INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 30/88 *

I. Hechos

1. En mayo de 1979, con miras a dar un nuevo impulso a la Asociación CEE-Turquía, el Consejo adoptó la postura de la Comunidad para entablar negociaciones en el marco de dicha Asociación. En el ámbito de la cooperación financiera, la Comunidad estaba dispuesta a comenzar la negociación de un Cuarto Protocolo financiero. Para la fase transitoria y hasta su entrada en vigor, la Comunidad estaba dispuesta a considerar una acción específica en beneficio de Turquía, en forma de ayudas por un importe de 75 millones de ecus durante dos años, destinado a sufragar acciones de cooperación.

El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de Asociación tomó en cuenta el ofrecimiento de la Comunidad para conceder una ayuda excepcional de 75 millones de ecus a Turquía y procedió a determinar los requisitos para la aplicación del mismo. A este respecto decidió (Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación):

«1) Para la aplicación de la ayuda excepcional de 75 millones de unidades de cuenta europeas puestas a disposición de Turquía por la Comunidad; Turquía y la Comunidad cooperarán en el seno del Comité de Asociación.

2) Para la presentación de proyectos específicos, Turquía se dirigirá directamente a la Comisión, la que procederá a su examen a la luz de los criterios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación para la utilización de la ayuda excepcional.

3) La Comunidad informará a Turquía sobre el curso seguido por sus solicitudes.

4) El Comité de Asociación observará la aplicación de la ayuda. A estos efectos se reunirá a solicitud de una de las partes.

5) La presente Decisión entrará en vigor el 1 de julio de 1980» *(traducción provisional).*

Una «declaración del Consejo relativa a la aplicación de la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía en el plano interno», que consta en el acta de la sesión del Consejo de 30 de junio de 1980, fue redactada en los siguientes términos:

«Respecto al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de proyectos, el Consejo decidió aplicar el mismo que se utiliza para la aplicación de los Protocolos financieros celebrados con los países de la cuenca mediterránea» *(traducción provisional).*

Dicho procedimieto preveía que sólo podían considerarse como aceptados los proyectos de financiación comunicados por la Comisión y por el Banco Europeo de Inversiones cuando hubiesen sido objeto de unanimidad favorable en el seno del grupo *ad hoc.* El *procedimiento ad hoc,* aplicable desde principios de 1979, tenía un carácter provisional a la espera de la entrada en vigor de los Reglamentos financieros correspondientes a la

* Lengua de procedimiento: griego.

aplicación de los Protocolos financieros con determinados países de la cuenca mediterránea.

A título de ayuda especial, la Comisión elaboró y aprobó los tres primeros proyectos en julio de 1981, según el procedimiento *ad hoc*.

2. A fines de 1981, ante el desarrollo antidemocrático de la política interna de Turquía, la Comunidad decidió suspender sus relaciones con dicho país, especialmente en lo que respecta a las ayudas financieras. Por esta razón, el Cuarto Protocolo, firmado en junio de 1981, no fue concluido. Después de haber efectuado gastos por 46 millones de ecus, se suspendió la ayuda especial; por consiguiente, quedaron disponibles 29 millones de ecus.

A principios del año 1986, la Comisión interpretó que los avances ocurridos en Turquía permitían restablecer las relaciones. Cuando se celebró la reunión del Consejo de 17 de febrero de 1986, se obtuvo un amplio consenso sobre su propuesta de normalizar por etapas las relaciones entre la Comunidad y Turquía y, especialmente, para continuar la cooperación financiera liberando el resto de la ayuda especial que se encontraba bloqueada.

Mediante una carta de 17 de abril de 1986, la Comisión propuso a la Autoridad presupuestaria una transferencia directa de 10 millones de ecus del capítulo 100 (créditos provisionales), partida 9631 (Cuarto Protocolo financiero con Turquía), al capítulo 96 (Cooperación con los países de la cuenca mediterránea), partida 9632 (Ayuda especial a Turquía), con arreglo al procedimiento previsto en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero. El Consejo no adoptó ninguna decisión formal, y, por tanto, la propuesta de transferencia fue considerada aprobada el 2 de junio de 1986, en virtud de la mencionada disposición. Mediante sentencia de 27 de septiembre de 1988 (República Helénica contra Consejo, 204/86, Rec. 1988, p. 5323), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso que pretendía la anulación de la transferencia.

