

EL DICTAMEN CONFORME DEL PARLAMENTO EUROPEO Y LA POLITICA EXTERIOR COMUNITARIA: LA PROBLEMÁTICA DEL ART. 238 CEE

Por BEGOÑA CERRO PRADA (*)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica del nuevo poder asignado al Parlamento Europeo por el Acta Unica en el marco del artículo 238 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, así como las condiciones jurídicas de su ejercicio y los objetivos que éste persigue. El citado artículo, que establece la competencia de la Comunidad para concluir acuerdos de asociación con terceros Estados u organizaciones internacionales, ha sufrido una modificación de su párrafo segundo por el art. 9 del Acta Unica, en el sentido de que la intervención del Parlamento Europeo en el procedimiento de conclusión ha pasado de tener un alcance meramente consultivo a suponer la atribución al Parlamento de la facultad de *autorizar*, con carácter previo, la manifestación del consentimiento de la Comunidad en obligarse por dichos acuerdos.

Como es sabido, el Parlamento es la institución comunitaria que más ha mostrado tradicionalmente su insatisfacción con las competencias que recibió de los Tratados constitutivos, y no le ha faltado razón para ello. Por tal motivo, su reacción ante cualquier ampliación de sus poderes ha sido siempre positiva en el sentido de que los ha utilizado en toda su potencialidad. Con respecto al procedimiento de dictamen conforme (que también se ha establecido para los acuerdos de adhesión de nuevos miembros a la Comunidad,

(*) Becaria de Investigación. Area de Derecho Internacional Público. Universidad Complutense de Madrid.

por la vía de la modificación del art. 237 T. CEE por el Acta Unica), el Parlamento ha actuado en los dos sentidos posibles, emitiendo una considerable cantidad de dictámenes conformes y también denegando su autorización a la conclusión de tres Protocolos adicionales al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel en 1988. El interés de este supuesto de la práctica comunitaria aumenta por el hecho de que el veto del Parlamento se levantó algunos meses después y los tres dictámenes conformes fueron emitidos sin que el contenido de los mencionados Protocolos hubiera sufrido la más mínima modificación.

Al hilo de este asunto, es preciso plantear los numerosos problemas que surgen, por un lado, de la redacción literal del art. 238 y que inciden tanto en la definición del ámbito de aplicación de esta disposición como en la naturaleza y condiciones de ejercicio del nuevo poder del Parlamento en el marco de este artículo, y, por otro, de la dificultad de delimitar en la práctica los ámbitos de las relaciones comerciales y de la política exterior, lo que provoca un uso politizado de los instrumentos jurídicos que el Tratado establece para alcanzar fines estrictamente comerciales.

I. EL DICTAMEN CONFORME DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 238 DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

El análisis de la intervención del Parlamento Europeo en el procedimiento de conclusión de acuerdos de asociación entre la Comunidad Económica Europea y terceros Estados nos exige centrar la investigación en torno a dos coordenadas: de un lado, hay que tener en cuenta los resultados de la puesta en práctica del nuevo artículo 238 del T. CEE, modificado por el Acta Unica europea, desde la entrada en vigor de la misma; de otro, es necesario considerar el procedimiento del art. 238 en relación a los demás artículos del Tratado que establecen las competencias de la CEE en el ámbito de las relaciones exteriores.

El Acta Unica europea, en sus artículos 8 y 9, modifica, respectivamente, los artículos 237 (acuerdos de adhesión de nuevos Estados miembros) y 238 (acuerdos de asociación con terceros Estados) del T. CEE. El alcance de la modificación es, en ambos casos, similar: se exige el previo dictamen conforme del Parlamento Europeo como requisito preceptivo para la conclusión de dichos acuerdos.

El artículo 237 del T. CEE recoge en sus dos párrafos el procedimiento a seguir para la adhesión de nuevos Estados miembros a la Comunidad. Se diferencian claramente dos fases de distinta naturaleza. En el primer párrafo, el procedimiento es puramente comunitario: la intervención de las instituciones tiende a la formación de la voluntad de la Comunidad en relación a la demanda de adhesión del tercer Estado. En esta fase, el previo dictamen conforme del Parlamento Europeo es necesario para que el Consejo, después de haber consultado también a la Comisión (no se exige su opinión conforme), se pronuncie por mayoría absoluta sobre la solicitud de ingreso del tercer Estado. El segundo párrafo establece un procedimiento interestatal para decidir las condiciones de la adhesión y las adaptaciones del Tratado que ella exige. Ciertamente el dictamen conforme del Parlamento Europeo se refiere sólo a la decisión del Consejo sobre la solicitud de adhesión y no al resultado de la negociación de adhesión propiamente dicha. No obstante, siguiendo a De Ruyt (1), creemos que el espíritu del Acta Unica implica que, como se ha venido haciendo hasta el momento, las dos fases del procedimiento sean, más que sucesivas, concomitantes, con lo cual el Parlamento se pronunciaría al final del procedimiento e, indirectamente, sobre el resultado de la negociación.

Por su parte, el artículo 238 del T. CEE ha sido también modificado por el Acta Unica en el mismo sentido. Permanece inalterado el primer párrafo del artículo, que establece el concepto de «asociación», y es el párrafo segundo, relativo al procedimiento comunitario de conclusión de dichos acuerdos, el que resulta modificado con la introducción de la exigencia del previo dictamen conforme del Parlamento para que el Consejo pueda decidir por unanimidad acerca de la conclusión del acuerdo.

La importancia de la modificación sufrida por estos artículos es evidente si se piensa que, antes de la entrada en vigor del Acta Unica, cualquier intervención del Parlamento en materia de competencias externas de la Comunidad, ya fuera con base en el art. 228 del T. CEE, ya según la previsión del punto 2.3 de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (Stuttgart, 19 de junio de 1983), tenía tan sólo un carácter consultivo. El Acta Unica, sin embargo, ha dotado al Parlamento de nuevos y auténticos poderes en los ámbitos de conclusión de acuerdos de adhesión y de asociación, transformando la naturaleza de la intervención del Parlamento en estos supuestos. «... de

(1) DE RUYT, J.: *L'Acte Unique européen*, Bruxelles, 1987, pág. 123.

simple órgano consultivo en órgano de codecisión respecto al contenido de los acuerdos» (2).

En este sentido, la doctrina utiliza frecuentemente la expresión «codecisión» para calificar los nuevos poderes del Parlamento Europeo en el marco de los arts. 237 y 238 del T. CEE. No debe entenderse, sin embargo, la codecisión como un poder positivo, como un equivalente a la codecisión legislativa que implica una participación del órgano codecisor en la configuración del contenido de la norma. Por codecisión hay que entender, en todo caso, un poder de decisión de carácter «negativo», esto es, un verdadero poder de «veto» en el que el órgano codecisor tiene la última palabra sobre la viabilidad del objeto del dictamen. El dictamen conforme del Parlamento Europeo en los arts. 237 y 238 del T. CEE tiene carácter vinculante, y ello implica que la decisión final del Consejo debe, necesariamente, adecuarse a la opinión expresada por el Parlamento. Es decir, sólo si es conforme el dictamen permite la decisión del Consejo, y únicamente en esa medida hay codecisión. En realidad, la verdadera naturaleza jurídica del dictamen conforme es la de una autorización parlamentaria que se convierte en *conditio sine qua non* o formalidad esencial para la validez de un acto de naturaleza jurídica compleja como es la prestación del consentimiento de la Comunidad a la conclusión de los acuerdos contemplados en los arts. 237 y 238 T. CEE (3).

(2) Informe elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, por L. PLANAS PUCHADES, *PE Doc. A 2-86/88*, pág. 10.

(3) Este «verdadero derecho de codecisión» al que se refiere buena parte de la doctrina debe entenderse necesariamente como un poder de veto, y no como una codecisión normativa propiamente dicha, tal y como sería la que existe en el ámbito del presupuesto comunitario, en el que el Parlamento tiene un auténtico poder decisonal en relación a los gastos no obligatorios. Por ello, el término «codecisión» sólo tiene sentido si se utiliza como «idea-fuerza». Hacia esa interpretación apunta, en realidad, la doctrina que se sirve de esta expresión para calificar los poderes del Parlamento en el ámbito de los arts. 237 y 238 T. CEE. Vid. en este sentido CONSTANTINESCO, V.: «L'évolution des modèles de relations interinstitutionnelles: les implications de l'Acte Unique européen pour le Parlement Européen», Strasbourg, 1988, concretamente en pág. 9: «Toutefois, ce droit de co-décision ne donne pas au Parlement un droit direct de peser sur le contenu de l'accord: il pourrait simplement utiliser la menace d'un veto pour faire pression sur la Commission ou sur le Conseil d'avoir à tenir compte, en les insérant dans l'accord, de ses volontés. Il pourrait donc retarder, voir empêcher, la conclusion de l'accord». Vid. asimismo: BIEBER, R.; PANTALIS, J., & SCHOO, J.: «Implications of the Single Act for the European Parliament», *Common Market Law Review*, 23, 1986, págs. 776 y sigs.

En el período que se extiende desde septiembre de 1987 hasta diciembre de 1988 el Parlamento Europeo (4) ha emitido 34 decisiones en el marco del procedimiento de dictamen conforme, todas ellas relativas a supuestos de aplicación del art. 238 T. CEE. De ellas, tres han tenido un contenido negativo, denegando, por primera vez, el dictamen conforme del Parlamento. Se trata de la consulta sobre tres Protocolos al Acuerdo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel. A pesar de la denegación inicial del dictamen conforme, éste fue finalmente emitido varios meses después. Este caso será objeto de análisis exhaustivo en la segunda parte de este trabajo. Por esta razón nos limitaremos, por el momento, a señalar el dato de que por primera vez el nuevo procedimiento de dictamen conforme ha desplegado toda su potencialidad, y ello ha permitido apreciar, asimismo, los problemas que se plantean acerca de la naturaleza de los poderes del Parlamento en este ámbito y los límites de utilización de los mismos.

Es indudable que el procedimiento de dictamen conforme es, junto con el procedimiento de cooperación legislativa del art. 149 T. CEE, la novedad más importante introducida por el Acta Unica en relación a los poderes del Parlamento Europeo y a los procedimientos de adopción de decisiones por parte de las instituciones comunitarias.

Este trabajo se centrará solamente en el procedimiento de codecisión en el marco del art. 238 T. CEE. Inicialmente se analizará el ámbito de aplicación del art. 238 (A), para continuar con el estudio de los problemas jurídicos que plantea el dictamen conforme del Parlamento (B), y hacer, finalmente, una valoración crítica del nuevo poder del Parlamento en el procedimiento de conclusión de acuerdos de asociación (C).

A) *El presupuesto jurídico: la existencia de un acuerdo de asociación*

La existencia de un acuerdo de asociación entre la Comunidad Económica Europea y terceros Estados es el presupuesto jurídico que provoca la aplicación del art. 238 T. CEE. Este artículo, que consta de tres párrafos, establece, sucesivamente, una relación de características que se predicán de la «asociación» (ámbito material de aplicación del artículo), el procedimiento comunitario de conclusión de estos acuerdos (intervención de las ins

(4) Según datos aportados por la *Dirección de seguimiento de los actos parlamentarios*.

tituciones para llegar a la formación de la voluntad comunitaria), y la previsión de acudir a la reforma del Tratado, por el procedimiento de revisión del art. 236 del mismo, en caso de que así lo exijan los nuevos compromisos derivados del acuerdo.

