

PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS, EN EL PROCESO DE DECISION COMUNITARIO Y EN LOS MECANISMOS DE LA «COOPERACION POLITICA»

Por ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS. III. PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DECISORIO. IV. PARTICIPACIÓN EN LOS MECANISMOS DE LA «COOPERACIÓN POLÍTICA». V. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

Resulta algo aventurado tratar de pronunciar en los momentos en que se escribe este artículo (1) sobre la participación futura de España, como consecuencia de su adhesión a las Comunidades Europeas, en las instituciones y en el procedimiento decisorio comunitarios. En efecto, aunque la negociación de adhesión ha experimentado ya un avance muy considerable, que permite prever su conclusión en los próximos meses (2), el capítulo, sin embargo, referente a las cuestiones institucionales, todavía no

(1) Verano 1984.

(2) Sobre la evolución de las negociaciones de adhesión y su situación actual véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-marzo 1984». *Revista de Instituciones Europeas*, vol.11, núm. 2, mayo-agosto 1984.

concluido, solamente ha sido abordado muy recientemente, siendo en dicho capítulo en el que tienen cabida lógicamente la mayoría de los aspectos referentes a la participación española en las instituciones y algunos otros sobre el procedimiento decisorio.

Dificultades paralelas plantea, por razones diferentes en este caso, el tratamiento de la participación española en la cooperación política europea. Dada la naturaleza específica de la cooperación política, especialmente su carácter «no comunitario» y su notable pragmatismo y flexibilidad (3), resulta notablemente difícil pronunciarse sobre la incidencia de la participación española en sus mecanismos.

No obstante lo anterior e independientemente de las posiciones ya expuestas en el marco de la negociación, la Comisión y otras instituciones, en documentos de carácter muy diverso, habían ido ya manifestando sucesivamente su opinión, de manera bastante coincidente, desde el inicio de las negociaciones de adhesión, sobre la participación futura de España en las instituciones comunitarias (4). Dichas previsiones comunitarias, unidas al precedente de anteriores ampliaciones (5), facilitan también el análisis de este tema, especialmente si se tiene en cuenta la coincidencia producida entre el contenido de dichas previsiones y el resultado final de la negociación griega. Dicho análisis se ve influenciado también por la discusión interna que está teniendo lugar en la actualidad en la Comunidad, para facilitar un relanzamiento de la misma y hacer frente con ello a la crisis que desde mediados de los setenta paraliza su actividad. Reforma de las instituciones y agilización del procedimiento decisorio, en la óptica de una profundización de los «ideales comunitarios», constituyen elementos fundamentales de dicha discusión (6); discusión que se ve moti-

(3) Sobre los caracteres y el funcionamiento de la cooperación política, véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «La cooperación política europea». *Boletín «Movimiento Europeo»*, núm.3, marzo 1982.

(4) En abril de 1978, la Comisión elabora su informe «Reflexiones de conjunto relativas a los problemas de la aplicación», más conocido comúnmente como «Fresco», en el que se presta especial atención a las consecuencias institucionales de la ampliación (*Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 2/78). Una resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 17 de noviembre de 1982 sobre la ampliación se ocupa también de sus aspectos institucionales, de manera coincidente con el informe anterior (Texto de la resolución en *Revista de Instituciones Europeas*, vol.10, núm.1, enero-abril 1983). En diciembre de 1982 y en marzo y octubre de 1983 en sucesivas comunicaciones de la Comisión al Consejo se ha concretado de manera más específica la posición de dicha institución sobre el tema.

(5) El título I de las actas relativas a la primera y a la segunda ampliación hace referencia a las disposiciones institucionales pactadas en cada caso. (DOCE, L73, de 27 de marzo de 1972 y DOCE, L291, de 19 de noviembre de 1979).

(6) El proyecto de tratado por el que se instituye la unión europea, aprobado por una resolución del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984 (Parlamento Europeo. Acta de la sesión del martes 14 de febrero de 1984), constituye en la actualidad el texto básico objeto de discusión para facilitar el proceso de integración. Independientemente del citado proyecto, otros muchos informes y coloquios vienen ocupándose del tema. Mencionemos entre estos últimos el organizado por el Colegio de Europa, de Brujas, en 1980, sobre el tema

vada no sólo por la propia situación interna de la Comunidad, sino también, y de manera fundamentalísima, por el hecho de la ampliación. En efecto, si ya los mecanismos institucionales y el sistema decisorio de una Comunidad de diez miembros encuentran notables problemas de funcionamiento, estos últimos pueden incrementarse notablemente en una Comunidad de doce. De ahí que en muchos de los informes planteados en la óptica de la reforma interna se traiga ya a colación el tema de la ampliación, y que a través de algunos de los documentos elaborados en la óptica de esta última se quiera también hacer frente a problemas no estrictamente relacionados con la adhesión (7).