3. Una vez realizada la transferencia, la Comisión instó a Turquía para que presentara los proyectos que podían financiarse mediante nuevos créditos de compromiso en concepto de ayuda especial. Cuando Turquía respondió a dicha invitación y presentó a la Comisión determinados proyectos apropiados, esta última consideró, en primer lugar, que la potestad de ejecutar el presupuesto era de su exclusiva competencia. En segundo lugar, la Comisión consideró que ya no era aplicable el procedimiento *ad hoc* para la aprobación de proyectos presentados para la aplicación de los Protocolos financieros con los países mediterráneos, puesto que dicho procedimiento había sido sustituido por el Reglamento nº 3973/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación de los Protocolos sobre la cooperación financiera y técnica celebrados por la Comunidad con Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Malta y Chipre (DO L 370, p. 5). Cuando se adoptó dicho Reglamento, el Consejo y la Comisión declararon que este texto en ningún caso constituía un precedente para la aplicación de los Protocolos financieros que no fueran los recogidos por el Reglamento, y que el procedimiento para la aplicación de estos otros Protocolos se adoptará en función de las propias características de cada uno de ellos.

En estas circunstancias, la Comisión decidió que era conveniente aprovechar la experiencia de los Estados miembros en el ámbito de proyectos de ayuda a Turquía, y que la manera más simple de hacerlo era consultarlos como *miembros* del «Comité del artículo 6» del Reglamento nº 3973/86, sin que por ello se considerase que los procedimientos de dicho Comité fueran en derecho aplica-

bles en la materia. A continuación, la Comisión presentó tres proyectos en favor de Turquía en el orden del día del «Comité del artículo 6», a saber, un proyecto «business-week» CEE-Turquía, un programa de lucha contra el paludismo en la región costera del Mediterráneo oriental de Turquía y un proyecto relativo al aprovechamiento de la energía geotérmica en Anatolia occidental. No obstante las objeciones helénicas en cuanto a la no conformidad a Derecho del procedimiento seguido, los miembros del Comité emitieron dictámenes favorables para los tres proyectos. Mediante Decisiones de 17 de noviembre y de 10 de diciembre de 1987, la Comisión aprobó la financiación de los mismos en concepto de ayuda especial.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de enero de 1988, la República Helénica interpuso este recurso de anulación, en virtud del artículo 173 del Tratado.

Visto el informe del Juez ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló una pregunta escrita a la Comisión y al Consejo, que éstos respondieron dentro del plazo señalado.

La *República Helénica* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde la admisión del presente recurso.

— Anule las Decisiones de la Comisión de 17 de noviembre y de 10 de diciembre de 1987 por las que se aprobaron los proyectos financiados en concepto de ayuda especial a Turquía.

— Condene en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de anulación de la República Helénica.

— Condene en costas a la República Helénica.

III. Motivos y alegaciones de las partes

En apoyo de su recurso, la República Helénica invoca cuatro motivos, a saber, 1) violación del Derecho comunitario, 2) vicios sustanciales de forma, 3) utilización de cauce procesal improcedente y 4) incompetencia de la Comisión para adoptar el acto impugnado.

1. *Violación del Derecho comunitario*

El *Gobierno helénico* señala que, de conformidad con el artículo 205 del Tratado, para que pueda ejecutarse un gasto dentro del marco de las competencias de la Comisión, debe existir como fundamento una medida que se refiera a dicho gasto y que constituya la base legal de la operación de pago. Dicha medida no existe respecto a la línea presupuestaria 9632 del ejercicio para 1986. Aun suponiendo que la Decisión nº 2/80 hubiese engendrado obligaciones en el plano internacional para la Comunidad frente a Turquía, ninguna medida fue adoptada en el sentido del artículo 2 del Acuerdo intergubernamental «relativo a las medidas que deben tomarse y a los procedimientos que deben seguirse para la aplicación del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía» (DO 217 de 29.12.1964, p. 3703; EE 11/01, p. 36).