La asociación a la Comunidad Económica Europea puede responder a diversas razones, pero, en general, podemos afirmar que se trata de una técnica jurídica destinada a regular las relaciones entre la Comunidad y determinados Estados con los que no es posible o no es conveniente dar un «salto cualitativo» e iniciar las relaciones que se derivarían de una eventual adhesión a la Comunidad.

Según Luchaire (5), la fórmula de la asociación prevista por el art. 238 puede utilizarse en función de tres objetivos distintos:

a) Buscar un régimen provisional para los Estados que algún día serán miembros de pleno derecho de la Comunidad, pero que no se pueden adherir a ella mientras su economía no alcance el nivel adecuado.

b) Ayudar económicamente a ciertos Estados en vías de desarrollo que históricamente fueron dependientes de los Estados miembros.

c) Establecer una política mediterránea, una aproximación global de la Comunidad de cara a los países de la cuenca mediterránea.

Lógicamente, el objetivo perseguido por la asociación en cada caso determinará sus características jurídicas. Así, si la finalidad buscada es desligar paulatinamente a los Estados antiguamente colonizados de sus colonizadores, el estatuto de asociado será cada vez más vago y precario, mientras que si lo que se busca es acercar a la Comunidad a determinados terceros Estados, su estatuto se asemejará progresivamente a la integración.

En cualquier caso, y sea cual sea la función que cumple el acuerdo de asociación en el caso concreto, lo cierto es que el art. 238 T. CEE no distingue en razón de este elemento, y establece un único procedimiento de conclusión de este tipo de acuerdos que se caracteriza por un reforzamiento de la intervención de las instituciones comunitarias y se justifica porque el acuerdo de asociación da lugar siempre a un régimen de preferencia, un trato de favor a un determinado Estado; el establecimiento, en fin, de vínculos particulares entre la Comunidad y un tercero. Ello supone la existencia

(5) LUCHAIRE, F.: «Les associations à la Communauté économique européenne», *Recueil des Cours*, 1975-I, págs. 250-251.

la existencia de un elemento de naturaleza cuasi-política (6), que complica la definición objetiva de la asociación y determina, al mismo tiempo, la importancia de saber qué circunstancias sitúan a un acuerdo dentro del ámbito material de aplicación del art. 238 T. CEE.

1. *La delimitación del ámbito material del art. 238 T. CEE.*

La primera dificultad con que se tropieza a la hora de configurar el ámbito de aplicación del art. 238 es su propio tenor literal. En efecto, el primer párrafo, que es el que establece la competencia de la Comunidad para concluir estos acuerdos, no da una definición satisfactoria de la «asociación», sino que simplemente enumera de forma indefinida e insuficiente algunas de sus características.

La doctrina ha buscado en numerosas ocasiones dar una definición operativa de la noción de «asociación» (7). Así, se ha dicho que la asociación se caracteriza por ser un vínculo contractual, permanente, general, con un claro elemento institucional. En realidad, estas notas son aproximaciones sólo parcialmente válidas al concepto de «asociación» que se deduce del art. 238.

Ciertamente la asociación es un vínculo convencional, y así lo señala el art. 238 al prever el «acuerdo» como instrumento jurídico para establecer una asociación. Ello supone que un cierto carácter de «reciprocidad» está implícito en la relación de asociación (por lo demás, como en cualquier otro tratado). Sin embargo, dicha reciprocidad no indica necesariamente que las obligaciones asumidas por las partes sean sinalagmáticas; antes bien, por la propia naturaleza de la asociación es lógico suponer que una parte se beneficie más del acuerdo que la otra. Creo que éste es el sentido que debe darse a la exigencia del art. 238 de que el acuerdo de asociación «entrañe derechos y obligaciones recíprocas».

Continúa el citado artículo señalando que la asociación supone, asimismo, «acciones comunes y procedimientos particulares». Es realmente difícil saber a qué se refiere el Tratado con estas expresiones. Probablemente su propia

(6) LESORT, G.: «Un mode de coopération en Méditerranée: l'association», pág. 24, en VV. AA.: *La Communauté et les pays méditerranéens*, Bruxelles, 1970.

(7) Vid., entre otros: PESCATORE, P.: «Les relations extérieures des Communautés européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales», *Recueil des Cours*, 1961-II, págs. 141 y sigs.; LUCHAIRE, F.: *loc. cit.*, pág. 287.

vaguedad contribuye a que pueda utilizarse el art. 238 como base jurídica de acuerdos con contenido muy diferente en cuanto al intercambio de prestaciones entre las partes o a los procedimientos de ejecución y seguimiento. En mi opinión, la expresión «acciones comunes» evoca la idea de colaboración entre las partes del acuerdo, de establecimiento de un vínculo de cooperación, mientras que los «procedimientos particulares» pueden abarcar mecanismos institucionales más o menos desarrollados, normalmente paritarios, que pueden responder a distintos modelos. En cualquier caso, el establecimiento de estos mecanismos no otorga personalidad jurídica a la asociación.

Por lo demás, otras características señaladas por la doctrina, como el carácter permanente y general del vínculo de asociación, no pueden ser sino características deseables en todo acuerdo de asociación, pues normalmente estos acuerdos tenderán a establecerse para un período temporal no limitado, e igualmente tendrán una vocación de generalidad en el sentido de no limitar la cooperación de las partes a aspectos puramente comerciales, pero todo ello no implica que las características de generalidad y permanencia sean predicables de la propia naturaleza del acuerdo de asociación.

Por último, es interesante comentar brevemente una cuestión suscitada por Pescatore (8). Según este autor, la asociación implica también una participación del «socio» en los objetivos comunitarios, y ello distinguiría, además, los acuerdos de asociación de los acuerdos comerciales con base jurídica en otros artículos del Tratado. A nuestro entender, esto puede ser totalmente cierto en el supuesto de que la asociación tenga como objetivo la plena integración en la Comunidad por la vía de la adhesión. En otro caso, si la asociación persigue otras finalidades, no tiene por qué haber una identificación o ni siquiera una participación del tercer Estado en objetivos comunitarios, por más que exista, como así sucede, una serie de objetivos e intereses comunes entre las partes del acuerdo de asociación.

El acuerdo de asociación puede establecerse con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, es decir, con cualquier sujeto de Derecho Internacional que tenga capacidad para celebrar tratados. En el caso de que se trate de un tercer Estado, es obvio que éste puede pertenecer a cualquier ámbito geográfico (no necesariamente europeo, como ocurre en el supuesto de adhesión), y no tiene por qué disfrutar de un régimen político o económico determinado.

(8) PESCATORE, P.: *loc. cit.*, pág. 141.

Todas estas dificultades que surgen de la imprecisión y generalidad del primer párrafo del art. 238 T. CEE, se agravan cuando se analiza la práctica comunitaria y se observa que es imposible configurar un acuerdo de asociación típico. No sólo porque los denominados «acuerdos de asociación» tienen contenidos muy diversos, sino, sobre todo, porque es la propia denominación de los acuerdos entre la Comunidad y terceros Estados la que varía de forma frecuentemente arbitraria. Aparte de los distintos usos de los términos «tratado», «acuerdo», «convenio», «protocolo» (9), ocurre que la diferente calificación de acuerdos de carácter comercial *lato sensu* como acuerdos «comerciales», «de asociación» o «de cooperación» no responde a criterios generales de contenido de las obligaciones asumidas por las partes del acuerdo. Además de convertirse en elemento distorsionador a la hora de configurar un concepto unívoco de «asociación», esta práctica tiene una consecuencia jurídica peligrosa: la utilización de la denominación del acuerdo como técnica para reconducir el procedimiento de conclusión del mismo a la base jurídica que más convenga, habida cuenta del diferente alcance de los requisitos de procedimiento en los artículos del Tratado que recogen competencias exteriores de la Comunidad en el ámbito comercial. En definitiva, la denominación del acuerdo puede ser irrelevante a la hora de dar mayor o menor alcance al vínculo que las partes crean entre sí, pero no lo es en absoluto de cara a determinar el fundamento jurídico que tendrá el acuerdo a efectos del procedimiento comunitario a seguir para su conclusión (10). De ahí la importancia de la potestad de calificación del acuerdo, que corresponde al Consejo, y el peligro de su instrumentalización al servicio de distintos intereses o criterios de oportunidad. Sobre el problema de la base jurídica de los actos de las instituciones comunitarias se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien ha destacado que «... la elección de la base jurídica de un acto debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Una mera práctica del Consejo no puede prevalecer sobre normas del Tratado. Semejante prác-

(9) Vid. en este sentido REMIRO BROTONS, A.: «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», págs. 663-664, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 1986, 3.º vol.

(10) En efecto, una fundamentación inadecuada puede provocar un vicio de incompetencia en el acuerdo y, por tanto, la nulidad de éste.

tica no puede, por consiguiente, crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto a la base jurídica correcta» (11).

Tampoco se puede extraer de la práctica comunitaria en esta materia una coherencia entre la calificación que recibe un acuerdo y la que reciben los protocolos adicionales o complementarios al mismo, tal y como sería lógico. Sin embargo, sí es posible afirmar que, generalmente, los protocolos de carácter financiero se concluyen con la base jurídica del art. 238 T. CEE. Quizá ello pueda constituir una pauta orientadora para configurar la noción de «asociación», aunque más bien creo que esta práctica intenta salvaguardar la coherencia con los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito presupuestario o en el ámbito del procedimiento de concertación con otras instituciones comunitarias para la aprobación de actos con implicaciones financieras. En cualquier caso, parece que se trata de una práctica ya establecida y admitida incluso por el propio Parlamento Europeo, quien, en el texto de su Reglamento modificado (12) incluye un nuevo artículo 31 B relativo a la participación del Parlamento en la negociación y modificación de los acuerdos de asociación, en cuyo primer párrafo se dice lo siguiente: «Antes del inicio de las negociaciones sobre la conclusión, la renovación o la modificación de un acuerdo de asociación o de un protocolo financiero...». Expresamente se establece en este artículo una equiparación, si no a nivel de contenido, sí por lo menos a nivel de procedimiento de conclusión.

El art. 238 no es el único artículo del Tratado que recoge una competencia de la Comunidad en el ámbito de las relaciones exteriores de carácter

(11) Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia de 23-II-1988, asunto 68/86, *Reino Unido contra Consejo de las Comunidades Europeas* (aún no publicada en la Recopilación). En el mismo sentido se había pronunciado el Tribunal en sentencias anteriores: sentencia de 26-III-1987, asunto 45/86, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas*, y sentencia de 27-IX-1988, asunto 51/87, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas* (aún no publicadas en la Recopilación), ambas sobre la obligación de motivar los actos comunitarios en el marco de las preferencias arancelarias generalizadas. En la sentencia de 26-III-1987, el Tribunal afirmó que «... en el marco del sistema de las competencias de la Comunidad, la elección del fundamento jurídico de un acto no puede depender únicamente de la convicción de una Institución respecto al fin perseguido, sino que debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional», ver texto de la sentencia en castellano y comentario de J. V. LOUIS en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14, 1987, núm. 3, pág. 903.

