en especial a la luz de las relaciones tradicionalmente cordiales entre Israel y el Consejo de Europa.

## C) LA CAPACIDAD DE CONFORMARSE A LAS DISPOSICIONES DEL ARTICULO 3 DEL ESTATUTO

La tercera condición de admisión remite al artículo 3 del Estatuto, que dispone textualmente:

«Cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero.»

Este precepto contiene, pues, una nueva remisión, esta vez al Capítulo Primero, donde el artículo 1, letra a), enuncia como finalidad del Consejo de Europa la de «realizar una unión más estrecha entre sus Miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social».

La práctica es inequívoca en el sentido de que esta «capacidad» se configura como una aptitud de hecho, de modo que la presencia de limitaciones jurídicas a la libertad de obrar no constituye, por sí misma, un impedimento para la admisión, sino sólo un indicio relevante en orden a apreciar el conjunto de las circunstancias que concurren en el Estado interesado.

En 1950, el Comité de Ministros consideró «premature» pronunciarse sobre el ingreso de Austria —a la sazón bajo ocupación militar extranjera— invocando «consideraciones de política general» (12). La Asamblea Consultiva expresó en-

---

(11) Sobre la admisión de Islandia y Turquía, Cpr. C. de M., Résolution (49)1, de 8 de agosto de 1949; para la de Chipre, vid. Ass. C., XIII-1.º: Docs. T. II, Doc. 1287, CR T. I, p. 17; C. de M., Résolution 61 (14) [recogida en Ass. C., XIII-2.º, Doc. 1320]; *Annuaire Européen*, 1961, p. 242.

(12) *Rapport du Comité des Ministres*, reproducido en: Ass. C., II (1950), Docs. t. II, p. 585.

tonces su «deseo» de que el Comité invitara a Austria «en la primera ocasión que estimase oportuna» (13); deseo que no fue atendido hasta el año 1956, una vez formalizada la situación en el país (14). La neutralidad constitucional de Austria no fue por otra parte, pues, obstáculo para la admisión, como tampoco lo sería la neutralización internacional de Suiza para su ingreso años más tarde (15).

El caso límite es, probablemente, el de aquellos entes que reciben tradicionalmente la denominación doctrinal de «Estados exiguos». En este extremo, el criterio de los órganos del Consejo se ha visto quizá influido por ciertos acontecimientos exteriores, como la evolución del tema de los «micro-Estados» en las Naciones Unidas o la participación de los europeos (salvo Andorra) en la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa.

En esta dirección adquiere singular relieve el dictamen favorable que emitió la Asamblea Parlamentaria a propósito de la entrada del Principado de Liechtenstein. La cuestión no se planteó como relativa a la calidad estatal, pues este aspecto quedaba zanjado con la afirmación de que el pequeño Principado es «un Estado independiente y soberano». El problema era de idoneidad, y así la Asamblea consideró la circunstancia de que Liechtenstein había «confiado el ejercicio de ciertas prerrogativas de soberanía a un Estado vecino, en el marco de tratados internacionales negociados libremente»; y tomó nota del propósito del Principado de «ejercer sus derechos y deberes de Estado miembro de una forma compatible con sus dimensiones» (16). La decisión final no hizo, pues, abstracción de las peculiaridades del caso, confiriéndole un valor de precedente que ha despertado interés en un Estado europeo que, significativamente, tiene enclavado en su territorio a otro de los «Estados exiguos» (17).

### D) LA VOLUNTAD DE CONFORMARSE A LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 3

El Estatuto no se limita a exigir la **capacidad** de conformarse a lo dispuesto en el artículo 3; es preciso, además, que el Estado tenga la **voluntad** de hacerlo. Tal condición redundante, ciertamente, en un gran margen de apreciación de los órganos del Consejo. Así, la política de neutralidad suiza no fue estimada, en su momento, como incompatible con la voluntad de colaborar «sincera y activamente» para conseguir «una unión más estrecha» entre los Miembros del Consejo,

(13) Ass. C., Résolution 9 (11 de diciembre de 1951), en Ass. C., III. *Recommandations au Comité des Ministres et Résolutions*, p. 157.

(14) Para la admisión de Austria, véase C. de M., Res. (56) 4 (apud KISS. *ob. cit.*, p. 700); Ass. C., VIII - 1.ª, CR, t. I, p. 27; *Annuaire Européen*, 1956, p. 298.

(15) Sobre el ingreso de Suiza vid. Ass. C., XIV - 3, Docs. t. VIII. Doc. 1540, p. 2; C. de M., Résolution (62) 42, de 17 de diciembre de 1962, *Annuaire Européen*, 1962, t. I, p. 630; Ass. C., XV-1.ª, CR t. I, pp. 3, 4 y 6.

(16) Para el ingreso de Liechtenstein, véase C. de M., Résolution (78) 23 (em Ass. C., XXX-1.ª, Docs. vol. I, Doc. 4139); Ass. P., Avis núm. 90, TA XXX-2.ª; C. de M., Résolution (78) 48; Ass. C. XXX-3.ª, CR t. III, p. 726.

(17) Es elocuente en este sentido la pronta aparición de la obra citada de C. ZANGHI.

a pesar de que, pocos años antes, hubiera sido valorada como un obstáculo para la cooperación política a nivel regional por un conocido especialista (18).

Ahora bien, existen algunos indicios que pueden contribuir a que se forme un juicio favorable sobre la buena disposición del Estado solicitante. Cabe pensar, por ejemplo, en la participación de parlamentarios en los trabajos de la Asamblea a título de observadores, o en ciertas declaraciones de intención incorporadas en la propia petición o manifestadas en el curso del procedimiento de admisión, especialmente si se refieren al propósito de corregir aspectos negativos del propio Derecho interno o al de llegar a ser Parte en breve plazo del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Es significativo que Liechtenstein manifestara su intención de hacer todo lo posible por conceder, a la mayor brevedad, el derecho de sufragio a las mujeres, y aún más teniendo en cuenta que esta manifestación se vería recogida en la Resolución del Comité de Ministros decidiendo invitarle al ingreso (19). Tampoco es fortuito que el Principado firmara el Convenio Europeo el mismo día que depositaba su instrumento de adhesión al Estatuto, como antes lo habían hecho Portugal y España. Esta circunstancia responde, por el contrario, a declaraciones previas encaminadas a reforzar la propia credibilidad ante el Consejo de Europa.

Es evidente que la suma de la «capacidad» y de la «voluntad» de asumir unos compromisos no equivale al cumplimiento efectivo de éstos. No ha faltado quien dedujese de esta obviedad una dilución de las obligaciones de los Miembros, que quedaría corroborada por el empleo del término «principio» en el artículo 3, interpretado, desde esta perspectiva, como una deliberada falta de precisión en el lenguaje (20).

Esta tesis acomodaticia supone una confusión entre las condiciones de admisión y las obligaciones de los Miembros, así como una inversión de los términos del problema. Una vez admitido en el seno de la Organización, el Estado queda **ipso facto** vinculado por las obligaciones del Estatuto, del que se ha convertido en Parte. La conducta del nuevo **Miembro** pasa a ser contemplada por el artículo 3 de forma directa y no por mediación de las condiciones de admisión, que por hipótesis se dirigen a los **Estados no Miembros**. El artículo 4 lleva ciertas obligaciones de los Miembros al régimen de la admisión; ningún precepto permite hacer el viaje en dirección contraria.

Lo anterior sería escasamente relevante si las obligaciones derivadas del artículo 3 fuesen tan vagas o laxas como se ha pretendido. Pero no es así. Al manifestar que «cada uno de los Miembros ... reconoce el principio del imperio del derecho y el principio» del disfrute de los derechos humanos, este precepto no se limita a imponer un reconocimiento del principio o un simple deber de

(18) Cfr. BINDSCHIEDLER, R. L.: «La Suisse et l'intégration de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. 4 (1958), pp. 193 y ss.; pp. 206-207.

(19) «Le Comité des Ministres... ayant pris note de l'intention du Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein de ne ménager aucun effort et d'utiliser toutes les possibilités qui lui sont offertes pour introduire au Liechtenstein le plus rapidement possible le droit de vote des femmes...», C. de M., Résolution (78) 48.

(20) Cfr. KISS, *ob. cit.*, pp. 697-698.

reconocimiento, por así decir protocolario, de estos principios. En el artículo 3 se expresa la consagración convencional de unos conceptos que sintetizan un amplio conjunto de reglas y de obligaciones. La calificación como «principios» de tales conceptos, sobre corroborar su carácter comprensivo, permite estimarlos comprendidos en el «patrimonio común» de los Miembros del Consejo a que alude el artículo 1, lo que no contribuye, ciertamente, a disminuir su trascendencia jurídica.