El apartado 1 de esta disposición, según el cual «las decisiones y recomendaciones adoptadas por el Consejo de Asociación en los ámbitos que, en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad, dependen de la competencia de ésta, serán objeto, para su aplicación, de actos adoptados por el Consejo por unanimidad previa consulta a la Comisión», es claro y preciso en sus palabras y no permite que los órganos comunitarios competentes dejen de observarlo. Por consiguiente, según el Gobierno helénico, el Consejo no dispone de ninguna facultad discrecional para adoptar o para no adoptar un acto en la materia cuando incorpora las decisiones del Consejo de Asociación al ordenamiento jurídico comunitario.

La *Comisión* estima, en primer lugar, que la Decisión nº 2/80 constituye el acto de base para la línea presupuestaria 9632. En lo que respecta a la incorporación de las decisiones del Consejo de Asociación al Derecho comunitario, la Comisión observa que la interpretación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo intergubernamental presentada por el Gobierno helénico no se ajusta al sentido de dicha disposición ni a la práctica seguida por el Consejo en esta materia.

Según la Comisión, el sentido del apartado 1 del artículo 2 no es el de obligar al Consejo a que incorpore toda decisión del Consejo de Asociación que dependa de la competencia comunitaria. Las palabras «para su aplicación» deben interpretarse en el sentido de «si es necesario para su aplicación en la Comunidad», y no en el sentido de «porque es necesario [o: imprescindible] para su aplicación en la Comunidad».

En este contexto, la Comisión alega que su interpretación del apartado 1 del artículo 2 se encuentra en la misma línea de pensamiento que la de la tesis presentada por el Consejo en el asunto 204/86, a saber, «que la propia Decisión nº 2/80 contiene los elementos esenciales [importe de la ayuda, modalidades de presentación de los proyectos por parte de Turquía], y, por este hecho, constituye una base jurídica suficiente para la ejecución de los créditos correspondientes inscritos en el Presupuesto de las Comunidades».

La práctica del Consejo es, en este ámbito, ampliamente conforme a dicha interpretación. En efecto, una primera búsqueda de las decisiones y de los reglamentos adoptados por el Consejo en ejecución de las decisiones del Consejo de Asociación conduce a descubrir que una sola Decisión y un solo Reglamento (DO 301 de 8.12.1967, pp. 11 y 2 respectivamente) están directamente fundados en el artículo 2 del Acuerdo intergubernamental. Todos los otros reglamentos adoptados en ejecución de decisiones del Consejo de Asociación datan de los años setenta y todos ellos se fundan en el artículo 113 del Tratado. Esto podría indicar que el Consejo estima que el Acuerdo intergubernamental ha sido superado por el posterior desarrollo del Derecho comunitario.

A este respecto, la Comisión destaca que todos estos reglamentos tienen por objeto aplicar las decisiones del Consejo de Asociación referidas a la cooperación administrativa en el ámbito aduanero o sobre el concepto de «productos originarios» de Turquía. Tales decisiones, evidentemente, inciden en la legislación comunitaria y hacen precisa una adaptación de la misma. Por lo tanto, se necesitan reglamentos que aseguren su aplicación en la Comunidad. Por el contrario, en otros casos, como en el presente asunto, no se presenta dicha incidencia en la legislación comunitaria y no se requiere un reglamento de aplicación.

La Comisión añade que disposiciones como las del artículo 2 del Acuerdo intergubernamental siempre han estado limitadas a los acuerdos de asociación mixtos, como aquellos celebrados con la República Helénica, con Turquía y con los países africanos y malgache (los dos Convenios de Yaundé de 1964 y de 1969). En sentido inverso, los tres Convenios de Lomé siempre están acompañados por un acuerdo interno, pero ya no contienen una disposición como la del mencionado apartado 1 del artículo 2. Esto significa que la incorporación del Derecho de la Asociación al Derecho comunitario no está regulada explícitamente.

2. *Vicios sustanciales de forma*

La *República Helénica* sostiene que la Comisión hubiera debido obtener un acuerdo unánime de los Estados miembros en el marco del procedimiento *ad hoc* de 1978, con el objeto de que se la autorizara a comprometer fondos en concepto de ayuda especial a Turquía. Con arreglo a ese procedimiento se efectuó la aplicación de los Protocolos financieros referidos a los países mediterráneos hasta el 1 de enero de 1987. Después de esta fecha, el Reglamento nº 3973/86 del Consejo estableció un procedimiento especial regulado de forma exhaustiva, pero únicamente para los países y las materias en él recogidos.