(12) *PE Doc. A 2-131/86*, publicado en *DOCE* del 12 de marzo de 1987, número C 7, pág. 84.

comercial. El art. 113, que se refiere a la política comercial, también prevé la actuación exterior de la Comunidad. Cabe preguntarse, entonces, si la asociación es algo distinto o si es algo que va «va más allá» de la política comercial contemplada en el art. 113. La importancia de determinar los ámbitos de aplicación respectivos de estos artículos reside en el distinto régimen jurídico aplicable al procedimiento a seguir para la conclusión de unos y otros acuerdos. En efecto, mientras el art. 238 es autosuficiente en el sentido de que contiene su propio régimen de procedimiento aplicable cuando se produce el supuesto de hecho contemplado en el párrafo primero, el art. 113, por el contrario, debe complementarse necesariamente con el régimen general de conclusión de acuerdos entre la Comunidad y otros sujetos del ordenamiento internacional contenido en el art. 228 T. CEE.

2. *Acuerdos de carácter comercial con base jurídica en otros artículos del Tratado de la Comunidad Económica Europea.*

El art. 113 T. CEE, incluido en el Capítulo relativo a la política comercial, constituye la base jurídica ordinaria para la celebración de acuerdos de carácter comercial. Este artículo, con todo, no ofrece tampoco una definición de la política comercial, sino que enumera, a título indicativo, algunos instrumentos o medidas para realizar dicha política. El alcance del contenido de la política comercial es objeto de controversia entre Consejo y Comisión (13). El Consejo sigue la tesis del objetivo, según la cual deriva de la política comercial común toda medida que tenga por objeto modificar el volumen o la corriente de intercambios comerciales; para la Comisión, en cambio, hay que utilizar un criterio instrumental, y considerar que pertenece a la política comercial toda medida que utilice instrumentos de política comercial como los que enumera el artículo 113.

Nuevamente nos encontramos ante el problema de saber dónde termina la política comercial y dónde comienza la relación de asociación. Esto se complica aún más si tenemos en cuenta que en la práctica comunitaria existe una serie de acuerdos, denominados «acuerdos de cooperación», que constituyen un *tertium genus*, puesto que su contenido, aun siendo de carácter comercial en sentido amplio, sobrepasa el alcance del artículo 113 sin

(13) DEWOST, J. L.: «Les compétences explicites: délimitation et mise en oeuvre», pág. 4, en DEMARET, P. (Ed.): *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1986.

llegar a estimarse políticamente justificado concluir un acuerdo de asociación (dado el fuerte sentido de vinculación entre el tercer Estado y la Comunidad que entraña la asociación). Estos acuerdos de cooperación encuentran generalmente un doble fundamento jurídico en los artículos 113 y 235 del Tratado CEE.

Ante esta diversidad de acuerdos que regulan el conjunto de las relaciones comerciales entre la Comunidad y terceros Estados, es preciso plantearse cuáles son las consecuencias, a efectos del procedimiento comunitario de conclusión de los acuerdos, de la elección de una u otra base jurídica. En concreto, y puesto que este trabajo se centra en la intervención del Parlamento, es necesario distinguir el diferente alcance de la misma según el artículo del Tratado que sirva de fundamento a la conclusión de los acuerdos:

— Si el acuerdo se concluye con la base jurídica del art. 113 T. CEE, hay que acudir al art. 228 del Tratado para completar los aspectos procedimentales. Del juego conjunto de ambas disposiciones se deduce que la Comisión negociará el acuerdo y el Consejo manifestará el consentimiento de la Comunidad, siguiendo lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del art. 113 y en el art. 114. El Parlamento no será consultado, puesto que la remisión que el art. 228 efectúa hacia el art. 113 determina la no intervención del Parlamento por no estar ésta prevista en el art. 113.

— Si se trata de un acuerdo de cooperación, que cuenta con el doble fundamento de los artículos 113 y 235 T. CEE, el Parlamento intervendrá a título consultivo antes de la conclusión del acuerdo.

— Finalmente, si el acuerdo se concluye como acuerdo de asociación por la vía del art. 238 T. CEE, ya hemos visto que el Parlamento dispone de un auténtico poder de veto, puesto que el acuerdo no puede concluirse por el Consejo si no hay previo dictamen conforme del Parlamento.

La conclusión que se debe extraer de la configuración de este sistema es que el acuerdo de asociación no es algo distinto de un acuerdo en materia de política comercial y de cooperación, pero sí es un vínculo que va más allá e implica una relación especial entre la Comunidad y el tercer Estado. De ello deriva el carácter de *lex specialis* de que disfruta el artículo 238 en relación al art. 113 (diferente alcance del vínculo contractual) y también en relación al art. 228 (en cuanto a los aspectos de procedimiento).

B) *La intervención del Parlamento Europeo. El dictamen conforme*

Una vez analizados los problemas que plantea la concreción del ámbito de aplicación del art. 238 T. CEE, es necesario profundizar en la clave de la modificación introducida por el Acta Unica en la conclusión de los acuerdos de asociación: la exigencia de un dictamen conforme del Parlamento Europeo con carácter previo a la manifestación del consentimiento de la Comunidad por el Consejo. Como ya se ha dicho anteriormente, la verdadera importancia de esta modificación es que se otorga al Parlamento un poder de veto sobre la conclusión del acuerdo, de tal forma que el Consejo no puede desconocer la posición del Parlamento expresada en su dictamen.

Al estudio del dictamen conforme en cuanto acto jurídico se dedica este apartado del trabajo. Examinaremos los problemas que plantea como tal acto; en concreto, cuáles son sus requisitos de validez, el factor temporal en la solicitud y en la producción del dictamen, su carácter vinculante y la posibilidad de impugnación del mismo. Todas estas cuestiones tienen enorme interés desde el momento en que el dictamen conforme constituye una nueva arma en manos del Parlamento, y por ello «una utilización políticamente responsable de los nuevos poderes que han sido atribuidos al Parlamento exige por parte de éste una evaluación detallada y prudente sobre el acto final que es llamado a realizar» (14).

1. *Requisitos de validez del dictamen.*

El dictamen conforme del Parlamento es una primera fase del procedimiento de formación de la voluntad de la Comunidad para concluir un acuerdo de asociación con un tercer Estado. Constituye así parte integrante de un acto de naturaleza jurídica compleja, hasta tal punto que el dictamen puede calificarse de «forma esencial o sustancial» en el sentido del artículo 173 T. CEE.

En el ámbito del supuesto que analizamos, el art. 238 T. CEE, cabe preguntarse si el objeto del dictamen del Parlamento lo constituye el acuerdo de asociación en sí. En realidad, el verdadero objeto es la recomendación de decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo, y al ser éste

(14) Informe PLANAS PUCHADES, cit., pág. 11.

el objeto, a su vez, de la futura decisión del Consejo, la posición del Parlamento va referida tanto al texto autenticado del acuerdo de asociación como a la decisión de concluirlo.

El dictamen del Parlamento debe tener un contenido mínimo necesario: la expresión de la conformidad o no conformidad con su objeto. En cuanto a si es preciso que la emisión del dictamen conforme o, en su caso, la decisión de no emitir dictamen conforme vaya motivada, la respuesta es, desafortunadamente, negativa. En efecto, la propia Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento (15) lamenta el carácter absoluto con que se plantea la cuestión del dictamen a los acuerdos de asociación que no permite al Parlamento matizar su opinión. La comisión parlamentaria propone la creación de un procedimiento más flexible que facilitara al Parlamento la emisión de resoluciones motivadas en las que incluyera, por ejemplo, las razones que le han llevado a negarse a emitir dictamen conforme a un acuerdo concreto y las condiciones en las cuales estaría dispuesto a emitir el dictamen, o bien podría el Parlamento manifestar su conformidad con el acuerdo pero con reservas. Este punto de vista ha sido adoptado por el propio Parlamento en la Resolución sobre su función en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, en la que expresamente señala que «se reserva, en relación con un tratado de adhesión o un acuerdo de asociación, el derecho a determinar mediante resolución especial las condiciones bajo las cuales el Parlamento entiende políticamente coherente la puesta en práctica de los mismos» (16). En mi opinión, sería muy positivo instaurar un procedimiento de este tipo, porque podrían reflejarse en tales resoluciones los puntos de vista surgidos durante los debates parlamentarios.

El proceso de formación de la posición política del Parlamento en relación a un acuerdo de asociación es complejo; es el Presidente del Consejo quien presenta al Parlamento la solicitud de dictamen, que es, a su vez, remitida por la Presidencia del Parlamento a la comisión parlamentaria correspondiente. La comisión designa ponente para que examine el texto del acuerdo y elabore un proyecto de dictamen. Una vez que la comisión ha hecho suyo este proyecto, lo eleva al pleno del Parlamento y recomienda su adopción. Para que prospere el dictamen conforme es necesario el voto favo-

(15) Opinión emitida conforme al art. 120 del Reglamento del Parlamento Europeo, *PE Doc. A 2-86/88*, pág. 20.

(16) PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica. *Doc. A 2-86/88, DOCE* del 18 de julio de 1988, núm. C 187, punto 13.

rable de la mayoría absoluta de los miembros efectivos del Parlamento (260 votos).

Como quiera que varias comisiones parlamentarias pueden estar implicadas, por razones de competencia material y en función del asunto de que se trate, hay que sealar que las comisiones de Asuntos Políticos, Relaciones Económicas Exteriores y Desarrollo y Cooperación han llegado a un acuerdo (17) para facilitar la coordinación de sus trabajos y la información recíproca. Además, ocurre que también la Comisión de Presupuestos puede estar interesada y recibir, de hecho, el texto del acuerdo para que emita su opinión en relación al mismo.

La exigencia de mayoría absoluta de los miembros del Parlamento para la aprobación del dictamen conforme impide que esta competencia pueda delegarse en una comisión parlamentaria con competencia decisoria. Ello viene avalado por la interpretación que la Mesa ampliada del Parlamento adoptó en relación a las condiciones de cumplimiento de las disposiciones del Reglamento que regulan el dictamen conforme: según esta interpretación, la no obtención de la mayoría absoluta de votos favorables de los miembros del Parlamento se traduce en una decisión negativa respecto a la conclusión del acuerdo (18).

Finalmente, también es requisito de validez del dictamen la publicación del mismo en el *Diario Oficial de las Comunidades*, en aplicación del principio de publicidad de los trabajos del Parlamento, desarrollado en los arts. 89 y 90 del Reglamento del Parlamento Europeo.

2. *Momento de solicitud y de producción del dictamen.*

La única referencia temporal que contiene el art. 238 T. CEE es el carácter previo que debe tener el dictamen del Parlamento respecto a la conclusión del acuerdo de asociación por el Consejo. Por «conclusión» hay que entender «manifestación del consentimiento de la Comunidad en obligarse», y ello significa, por tanto, que el Consejo no puede manifestar dicho consentimiento si no ha emitido el Parlamento su dictamen conforme.

No se señala el momento de solicitud del dictamen al Parlamento por parte del Consejo, pero, lógicamente, dicho momento no puede ser anterior

(17) Informe PLANAS PUCHADES, cit., pág. 11.

(18) Vid. PLANAS PUCHADES, *PE Doc. A 2-86/88*, cit., pág. 12.

al establecimiento por los negociadores del texto definitivo del acuerdo, pues en otro caso se estaría impidiendo al Parlamento ejercer la función que le atribuye el Tratado en el ámbito del art. 238 (19).

En el caso de que el momento de manifestación del consentimiento de las partes al acuerdo sea posterior al momento de autenticación del texto del mismo, el dictamen deberá solicitarse entre ambas fases del procedimiento de celebración del acuerdo. Pero si autenticación del texto y manifestación del consentimiento coinciden temporalmente, la solicitud del dictamen del Parlamento debería ser anterior siempre a la manifestación del consentimiento y, por tanto, en este caso también anterior a la autenticación del texto del acuerdo.