#### E) EL CARACTER LIMITATIVO DE LAS CONDICIONES DE ADMISION Y LA RELEVANCIA DEL REGIMEN DEMOCRATICO

Las condiciones de admisión derivadas del artículo 4 deben considerarse como las únicas exigibles, en especial si se tiene en cuenta el estrecho paralelismo entre la estructura general de esta disposición y la correspondiente de la Carta de las Naciones Unidas, así como la jurisprudencia sentada respecto de esta última (21). Ahora bien, es notorio que en el Consejo «sólo pueden ser miembros los países de régimen democrático» (22). Requisito que debió resultar enojoso en algunos ambientes de la España de los años cincuenta, a juzgar por la propuesta de «continentalizar el Consejo de Europa» o el reproche de ser éste «uno de los organismos internacionales en los que se aplica de modo más deliberado un criterio de discriminación política para la selección de miembros» (23).

Esta circunstancia, lejos de redundar en una exigencia adicional, ha sido presentada como un corolario de las condiciones establecidas en el tratado constitutivo. Concretamente, se ha visto en ella una consecuencia del «requisito de que los Miembros han de aceptar el imperio del derecho y asegurar el disfrute de los derechos humanos», en conexión con el derecho a celebrar elecciones reconocido por el Protocolo adicional al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (artículo 3) (24).

Conviene reconocer que, en este argumento, la conclusión no se sigue de las premisas. Reducida la significación de las elecciones libres a uno de los derechos humanos, habría que contentarse con la «capacidad» y la «voluntad» de celebrarlas del Estado candidato; dicho de otro modo, la falta de elecciones previas no sería obstáculo para la admisión. La ceguera ante este resultado (que, en vez de fundamentar la práctica de la Organización, conduce fatalmente a reputarla *contra statutum*) puede explicarse en función de esa «propensión a "pola-

---

(21) Cfr. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE: *Admission d'un Etat aux Nations Unies (Charte, art. 4)*, avis consultatif: C.I.J. Recueil, 1948, p. 57.

(22) Cfr. «Le rôle futur du Conseil de l'Europe. Rapport du "Groupe des Six", présenté au Comité des Ministres le 31 octobre 1973», *Notes et Etudes Documentaires*, n.º 4080, 15 avril 1974, pp. 45 y ss.

(23) SIERRA NAVA, J. M.: *El Consejo de Europa*, Madrid, 1957, p. 55; FERNANDEZ DE LA MORA, G.: Prólogo a esta obra, p. XVI.

(24) Véase ROBERTSON, A. H.: *The Council of Europe, its Structure, Functions and Achievements*, 2.ª ed., Londres, 1961, p. 16; también *Manual of the Council of Europe*, cit., p. 13.



rizar" el Consejo en torno a los derechos humanos» tan lúcidamente denunciada entre nosotros (25), y que exhibe aquí un flanco altamente vulnerable.

Parece más plausible considerar al régimen democrático como un «elemento de hecho que, razonablemente y de buena fe, puede ser reconducido a las condiciones» previstas en el artículo 4: se trataría, entonces, de un «elemento político pertinente» para hacer verosímil la disponibilidad del Estado en orden a la observancia del conjunto de las disposiciones del artículo 3 (26).

Esta óptica permite explicar la práctica efectivamente seguida en materia de admisión, que ni se ha contentado con la sola celebración de elecciones libres, ni ha llegado hasta aguardar la completa edificación de un régimen democrático. La existencia de parlamentarios electos se ha revelado una condición *sine qua non*, en cuanto que es la clave para la participación en las tareas de la Asamblea, y no por estricta consideración al derecho de voto como derecho humano: de ahí que haya sido posible admitir a Liechtenstein en un momento en el que las mujeres carecían de derecho al sufragio. En la misma línea, la vigencia de una Constitución democrática puede ser juzgada como un elemento dispensable o, por el contrario, insuficiente, en función de una valoración flexible y *per casu* de la situación política real en el Estado interesado, como lo atestigua el ingreso de España en 1977 (27).

### III. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISION

El artículo 4, tras indicar las características que debe reunir un Estado para tener acceso al Consejo de Europa, prosigue señalando que el Estado en que concurren «podrá ser invitado por el Comité de Ministros a convertirse en Miembro del Consejo de Europa, en cuyo caso «tendrá la calidad de Miembro tan pronto como se remita un instrumento de adhesión... en su nombre al secretario general».

Los redactores del Estatuto contemplaron, pues, un iter procesal muy sumario, analizable en una oferta del Comité de Ministros y su aceptación por el Estado destinatario. La admisión podía consumarse de forma casi inmediata, salvo complicaciones derivadas de las disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados; así, Grecia y Turquía se convirtieron en Miembros al día siguiente de haberse producido la correspondiente invitación.

La práctica ulterior ha sacrificado esta inusual agilidad en beneficio de la participación de la Asamblea, adicionando un trámite de consulta que ha introducido una solución de continuidad en la intervención del Comité (27 bis).

---

(25) AGUILAR NAVARRO, M.: «El Consejo de Europa contemplado por un parlamentario español», RIE, vol. 5 (1978), pp. 35 y ss.; p. 42, correspondiente al epígrafe III. «El Consejo de Europa y la forma democrática».

(26) Las citas son del Tribunal Internacional de Justicia, *ubi supra*, p. 43.

(27) Sobre la admisión de España, cfr. Ass. P., Recommendation 820 (en TA XXIX-2.ª); C. de M., Résolution (77) 32 (referencia en Ass. P., XXIX-3.ª, Docs. vol. VI. Doc. 4087, p. 5); RIE, vol. 5 (1978), pp. 383-386.

(27 bis) Se ha distinguido doctrinalmente entre sistema de «invitación» y procedimiento de admisión (cfr. GONZALEZ CAMPOS, J. D.: *La admisión de Estados en las organizaciones internacionales*, Madrid, 1965, pp. 4 y 11). En el Consejo de Europa, la evolución de la práctica presenta hoy la invitación como una modalidad de admisión.

A) LA FASE INICIAL

El Estatuto de Londres prescinde del requisito de la presentación de una candidatura formal por parte del Estado interesado. El procedimiento se incoa **ex officio**, lo que explica el interés manifestado por la Asamblea en 1949 en el sentido de que el Comité de Ministros se ocupara activamente de la admisión de nuevos Miembros (28).

La iniciativa corresponde a los Estados Miembros del Consejo; según el Reglamento interior del Comité de Ministros, «el procedimiento de admisión sólo puede comenzar por iniciativa de uno de los representantes y tras la inscripción de la cuestión en el orden del día de la reunión en curso o de la próxima» (29).

Esta iniciativa acostumbra a ir precedida del «deseo expresado» por el Estado interesado, cuya mención se ha convertido en ritual en las resoluciones de admisión (30). No obstante, las previsiones del Estatuto han permitido una flexibilidad mucho mayor que en las Organizaciones donde rige un sistema de candidatura formal. En el caso de Portugal, el Comité se pronunció en favor de la admisión, dejando en suspenso la ejecución de su acuerdo hasta tanto no recibiera una petición de ingreso del Gobierno de Lisboa; en la admisión de España, la Asamblea Parlamentaria se adelantó a la solicitud del Estado (31).

La iniciativa necesita para prosperar de la aprobación del Comité de Ministros, que lleva necesariamente aparejado un juicio inicial favorable al Estado petionario (32). Pero la interposición de la consulta a la Asamblea convierte este acuerdo en una simple decisión de procedimiento, distinta material y jurídicamente de la resolución final de invitación. Esa decisión, cuya existencia independiente no siempre ha sido advertida con claridad por la doctrina (33), parece requerir para producirse la mayoría prevista en el artículo 20 letra d) del Estatuto, menos cualificada que la que se aplica a la invitación, en virtud de la letra c) del mismo artículo.

Esta rebaja carece, sin embargo, de trascendencia en la hipótesis de que el Comité examine la cuestión a nivel de Delegados de los Ministros, habida cuenta de que la reglamentación aplicable exige la unanimidad de los Delegados que participen en la votación y la mayoría de los Delegados con derecho a voto, entre otras, en las «decisiones relativas a la admisión de nuevos miembros» (34).