Al remitirse a la declaración del Consejo y de la Comisión, de 22 de diciembre de 1986, antes citada, por la cual, el Reglamento nº 3973/86 «en ningún caso puede constituir un precedente para la aplicación de otros Protocolos financieros en materias no recogidas por el presente Reglamento» *(traducción no oficial)*, la República Helénica subraya que una aplicación por analogía del Reglamento nº 3973/86 es contraria a la voluntad de su autor, en particular, la de sus procedimientos a países y a financiaciones que no sean los mencionados en sus disposiciones. Según la República Helénica, en este caso, la Comisión hubiera debido seguir el procedimiento *ad hoc* establecido en 1978.

En este contexto, la República Helénica rechaza el argumento de la Comisión por el cual se califica como «gesto político» el haber recurrido al procedimiento del artículo 6 del Reglamento nº 3973/86. Ella estima que en la medida en que se trataba de una simple consulta, la Comisión no hubiera debido proceder al voto en el marco del «Comité del artículo 6».

Además, sigue diciendo, la Comisión se contradice consigo misma cuando reconoce que el procedimiento del artículo 6 «contribuyó a un mejor fundamento de las decisiones de financiación de la Comisión».

La *Comisión* estima que, en primer lugar, en virtud del artículo 205 del Tratado, es la única competente para ejecutar el presupuesto. En principio, la Comisión no puede estar vinculada por las opiniones manifestadas por los Estados miembros en el ejercicio de sus facultades de ejecución del presupuesto. Por esta razón, la Comisión niega haber incurrido en vicios sustanciales de forma.

La Comisión subraya que, en segundo lugar, consultó a los *miembros* del «Comité del artículo 6», para poder aprovechar la experiencia de los mismos en el ámbito de los proyectos de desarrollo en el Mediterráneo, así como también para efectuar un gesto político hacia los Estados miembros. En aquellas circunstancias, la Comisión consideró inoportuno no respetar el procedimiento de voto regularmente seguido en el «Comité del artículo 6». No obstante, para la Comi-

sión, se trataba de un voto indicativo. Según ella, el dictamen así emitido no era un dictamen del Comité, sino una opinión de los representantes de los Estados miembros (reunidos en el seno del Comité) sin los efectos jurídicos que resultan de dicho dictamen de conformidad con el Reglamento nº 3973/86.

En tercer lugar, la Comisión estima que podía recurrir a la consulta de los miembros del «Comité del artículo 6» pues ya no era de aplicación el procedimiento *ad hoc*. Una vez adoptado el nuevo Reglamento relativo a la aplicación de los Protocolos financieros mediterráneos, la Comisión estimó que el procedimiento «seguido para la aplicación de los Protocolos financieros celebrados con los países del Mediterráneo» *(traducción provisional)* (términos de la declaración del Consejo efectuada cuando se adoptó la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación antes citada), en principio, era el establecido en el nuevo Reglamento nº 3973/86. Evidentemente, la Comisión fue consciente del hecho de que no procedía aplicar el Reglamento nº 3973/86 como tal, debido al estricto límite de su ámbito de aplicación a los países mencionados en su título y en el apartado 3 del artículo 12. Por consiguiente, la Comisión no optó por una aplicación del Reglamento nº 3973/86 como tal, sino por una consulta a los miembros del «Comité del artículo 6» «por analogía». Con esta expresión, la Comisión quiere significar que estaba dispuesta a seguir de hecho las normas del Comité sin que por ello estuviese jurídicamente obligada a hacerlo.