Nada se prevé en el art. 238 sobre el momento de producción del dictamen por el Parlamento. Es decir, no hay ningún plazo pasado el cual, si no se hubiera emitido el dictamen (en sentido favorable o no), el Consejo pudiera comenzar a actuar sin esperar a que se pronunciara el Parlamento. Esta imprevisión del Tratado puede tener, sin duda, consecuencias peligrosas, puesto que puede provocar un verdadero bloqueo del procedimiento y, en cualquier caso, es un arma en manos del Parlamento. En este sentido, el propio Parlamento Europeo ha advertido al Consejo y a la Comisión que «en relación con los acuerdos que requieran dictamen conforme se tomará el tiempo necesario para dar la aprobación parlamentaria» (20).

3. *Carácter vinculante e impugnación del dictamen.*

El dictamen conforme en el marco del artículo 238 T. CEE es un dictamen preceptivo y vinculante: el Consejo no puede actuar sin solicitar y ni siquiera sin esperar el dictamen; y, una vez emitido éste, el Consejo está vinculado por el contenido del mismo, de tal forma que si el dictamen es

(19) Ello no implica, lógicamente, que no deba admitirse una intervención de mayor o menor alcance del Parlamento en las negociaciones del acuerdo, como se verá más adelante. De hecho, la exigencia de la autorización del Parlamento con posterioridad a la firma del acuerdo, obligará necesariamente al Consejo a asociar desde el principio al Parlamento al proceso de negociación, si quiere evitar el riesgo de un veto parlamentario a un acuerdo de asociación. Vid. en este sentido: BIEBER, J.; PANTALIS, J., & SCHOO, J., *loc. cit.*, pág. 778.

(20) PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, *cit.*, pág. 235, punto 16.

conforme a la conclusión del acuerdo de asociación, el Consejo actuará en consecuencia; y si se decide por el Parlamento no emitir dictamen conforme, el Consejo no puede manifestar el consentimiento de la Comunidad para obligarse por el acuerdo y debe: o bien retirar el texto del acuerdo y abrir una renegociación del mismo, o bien solicitar un nuevo dictamen al Parlamento y esperar a que se consiga la mayoría de votos suficientes para emitir dictamen conforme.

Teniendo en cuenta estas características del dictamen del art. 238, hay que reconocer que se trata de un dictamen *sui generis*, en modo alguno equiparable a los dictámenes previstos en el art. 189 T. CEE. En realidad, el dictamen conforme del art. 238 debería haber recibido una denominación distinta, puesto que más que de un dictamen se trata de una verdadera «autorización» parlamentaria a la conclusión del acuerdo de asociación.

Otro problema distinto es la posibilidad de impugnar el dictamen (o la decisión del Parlamento de no emitir dictamen conforme), o bien de recurrir en carencia contra la inactividad del Parlamento por no emitir el dictamen y bloquear el procedimiento. En el ámbito del Tratado CEE no se prevé en ninguno de los dos supuestos el recurso ante el Tribunal de Justicia. Esta falta de previsión no puede conducir a reconocer al Parlamento una inmunidad jurisdiccional, sino que es la consecuencia lógica de la débil posición en que se encontraba el Parlamento en el procedimiento comunitario de adopción de decisiones. Pero con el incremento de los poderes del Parlamento se ha sentido la necesidad de asegurar el control jurisdiccional de sus actos, y ello ha sido posible por la vía de la interpretación jurisprudencial.

El Tribunal de Justicia ha reconocido la aplicabilidad del recurso de anulación contra actos de las instituciones, establecido en el art. 173 T. CEE, a los actos del Parlamento Europeo en sus sentencias de 23-IV-1986 y de 3-VII-1986 (21). La argumentación del Tribunal conduce, en ambas sentencias, a admitir el recurso de anulación contra actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. El dictamen conforme en el ámbito del art. 238 T. CEE es un acto que tiene efectos jurídicos frente a terceros y constituye la manifestación definitiva de la voluntad de la institución; por ello sería posible recurrir ante el Tribunal de Justicia y en las condiciones establecidas en el art. 173 T. CEE contra el dictamen

(21) Sent. TJCE, 23-IV-86, As. 294/83, *Partido ecologista «Los Verdes» v. Parlamento Europeo*, *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1986-4; y Sent. TJCE, 3-VII-86, As. 34/86, *Consejo v. Parlamento Europeo*.

del Parlamento en relación a un acuerdo de asociación. Ahora bien, no hay que olvidar que tanto el dictamen como la decisión de no emitir dictamen conforme son actos soberanos del Parlamento (22), y, por tanto, el control de legalidad de los mismos se extenderá únicamente a los vicios de nulidad previstos en el art. 173 T. CEE, esto es, incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, y desviación de poder (23).

Tampoco recoge el Tratado la legitimación pasiva del Parlamento en el recurso por inactividad del art. 175 T. CEE. Normalmente, el propio Tratado, al atribuir competencias al Parlamento Europeo, prevé las consecuencias derivadas de la omisión del ejercicio de las mismas: por ejemplo, el art. 149 T. CEE (procedimiento de cooperación) señala que una vez vencido el plazo de tres meses sin que el Parlamento se haya pronunciado sobre la posición común del Consejo, el procedimiento se desbloquea y el Consejo podrá aprobar su posición. No existe una previsión correlativa en el marco del art. 238; no obstante, y dado que la inactividad del Parlamento paralizaría la actividad del Consejo impidiéndole ejercer su poder decisorio, podría recurrirse contra el Parlamento por la vía del art. 175 T. CEE. El problema reside en que esta posibilidad encuentra enormes dificultades de aplicación en la práctica, precisamente porque el art. 238 no establece un plazo preclusivo para que el Parlamento emita su dictamen. Es una imprevisión que puede abocar a una verdadera situación de *impasse* que sólo podría ser evitada por el propio Parlamento con una utilización responsable de su nuevo poder.

(22) Así lo manifiesta el propio Parlamento en su Resolución sobre su función en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, *PE Doc. A 2-86/88, DOCE* del 18 de julio de 1988, núm. C 187, cit., punto 15: «... su votación sobre una solicitud de dictamen conforme hecha por el Consejo y relativa a un acuerdo de asociación, sobre su prorrogación o modificación, constituye un acto soberano del Parlamento, que cierra el procedimiento de solicitud de dictamen conforme».

(23) Por ejemplo, la emisión del dictamen sin sometimiento al procedimiento previsto en el Reglamento del Parlamento; los Reglamentos de las instituciones son formas sustanciales de procedimiento, según lo dispuesto en la sentencia de 23-II-1988 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación al Reglamento interno del Consejo: «... el incumplimiento de dicha norma debe considerarse un vicio sustancial de forma en el sentido del párrafo 1 del artículo 173 del Tratado...» (As. 68/86, *Reino Unido c. Consejo de las Comunidades Europeas*).

C) *Valoración crítica del nuevo poder del Parlamento en el ámbito del artículo 238 del Tratado de la Comunidad Económica Europea*

Una vez analizadas las distintas cuestiones que se desprenden de la regulación de la intervención del Parlamento Europeo en el procedimiento de conclusión de acuerdos de asociación entre la Comunidad y terceros Estados, es necesario hacer una reflexión crítica sobre las repercusiones que este nuevo poder del Parlamento va a tener en la práctica. Ello exige profundizar en el mayor o menor alcance de esta modificación del art. 238 y contrastarla con lo que las instituciones comunitarias hubieran querido ver plasmado en dicha disposición del Tratado.

Los arts. 237 y 238 T. CEE no son los únicos artículos del Tratado en los que se recogen competencias de la Comunidad en materia de relaciones exteriores; también los artículos 110 a 116, relativos a las relaciones comerciales, y 228 a 231, sobre cooperación con otras organizaciones internacionales, contemplan procedimientos de conclusión de acuerdos entre la Comunidad y terceros Estados y, sin embargo, el Parlamento no tiene en relación a estos acuerdos una intervención en absoluto decisiva. En consecuencia, es necesario reconocer que el alcance del procedimiento de dictamen conforme es materialmente limitado, y que esa limitación se ve agravada por los problemas derivados de la calificación y atribución de base jurídica a los distintos acuerdos de contenido comercial en sentido amplio concluidos por la Comunidad, cuestión ya comentada anteriormente.

El procedimiento de dictamen conforme plantea la función del Parlamento Europeo en la definición de la política exterior comunitaria y le permite al mismo tiempo ejercer un control de carácter democrático sobre aspectos sustanciales de dicha política exterior (24). Por ello, y debido a las dificultades del deslinde entre los distintos ámbitos de aplicación de los artículos que establecen procedimientos de conclusión de acuerdos entre la Comunidad y terceros Estados, el Parlamento «solicita que ese procedimiento de adhesión se amplíe tan pronto como sea posible a todos los acuerdos internacionales de importancia, ya que la limitación actual a los acuerdos

(24) Así coinciden en afirmarlo el propio Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el Acta Unica Europea, *Doc. A 2-169/86, DOCE* del 12 de enero de 1987, número C 7, punto 23, y el diputado señor Carlo Alberto Graziani en su informe elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre los resultados obtenidos tras la aplicación del Acta Unica, *PE Doc. A 2-176/88*, de 26-9-88, pág. 15.

según el artículo 238 del Tratado CEE es arbitraria en la práctica y la Comunidad celebra cada vez más acuerdos que en lo formal tienen otro fundamento jurídico, pero no son, en absoluto, menos importantes que los acuerdos según el artículo 238» (25). Además, el Parlamento solicita a la Comisión y al Consejo que «no efectúen una interpretación restrictiva de los fundamentos jurídicos de los acuerdos internacionales que pueda suponer, en la práctica, un recorte de los poderes vigentes del Parlamento» (26).

Evidentemente, el nuevo art. 238 puede convertirse en una fuente de tensiones entre las instituciones, y precisamente por la dificultad de definir el acuerdo de asociación. Tal y como indica Ehlermann (27), el Consejo, en su línea de favorecer la aplicación de las disposiciones del Tratado que preveían la unanimidad, realizó un uso abusivo del art. 238, desvirtuando así su carácter de *lex specialis* respecto al art. 113. La reforma del art. 238 tendrá como resultado, probablemente, el giro hacia la tendencia contraria, consistente en la potenciación del art. 113 como base jurídica de los acuerdos de contenido comercial en sentido amplio, para evadir de este modo la intervención del Parlamento, quien, por su parte, tratará de desarrollar al máximo las posibilidades que le ofrece el Acta Unica.

En realidad, el Parlamento Europeo no está en absoluto satisfecho con la posición en que le sitúa el Acta Unica, ya que aunque reconoce que constituye un paso adelante muy positivo, entiende que ésta no colma sus exigencias. En opinión del Parlamento, sería necesario adoptar una serie de previsiones para que esta institución pudiera jugar un papel político en la definición del contenido de las negociaciones (y no simplemente pronunciarse sobre el producto final de la misma). Ese objetivo podría lograrse con una actualización del procedimiento de consulta Luns-Westerterp entre el Consejo y el Parlamento, de acuerdo a las necesidades y a las nuevas responsabilidades originadas por el Acta Unica. Esta información que solicita el Parlamento debería proceder ya del propio informe legislativo anual de la Comisión, en relación a la previsión de negociación de futuros acuerdos, y concretarse en el contenido del mandato negociador que el Consejo dirige

(25) Informe PLANAS PUCHADES, cit., pág. 6.