La decisión del Comité tiene por objeto consultar a la Asamblea Parlamentaria sobre la admisión y los aspectos relacionados (representación en la Asamblea,

(28) Ass. C. Recommendation 7 (1949): **Admission de nouveaux Membres et Membres associés**, en Ass. C.: I. TA, p. 12.

(29) Règlement du C. M., art. 25, letra a).

(29) Véase la Resolución (65) 10 sobre el ingreso de Malta, de 6 de marzo de 1965 (en **Annual-  
re Européen**, 1965, pp. 385-386), que refleja una fase intermedia en esta evolución.

(31) Sobre la admisión de Portugal, vid. Ass. P., Dics 1976-77, t. IV, Doc. 3822; Avis núm. 78, TA XXVIII-2.º; CM Résolution (76) 37; Ass. P. XXVIII-2.º, CR t. II, pp. 601-603.

Para las extraordinarias circunstancias que rodearon el ingreso de España cfr. A. VIÑAL, **ob. cit.** en la nota 4; G. GARZÓN y G. ALBIOL, en **RIE**, vol. 5 (1978), pp. 119 a 122.

(32) Esto ha sido subrayado por KISS, **ob. cit.**, p. 702.

(33) Cfr. e.g., CASTRENS, K.: **Das Recht des Europarats**, Berlín, 1956, pp. 54-55.

(34) **Règlement des Délégués**, art. 9, letra f).

fijación de cuota). La práctica ha ido evolucionando desde la consulta sobre sugerencias concretas hasta la simple indicación de las cuestiones sometidas a dictamen.

## B) EL DICTAMEN DE LA ASAMBLEA

La participación de la Asamblea en el procedimiento no deriva del tratado constitutivo, sino que proviene de una práctica paraestatutaria. El Comité de Ministros gusta de recordar que la consulta a la Asamblea se efectúa «de conformidad con las disposiciones de la Resolución estatutaria (51)30» (35), dando pie al equívoco de que en esta Resolución se cifra el origen y la fundamentación de un cambio en el procedimiento.

El tenor de la Resolución (51)30, aprobada por el Comité en mayo de 1951, es el siguiente.

«El Comité de Ministros,

Vistas las propuestas formuladas por la Asamblea Consultiva para la revisión del Estatuto del Consejo de Europa;

Considerando que las medidas abajo mencionadas no son incompatibles con el Estatuto actual;

Declara su intención de poner en práctica las disposiciones siguientes:

### **Admisión de nuevos Miembros**

El Comité de Ministros, antes de invitar a un Estado a ser Miembro o Miembro asociado del Consejo de Europa, conforme a las disposiciones de los artículos 4 y 5 del Estatuto, o de invitar a un Miembro del Consejo de Europa a retirarse, conforme a las disposiciones del artículo 8 consultará primero a la Asamblea Consultiva, conforme a la práctica actualmente seguida» (36).

Este texto apunta, pues, a la continuidad de una práctica preexistente, como solución de compromiso para satisfacer unas aspiraciones de la Asamblea Consultiva.

Los antecedentes de la cuestión se remontan al inicio de los trabajos de la Asamblea, cuya primera Recomendación propugnaba ya una enmienda del artículo 4 del Estatuto, con objeto de agregarle una referencia a «la aprobación de la Asamblea Consultiva decidiendo por mayoría simple» (37). En su respuesta, el Comité se reservó la decisión, posiblemente por entender prematura cualquier

(35) Cfr., por ejemplo, la Resolución (76) 37 Invitando a Portugal a convertirse en Miembro del Consejo, en *Anuario Europeo*, 1976, p. 291.

(36) Traducción de GARCIA ARIAS, L.: *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1968, pp. 241-242.

(37) Recommendation 1 (1949): *Admission de nouveaux Membres*, en Ass. C., TA, I, p. 5. Véase además: Recommendation 5 (1949): *Amandements aux articles 41, 24, 29, 31, 34 du Statut entraînés par les Recommendations 1 à 5*, *Ibid.*, pp. 10-11.

modificación del tratado constitutivo; al propio tiempo, se declaró dispuesto a «solicitar el dictamen» de la Comisión Permanente de la Asamblea (38).

Esta concesión no satisfizo a los parlamentarios, por cuanto suponía otorgar a una Comisión (la Permanente) «privilegios rehusados a la Asamblea» (39). De ahí que reiteraran en 1950 su pretensión inicial (40), que al año siguiente quedaría englobada en la reivindicación «de un nuevo Estatuto del Consejo de Europa» (41). Pero esta línea maximalista no llevó a descuidar la consolidación de la posición adquirida, y la Comisión Permanente atendió las consultas del Comité de Ministros en las tres admisiones efectuadas entre la declaración del Comité y la adopción por éste de la Resolución estatutaria (42).

Cabe, pues, preguntarse por la contribución real de esta Resolución a la práctica del Consejo. La respuesta no es sencilla, al depender de la interpretación de un texto ambiguo. Cuando la Resolución alude a la consulta «a la Asamblea Consultiva, conforme a la práctica actualmente seguida», ¿se refiere sin más a la práctica de consultar a la Asamblea o se está remitiendo, más precisamente, a la práctica de canalizar la consulta a través de la Comisión Permanente?

En cualquier caso, la vía de la resolución de la consulta por el pleno de la Asamblea ha acabado por prevalecer, aunque no de un modo inmediato o exento de vacilaciones, en función presumiblemente de consideraciones de urgencia (43).

La naturaleza jurídica de la Resolución (51)30 ofrece pocas dudas, tanto por presentarse como un sucedáneo de la revisión del Estatuto como por haber sido aprobada al margen de los procedimientos de enmienda. La doctrina interesada en la cuestión ha señalado que la Resolución sólo vincula jurídicamente al Comité de Ministros, «en tanto no considere oportuno abrogarla o modificarla» (44). **A fortiori**, la Asamblea puede desatender la consulta que se le dirija o evitar el pronunciarse sobre el fondo, aplazando su decisión o subordinándola a la producción de determinados acontecimientos (45).

La práctica de consultar al pleno de la Asamblea ha facilitado la redacción de dictámenes amplios y razonados sobre las cuestiones objeto de examen, donde se plasman además las eventuales declaraciones de intención de los Estados solicitantes y los deseos de reforma de la Asamblea sobre puntos concretos, en vivo contraste con las sucintas respuestas de la etapa anterior. Como todos los

(38) *Rapport du Comité des Ministres*, en *Ass. C., session ordinaire 1950*, Docs., t. II, p. 559.

(39) Cfr. *Rapport de la Commission des Affaires Générales*, en *Ass. C., session ordinaire 1950*, Docs., t. II, p. 43.

(40) *Recommandation 51 (1950) tendant à amender les articles 23, 4, 5 du Statut*, en *Ass. C., Recueil des recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée Consultive lors de sa deuxième session (première partie-Août 1950)*.

(41) *Recommandation 23 (1951) tendant à l'adoption d'un nouveau Statut du Conseil de l'Europe*, en *Ass. C. III-2.*, *Recommandations au Comité des Ministres et Résolutions*.

(42) Se trata de la entrada de la República Federal y del Sarre como Miembros asociados y de la ulterior adquisición por la primera de la calidad de Miembro de pleno derecho, sobre lo cual vid. *Infra*, sub, IV, B y V, A).

(43) En apoyo de que la urgencia parece ser el móvil para estas ocasionales desviaciones de la práctica habitual, vid. *Infra*, sub, V, A).

(44) KISS, Ch.-A.: «Les actes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe», *Annuaire Français de Droit International*, 1960, pp. 755 y ss.; p. 768.

(45) Para un supuesto real, vid. *Infra*, sub, V, A).

dictámenes, éstos necesitan de una mayoría de los dos tercios de los sufragios emitidos, que comprenda como mínimo al tercio de los representantes (46).

Los efectos jurídicos del juicio de la Asamblea son los propios de una consulta no vinculante, bien distantes de esa aprobación preceptiva tan anhelada en los primeros años del Consejo. En los hechos, es improbable que el Comité de Ministros se aparte sensiblemente del dictamen parlamentario, especialmente en la cuestión principal de la admisión o no de un nuevo Miembro. La Asamblea dispone, además, de un instrumento de presión indirecta, puesto que su consentimiento es indispensable para enmendar el artículo 26 del Estatuto, referente al número de representantes de los Miembros del Consejo (47).