La Comisión termina alegando que no ha habido vicios sustanciales de forma por haber seguido el procedimiento de consulta a los miembros del «Comité del artículo 6», puesto que el artículo 205 le otorga completa potestad para ejecutar el presupuesto, incluso la línea presupuestaria 9632 —Ayuda especial a Turquía—, y que, en consecuencia, gozaba de libertad para consultar a los Estados miembros, según las formas que entendiera más adecuadas, habida cuenta de que el procedimiento *ad hoc* antes convenido había expirado el 1 de enero de 1987. En caso de que el Tribunal de Justicia considere que la Comisión carece de libertad de elección para el procedimiento de consulta, la Comisión estima que, aún así, no existen vicios sustanciales de forma puesto que utilizó el procedimiento mejor adaptado a las circunstancias, procedimiento que respetó el sentido de la declaración del Consejo emitida cuando se adoptó la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación.

3. *Utilización de cauce procesal improcedente*

El *Gobierno helénico* sostiene que al actuar de esta manera, la Comisión ha cometido un abuso de procidimiebto. Es verdad que el procedimiento *ad hoc* ya no se aplica a todos aquellos países mediterráneos afectados por un Reglamento financiero sobre la aplicación de Protocolos financierso con ellos celebrados. A este respecto, el Reglamento nº 3973/83 sustituyó el procedimiento *ad hoc* para los países a los que se dirige (y únicamente para dichos países). Por el contrario, el procedimiento *ad hoc* quedó «provisionalmente» en vigor para cualquier otro país que, como Turquía, no está incluido en su ámbito de aplicación y no está afectado por otro Reglamento financiero específico.

El Gobierno helénico estima que si la Comisión creía que ya no era aplicable el procedimiento *ad hoc*, cuando además era consciente de la imposibilidad de aplicar el Reglamento nº 3973/86 a Turquía, hubiera debido presentar una propuesta de reglamento específico para resolver definitivamente la cuestión, y no recurrir a otros procedimientos ilegales.

La *Comisión* observa que el Reglamento nº 3973/86 se aplica a los «Protocolos sobre la cooperación financiera y técnica celebrados por la Comunidad en Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Malta y Chipre» y que, como dichos Estados eran los únicos que habían celebrado tal Protocolo con la Comunidad, por el que se prevén ayudas no reembolsables o préstamos condicionales a cargo del presupuesto comunitario, ya no existían otros Protocolos a los que pudiera aplicarse el procedimiento *ad hoc*. En consecuencia, el procedimiento *ad hoc* devino inaplicable a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 3973/86.

La Comisión, además, alega que no es obligatorio adoptar un reglamento específico de aplicación para la ayuda especial a Turquía. Todos los elementos necesarios para indicar la utilización de la ayuda ya estaban contenidos en la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación y, especialmente, en el apartado 2. Por lo demás, todas las normas técnicas para el gasto de los fondos se encontraban en el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90). Esto es todo lo que jurídicamente se exige para una ejecución correcta de la ayuda especial. Con el propósito de asegurar un fundamento económica y políticamente más sólido para las decisiones que se refieren a los proyectos a financiar, la Comisión recabó la opinión de los miembros del «Comité del artículo 6». Tenía libertad para hacerlo, aunque no estaba jurídicamente obligada a ello.

4. *Incompetencia de la Comisión*

El *Gobierno helénico* sostiene que la aprobación de la ayuda especial es competencia del Consejo el cual, según un «gentlemen's agreement» de 1980, se reservó la facultad exclusiva de adoptar los actos jurídicos necesarios para su aplicación mediante un procedimiento *ad hoc*. En la medida en que se considere conveniente modificar dicho procedimiento, sólo el Consejo tiene competencia para hacerlo y siempre puede proceder a la adopción de un reglamento para regular definitivamente la ayuda a Turquía, precisamente a semejanza de lo que hizo para los otros países mediterráneos mediante el Reglamento nº 3973/86.

El Gobierno helénico, además, destaca que la postura de la Comisión, según la cual es la única competente para ejecutar el presupuesto y, por consiguiente, para aprobar los proyectos en concepto de ayuda especial a Turquía, se encuentra en contradicción con la práctica seguida hasta el presente. Incumbe al Consejo fijar las modalidades de aprobación de los proyectos específicos en el marco de los diferentes Protocolos financieros.

Finalmente, el Gobierno helénico subraya que, según los términos del artículo 205 del Tratado, la Comisión ejerce la potestad de ejecución del presupuesto que se le reconoce, en el marco y de conformidad con las disposiciones del «reglamento adoptado en virtud del artículo 209», es decir, del reglamento financiero específico para cada caso particular.