(26) Parlamento Europeo, Resolución sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, DOCE del 18 de julio de 1988, núm. C 187, cit., pág. 235, punto 14.

(27) EHLERMANN, C. D.: «L'Acte Unique et les compétences externes de la Communauté: un progrès?», en DEMAERT, P. (Ed.): *op. cit.*, pág. 89.

a la Comisión en cada caso (28). Esta concepción que el propio Parlamento tiene de sus nuevos poderes le convertiría, en expresión de Constantinesco (29), en un cuasinegociador, lo que supone una situación más favorable de la que existe para la mayor parte de los Parlamentos nacionales.

En cualquier caso y sin duda alguna, el Parlamento Europeo disfruta, desde la entrada en vigor del Acta Unica y por lo que respecta a los acuerdos de adhesión y de asociación entre la Comunidad y terceros Estados, de un poder similar al de un Parlamento nacional: el poder de autorizar con carácter previo la manifestación del consentimiento de la Comunidad para obligarse por dichos acuerdos. Tal es la verdadera naturaleza jurídica del procedimiento de dictamen conforme de los arts. 237 y 238 T. CEE.

II. ANÁLISIS DE UN CASO DE LA PRÁCTICA COMUNITARIA: LA CONCLUSIÓN DE LOS PROTOCOLOS ADICIONALES DE 1988 AL ACUERDO ENTRE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y EL ESTADO DE ISRAEL

El día 9 de marzo de 1988, pocos meses después de la entrada en vigor del Acta Unica europea, el Parlamento Europeo utilizó, por primera vez, toda la potencialidad del art. 238 T. CEE y *decidió emitir dictamen no conforme* a la conclusión de tres Protocolos al Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel, firmado en 1975. Se trataba del Cuarto Protocolo Adicional, del Protocolo relativo a la cooperación financiera, y del Protocolo como consecuencia de la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad.

El caso es de esencial relevancia para nuestro trabajo, por diversas razones. En primer lugar, porque es una muestra evidente de que el Parlamento ejerce en la práctica esa función de autorización de que dispone en virtud del art. 238 T. CEE, incluso en sentido negativo, vetando la actuación del Consejo en orden a la conclusión de los acuerdos. Por otra parte, el interés del asunto aumenta por el dato de que ese veto fue levantado meses después (el 12 de octubre de 1988) y el Parlamento emitió el dictamen conforme que en un principio había denegado. Las razones que llevaron al Parlamento

(28) PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea, DOCE del 18 de julio de 1988, núm. C 187, cit., pág. 234.

(29) CONSTANTINESCO, V.: «L'évolution des modèles de relations...», *loc. cit.*, pág. 10.

a mantener inicialmente una posición contraria a la conclusión de los Protocolos y a modificar después su opinión, constituyen un verdadero test que cuestiona el sentido de la introducción de este nuevo poder del Parlamento y demuestra hasta qué punto es difícil alejar los aspectos políticos de las consideraciones puramente jurídicas.

El análisis de este supuesto de la práctica comunitaria se situará previamente en el contexto de las relaciones comerciales y políticas entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel (A), y se centrará posteriormente en el tratamiento del asunto por el Parlamento Europeo (B), para concluir con una valoración del caso desde el punto de vista de la interacción entre las relaciones exteriores de la Comunidad y la Cooperación Política Europea (C).

A) *El contexto del problema: las relaciones CEE-Israel*

Las relaciones globales entre la CEE e Israel han estado siempre presididas por una fuerte tensión entre dos polos opuestos. De un lado, Israel es un país situado en la cuenca mediterránea, con el que diversos Estados miembros de la Comunidad han tenido vínculos históricos importantes; las relaciones comerciales entre la Comunidad e Israel benefician en principio a ambas partes. Por otro lado, las repercusiones del conflicto de Oriente Medio alcanzan de lleno a los países europeos, que se ven directamente implicados en el mismo por diferentes razones (30): su proximidad geográfica al escenario del conflicto, las necesidades energéticas que colocan a Europa en una situación de dependencia respecto a la producción de petróleo, e incluso el papel que algunos Estados europeos han jugado históricamente en la configuración de la situación política de la región, son motivos que condicionan de una manera importante la posición de Europa en relación a los actores del conflicto, y que se entrecruzan con otro tipo de consideraciones derivadas de la necesaria coherencia con los valores democráticos y de defensa de los Derechos Humanos en los que sin duda se apoya la construcción europea.

Así pues, es lógico que la cuestión de Oriente Medio se haya convertido en un tema de reflexión constante para la Cooperación Política Europea, y que con el recrudecimiento del conflicto que se ha producido en los últimos

(30) SCHOUTHEETE, PH. DE: *La coopération politique européenne*, Bruxelles, 1986, pág. 78.

meses la posición de la Comunidad en las relaciones comerciales con Israel haya sufrido la influencia de la polémica que rige las relaciones políticas entre ambas partes.

1. *Relaciones convencionales.*

Las relaciones comerciales bilaterales entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel se remontan a 1964, año en el que se firmó el primer Acuerdo entre las dos partes; éste fue sustituido posteriormente por el Acuerdo de 29 de junio de 1970. Aparte de reseñar el dato de su existencia, estos acuerdos no merecen mayor consideración, porque el punto de partida válido para analizar las relaciones convencionales entre la CEE e Israel lo constituye el Acuerdo firmado en Bruselas el 11-V-1975, aún vigente, que sustituyó al Acuerdo de 1970 y constituye el marco de referencia en el que se inscriben las acciones posteriores emprendidas por las partes para el desarrollo de su cooperación comercial.

El Acuerdo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel (31) tiene como base jurídica el art. 113 T. CEE. Su contenido consiste en una regulación de los intercambios comerciales y de la cooperación entre las partes en distintos ámbitos de interés mutuo. El artículo 19 del Acuerdo crea una Comisión Mixta, de composición paritaria, «que se encargará de la gestión del Acuerdo y que velará por su correcta aplicación».

Con la misma base jurídica del art. 113 T. CEE se firmaron el mismo día tres Protocolos (32), que regulan las condiciones de aplicación del artículo 2 del Acuerdo, y que han sido posteriormente desarrollados y modificados por decisiones de la Comisión Mixta creada por el Acuerdo.

El Primer Protocolo Adicional al Acuerdo CEE-Israel se firmó en Bruselas el 8-II-1977 (33). Completa las disposiciones del Acuerdo de 1975 con una regulación sobre la cooperación económica, técnica y financiera, y

(31) Texto del Acuerdo, en *DOCE*, EE (edición especial en español), 11, vol. 5, págs. 174-180.

(32) Protocolo núm. 1, sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo, *DOCE*, EE 11, vol. 5, págs. 181 y sigs.; Protocolo núm. 2, relativo a la aplicación del apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo, *DOCE*, EE 11, vol. 5, págs. 198 y sigs.; Protocolo núm. 3, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Acuerdo, *DOCE*, EE 11, vol. 5, págs. 297 y sigs.

(33) Texto del Protocolo en *DOCE* EE 11, vol. 5, págs. 91-97.

modifica los artículos relativos a la Comisión Mixta, que pasa a denominarse «Consejo de Cooperación» y ve considerablemente ampliadas sus competencias: dispone de poder de decisión para conseguir los objetivos fijados en el Acuerdo, y podrá formular resoluciones, recomendaciones y dictámenes para la realización de objetivos comunes y el buen funcionamiento del Acuerdo. Pero la novedad más importante que concurre en este Primer Protocolo Adicional es que encuentra su fundamento jurídico en el art. 238 T. CEE. Ello plantea de nuevo la cuestión del alcance del art. 238. En primer lugar, se constata que el régimen jurídico de un protocolo adicional no sigue el régimen del acuerdo principal al que se refiere; esto sería explicable si el protocolo supusiera respecto del acuerdo y en el proceso de cooperación entre las dos partes un avance cualitativo de tal magnitud que la relación bilateral pudiera calificarse sólo a partir de ese momento como relación de asociación. Pero es que, además, no hay correspondencia entre la base jurídica y la terminología utilizada, ya que en ningún momento el Primer Protocolo Adicional habla de «asociación»; incluso el mecanismo institucional es denominado «Consejo de Cooperación» y no «de Asociación». Una vez más nos encontramos ante la necesidad de no dar relevancia a las denominaciones para utilizar en el análisis un prisma exclusivamente jurídico, pero no cabe duda, en mi opinión, de que los términos no son nunca empleados accidentalmente, antes bien, llevan consigo un cierto contenido «psicológico» que obliga a tener en cuenta que aún existen grados y clases de asociación (34).

Al mismo tiempo que el Primer Protocolo Adicional se firmó en Bruselas un Protocolo relativo a la cooperación financiera entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel, que regula la concesión de créditos del Banco Europeo de Inversiones a Israel. Este protocolo también se fundamenta en el art. 238 T. CEE, aunque ello responde a una práctica constante en las relaciones exteriores de la Comunidad según la cual los protocolos

(34) En este sentido, es preciso recordar que, tomando sólo en consideración los acuerdos de la CEE con países mediterráneos, en el caso de Turquía (*DOCE*, EE 11, vol. 1, págs. 18 y sigs.), Chipre (*DOCE*, EE 11, vol. 3, págs. 168 y sigs.) y Malta (*DOCE*, EE 11, vol. 1, págs. 132 y sigs.) se crean «Consejos de Asociación», mientras que el Acuerdo con Egipto establece un «Consejo de Cooperación» (*DOCE*, EE, vol. 10, págs. 4 y sigs.). Hay que tener en cuenta, además, que los llamados «acuerdos de cooperación» no siempre se concluyen con la doble base de los arts. 113 y 235 T. CEE, sino también, en ocasiones, con fundamento en el art. 238 T. CEE. Esta práctica dificulta enormemente, como se había dicho anteriormente, la configuración de un concepto unívoco de «asociación».

financieros siempre se concluyen a tenor de lo dispuesto en dicho artículo del Tratado.

El Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo CEE-Israel (35) firmado en 1981, modifica determinadas disposiciones del Protocolo núm. 2 al Acuerdo en el sentido de establecer una prórroga de ciertos plazos. Este Protocolo encuentra su fundamento jurídico en el art. 113 T. CEE, quizá por lo limitado de su alcance. En este sentido, también el Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo (36), que modifica algunas disposiciones de los Protocolos núms. 2 y 3 del Acuerdo y entró en vigor el 1-I-1985, se basa en el mismo art. 113. Por su parte, el Protocolo relativo a la cooperación financiera entre la CEE e Israel, que se firmó el 24-VI-1983, tiene por fundamento, igual que el protocolo financiero anterior, el art. 238 del Tratado.

Con estos datos, es realmente difícil dar una calificación global al sistema de relaciones convencionales bilaterales entre la Comunidad e Israel. Creo, sin embargo, que puede considerarse como una relación de asociación en el sentido del art. 238, dado que, en general, responde al modelo diseñado por esta disposición y, además, el fundamento jurídico de la asociación ha sido utilizado en algunos de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se articula esta peculiar relación comercial.