### C) LA INVITACION DEL COMITE DE MINISTROS

La formación de la voluntad de la Organización concluye con una nueva intervención del Comité de Ministros, a quien corresponde la decisión final sobre la regularidad y la conveniencia de admitir al Estado como nuevo Miembro. Es ésta una competencia discrecional, como no ha dejado de advertirlo la doctrina más atenta (48). En efecto, el artículo 4 del Estatuto indica que el Estado que reuna las condiciones precisas «podrá» ser invitado por el Comité a entrar en el Consejo de Europa. Esta cautela permite soslayar contingencias embarazosas, ya para la Organización, ya para el Estado en cuestión. Piénsese, como ejemplo, en la posición de Finlandia, dotada de un régimen democrático pero impedida de ingreso en el Consejo por su neutralidad hacia la Unión Soviética, según ha sido certeramente señalado (49).

En la economía del Estatuto, la invitación del Comité de Ministros constituía el centro de gravedad de la actividad institucional para la entrada de nuevos Miembros. La participación posterior de la Asamblea en el procedimiento ha desplazado la decisión política fundamental a la fase inicial del curso del proceso, relegando la invitación al papel de un beneplácito ritual. Aun así, este momento recobra su importancia originaria cuando —como en la admisión de España— se producen alteraciones en el orden habitual de las distintas fases, de modo que la Asamblea, desbordando su función consultiva, se convierte en los hechos en el auténtico motor de la admisión. Se trata, claro es, de un supuesto excepcional (50).

---

(46) Règlement Ass., art. 36. Esta regla no coincide con la que proponía la Asamblea en sus reivindicaciones de los años 1949-1951.

(47) Cfr. Estatuto, art. 41, letra d). Sobre este procedimiento, que ha sido utilizado en varias ocasiones, véase FOIS, P.: «Gli emendamenti allo Statuto del Consiglio d'Europa», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 41 (1958), pp. 414 y ss., donde se analiza como una contrapartida por la inclusión en el Estatuto de materias que podrían haber sido objeto del Reglamento de la Asamblea.

(48) Cfr. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, t. II, 3.ª ed., Madrid, 1961, p. 259.

(49) Cfr. MEDINA, M.: *Las organizaciones internacionales*, 2.ª ed., Madrid, 1979, p. 136.

(50) Para las circunstancias que llevaron a la Asamblea a asumir este inusitado protagonismo en favor de España, véase la bibliografía citada en la nota 31.

La invitación no está reservada a las reuniones del Comité a nivel de Ministros, sino que puede acordarse también por los Delegados de los Ministros (51), como lo corrobora la práctica (52). En esta hipótesis, las normas de funcionamiento de las reuniones de Delegados se subrogan en el lugar de la mayoría específicamente prevista por el artículo 20, letra c) del Estatuto (dos tercios de los representantes con derecho a participar en las sesiones del Comité) (53). Este desplazamiento de la regla estatutaria queda enervado si alguno de los Delegados estima que, en razón de la importancia política del caso, éste debe ser resuelto en una reunión a nivel ministerial (54); eventualidad improbable a menos que haya mediado un cambio de circunstancias desde el pronunciamiento inicial del Comité.

La doctrina se ha hecho cuestión de la mayoría exigible para que recaiga una decisión válida sobre el número de representantes en la Asamblea de que dispondrá el nuevo Miembro y sobre su contribución financiera (55). El problema surge al estar ambos aspectos contemplados por el artículo 6 y no por el 4 del Estatuto, y por ende fuera del alcance de la letra c) del artículo 20; pero es de escasa trascendencia práctica debido a las consideraciones que acaban de exponerse.

El acuerdo de invitación asume la forma habitual de una Resolución. Cuando el Comité decide invitar a más de un Estado, es factible que lo haga a través de una Resolución única. Esta posibilidad sólo se ha materializado una vez, en la Resolución (49)1, invitando a Grecia, Islandia y Turquía.

El contenido de estas Resoluciones es en la actualidad relativamente amplio. En la parte expositiva se deja constancia del deseo expresado por el Estado de ingresar en el Consejo, de las declaraciones de intención que haya podido efectuar y del dictamen de la Asamblea, así como de la concurrencia de las condiciones previstas estatutariamente. La parte dispositiva comprende la decisión principal de invitar al aspirante «a convertirse en Miembro del Consejo de Europa y a adherirse al Estatuto», junto con las accesorias sobre el número de puestos en la Asamblea y la contribución financiera y el encargo al Secretario general de que tome las medidas pertinentes en orden a la aplicación de la Resolución. La contribución financiera, por su composición compleja, se establece por remisión a un anejo detallado, al menos en la práctica reciente (56).

En cuanto a los efectos de la Resolución, no hay que insistir en que ésta deja en libertad al Estado destinatario. Cabría plantearse, en cambio, si la Resolución es o no revocable mientras no se produzca la aceptación del Estado; la práctica no brinda aquí ningún auxilio. Otra disyuntiva concebible es la que hace referencia a la posibilidad de subordinar la invitación a condición suspensiva o a término. La práctica parece contraria especialmente si se recuerda el episodio de

(51) Cfr. La habilitación general en el artículo 2, párrafo 1 del *Règlement des Délégués*.

(52) Cfr., e.g., La Resolución 77 (32) sobre la invitación a España, aprobada en la reunión núm. 276 de los Delegados de los Ministros.

(53) Para la identificación de la norma aplicable vid. *supra*, nota 34 y texto relacionado.

(54) *Règlement des Délégués*, artículo 2, párrafo 3.

(55) Cfr. KISS: «L'admission des Etats...», cit., p. 704.

(56) Cfr. e.g. La Resolución (76) 37 invitando a Portugal, ubi *supra*, nota 35.

la ausencia de derecho de voto en las mujeres de Liechtenstein, donde el Comité se contentó con tomar nota de la buena disposición del Gobierno para remediarla (57).

#### D) LA ACEPTACION DEL ESTADO INTERESADO

Con la comunicación por el Secretario general de la invitación del Comité de Ministros, se abre al Estado aspirante la puerta grande de la participación como miembro de pleno derecho. La entrada le será franqueada en cuanto remita su Instrumento de adhesión al Estatuto.

El momento de la entrega puede hacerse esperar en función de la participación del Parlamento del Estado en la formación interna del consentimiento, de la agilidad del Ejecutivo para su manifestación o de otras circunstancias. La práctica ha conocido variaciones sensibles en cuanto a la duración del período transcurrido entre la invitación y su aceptación, que excepcionalmente se ha limitado a unas horas o unas fechas, pero supera los cuatro meses en el caso de Suiza.

De acuerdo con el artículo 4 del Estatuto, el depósito del instrumento debe hacerse cerca del Secretario general del Consejo de Europa. En la práctica, éste extiende con el representante del Estado un acta de depósito que deja constancia de que éste se ha efectuado (58). Este acto ha ido acompañado de la firma del Convenio de salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en la práctica más reciente, pero esta coincidencia ni es preceptiva ni se ha producido siempre (59).

#### IV. LA ADMISION EN CALIDAD DE MIEMBRO ASOCIADO

Junto a la calidad de Miembro de pleno derecho, el Estatuto conoce la de miembro asociado. En comparación con la primera categoría, esta última lleva aparejada una restricción significativa, ya que en virtud del artículo 5 «los Miembros asociados únicamente tendrán derecho a estar representados en la Asamblea Consultiva», es decir, carecerán de representación en el Comité de Ministros (60). Los Miembros asociados corresponden, pues, a la categoría doctrinal de los llamados «Miembros parciales» (61), si bien la práctica de alentar la pre-

---

(57) El texto pertinente aparece reproducido *supra*, nota 19. Véase, sin embargo, la práctica divergente *infra*, IV. D).

(58) El acta de depósito del Instrumento de adhesión de España aparece reproducida en la RIE, vol. 5 (1978), p. 385.

(59) La coincidencia surge a partir del caso de Portugal. Con anterioridad no se había producido, hasta el punto de que Suiza dejó transcurrir casi diez años antes de la firma del Convenio: Cfr. Council of Europe: **European Convention on Human Rights. Collected Texts**, Estrasburgo, 1978, página 115.

(60) Estatuto, artículo 5, letra b): «El término "Miembro" empleado en el presente Estatuto se refiere también a los Miembros asociados, salvo cuando se trate de la representación en el Comité de Ministros».

(61) Cfr. SCHERMERS, G.: **International Institutional Law**, vol. I, Leiden, 1980, pp. 70, 95-97.

sencia de observadores de estos Miembros en las reuniones del Comité (62) ha acabado difuminando esta calificación.

La adquisición de la calidad de Miembro asociado supone siempre un proceso de admisión, toda vez que ninguno de los Miembros originarios lo ha sido en condición de asociado. La práctica se reduce a la admisión de la República Federal de Alemania y del Sarre en 1950.