Pese a su carácter no comunitario, algunas de las propuestas internas hacen referencia también a la cooperación política, planteándose justamente con carácter más general la «comunitarización» de la misma o, al menos, su reforzamiento mediante la institucionalización de mecanismos más estables de funcionamiento.

II. Participación en las instituciones comunitarias

Al hablar de la participación española futura en las instituciones comunitarias conviene distinguir entre la participación en las instituciones en sentido estricto, de carácter más «político», y la participación en los numerosísimos grupos técnicos que funcionan en el seno de la Comunidad, de carácter más «técnico». Independientemente de lo anterior, conviene también hacer una referencia a la participación de nacionales españoles en el funcionariado comunitario.

1. Participación en las instituciones

La participación de un nuevo estado en las instituciones comunitarias viene regida por el principio establecido desde 1967, con la entrada en vigor del tratado de fusión de ejecutivos, según el cual todos los países miembros están presentes en cada una de las instituciones y en cada uno de los órganos comunitarios (8).

«Las instituciones de la Comunidad en el umbral de los años 80. A la búsqueda de nuevos equilibrios», cuyas comunicaciones y conclusiones han sido objeto de publicación recientemente. Tras la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Fontainebleau en junio de 1984, se ha constituido un grupo *ad hoc*, especie de nuevo «Comité Spaak», encargado de discutir las posibles reformas institucionales.

(7) La Comisión ha aludido en sucesivas ocasiones a la conveniencia de aprovechar el momento de la ampliación para incluir en el correspondiente acta algunas reformas en el procedimiento decisorio. Sobre los caracteres de este último, véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea». *Documentación Administrativa* número 199, julio-septiembre y octubre-diciembre 1983.

(8) Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Euro-

Dicha participación viene basada fundamentalmente en criterios de población, a los que se añaden otras consideraciones políticas. Aplicando dichos criterios de población, España, con una población de unos 38 millones de habitantes, se sitúa en una posición «intermedia» entre los países «grandes» (Alemania, Reino Unido, Italia y Francia), con una media de población de unos 57 millones de habitantes, y los países «medianos» (Países Bajos, Bélgica y Grecia), con una media de población de unos 12 millones (9), aunque más próxima a aquéllos que a éstos. En el cuadro que figura a continuación se incluyen, por grupos de países, los datos de población de los países miembros y de los países candidatos a la adhesión y su reflejo en su participación en las principales instituciones comunitarias.

Por lo que se refiere a la futura participación española en el Parlamento Europeo, parece abandonada la idea de aprovechar esta nueva ampliación para tratar de reducir el número total de miembros de dicha institución (10). Sobre la base, pues, de un incremento del número de parlamentarios, partiendo de la situación actual, las propuestas comunitarias asignan a España un total de 58 parlamentarios, situación, por tanto, intermedia entre la que corresponde a los países «grandes», que cuentan cada uno con 81 parlamentarios, y la de los países «medianos» con 24-25. Como se ha indicado en la introducción, dicha situación estaría en función del volumen de la población española. En efecto, de confirmarse dicha cifra, cada parlamentario español correspondería a 650.000 electores de dicha nacionalidad, cifra esta ligeramente superior a la media comunitaria actual (624.000 electores) y algo más que la media de la Comunidad ampliada (618.000 electores) (véase cuadro). Como es sabido, la aplicación suplementaria de consideraciones políticas en el ámbito institucional implica la infrarrepresentación de los países «grandes» y la suprarrepresentación de los países «pequeños» (11). Una aplicación estrictamente

peas (DOCE, núm.152, de 13 de julio de 1967). Dicha «presencia» no debe entenderse lógicamente como «representación», pues las instituciones constituyen órganos propios de la Comunidad y no cauce de representación de los intereses nacionales. Incluso en el seno del Consejo y de sus órganos subordinados puede hablarse de un «desdoblamiento» en la personalidad de sus miembros como componentes de un órgano «comunitario» y representantes simultáneamente de su propio país. El caso más significativo de dicho desdoblamiento lo encontramos en el COREPER, órgano formalmente comunitario desde 1967, constituido, como es sabido, por los representantes permanentes de los estados miembros ante la propia Comunidad.

(9) Statistique de base de la Communauté. EUROSTAT. Edición 1983.

(10) En alguna ocasión los representantes ingleses se habían manifestado favorables a dicha reducción, si bien las dificultades políticas y de carácter práctico que ello implicaría han aconsejado mantener la situación actual.