2. *La Cooperación Política Europea en relación con la actuación de Israel en el conflicto de Oriente Medio.*

El conflicto de Oriente Medio ha sido, desde los años 70, un tema privilegiado como objeto de discusión por la estructura de la Cooperación Política entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Partiendo de una variedad de posiciones divergentes, se ha impuesto progresivamente una tendencia a la convergencia que se ha plasmado en una auténtica posición común respecto al conflicto. Diversas razones de carácter histórico explican la inhibición inicial de la actitud de los Estados europeos hacia Oriente Medio (37), principalmente el genocidio del pueblo judío durante la Segunda Guerra Mundial, que aún constituye un peso psicológico para la conciencia de Alemania Federal, o la calidad de potencia mandataria de

(35) Texto del Protocolo en *DOCE*, EE 11, vol. 14, pág. 201.

(36) Texto en *DOCE*, EE 11, vol. 21, pág. 101.

(37) COVILLERS, C.: *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés européennes?*, París, 1987, pág. 75.

Gran Bretaña en Palestina. Sin embargo, tras la Guerra de los Seis Días, la imagen de Israel sufrió un enorme deterioro que facilitó un apoyo europeo a la causa árabe.

El 13 de octubre de 1973, los Nueve Estados miembros de las Comunidades lanzan un llamamiento en favor del alto el fuego en Oriente Medio. Esta declaración tiene el interés de ser la primera declaración común de los Nueve relativa a una situación de crisis internacional, y también es la primera de una larguísima serie de declaraciones realizadas en el seno de la Cooperación Política europea, que emanan de los ministros de Asuntos Exteriores, de la Presidencia o del Consejo Europeo, y que expresan la posición común de los Estados miembros respecto al conflicto.

No es objeto de este trabajo el análisis particularizado de todas estas declaraciones comunes, pero sí es preciso, a efectos de nuestra investigación, destacar las grandes líneas que definen la posición común de los Estados miembros en relación con la actuación de Israel en el conflicto de Oriente Medio:

— Las declaraciones implican una condena incondicional de la ocupación de territorios por la fuerza llevada a cabo por Israel, y expresan la necesidad de que Israel ponga fin a dicha ocupación. Progresivamente, esas condenas se han hecho extensivas a los métodos utilizados por Israel en los territorios árabes ocupados: política de implantación y colonización, deportación de civiles, represión a la libertad de los medios de comunicación, violaciones reiteradas de los Derechos Humanos, etc. Los Estados miembros han buscado siempre una apoyatura jurídica en la que fundamentar sus condenas: las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Derecho Internacional General, las normas internacionales de Derechos Humanos, e incluso el Derecho Humanitario aplicable a los conflictos armados (especialmente la IV Convención de Ginebra de 1949, relativa a la protección de civiles en tiempo de guerra, que se debería aplicar a los territorios ocupados por Israel desde 1967) (38).

— Al mismo tiempo, se reconoce el respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia de cada Estado de la región y su derecho de vivir en paz dentro de unas fronteras seguras y reconocidas. Ello ha dado lugar a un progresivo compromiso de los Estados europeos con la causa palestina, reconociendo los derechos legítimos del pueblo palestino, su dere-

(38) Comunicado de la Presidencia sobre la situación en los territorios ocupados, *Bulletin CEE*, 1-1988, pág. 55.

cho a la autodeterminación, y la necesidad de asociar a la Organización para la Liberación de Palestina como interlocutor válido en las negociaciones de paz. En este sentido, es conveniente destacar la declaración de los Doce relativa a las decisiones adoptadas por el Congreso Nacional Palestino, hecha en Bruselas el 21 de noviembre de 1988 (39); los Doce otorgan una importancia fundamental a las decisiones del Congreso, que reflejan la voluntad del pueblo palestino de afirmar su identidad nacional y pueden ser consideradas como un paso positivo hacia el arreglo pacífico del conflicto. El tono de la declaración, sin embargo, es similar a otras emitidas para condenar la actuación de Israel, en el sentido de que se insiste en la necesidad de lograr una solución negociada del conflicto que pasa necesariamente por la aceptación del derecho a la existencia de todos los Estados de la región y por el abandono, por parte de los palestinos, de los métodos terroristas.

— El compromiso de los Estados miembros con la búsqueda de una solución al conflicto de Oriente Medio se ha fortalecido en los últimos años, coincidiendo con el deterioro de la situación en los territorios árabes ocupados, la organización de la «Intifada», y el endurecimiento de la represión llevada a cabo por Israel. El 23 de febrero de 1987, los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce, reunidos en el seno de la Cooperación Política, adoptaron una declaración (40) apoyando la convocatoria de una conferencia internacional de paz para Oriente Medio, auspiciada por las Naciones Unidas, como única fórmula capaz de hacer avanzar el proceso de paz en la región y de lograr una solución «justa, global y duradera». Esta idea de la conferencia de paz se reitera en todas las declaraciones posteriores, reflejando así el deseo de los Estados miembros de jugar un papel activo en el arreglo de un conflicto frente al cual no pueden permanecer pasivos ni indiferentes.

El Parlamento Europeo, por su parte, también ha emitido resoluciones, en el ámbito de la Cooperación Política y de los Derechos Humanos, sobre temas directamente relacionados con el conflicto de Oriente Medio. Estas resoluciones se refieren normalmente a sucesos concretos y puntuales, a propósito de los cuales el Parlamento aprovecha para realizar condenas globales de la actuación de Israel en los territorios ocupados, condenas expresadas en un tono bastante más enérgico que el que caracteriza las declaraciones de los órganos propios de la Cooperación Política. Las resoluciones del

(39) *Bulletin CEE*, 11-1988, págs. 94-95.

(40) *Bulletin CEE*, 1-1987, págs. 96-97.

Parlamento se inscriben siempre dentro de la posición comunitaria en relación al conflicto, apoyando las iniciativas de los Estados miembros para la solución del mismo (la conferencia de paz). Esta actitud del Parlamento, basada en una defensa a ultranza de los Derechos Humanos y el respeto al Derecho Internacional, puede constituir la clave de la negativa inicial del Parlamento a emitir dictamen conforme a la conclusión de los Protocolos de 1988 entre la CEE e Israel, en virtud de una necesaria coherencia entre las posiciones políticas de los Estados miembros y las relaciones exteriores de la Comunidad. Estas cuestiones serán desarrolladas más adelante, al analizar las opiniones expresadas por los parlamentarios en los debates previos a las decisiones sobre los referidos dictámenes.

B) Las vicisitudes del dictamen conforme del Parlamento Europeo a los Protocolos de 1988 al Acuerdo CEE-Israel

La consulta al Parlamento Europeo, en los términos del art. 238 T. CEE, se realizó mediante carta remitida por el Presidente del Consejo de las Comunidades Europeas el 14 de diciembre de 1987, con objeto de solicitar el dictamen conforme a la conclusión de tres Protocolos al Acuerdo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel. Se trataba del Protocolo como consecuencia de la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad, del Protocolo relativo a la cooperación financiera, y del Cuarto Protocolo adicional al Acuerdo. El 16 de diciembre, el Presidente del Parlamento remitió la propuesta a la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores (en adelante, Comisión REX), para examen del fondo, y a la Comisión de Presupuestos para opinión. Esta doble remisión del asunto a dos comisiones parlamentarias distintas se debe a que ambas pueden estar interesadas en pronunciarse sobre el contenido de los Protocolos; pero ya la misma terminología («examen de fondo», «opinión») sugiere que existe una diferencia entre los dictámenes que han de emitir las dos comisiones: parece que el dictamen de la Comisión REX es el que va a servir de guía para el debate por el pleno del Parlamento de su posición respecto a la conclusión de los Protocolos, ya esta Comisión estudia el contenido del Protocolo en todos sus aspectos, mientras que la opinión que emite la Comisión de Presupuestos se refiere simplemente a la conformidad de las obligaciones contenidas en los Protocolos con las previsiones presupuestarias de la Comunidad. De hecho, en el caso que nos ocupa, la Comi-

sión de Presupuestos, requerida a pronunciarse sobre los tres Protocolos, sólo emitió su opinión, bajo la forma de una breve carta de su Presidente expresando la conformidad de la comisión a la conclusión del Protocolo relativo a la cooperación financiera.

La Comisión REX nombró ponente a Rüdiger Hitzgrath, encargándole la elaboración de los informes sobre la conclusión de los tres Protocolos. Los informes (41) son favorables a la emisión del dictamen conforme por el pleno del Parlamento, y en sus respectivas exposiciones de motivos se analizan los contenidos de los Protocolos, fundamentalmente la regulación de los intercambios comerciales entre las partes. Puede reseñarse como especialmente interesante a los efectos de nuestro trabajo, un dato contemplado en el dictamen sobre la celebración del Cuarto Protocolo adicional: que existían incumplimientos del Acuerdo por parte de Israel, dato que será parcialmente esgrimido después en el pleno del Parlamento como uno de los motivos determinantes de la denegación del dictamen conforme. En efecto, según se establece en el dictamen de la Comisión, «la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad e Israel ha dado origen a dificultades que se refieren, por una parte, a la posibilidad de importar en la Comunidad productos procedentes de los territorios ocupados en el marco de las preferencias comerciales y, por otra, al sistema «Tamah», que equivale a una tasa, recaudada por Israel, sobre las importaciones de productos procedentes de la Comunidad» (42). El ponente añade la necesidad de que el Parlamento insista en la celebración de contratos directos entre la Comunidad y los exportadores palestinos, y de que inste a la Comisión de las Comunidades para que vigile la modificación del sistema «Tamah», ya que éste es discriminatorio para los productos comunitarios y, por ello, contrario al Acuerdo de 1975.

El pleno del Parlamento Europeo, en su sesión de 9 de marzo de 1988, se apartó de la opinión de la Comisión REX y decidió no emitir dictamen

(41) Dictamen elaborado en nombre de la Comisión REX sobre la celebración del Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel, *PE Doc. A 2-287/87*; dictamen sobre la celebración del Protocolo como consecuencia de la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad, *PE Doc. A 2-286/87*; dictamen sobre la conclusión del Protocolo relativo a la cooperación financiera, *PE Doc. A 2-285/87*.

(42) *PE Doc. 2-287/87*, pág. 7. Hay que señalar que en el pleno del Parlamento se consideró la cuestión de las dificultades a la exportación directa a la Comunidad desde los territorios ocupados, pero no se mencionó siquiera el problema del llamado sistema «Tamah».

conforme a la celebración de los Protocolos, básicamente por dos tipos de argumentos: una razón comercial, que sería el incumplimiento por Israel de las disposiciones convenidas para el acceso directo a la Comunidad de productos agrícolas procedentes de los territorios de Gaza y Cisjordania, y una razón de orden político: la Comunidad no debe respaldar la política de Israel en estos territorios (43).

El motivo estrictamente comercial tiene su origen en el hecho de que la Comunidad pretendía establecer relaciones comerciales directas con los palestinos de los territorios ocupados, quienes podrían exportar directamente sus productos agrícolas hacia la Comunidad. Sin embargo, parece ser que en la práctica estas exportaciones sólo podían hacerse a través de dos sociedades israelíes que actuaban como intermediarios (Agrexco y Citrus), de tal suerte que los palestinos que deseaban exportar sus productos necesitaban una licencia otorgada por Israel. En estas condiciones, votar a favor de los Protocolos supondría aceptar el incumplimiento israelí y, además, consolidar la reducción de la autonomía de los exportadores palestinos. Incluso se sugirió la posibilidad de que la Comisión hubiera utilizado los Protocolos como medio de presión, como medida de retorsión y en aplicación del principio de reciprocidad, dejando su conclusión en suspenso mientras Israel no ofreciera garantías reales para el cumplimiento de los acuerdos (44). Por otra parte, la situación en los territorios árabes ocupados hace que el problema adquiera una dimensión política considerable. Los votos en contra de la conclusión de los Protocolos se basaron también en el temor de que la aprobación por el Parlamento pudiera ser interpretada por Israel como un aval a su política de terror en los territorios ocupados e, incluso, de que los créditos que el Banco Europeo de Inversiones le otorgaría en virtud del Protocolo relativo a la cooperación financiera fueran utilizados para reforzar el régimen de ocupación en Palestina (45).