Tanta parquedad hace que parezca desproporcionado el interés de los estudiosos por el tema, que llega a límites desacostumbrados en relación con los restantes aspectos de la materia e incluso ha derivado en una cierta polémica. Claro es que el volumen de la práctica no es el único parámetro para medir la relevancia y la vitalidad de un problema.

#### A) CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y ADMISION DE «PAISES»

La admisión de Miembros asociados está prevista en el artículo 5, letra a) del Estatuto del Consejo de Europa, que se inicia así:

«En circunstancias especiales, un país europeo, considerado capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3, y que tenga voluntad de hacerlo, podrá ser invitado por el Comité de Ministros a hacerse Miembro asociado del Consejo de Europa. Todo país invitado de esta manera tendrá la calidad de Miembro asociado desde el momento en que, en su nombre, le sea remitido al Secretario general un instrumento de adhesión al presente Estatuto.»

Este pasaje plantea dos interrogantes principales, a saber, cuál es la naturaleza de las «circunstancias especiales» que figuran como condición de aplicabilidad de este procedimiento y qué debe entenderse por «país» a estos efectos. Ambas guardan relación, pero es la última la que ha atraído la atención de la doctrina, dando lugar a posiciones deferenciadas y aun mutuamente excluyentes.

Ambas cuestiones quedarían resueltas de un solo golpe si fuese factible considerar al artículo 5 como una norma *ad hoc*, destinada por los redactores del Estatuto a la habilitación de unos entes predeterminados y sólo de éstos. Esta tesis se encuentra presente, por ejemplo, en Sierra Nava; a su juicio, la figura de Miembro asociado «no parece tener razón de subsistir» al haber dejado de serlo la República Federal de Alemania y el Sarre, para quienes habría sido ideada (63). Por desgracia, esta supuesta y felicísima concordancia entre la intención original y la práctica posterior no ha resistido la prueba de la investigación, por cuanto al parecer el Sarre no aparece mencionado en los trabajos preparatorios del Estatuto (64).

(62) Cfr., e.g., ROBERTSON, A. H.: «The Council of Europe, 1949-1953», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 3 (1954), pp. 235-355; p. 248.

(63) SIERRA NAVA, *ob. cit.*, pp. 53-54.

(64) Cfr. ZANGHI, *ob. cit.*, pp. 250-251, con referencia a LEONE, *Le origine diplomatiche del Consiglio d'Europe*, Milán, 1965, especialmente pp. 168 y ss.



De acuerdo con otro sector de la doctrina, los redactores del Estatuto, al mencionar la necesaria concurrencia de «circunstancias especiales», estarían apuntando a «la situación de un Estado cuya soberanía exterior se encuentra reducida» (65). Pero esta posición, como la anterior, encuentra el escollo de la admisión del Sarre, que no parece que fuese considerado como un Estado soberano por los órganos del Consejo (66).

Una posición diametralmente opuesta es la de aquéllos que creen advertir un paralelismo entre las clases de Miembros establecidos y la naturaleza de sus beneficiarios potenciales, de modo que la condición de Miembros asociados estaría reservada a entes no estatales (67). Esta argumentación conlleva una valoración del Estatuto de la República Federal de Alemania en el momento de su ingreso que puede o no compartirse.

Ahondando más en el problema, parece claro que todas estas construcciones operan una reducción poco razonada del sentido del término «país» en el Estatuto. Es muy posible que se trate de una ambigüedad deliberada, destinada a preservar una mayor discrecionalidad para el Comité de Ministros. En tal sentido, puede aducirse que el profesor Sörensen —que a su autoridad habitual unía aquí la de haberse contado entre los negociadores del Estatuto— precisaba que el **status** de Miembro asociado podía recaer en «un país europeo —no necesariamente un Estado» (68).

Ahora bien, la referencia a «países» parece circunscribir las posibilidades en presencia a las entidades de base territorial, de modo que es probablemente correcta la afirmación de que esta vía permanece cerrada a las «nacionalidades» o a los «Gobiernos en el exilio» (69), al menos en cuanto tales. Además, la situación de «país» es (conviene recordarlo) sólo una de las condiciones enunciadas en el artículo 5; como ilustración, sólo interesan aquellos países que sean considerados capaces «de cumplir las disposiciones del artículo 3».

Las condiciones de fondo desempeñan aquí un papel distinto que en el caso del ingreso de Miembros plenos, puesto que el entero procedimiento de admisión viene supeditado a la aparición de «circunstancias especiales». La concreción de las circunstancias susceptibles de desencadenar el proceso no es tarea fácil, y constituye posiblemente un ejercicio puramente especulativo, porque también aquí la vaguedad del lenguaje obra en favor de la libertad de apreciación del Comité de Ministros, que en este aspecto difícilmente puede verse coartada.

La doctrina ha identificado como «circunstancias especiales» la posición de un país próximo a acceder a la independencia o a cambiar de dependencia política, así como el deseo de reforzar los derechos democráticos fundamentales y el desarrollo en libertad de un territorio con objeto de mejorar las expectativas para una solución duradera de su Estatuto Internacional (70). Esta línea de re-

(65) VASAK, *ob. cit.*, p. 13.

(66) Cfr. *Le statut futur de la Sarre*, Ass. C., VI-1.ª, Docs., t. II, Doc. 225.

(67) CASTRENS, *ob. cit.*, p. 56.

(68) SORENSEN, M.: «The Council of Europe», *Recueil des Cours*, vol. 81 (1952-II), pp. 121 y ss.; página 144.

(69) DUCLOS, *ob. cit.*, p. 34.

(70) Cfr. CASTRENS, *ob. cit.*, p. 57, y la bibliografía allí citada.

flexión —inspirada en la admisión de la República Federal de Alemania y del Sarre— casa mal con la práctica posterior, pues ni Chipre ni Malta han pasado por la condición de Miembros asociados en el periodo inmediatamente anterior a la independencia, y tampoco parece ser éste un trámite obligado de cara al previsible cambio de soberanía sobre Gibraltar.

Por lo demás, nada impide que el Comité de Ministros tome en consideración circunstancias que no sean, como éstas, de índole transitoria o coyuntural. Como se ha señalado con acierto, el concepto de «especialidad» es relativo, y sólo cobra significación por referencia a lo que es común o general en el conjunto de los Miembros (71). Así, la situación de «Estado exiguo» podía haber sido genéricamente reputada como una circunstancia especial con anterioridad al ingreso de Liechtenstein, del mismo modo que hoy es todavía posible valorar así la situación concreta de Andorra, habida cuenta de las peculiaridades de su representación internacional.

Todavía es posible avanzar más, pues el Estatuto no determina que las «circunstancias especiales» hayan de ir referidas, total o parcialmente, a la singularidad del país de que se trate. El Comité de Ministros puede tomar en consideración un conjunto complejo de circunstancias o incluso —apurando el razonamiento— basar su invitación en circunstancias externas a la situación del país. Lo que tendría interés para las entidades territoriales menores (Miembros de federaciones, comunidades autónomas) en el caso de que recibiera un impulso irreprimible el proyecto de una «Europa de las regiones». Pero en la Europa de los 21 ésta no es una innovación para hoy, ni quizá para mañana (72).

## B) PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento previsto por el artículo 5 es prácticamente idéntico al examinado respecto de la entrada de Miembros de pleno derecho; y la evolución de la práctica transcurre también por un cauce paralelo (73). Precisamente los primeros ejemplos de consulta a la Asamblea en materia de admisión tuvieron lugar con ocasión del ingreso de Miembros asociados.

En los casos de la República Federal de Alemania y del Sarre las invitaciones hubieron de cursarse a través de intermediario (la Alta Comisión Aliada en el primer caso y el Gobierno Francés en el segundo) (74).

En cuanto a la aceptación del país interesado, el Estatuto se refiere a un «instrumento de aceptación», en contraposición al «instrumento de adhesión»

(71) ZANGHI, *ob. cit.*, p. 252.

(72) La sola condición de región autónoma o Estado Federado no equivale a la concurrencia de «circunstancias especiales»; así, la integración del Sarre en la R.F.A. dio lugar *ipso facto* a la pérdida de la calidad de Miembro asociado.

(73) Cfr. Ass. C., *Recommandation 2* (1949): *Admission des Membres associés*, en Ass. C., TA, I, p. 6. El resto de la evolución se refleja en los textos citados *supra sub*, III, B).