En consecuencia, en la medida en que «las normas de gestión de la cooperación financiera, [...] el procedimiento de orientación, examen y aprobación de las ayudas y [...] las modalidades de control de la utilización de dichas ayudas» configuran los elementos constitutivos del reglamento financiero necesario para la aplicación de los Protocolos sobre la cooperación financiera y técnica (tercer considerando del Reglamento nº 3973/86), todo intento por la Comisión

de regular por sí misma estas cuestiones constituye una ingerencia de la Comisión en los ámbitos de competencia del Consejo.

La *Comisión* estima que la aprobación de proyectos específicos para la ejecución de una línea presupuestaria forma parte de la potestad de ejecución del presupuesto que, en virtud del artículo 205 del Tratado, es de exclusiva competencia de la Comisión. Y, sigue diciendo, dentro del marco de su poder legislativo, el Consejo podría adoptar líneas directrices o criterios globales para la aprobación de ayudas inscritas en el presupuesto (por ejemplo, los «criterios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación para la utilización de la ayuda excepcional» mencionados en la Decisión nº 2/80), que la Comisión deberá seguir, si bien la aprobación de proyectos individuales es una tarea de ejecución de exclusiva competencia de la Comisión.

En este contexto, la Comisión remite a su interpretación del artículo 205, tal como la expuso extensamente en su escrito de demanda en el asunto 16/88 (Comisión contra Consejo).

La Comisión, además, alega que el «reglamento adoptado en virtud del artículo 209» es un reglamento muy específico, a saber, el citado Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, que contiene todas las normas técnicas necesarias para la ejecución del presupuesto.

Según la Comisión, el artículo 205 significa que es ella misma quien ejecuta el presupuesto bajo su propia responsabilidad, si bien debe respetar las normas técnicas contenidas en el Reglamento financiero. En el caso de la ayuda especial a Turquía, la Comisión sólo tenía que respetar las orientaciones de la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación, así como las normas técnicas del Reglamento financiero. Por tanto, la Comisión estima que no invadió de manera alguna las competencias del Consejo. Por el contrario, según la Comisión, si el Consejo hubiera ejercido una influencia decisiva en la financiación de proyectos individuales por medio de normas especiales de aprobación, habría invadido la competencia de ejecución de la Comisión.

IV. Respuestas a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia instó a la Comisión y al Consejo para que precisasen cuáles son los criterios seguidos en la interpretación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo intergubernamental CEE-Turquía (DO L 217 de 29.12.1964, p. 3703; EE 11/01, p. 36) para decidir si en determinados supuestos se debe proceder a un acto de transformación en Derecho comunitario y en otros no.

1. La *Comisión* presentó la respuesta siguiente.

El Consejo, con ayuda de la Comisión, elaboró una relación tan completa como fue posible de todas las decisiones del Consejo de Asociación CEE-Turquía desde el comienzo de su funcionamiento así como de todos los actos de incorporación de dichas decisiones.

Esta relación confirma la interpretación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno relativo a la Asociación CEE-Turquía, a saber, que el Consejo CEE procede a una incorporación de las decisiones del Consejo de Asociación sólo cuando es necesaria para su aplicación en la Comunidad. En la mayor parte de los casos, la propia naturaleza de la

decisión del Consejo de Asociación hizo imprescindible una incorporación al Derecho comunitario. En otros casos, la naturaleza de la decisión (ejemplos: Decisiones nº 1/64, nº 2/64, nº 3/64, nº 1/65, nº 2/69 y nº 2/80) o el hecho de que la misma se dirija en primer lugar a Turquía (ejemplos: nº 2/71, nº 3/71, nº 1/72, nº 2/72 y nº 3/72) o a los Estados miembros de la Comunidad (ejemplos: nº 1/64, nº 2/65, nº 1/66 y, parcialmente, nº 1/80), hizo innecesaria dicha incorporación.