Quienes votaron a favor de los Protocolos (46) coincidieron en señalar que la politización excesiva de las relaciones estrictamente comerciales cons-

(43) Estos argumentos fueron aportados en las explicaciones de voto de los siguientes diputados: Arndt (Socialistas), Rossetti (Comunistas y Afines), Telkämper (Arco Iris), Price (Demócratas Europeos), Chambeiron (Comunistas y Afines), Ephremidios (Comunistas y Afines). Ver *JOCE*, *Débats du Parlement européen*, 8-3-88, números 2-363/7 y sigs.

(44) Intervención de Rossetti, *JOCE* de 8 de marzo de 1988, núm. 2-363, pág. 9.

(45) Intervención de Arndt, *JOCE* de 8 de marzo de 1988, núm. 2.363, pág. 8.

(46) Ver explicaciones de voto de los diputados Hitzigrath (Socialistas), Blumenfeld

tituye un abuso de los poderes del Parlamento y puede convertirse en un precedente peligroso. También se puso de manifiesto que el bloqueo de los Protocolos por el Parlamento es un medio de presión inapropiado que se ejerce contra un gobierno soberano, y que, en realidad, la Comunidad utiliza una «morale double» (47) en relación a Israel, ya que ha aprobado protocolos con otros muchos países sin hablar jamás de los efectos políticos secundarios que ello tendría, existiendo, además, motivos de oportunidad política que podrían haber sido esgrimidos, como ocurre en este caso. Y es que, además, según los defensores de esta posición, la aprobación de los Protocolos no conlleva el respaldo a la actuación de Israel en los territorios ocupados.

Como ya hemos señalado anteriormente, los Protocolos no obtuvieron la mayoría absoluta de votos del Parlamento y, por tanto, no se emitió dictamen conforme para su conclusión por el Consejo. Meses después se inició un nuevo procedimiento de consulta al Parlamento europeo en el marco del art. 238 T. CEE, que siguió una tramitación similar a la comentada respecto a la primera consulta. Los segundos informes a los tres Protocolos, elaborados por Hitzigrath en nombre de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento, sólo se distinguen de los primeros informes en que cada uno de ellos añade al final un párrafo que refiere la no aprobación del dictamen conforme en marzo de 1988 y que informa de que está a punto de alcanzarse un acuerdo entre Israel y los exportadores palestinos para resolver el problema de la exportación directa a la CEE desde los territorios ocupados.

Cuando se produjo el segundo debate sobre el dictamen conforme a los Protocolos, el 12 de octubre de 1988, ya se había firmado un acuerdo entre las autoridades israelíes y las organizaciones de agricultores palestinos de los territorios ocupados, que, entre otras cuestiones, contemplaba la inminente concesión de permisos de exportación directa a la CEE. Esta circunstancia provocó un giro en la posición de los parlamentarios y fundamentó la emisión del dictamen conforme a la conclusión de los tres Protocolos.

(Partido Popular Europeo), Cassidy (Demócratas Europeos), Pimenta (Liberal, Democrático y Reformista), Van der Waal (No Inscritos), Mallet (Partido Popular Europeo), Braun-Moser (Partido Popular Europeo), Oppenheim (Demócratas Europeos), en *JOCE* de 8 de marzo de 1988, núms. 2-363/7 y sigs.

(47) Intervención de Braun-Moser, *JOCE* de 8 de marzo de 1988, núm. 2-363, pág. 13.

Las explicaciones de voto favorables a los Protocolos (48) se articulan en torno a la consideración del acuerdo antes mencionado, firmado entre Israel y los exportadores palestinos, como un éxito logrado por el Parlamento. En efecto, gracias a la utilización del veto de que dispone en virtud del artículo 238 el Parlamento ha descubierto que posee un medio de presión poderoso a la hora de alcanzar objetivos políticos. La emisión del dictamen conforme es considerada por quienes se sitúan en estas posiciones, como una aportación del Parlamento al proceso de paz en Oriente Medio, dado que la insistencia en la utilización de la presión sobre Israel podría tener graves consecuencias en las relaciones entre la Comunidad y este país. Estos argumentos no implican, para quienes los emitieron, la aceptación de la situación en los territorios árabes ocupados.

Los votos en contra de la conclusión de los Protocolos (49) se fundamentan en una razón de coherencia con las posiciones mantenidas en los primeros debates: aunque expresan su satisfacción por la firma del acuerdo entre Israel y los exportadores palestinos, consideran que esta medida no es suficiente, ya que, por un lado, la buena fe de Israel a la hora de cumplir el acuerdo está aún por demostrar (se considera que Israel lleva a cabo castigos económicos colectivos, al impedir a los palestinos las exportaciones directas a la Comunidad, como una nueva táctica de terror en los territorios ocupados) y (por otra parte, con el acuerdo sólo se cumple una de las exigencias planteadas por el Parlamento en los debates de marzo. En los territorios ocupados) y, por otra parte, con el acuerdo sólo se cumple una de las exigencias se endurece progresivamente; siguen existiendo, pues, las mismas razones políticas que existían en marzo para oponerse a los Protocolos. Según estas posiciones, la consideración de las razones técnico-comerciales haciendo abstracción de los motivos políticos, «is part of the general conspiracy which

(48) Ver intervenciones de Arndt, Cassidy, Klepsch (Partido Popular Europeo), Veil (Liberal, Democrático y Reformista), Coste-Floret (Unión Demócratas Europeos), Price (Demócratas Europeos), Beyer de Ryke (Liberal, Democrático y Reformista), Segre (Comunistas y Afines), Schinzel (Socialistas), Sutra de Germa (Socialistas), Arbeloa Muru (Socialistas), en *Debates del Parlamento Europeo*, Actas literales de las sesiones, 12-10-88, págs. 175 y sigs.

(49) Intervinieron para explicar el voto en contra de los Protocolos: Telkämper, Balfé (Socialistas), Hindley (Socialistas). En la misma línea, aunque su voto fue de abstención, Chambeiron. *Debates del Parlamento Europeo*, Actas literales de las sesiones, 12-10-88, págs. 175 y sigs.

seeks to divide trade from politics, when in fact they are inextricably linked» (50).

C) *¿Salvaguardia de la coherencia entre Cooperación Política Europea y competencias externas de la Comunidad, o politización de las relaciones comerciales exteriores?*

El asunto de los Protocolos de 1988 al Acuerdo entre la Comunidad e Israel nos sirve para cuestionarnos si existe en la práctica una neta distinción entre los ámbitos de la Cooperación Política Europea y las relaciones exteriores de la Comunidad y terceros Estados, como podría desprenderse del hecho de que la estructura de la Cooperación Política tenga una naturaleza y una organización institucional bien diferenciada de la de las Comunidades. Ciertamente hay un objetivo común a la actividad comunitaria y a la Cooperación Política entre los Estados miembros: «contribuir a hacer progresar de manera concreta la unión Europea» (art. 1 Acta Unica), llegar a definir, en suma, una concepción común y global de la política exterior. Pero es que, además, las dos estructuras comparten un ámbito complejo: el de las relaciones exteriores, en el que, como señala Schoutheete (51), es a veces imposible establecer una separación tajante entre las relaciones políticas y diplomáticas, propias de la Cooperación Política, y las relaciones económicas que derivan del ejercicio de las competencias externas de la Comunidad.

Cuando la actividad de los Estados miembros en el seno de la Cooperación Política y las relaciones exteriores de la CEE recaen sobre un mismo objeto, es necesario que, en aras de la realización del objetivo común al que ambas sirven, exista una actuación coherente en los dos ámbitos. La obligación de coherencia entre las políticas exteriores de las Comunidades y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política, se establece en términos absolutos en el primer párrafo del art. 30.5 del Acta Unica. Es difícil, sin embargo, saber cómo se ha de articular exactamente esta obligación; Constantinesco (52) advierte que en principio esta obligación sólo

(50) HINDLEY, en *Debates del Parlamento Europeo*, Actas literales de las sesiones, 12-10-88, pág. 181.

(51) SCHOUTHEETE, PH. DE: *op. cit.*, págs. 59-60.

(52) CONSTANTINESCO, V.: «Les compétences internationales de la Communauté et des Etats membres à travers l'Acte Unique européen», en DEMARDET, P. (Ed.): *op. cit.*, pág. 77.

puede entenderse si existiera entre ambas políticas una relación de jerarquía, relación que podría, además, presentarse en el doble sentido; según este mismo autor, el efecto útil de esta obligación de coherencia implicaría la preeminencia de la Cooperación Política, que se convertiría así en pauta de orientación obligatoria para las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias externas. Lo que sucede es que esta interpretación sería difícilmente conciliable con lo dispuesto por el art. 32 del Acta Unica, que deja a salvo cualquier posible modificación de los Tratados por la aplicación del Título III del Acta, precisamente el relativo a la Cooperación Política. Así pues, como pone de manifiesto Liñán Nogueras, parece lo más acertado interpretar la obligación de coherencia como un compromiso general de ausencia de contradicciones (53), que, por lo demás, existe ya de hecho a cargo de los Estados desde el momento en que es lógico que la conducta de éstos en sus relaciones exteriores, sea cual sea el título con el que actúen, se caracterice por la coherencia.

Por otra parte, el segundo párrafo del art. 30.5 del Acta Unica relativiza el alcance de la obligación contenida en el párrafo primero al imponer a la Presidencia y a la Comisión «la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia». Los términos empleados por esta disposición introducen un matiz de duda acerca del logro efectivo de la coherencia en todos los casos, parece que se suaviza la obligación a cargo de la Presidencia y de la Comisión hasta el punto de que lo que se pide es buscar y mantener, dentro de lo posible, la coherencia. El valor jurídico de esta obligación, como sucede, en general, con las demás contenidas en el art. 30 del Acta Unica, es dudosamente efectivo porque no hay ninguna instancia que pueda exigir su cumplimiento (en el caso, por ejemplo, de que los órganos encargados de velar por la coherencia no impidan la adopción por los Estados miembros de posiciones incompatibles en los dos ámbitos de actividad) y no existe ninguna vía judicial ante la cual puedan reclamarse estas obligaciones, ya que el art. 31 del Acta Unica excluye expresamente al título III de la competencia del Tribunal de Justicia (54).

Con este panorama, es posible que el Parlamento Europeo, institución que no tiene poderes derivados del Título III del Acta Unica en la estructura

(53) LIÑÁN NOGUERAS, Diego: «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1988, núm. 1, págs. 45-72, esp. pág. 60.