Para la consulta a la Asamblea en la admisión de la República Federal de Alemania y del Sarre, vid. Ass. C., Docs., 1949, p. 291; *Id.*, Docs., 1950, t. III, p. 565; y los textos reproducidos en ZANGHI, *ob. cit.*, pp. 247-248, nota 28.

(74) Cfr. Ass. C., Docs, 1950, t. II, p. 565.

previsto para los Miembros de pleno derecho (75); esta terminología fue también utilizada por el Secretario general al transmitir la invitación del Comité de Ministros a los países antes mencionados. Además, en esta oportunidad los instrumentos habían de contener una declaración expresa de «aceptar los principios directores y los principios del Consejo de Europa tal como están expuestos en el preámbulo y en el artículo 3 del Estatuto» (76).

Tal imposición tiene su origen en el dictamen de la Asamblea Consultiva, que la deseaba para la República Federal de Alemania; el Comité de Ministros, dando más de lo que se pedía, la hizo extensiva al Sarre, quizá por delicadeza. La historia presenta interés al mostrar que la declaración de aceptación se requería por motivos coyunturales, y no como una consecuencia obligada de la naturaleza del instrumento. Como corolario, nada garantiza que vuelva a exigirse en el futuro.

## V. SITUACIONES ESPECIALES

La coexistencia de una dualidad de categorías de Miembros —Miembros de pleno derecho y Miembros asociados— hace factible la adquisición de una calidad a partir de la otra, es decir, la reclasificación de los Miembros. La presencia de disposiciones precisas sobre la retirada voluntaria o forzosa y sobre la expulsión de Miembros perfila nitidamente la eventualidad de la adquisición de la calidad de Miembro subsiguiente a la misma o recuperación. Estas situaciones sólo tienen en común el no haber sido contempladas en el Estatuto, razón por la que serán objeto de tratamiento separado.

### A) LA RECLASIFICACION

La práctica del Consejo de Europa ofrece un ejemplo de reclasificación, a saber la promoción de la República Federal de Alemania a la categoría de Miembro de pleno derecho en 1951, meses después de su admisión como Miembro asociado. Ante el silencio del Estatuto el Comité de Ministros siguió un procedimiento *sui generis*, tomando del habitual la consulta a la Asamblea (77), pero separándose de él en las fases ulteriores. En efecto, en lugar de la invitación del Comité y del depósito del instrumento, aparece una resolución por la que el Comité «visto el instrumento de adhesión al Estatuto, depositado el 13 de julio de 1950 ... decide que la República Federal de Alemania sea en adelante Miembro del Consejo de Europa» (78).

(75) De acuerdo con el artículo 5, se trata de un *Instrument d'acceptation (an instrument accepting the present Statute* en la versión inglesa). Sin embargo, la traducción aparecida B.O.E., dice «Instrumento de adhesión» borrando así toda diferencia con el artículo 4.

(76) Cfr. Ass. C., Docs., 1949, p. 291.

(77) Cfr. Ass. C., Doc., 1951-5, en Ass. C., III-1.ª, Docs, t. I, pp. 41 y 47.

(78) Texto reproducido en Ass. C., Doc., 1951-18, III-1.ª, Docs., t. II, p. 328.

De este caso cabe extraer dos conclusiones. La primera es que el Comité de Ministros considera equivalentes el instrumento de adhesión previsto en el artículo 4 del Estatuto y el de aceptación a que se refiere el artículo 5. La segunda consiste en que, de acuerdo con la práctica del Consejo, la reclasificación no requiere —al menos en la modalidad de la promoción— la aceptación formal del Miembro afectado, lo que permite a éste soslayar el trámite parlamentario interno (78 bis).

## B) LA RECUPERACION DE LA CALIDAD DE MIEMBRO

Alejada del Consejo de Europa como consecuencia del golpe militar llamado «de los coroneles», en circunstancias ampliamente documentadas y comentadas en la época (79), Grecia volvió al seno de la Organización en 1974 con el retorno de la democracia. Se trata del único supuesto de readmisión hasta la fecha.

El reingreso de Grecia siguió las pautas habituales de la adquisición de la calidad de Miembro de pleno derecho. Las condiciones de fondo fueron exigidas con idéntico rigor, especialmente en la Asamblea Parlamentaria, que consultada sobre el tema decidió aplazar su pronunciamiento hasta tanto no se celebrasen elecciones parlamentarias libres en el Estado aspirante. Como contrapartida, la Asamblea actuó con rapidez una vez cumplida esa condición, por intermedio de la Comisión Permanente (80). De este modo, las menciones en la Resolución final del Comité de Ministros a que Grecia «volvía a convertirse en Miembro» asumen el valor de un gesto de cortesía o de simpatía, desprovisto de significación jurídica (81).

La distinción entre adquisición ordinaria y recuperación de la calidad de Miembro sólo es entonces operativa al nivel de los efectos, en la medida en que la pérdida de la condición de Miembro no lleva aparejada la terminación de todos los vínculos derivados de los regímenes convencionales conexos (82).

Por último cabe señalar que este precedente parece despejar las dudas que pudieran plantearse respecto de la disciplina de situaciones afines, como sería el ingreso como Miembro de pleno derecho de un antiguo Miembro asociado —o viceversa— tras un período de interrupción de su pertenencia a la Organización.

(78 bis) La existencia de procedimientos simplificados para esta clase de supuestos fue ya advertida por GONZALEZ CAMPOS, J. D.: *La admisión...*, cit., p. 16.

(79) Cfr., e.g., a) para la documentación: *Annuaire Européen*, 1969, pp. 272 a 235 y PEREZ GONZALEZ, M.: *Retirada y «silla vacía» en la Organización Internacional*, Madrid, 1974, pp. 305 y ss.; b) para los comentarios de la época: KISS, Ch.-A. y VEGLIERS, Ph.: «L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne des Droits de l'Homme», *Annuaire Français de Droit International*, 1971, pp. 889 y ss.; MERTENS, P.: «Les organes du Conseil de l'Europe et le concept de 'démocratie' dans le cadre des deux affaires grecques», *Revue Belge de Droit International*, 1971, pp. 118 y ss.

(80) Para la pequeña historia de la readmisión de Grecia, cfr. Ass. C., XXVI-2.º, Docs., Doc. 3484: Résolution 578 y Avis núm. 69; véase además, G. ALBIOL y G. GARZON, en *RIE*, vol. 2 (1975), p. 718 y nota 9.

(81) El texto de la Resolución (74) 34 aparece reproducido en *Annuaire Européen*, 1974, páginas 412-414.

(82) Cfr. PEREZ GONZALEZ, ob. cit., pp. 17 y ss.; MANIN, A.: «La Grèce et le Conseil de l'Europe (12 décembre 1969-28 novembre 1974)», *Annuaire Français de Droit International*, 1974, páginas 875-885, especialmente pp. 878-879.

## VI. CONCLUSIONES

### a) Sobre las disposiciones aplicables

1. La adquisición de la calidad de Miembro aparece contemplada por el Estatuto del Consejo de Europa y por diversas manifestaciones de la función normativa de sus órganos, y en particular por las reglas siguientes: las disposiciones finales del Estatuto, históricamente operativas para los Miembros originarios; el artículo 4, sobre la admisión de Miembros de pleno derecho; el artículo 5, acerca de la adquisición de la condición de Miembro asociado; y, como normas de carácter complementario o instrumental, los artículos 6 y 26, que se refieren a la determinación del número de representantes de cada Miembro en la Asamblea y el artículo 20, letra c) (donde se establece la mayoría requerida para adoptar las decisiones previstas en los artículos 4 y 5), así como varias disposiciones de naturaleza reglamentaria.

2. El artículo 4 extiende sus efectos al supuesto de la admisión subsiguiente a la pérdida de la calidad de Miembro o recuperación, como lo ilustran las circunstancias del reingreso de Grecia.

3. La hipótesis de la adquisición de la calidad de Miembro de pleno derecho a partir de la condición de Miembro asociado (o viceversa) carece de previsión estatutaria expresa, resolviéndose en la práctica mediante una adaptación del régimen normalmente aplicable.

4. El artículo 20, letra c) sobre la mayoría necesaria en el Comité de Ministros se ve de ordinario inaplicado y sustituido por la normativa específica del Reglamento interior de las reuniones de los Delegados de los Ministros.

### b) Sobre las condiciones de fondo

5. Las condiciones exigidas son idénticas en todos los supuestos de adquisición de la calidad de Miembro de pleno derecho, con independencia de la vía de acceso (originaria, admisión o recuperación, o promoción de Miembros asociados), pero sufren una importante alteración parcial en la admisión como Miembro asociado.