En lo que se refiere al modo de efectuar la incorporación en la práctica, resulta que el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno sólo se utilizó hasta el 31 de diciembre de 1969, fecha de expiración del período transitorio y de iniciación de la política comercial común. Desde esa fecha, la Comisión ha seguido una política constante que consiste en fundamentar sus propuestas para la incorporación de las decisiones del Consejo de Asociación en los artículos correspondientes del Tratado CEE (generalmente en el artículo 113 y, en otros casos, en el artículo 43) y no ya de acuerdo con el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno. La Comisión fue seguida por el Consejo: desde 1971, todos los actos de incorporación adoptados por este último se fundaron en los artículos 113 o 43 o conjuntamente en ambos. Es evidente que estas dos instituciones comunitarias compartieron la opinión según la cual el Acuerdo interno relativo a la Asociación CEE-Turquía había sido superado por la evolución del Derecho comunitario una vez concluido el período transitorio. Dicha práctica de incorporación de las decisiones del Consejo de Asociación CEE-Turquía se inserta en una práctica constante relativa igualmente a otros Acuerdos con terceros países, especialmente al Convenio de Lomé.

La Comisión estima que de la mencionada relación resulta con claridad que la Decisión nº 2/80 posee una naturaleza que no exige su incorporación al Derecho comunitario, postura que fue implícitamente compartida por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 27 de septiembre de 1988 (República Helénica contra Consejo, ya citada). Además, la Comisión añade que también está claro que establecer un posible procedimiento para la ayuda especial a Turquía, nunca podría constituir una decisión en el sentido del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno. Tal procedimiento no tiene nada que ver con la incorporación de una decisión del Consejo de Asociación CEE-Turquía al Derecho comunitario.

2. El *Consejo* presentó la respuesta siguiente.

De entre los acuerdos hoy en vigor celebrados por la Comunidad y sus Estados miembros con terceros Estados en virtud del artículo 238 del Tratado CEE, sólo el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía (firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963) y el tercer Convenio ACP-CEE de Lomé están acompañados de un Acuerdo interno relativo a las medidas que deberán adoptarse y a los procedimientos que deberán seguirse para su aplicación. Tratándose de acuerdos mixtos, la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos puede tomar la forma de medidas nacionales o bien de medidas comunitarias. La respuesta del Consejo sólo menciona a estas últimas.

La fórmula utilizada en el Acuerdo interno con Turquía en el apartado 1 del artículo 2 fue tomada de la utilizada para el Acuerdo de Asociación entre la CEE y la República Helénica (firmado en Atenas el 9 de julio de 1961). El Acuerdo interno que acompaña a los sucesivos convenios ACP-CEE de Lomé no contiene una disposición del mismo tipo para las materias que dependen de la competencia de la Comunidad. Sólo se contemplan los actos que deben adoptar los Estados miembros para la aplicación de las decisiones del Consejo ACP-CEE en los ámbitos de su competencia.

El Consejo nunca tuvo ocasión de determinar explícitamente los criterios sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno CEE-Turquía, para decidir los supuestos en los que correspondía proceder a un acto de incorporación al Derecho comunitario.

En realidad, la práctica seguida por el Consejo en el marco del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía para la aplicación, es decir, para la incorporación al Derecho interno de la Comunidad, de las decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación, demuestra que el Consejo siempre adoptó los actos internos para la aplicación de dichas decisiones cuando éstos fueron jurídicamente necesarios.

Para responder al Tribunal de Justicia, fue necesario proceder a una búsqueda en los archivos de la Secretaría General del Consejo. El resultado de dicha búsqueda se presenta en forma de lista que contiene las decisiones del Consejo de Asociación y su referencia a los actos de incorporación adoptados.

Se revela por el examen de esta lista que, en todos los casos en que una decisión del Consejo de Asociación CEE-Turquía ha necesitado para su aplicación en el plano interno la adopción de un acto jurídico del Consejo (la mayor parte de las veces, de un reglamento), así se ha procedido. Pueden efectuarse varias observaciones:

— Sólo en cinco casos (que datan de antes del año 1970), se recurrió para los actos de incorporación a la base jurídica del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno (unanimidad del Consejo previa consulta a la Comisión). Dos de dichos textos sólo son una prórroga de un reglamento anterior.

— En lo que respecta a años posteriores, los actos de incorporación adoptados por el Consejo, a propuesta de la Comisión, tomaron la forma de reglamento, casi todos ellos fundados en el artículo 113 del Tratado CEE, salvo posible fundamento en el artículo 43.