(54) Vid. en este sentido, ELIZALDE, J.: «El Acta Unica europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1987, D-7, págs. 391-392.

de Cooperación Política, tome sobre sí la misión de salvaguardia de la coherencia entre las relaciones exteriores de la Comunidad y la política exterior de los Estados miembros, y así ha sucedido precisamente en el supuesto de hecho que hemos analizado. El Parlamento ha utilizado su poder de autorización derivado del art. 238 T. CEE como un medio de presión para lograr objetivos políticos. El veto del Parlamento es un arma peligrosa en manos de éste, porque su finalidad ha superado los términos estrictos del principio de reciprocidad en el cumplimiento de los acuerdos, para apuntar al ejercicio de una medida de retorsión en contra de la política general de Israel en los territorios ocupados, medida que, a su vez, es perfectamente compatible con la posición de los órganos de la Cooperación Política en relación al mismo tema. Sin embargo, en un momento posterior el Parlamento, complacido con la firma del acuerdo entre Israel y los exportadores palestinos, emite el dictamen conforme y, además, considera que su veto ha servido para lograr un éxito espectacular que supondrá un paso positivo hacia la paz en Oriente Medio.

¿Dónde queda entonces la coherencia? ¿Es que no siguen existiendo las mismas razones políticas que existían en un principio y que también justificaron la denegación del dictamen conforme? La utilización de los medios económicos y financieros de que dispone la Comunidad como brazo ejecutor de las decisiones adoptadas en el ámbito de la Cooperación Política, dado que ésta carece de instrumentos propios, debe también ser consecuente con el objetivo perseguido y no cesar caprichosamente por autocomplacencia de las instituciones comunitarias ante pequeños logros que no equivalen a una solución de la situación. Así, por ejemplo, la decisión del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas de suspender unilateralmente la negociación del acuerdo de comercio y de cooperación con Rumanía, como medida de presión por la violación de los Derechos Humanos en este país (55), es una medida muy significativa, que sólo alcanzará su verdadero sentido si se mantiene mientras permanece la causa que la ha motivado. El «arrepentimiento» del Parlamento Europeo en el asunto de los Protocolos con Israel sólo podría justificarse si se considera que la insistencia en la presión dificultaría aún más el arreglo de la situación en Palestina, pero dado que las razones políticas de coherencia con las posiciones mantenidas por los Estados miembros fueron esgrimidas para denegar el dictamen conforme y continuaban existiendo en el momento en el que éste se emitió, no cabe

(55) *Euronot*-169, 27 de abril de 1989.

duda de que la actuación del Parlamento, aunque tuvo un considerable impacto como advertencia, abortó el fin último con el que posiblemente se adoptó en un principio.

En definitiva, este asunto refleja el problema del «doble standard» o «doble lenguaje» (56) que preside las relaciones entre los sujetos de Derecho Internacional; cada uno aprecia por sí mismo su situación jurídica en relación con los otros, y ello explica las contradicciones de las políticas sucesivas que adoptan de cara a situaciones que podrían parecer objetivamente similares, pero que, según ellos, no lo son y justifican así reacciones diferentes. En realidad, el comportamiento de los sujetos en sus relaciones mutuas carece con frecuencia de la coherencia necesaria; no es de extrañar, por ello, que el Parlamento Europeo se haya contagiado en alguna medida de estos planteamientos y haya realizado, en momentos temporales distintos, una valoración diferente de las razones económicas y los motivos políticos en orden a decidir cuáles deben determinar el sentido de la política exterior común globalmente considerada.

CONCLUSIONES

Una vez realizado el estudio de los principales problemas jurídicos que plantea el art. 238 T. CEE, y contrastados éstos con su utilización por el Parlamento en el asunto de los Protocolos adicionales al Acuerdo entre la CEE e Israel, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La intervención del Parlamento Europeo en el procedimiento de conclusión de acuerdos de asociación entre la Comunidad Económica Europea y otros sujetos del ordenamiento internacional, equivale a la facultad de autorización de la manifestación del consentimiento de la Comunidad en obligarse por dichos acuerdos. En este sentido, el «dictamen conforme» no implica «codecisión» en la configuración del contenido del acuerdo, sino que supone una autorización para su conclusión por el Consejo.

2. El concepto de «asociación», que dota de contenido al art. 238, no es unívoco, y tanto la doctrina como la práctica comunitaria coinciden en

(56) LEBEN, CH.: «Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale», *Annuaire Français de Droit International*, 1982, páginas 35-36.

afirmar que no hay un acuerdo de asociación típico. Este problema, unido a la existencia de otros artículos del Tratado que recogen competencias de la Comunidad en materia de relaciones exteriores de carácter comercial, determina la importancia de la elección de base jurídica de un acuerdo concreto, dado que de ello se derivará la aplicación de un procedimiento de conclusión u otro y, por tanto, un diferente alcance de la intervención del Parlamento en el mismo.

3. El dictamen conforme es un acto jurídico vinculante, por lo que su denegación tiene el efecto de un veto a la actuación del Consejo. Como tal acto jurídico, tiene unos requisitos de validez y está sujeto al control de legalidad por el Tribunal de Justicia en el marco del art. 173 T. CEE. De igual modo, la actuación soberana del Parlamento a la hora de emitir el dictamen tiene el límite del incumplimiento por omisión, siendo, por tanto, posible el recurso ante el Tribunal por la vía del art. 175 del Tratado, si bien esta posibilidad se presenta difícil en la práctica, porque la ausencia de plazos previstos para la actuación del Parlamento impide determinar con objetividad dónde empieza la inacción ilícita.

4. Cuando el Parlamento debate la solicitud de dictamen conforme pueden interferir consideraciones políticas en la discusión de un asunto en principio exclusivamente comercial, como así ha ocurrido en el caso de los Protocolos con Israel. Hay que tener en cuenta que el Parlamento es una institución que ha tenido siempre una posición muy activa en el terreno de la Cooperación Política entre los Estados miembros, ya que sin ser propiamente una institución integrada en esta peculiar estructura de cooperación, no ha dejado de emitir constantes pronunciamientos en relación a las cuestiones más significativas de la política exterior de los Estados miembros. No es de extrañar, por ello, que las motivaciones de carácter político tengan un peso importante en lo que el Parlamento considera que debe ser una actuación coherente de los Estados miembros en el doble plano de su actividad como Comunidad o como sujetos individualmente considerados en la escena política internacional.

5. La utilización por el Parlamento del procedimiento de dictamen conforme como medio de presión para alcanzar objetivos políticos y salvaguardar así una coherencia, en la actuación de los Estados miembros, que consideraba amenazada, va, sin duda, más allá del espíritu de la reforma introducida por el Acta Unica en el art. 238, pero puede estar justificada precisamente en aras de conservar esa coherencia que también exige la

propia Acta Unica. Por ello, no se entiende muy bien que esa presión no se haya llevado hasta sus últimas consecuencias y haya desaparecido en virtud de lo que parece una vuelta al pragmatismo y a la visión realista de las cosas, cuando de nuevo han pesado las razones comerciales por encima de cualquier otra consideración sin duda más consecuente pero, a la vez, tristemente, más ingenua.

EUROPEAN PARLIAMENT'S ASSENT AND COMMUNITY EXTERNAL
POLICY: THE SET OF PROBLEMS RAISED BY ARTICLE 238 EEC

ABSTRACT

The aim of the present study is to analyse the new power conferred on the European Parliament by the Single European Act within the framework of article 238 of the Economic European Community Treaty. This provision, which sets up the Community's competence in order to conclude association agreements with third States or international organizations, has been modified in its second paragraph by article 9 of the Single Act, to the effect that the intervention of the European Parliament in the conclusion procedure has ceased to be merely a consultative one and the Parliament has been entitled with the power to give its prior authorization to the expression of the Community's consent to be bound by these agreements. In this sense, the favourable opinion does not imply a co-decision in the shaping of the contents of the agreement, but it means an approval to its conclusion by the Council.

The first part of the study constitutes a global view of the problems raised by the literal sense of art. 238. The idea of «association» to the EEC, which is the scope of application of this provision, is not an unanimous concept, whence the importance of the power to decide the legal basis for an agreement. In addition, the Parliament's assent as a legal act raises, as well, several questions concerning its validity requirements, its binding character, of the possibility of its being challenged before the Community Court of Justice.

As an illustration of all these problems, in the second part of the study, is offered the analysis of the refusal in March 1988 by the European Parliament's plenary meeting, of its authorization to the conclusion of three Additional Protocols to the 1975 Agreement between the Economic European Community and the State of Israel. The interest of this case extracted from the Community practice lies in the fact that, for the first time, the new art. 238 has displayed all its potentiality. This interest increases because the Parliament's veto was lifted after some months, and the three opinions were delivered without the slightest modification of the Protocols' texts. This affair shows us how difficult is to delimitate in fact trade and commercial relations from international politics in the Community action; this problem leads to a use of the assent procedure as a measure of coercion tending to achieve political purposes, and particularly the coherence which must rule the behaviour of the member States in every field of their relations with the other subjects of the international legal order.

L'AVIS CONFORME DU PARLEMENT EUROPEEN ET LA POLITIQUE
EXTERIEURE COMMUNAUTAIRE: LES PROBLEMES POSES PAR L'ART. 238
DU TRAITE CEE

RÉSUMÉ

Le présent article a pour objet l'analyse de la nature juridique du nouveau pouvoir assigné au Parlement Européen par l'Acte Unique Européen dans le cadre de l'article 238 du Traité de la Communauté Economique Européenne. Cet article qui établit la compétence de la Communauté pour conclure des accords d'association avec des pays tiers ou des organisations internationales a vu son deuxième paragraphe se modifier par l'article 9 de l'Acte Unique Européen, car l'intervention du Parlement Européen dans la procédure de conclusion n'avait jusqu'à présent qu'un caractère consultatif et dorénavant elle supposera la faculté pour le Parlement d'*autoriser*, a priori, la manifestation du consentement de la Communauté pour se lier par lesdits accords. Dans ce sens, l'«avis conforme» n'implique certainement pas une «codécision» dans la configuration du contenu de l'accord mais il suppose néanmoins l'autorisation du P. E. pour la conclusion de l'accord par le Conseil.

La première partie de cette contribution a pour objet une réflexion d'ensemble sur les problèmes posés par la rédaction littérale de l'art. 238. D'un côté, le concept d'«association» à la CEE, champ d'application de cette disposition n'est sans doute pas un concept univoque, d'où l'importance de la faculté de choix de la base juridique de l'accord. D'un autre côté, l'avis conforme, en tant qu'acte juridique pose quant à lui de nombreux problèmes relatifs à ses conditions de validité, à son caractère contraignant ou à sa possibilité de faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

L'étude de ces questions s'illustre dans la deuxième partie de ce travail à propos de l'analyse du refus en mars 1988, par la totalité des membres du Parlement Européen, de l'autorisation de la conclusion des trois Protocoles Additionnels à l'accord de 1975 passé entre la Communauté Economique Européenne et l'Etat d'Israël. L'intérêt de cet exemple tiré de la pratique communautaire réside en ce que c'est la première fois que l'art. 238 produit la plénitude de ses effets et l'intérêt augmente par le fait que le veto du Parlement disparut quelques mois plus tard, les trois avis du Parlement pouvant avoir lieu alors sans que le contenu desdits Protocoles ne souffre aucune modification. Ce cas montre la difficulté de délimiter dans la pratique les domaines des relations commerciales et de la politique extérieure dans la vie communautaire. Ceci a pour effet l'usage de la procédure de l'avis conforme en tant que moyen de pression pour atteindre certains objectifs à caractère politique, notamment, la cohérence que doit présider la conduite des Etats membres dans tous les domaines de leurs activités dans leurs relations avec d'autres sujets de l'ordre juridique international.

NOTAS