6. Para la admisión como Miembro de pleno derecho es suficiente la concurrencia de las condiciones previstas en el artículo 4 del Estatuto, que cabe analizar en cuatro condiciones: la soberanía, la pertenencia a Europa, la capacidad de conformarse a las disposiciones del artículo 3 y la voluntad de conformarse a ellas.

7. El precedente de la admisión de Liechtenstein como Miembro de pleno derecho muestra que el criterio de los órganos del Consejo de Europa concuerda con la tesis de que los denominados «Estados exigüos» presentan generalmente un auténtico carácter estatal.

8. La capacidad de conformarse a las disposiciones del artículo 3 viene configurada como una aptitud de hecho, de modo que no es óbice para apreciarla la presencia de limitaciones relevantes para el Derecho internacional (como la neutralización de Suiza), ni siquiera el carácter no estatal del ente —en el ingreso de Miembros asociados—, mientras que sí constituye un impedimento la inexistencia de parlamentarios surgidos de elecciones libres y la falta de perspectivas razonables para la construcción de un régimen democrático.

9. La condición de que el Estado tenga la voluntad de conformarse a las disposiciones del artículo 3 del Estatuto ha dado lugar, en los hechos, a declaraciones de intención de los Estados más interesados en reforzar su propia credibilidad, que han sido recogidas expresamente en las decisiones correspondientes de los órganos del Consejo de Europa.

10. El ámbito de aplicación del régimen de ingreso de Miembros asociados se circunscribe a aquellos supuestos en que concurren «circunstancias especiales», cuya presencia viene concebida como una condición previa e inexcusable.

11. El Estatuto no da pie para elaborar un catálogo de los supuestos relevantes a los efectos del recurso a la admisión como Miembro asociado, pues hace depender la idoneidad de las circunstancias de la sola nota de especialidad, que en defecto de ulteriores precisiones puede predicarse tanto de las características o de la situación del potencial beneficiario, como del entorno histórico, como también del cuadro resultante de una valoración comprensiva de ambos extremos.

12. En la admisión de Miembros asociados, la existencia de la soberanía del posible beneficiario se ve sustituida por la condición de que éste sea un «país», que permite no excluir de antemano ni a Estados en circunstancias especiales ni a entidades territoriales de naturaleza polémica o bien desprovistas de carácter estatal, como lo muestra con relativa claridad el ingreso en tal condición de la República Federal de Alemania y del Sarre.

### c) Sobre el procedimiento

13. El Estatuto de Londres conoce dos procedimientos distintos para la adquisición de la calidad de Miembro, uno para los Miembros originarios y otro para la admisión de nuevos Miembros, a los que en la práctica se ha venido a añadir un tercer procedimiento simplificado para la promoción de Miembros asociados a la categoría superior.

14. El Estatuto establece un procedimiento de admisión muy sumario —reducido a una invitación del Comité de Ministros y al depósito de un instrumento manifestando el consentimiento del Estado o país afectado— que fue el seguido para la admisión de Grecia, Islandia y Turquía; pero la práctica posterior ha supuesto una mayor complejidad al agregar la consulta a la Asamblea y al introducir, por tanto, una solución de continuidad en la intervención del Comité de Ministros.

15. El procedimiento de admisión puede iniciarse sin que medie solicitud alguna del Estado o país afectado, como en los casos de España y Portugal; la iniciativa corresponde siempre a los representantes en el Comité de Ministros,

## LA ADQUISICIÓN DE LA CALIDAD DE MIEMBRO EN EL CONSEJO DE EUROPA

y si prospera da lugar a una decisión en el sentido de consultar a la Asamblea, salvo en el supuesto de que ésta se haya ya pronunciado.

16. Es gratuita la suposición de que la participación de la Asamblea en el procedimiento se origine y se discipline en la Resolución estatutaria (51)30 del Comité de Ministros, pues la práctica se remonta a un momento anterior y además cuenta con manifestaciones no previstas por esa Resolución en las que la Asamblea no se ha limitado a evacuar una consulta.

17. La cuestión de la revocabilidad de la invitación del Comité de Ministros no ha encontrado respuesta en la práctica; pero ésta sí que abona la posibilidad de imponer una carga al beneficiario con objeto de asegurar el cumplimiento de las condiciones previstas para la admisión.

18. La admisión de Miembros de pleno derecho se perfecciona mediante el depósito de un instrumento de adhesión al Estatuto, no siendo preceptiva la firma simultánea del Convenio Europeo de derechos humanos; pero ésta se ha convertido en una práctica constante a partir del ingreso de Portugal.

19. La admisión de Miembros asociados presenta la particularidad de que el instrumento de adhesión viene substituido por un instrumento de aceptación, según los textos auténticos del Estatuto; pero esta diferencia (que desaparece en la versión publicada en el B.O.E.) no lleva aparejada una disparidad en el contenido y en los efectos del instrumento.

20. En la admisión como Miembros de pleno derecho de Estados que ya disfrutaban de la condición de Miembros asociados, desaparecen del procedimiento la invitación del Comité de Ministros y el depósito del instrumento, siendo reemplazadas por una decisión de admisión del Comité de Ministros.

## THE ACQUISITION OF MEMBERSHIP OF THE COUNCIL OF EUROPE

### ABSTRACT

#### a) The relevant provisions

1. The acquisition of membership is provided for in the Statute of the Council of Europe and in various other statements issued by virtue of the rule-making function of its organs. In particular, the following rules are relevant: the final provisions of the Statute, which were historically operative for the original members; Article 4, concerning the acquisition of full membership; Article 5, concerning the acquisition of associate membership and, as provisions of a complementary or instrumental nature, Articles 6 and 26, which refer to the determination of the number of representatives of each Member in the Assembly and Article 20, letter c) (which lays down the majority required for the adoption of the decisions provided for in Articles 4 and 5), as well as various provisions of regulation status.

2. Article 4 covers the case of admission following loss of membership or recovery of membership, as is shown by the circumstances of the re-admission of Greece.

3. The eventuality of the acquisition of full membership when in possession of associate membership (or vice versa) is not expressly provided for in the Statute. In practice it is resolved by means of an adaptation of the normally applicable rules.

4. Article 20, letter c) concerning the necessary majority in the Committee of Ministers is not usually applied and instead it is replaced by the specific rules of procedure governing the meetings of the Ministers' Representatives.

#### b) The conditions of substance

5. The conditions required are identical in all the cases of acquisition of full membership, independently of the mode of access (original membership, ad-



mission, recovery of membership or promotion of associate members), but they are subject to an important partial modification in the case of the admission of associate members.

6. For admission to full membership, it is sufficient that the conditions laid down in Article 4 of the Statute should be present. These may be analysed under four heads: sovereignty, forming part of Europe, the capacity to abide by the provisions of Article 3 and the will to do so.

7. The precedent of the admission of Liechtenstein as a full member shows that the criterion followed by the organs of the Council of Europe conforms to the thesis that the so-called «miniature States» do generally speaking have the status of genuine States.

8. The capacity to abide by the provisions of Article 3 is construed as a «de facto» ability, and therefore the presence of limitations relevant for international law (such as the neutralization of Switzerland) or even the non-state character of the candidate—in the case of the admission of associate members—is no obstacle in the appraisal of the existence of such an ability. However, the absence of parliamentarians elected in free elections and the lack of any reasonable prospect for the emergence of a democratic regime is an impediment.

9. The condition that the State should have the will to abide by the provisions of Article 3 of the Statute has in practice given rise to declarations of intent by the States most interested in strengthening their own credibility. These declarations of intent have been expressly mentioned in the corresponding decisions made by the organs of the Council of Europe.

10. The sphere of application of the rules governing the admission of associate members is restricted to cases in which «special circumstances» are present. The existence of such «special circumstances» is viewed as an essential prerequisite.

11. The Statute gives no grounds for drawing up a catalogue of the relevant conditions for resorting to admission as an associate member, since it makes the suitability of the circumstances depend on the sole condition of their «special» nature, which in the absence of closer specification may be applied to the characteristics or situation of the potential beneficiary, to the historical environment or to the result of an assessment taking in both these points.

12. In the case of the admission of associate members, the requirement that the possible beneficiary should be a sovereign state is replaced by the condition that it should be a «country», which makes it possible to avoid excluding a priori States in special circumstances or territorial areas of disputed status or those lacking the status of States, as is made relatively clear by the admission under these conditions of the Federal Republic of Germany and Saarland.