— En cuanto a las decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación en 1980 (Decisiones nº 1, nº 2 y nº 3/80), el Consejo destaca especialmente:

— La Decisión nº 1/80 contiene tres capítulos, a saber, un capítulo sobre agricultura, otro relativo a disposiciones sociales y un capítulo 3 sobre cooperación económica y técnica. El capítulo agrario fue objeto de aplicación interna en el contexto de una serie de reglamentos del Consejo, adoptados de acuerdo con el artículo 113, que prevén cuatro etapas de desarme arancelario sucesivas.

Las disposiciones sociales de dicha Decisión sólo prevén medidas que deberán aplicarse a nivel nacional en cada uno de los Estados en virtud del apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo interno.

Las disposiciones en materia de cooperación económica y técnica, que sustancialmente apuntan a la consolidación de diferentes ámbitos de cooperación bajo la dirección del Consejo de Asociación, no necesitan como tales la adopción de actos jurídicos internos de aplicación.

— La Decisión nº 2/80 relativa a la ayuda especial recibió aplicación a nivel interno en el marco del proce-

dimiento presupuestario para la inscripción de un crédito en la partida 9632 (Ayuda especial a Turquía).

— La Decisión nº 3/80 fue objeto de una propuesta de la Comisión para que se adoptara un reglamento del Consejo para su aplicación (DO C 110 de 25.4.1983, p. 1). Se funda en el artículo 238 del Tratado CEE y todavía no ha sido adoptada.

El examen de la lista conduce a confirmar que se procedió en debida forma cuando fue conveniente y necesario adoptar un «acto de transformación en Derecho comunitario». Los casos en que no se hizo así se refieren a situaciones en que no era necesaria la adopción de un acto jurídico de transformación [Decisiones del Consejo de Asociación nº 1/64, nº 2/64, nº 3/64, nº 1/65, nº 2/71, nº 3/71, nº 1/72, nº 2/72, nº 3/72, nº 2/75, nº 1/80 (tercer capítulo) y nº 2/80] o cuando se trataba de materias incluidas en las competencias de los Estados miembros [Decisiones del Consejo de Asociación nº 4/64, nº 2/65, nº 1/66, nº 2/76 y nº 1/80 (capítulo II)]. En este punto, y en forma general, el Consejo opina que las palabras que figuran en el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno «para su aplicación» deben interpretarse en el sentido de que dicha aplicación sea jurídicamente necesaria en la Comunidad para otorgar un efecto interno a la Decisión del Consejo de Asociación. En cierto modo, el apartado 1 del artículo 2 sólo obliga a incorporar las decisiones que de otra manera no podrían aplicarse.

En lo que respecta a la base jurídica de los «actos de transformación en Derecho comunitario», sólo se ha recurrido al apartado 1 del artículo 2 en muy pocos casos que datan de los años 1967/1968. A partir de los años setenta y habida cuenta de la evolución del Derecho comunitario, en particular, en materia de política comercial común, se adoptaron actos del Consejo principalmente fundados en el artículo 113 del Tratado, que constituye la única base jurídica adecuada, al tratarse de la aplicación a nivel interno de las medidas comerciales en las relaciones entre la CEE y Turquía.

Finalmente, el Consejo señala que, como ya se ha expuesto antes, los tres Convenios ACP-CEE de Lomé (que sucedieron a los Convenios de Yaundé) están acompañados de un Acuerdo interno que no contiene ninguna disposición como la del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo interno CEE-Turquía. Ya no está regulada de forma expresa la incorporación de las decisiones del Consejo de Asociación ACP-CEE al Derecho comunitario. En la práctica, dichas decisiones son objeto de una incorporación bajo la forma de actos de las instituciones adoptados con arreglo a las disposiciones adecuadas del Tratado CEE (principalmente al artículo 113). Se observa la misma situación jurídica para los otros acuerdos de la Comunidad con terceros países (Acuerdos de cooperación con los países mediterráneos, Acuerdos AELE), en el sentido de que las decisiones de los órganos mixtos pueden ser objeto de actos internos de incorporación, cuando sea apropiado.

M. Zuleeg
Juez Ponente