### c) Procedure

13. The Statute of London lays down two different procedures for the acquisition of membership, one for the original members and the other for the admission of new members. In practice, to these has been added a third simplified procedure for the promotion of associate members to the higher category.

14. The Statute provides for a summary admission procedure —consisting of nothing more than an invitation from the Committee of Ministers and the deposit of an instrument expressing the consent of the State or country concerned— which was used for the admission of Greece, Iceland and Turkey. However, subsequent practice has made the process more complex by adding consultation of the Assembly, thus interrupting the continuity of the action of the Committee of Ministers.

15. The admission procedure can be initiated without any application for membership from the State or country affected, as in the cases of Spain and Portugal; the initiative always lies with the representatives within the Committee of Ministers, and if successful it leads to a decision to consult the Assembly, unless this body has already expressed its opinion.

16. The assumption that the participation of the Assembly in the procedure originates in and is governed by Statutory Resolution (51)30 of the Committee of Ministers is gratuitous, since the practice goes back to a time before this and moreover includes actions not provided for in that Resolution in which the Assembly has not merely responded to a consultation.

17. The question of the revocability of the invitation of the Committee of Ministers has not received an answer in practice; but practice does make it possible for some obligation to be imposed upon the beneficiary in order to ensure that the conditions of membership are fulfilled.

18. The admission of full members is completed by the depositing of an instrument of accession to the Statute. The signing at the same time of the European Convention on Human Rights is not mandatory, but has become standard practice since the admission of Portugal.

19. A special feature of the admission of associate members is that instead of an instrument of accession an instrument of acceptance is to be presented, according to the authentic texts of the Statute; but this difference (which does not appear in the version published in the **B.O.E.**) does not involve any disparity in the content or effects of the instrument.

20. In the case of the admission as full members of States who already enjoy the status of associate members, the invitation from the Committee of Ministers and the deposit of the instrument are omitted from the procedure, and are replaced by a decision on admission by the Committee of Ministers.

## L'ACQUISITION DE LA QUALITÉ DE MEMBRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### RESUMÉ

#### a) Sur les dispositions applicables

1. L'acquisition de la qualité de Membre est envisagée par le Statut du Conseil de l'Europe et par diverses déclarations de la fonction normative de ses organes, et, en particulier, par les règles suivantes: les dispositions finales du Statut, historiquement opératives pour les membres originaires; l'article 4, sur l'admission de membres de plein droit; l'article 5, sur l'acquisition de la condition de Membre associé et, comme règles ayant un caractère complémentaire ou instrumental, les articles 6 et 26 qui se rapportent à la détermination du nombre de représentants de chaque Membre à l'Assemblée et l'article 20 lettre c) (où l'on établit la majorité requise pour adopter les décisions prévues aux articles 4 et 5) ainsi que plusieurs dispositions de nature réglementaire.

2. L'article 4 étend ses effets au cas de l'admission suivant la perte de la qualité de membre ou de sa récupération, comme le montrent les circonstances du retour de la Grèce.

3. L'hypothèse de l'acquisition de la qualité de Membre de plein droit, en partant de la condition de Membre associé (ou vice versa) n'est pas prévue par le statut. Elle se résout dans la pratique par une adaptation du régime normalement applicable.

4. L'article 20, lettre c) sur la majorité nécessaire au Comité des Ministres n'est pas appliqué d'ordinaire et est remplacé par la normative spécifique du Règlement Intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

#### b) Sur les conditions de fond

5. Les conditions exigées sont identiques dans tous les cas d'acquisition de la qualité de Membre de plein droit, indépendamment de la voie d'accès (origi-

naire, admission ou retour ou promotion de Membres associés) mais souffrent une importante altération partielle pour l'admission de Membre associé.

6. Pour être admis comme Membre de plein droit il suffit de réunir les conditions prévues à l'article 4 du Statut qui comporte quatre conditions: la souveraineté, l'appartenance à l'Europe, la capacité de se conformer aux dispositions de l'article 3 et la volonté de s'y conformer.

7. Le précédent de l'admission du Liechtenstein comme Membre de plein droit montre que le critère des organes du Conseil de l'Europe concorde avec la thèse que les Etats dits «exigus» présentent généralement un authentique caractère d'état.

8. La capacité de se conformer aux dispositions de l'article 3 représente une aptitude de fait, de sorte que ni la présence de limitations importantes pour le Droit international (comme la neutralisation de la Suisse) ni même l'absence de caractère d'état du candidat —dans le cas de l'entrée comme Membre associée— constituent un obstacle. En revanche, l'inexistence de parlementaires issus d'élections libres et le manque de perspectives raisonnables pour la construction d'un régime démocratique constituent un obstacle.

9. La condition que l'Etat ait la volonté de se conformer aux dispositions de l'article 3 du Statut a donné lieu dans les faits à des déclarations d'intention des Etats les plus intéressés à renfoncer leur propre crédibilité qui ont été reprises expressément dans les décisions correspondantes des organes du Conseil de l'Europe.

10. Le domaine d'application du régime d'entrée de Membres associés se limite aux cas où interviennent des «circonstances spéciales» dont la présence est conçue comme une condition préalable et obligatoire.

11. Le Statut ne donne pas l'occasion de dresser un catalogue des cas importants aux effets du recours pour l'admission de Membre associé, car il fait dépendre l'appropriation des circonstances du seul caractère de spécialité, qui, à défaut de précisions ultérieures peut ressortir tant des caractéristiques ou de la situation du bénéficiaire en puissance que de l'environnement historique ou du tableau résultant d'une estimation compréhensive des deux éléments.

12. Pour l'admission de Membres associés, l'exigence de la souveraineté de l'éventuel bénéficiaire se voit remplacée par la condition que celui-ci soit un «Pays», ce qui permet de ne pas exclure d'avance des Etats présentant des conditions particulières et des entités territoriales de nature polémique ou dépourvues de caractère d'état, comme le montre, avec une clarté relative, l'entrée dans cette condition de la République Fédérale d'Allemagne et de la Sarre.

### c) Sur la procédure

13. Le statut de Londres définit deux procédures différentes pour l'acquisition de la qualité de Membre, l'une pour les Membres originaires et l'autre pour l'admission de nouveaux membres, auxquels on a ajouté une troisième, simplifiée, pour la promotion des Membres associés à la catégorie supérieure.

14. Le Statut établit une procédure d'admission très sommaire —réduite à une invitation du Comité des Ministres et au dépôt d'un instrument déclarant le

consentement de l'Etat ou du pays intéressé— ce que fut le moyen suivi pour l'admission de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie; mais la pratique ultérieure a représenté plus de complexité car on a ajouté à cette procédure la consultation de l'Assemblée et on a introduit une solution de continuité dans l'intervention du Conseil des Ministres.

15. La procédure d'admission peut s'ouvrir sans qu'intervienne une demande quelconque de l'Etat ou du pays intéressé, comme dans les cas de l'Espagne et du Portugal. L'initiative incombe toujours aux représentants au Comité des Ministres, et, si elle est couronnée de succès, elle donne lieu à la décision de consulter l'Assemblée, sauf dans le cas où celle-ci s'est déjà prononcée.

16. La supposition que la participation de l'Assemblée dans la procédure a son origine dans la Résolution statutaire (51)30 du Comité des Ministres est gratuite, car cette pratique remonte à un moment antérieur et, en outre, a des manifestations que ne prévoit pas cette Résolution où l'Assemblée ne s'est pas limitée à émettre une consultation.

17. La question de la révocabilité de l'invitation du Comité des Ministres n'a pas trouvé de réponse dans la pratique; mais celle-ci donne la possibilité d'imposer une charge au bénéficiaire afin d'assurer l'accomplissement des conditions prévues pour l'admission.

18. L'admission de Membres de plein droit se perfectionne par le dépôt d'un instrument d'adhésion au Statut. La signature simultanée de l'Accord européen sur les droits de l'Homme n'est pas de règle, mais elle est devenue une pratique constante à partir de l'entrée du Portugal.

19. L'admission des Membres associés présente la particularité que l'instrument d'adhésion est remplacé par un Instrument d'acceptation, suivant les textes authentiques du Statut; mais cette différence (qui disparaît dans la version publiée au B.O.E.) n'entraîne pas une disparité entre le fond et les effets de l'Instrument.

20. Dans l'admission comme Membres de plein droit d'Etats qui jouissent déjà de la condition de Membres associés, l'invitation du Comité des Ministres et le dépôt de l'Instrument disparaissent pour être remplacés par une décision d'admission du Comité des Ministres.