(11) Cada parlamentario de la República Federal de Alemania, el país más poblado de la Comunidad, corresponde a 762.000 electores. En el caso de Luxemburgo, el país con menor número de habitantes, cada

PARTICIPACION EN INSTITUCIONES

PAIS	Población (1) 1.000.000	Parlamento Europeo		Consejo Ponderación voto	C.E.S.		Comisión	Tribunal de Justicia
		N.º escaños	Pob./escaños 1.000		N.º sedes	Pob./sedes 1.000		
Alemania	61,7	81	762	10	24	2.571	2	1
Italia	57,2	81	706	10	24	2.383	2	1
Reino Unido	56,0	81	691	10	24	2.333	2	1
Francia	54,0	81	667	10	24	2.250	2	1
Países Bajos	14,2	25	568	5	12	1.183	1	1
Bélgica	9,9	24	413	5	12	825	1	1
Grecia	9,8	24	408	5	12	817	1	1
Dinamarca	5,1	16	319	3	9	567	1	1
Irlanda	3,4	15	227	3	9	378	1	1
Luxemburgo	0,4	6	67	2	6	67	1	1
CEE 10	271,6	434	624	63	156	1.741	14	11 (4)
España	37,7	58 (2)	650	8 (2)	18 (2)	2.094	1-2 (2) (3)	1
Portugal	9,8	24 (2)	408	5 (2)	12 (2)	817	1 (2)	1
CEE 12	319,1	516 (2)	618	76 (2)	186 (2)	1.716	12-17 (2) (3)	13

(1) Datos 1981. Eurostat 1983.

(2) Propuestas CEE.

(3) Las previsiones internas comunitarias asignan a España uno o dos comisarios, según se modifiquen o no los actuales criterios de composición de la Comisión.

(4) El total de jueces asciende a once para mantener su número impar, turnándose los países «grandes» en la designación de un juez suplementario.

proporcional de la media comunitaria, que hiciera de España un país ni infrarrepresentado ni suprarrepresentado, supondría contar con 61 parlamentarios.

La renovación por sufragio universal del Parlamento Europeo para un nuevo período de cinco años, que acaba de tener lugar en junio de 1984, permite prever para el caso español, como ocurrió en el caso de Grecia, el que se posibilite con carácter transitorio el que la designación de los representantes españoles tenga lugar, a elección del nuevo país miembro, de manera directa o de manera indirecta, mediante designación, en este último caso, en el seno del Parlamento español, y para el período de vigencia de la actual legislación europea, es decir, hasta junio de 1989.

Hasta el momento no existe un procedimiento electoral uniforme para todos los países comunitarios, por lo que si se optara por la elección directa España podría aplicar el sistema que considerara oportuno. No obstante, ya desde hace meses se pretende llegar al establecimiento de un procedimiento uniforme, lo que podría quizás consumarse en la nueva legislatura.

Por lo que se refiere al Consejo, los representantes españoles participarán en sus reuniones a partir del momento de la adhesión (12). Como es sabido, el Consejo de Ministros, aunque formalmente único, reúne a unos u otros ministros, según el contenido material de los temas a tratar.

En relación con la ponderación de votos para la adopción de decisiones por mayoría en el Consejo, las propuestas comunitarias asignan a España una ponderación de ocho votos, situación, por tanto, nuevamente a mitad de camino entre la que corresponde a los países «grandes» (diez votos) y los países «medianos» (cinco votos). El total de votos, si se suman los previstos para Portugal (cinco votos), ascendería entonces a 76. Con ello se plantea la cuestión especialmente importante del número de votos necesario para la adopción de decisiones por mayoría cualificada (13). La Comunidad ha propuesto la adopción de decisiones por mayoría cualificada de 54 votos en caso de propuestas de la Comisión y de 54 votos que

parlamentario luxemburgués corresponde solamente a 67.000 electores, lo que supone que el voto de un elector luxemburgués tiene de hecho un peso diez veces mayor que el del elector alemán.

(12) En el capítulo institucional no se plantea, como ocurre en otros capítulos de negociación, la posibilidad de medidas transitorias referentes a la participación en las instituciones, lo que justifica el que el nuevo país miembro lo es «de pleno derecho» desde el momento de la adhesión, independientemente de la posible no aplicación transitoria o aplicación progresiva de determinadas disposiciones de la normativa comunitaria.

(13) Desde la creación de la Comunidad el deseo de evitar que los países «grandes» pudieran imponer su voluntad al resto de los países miembros y la fijación de las «minorías de bloqueo» han constituido criterios aplicables en este tema. De hecho, la mayoría cualificada fijada en dos tercios en la Comunidad originaria se ha ido incrementando en las ampliaciones sucesivas.

representen simultáneamente el voto favorable de ocho países miembros en los demás casos. Con ello la «minoría de bloqueo» se situaría en 23 votos, lo que significa que dos países «grandes» necesitarán de un tercero para impedir una decisión o que, como ha sido comentado por algunos, España e Italia, unidos a Portugal o Grecia, es decir, los países del «sur» de la Comunidad, podrían bloquear una decisión del resto de países miembros. Dicho tema reviste especial importancia teniendo en cuenta que el mismo criterio es de aplicación en muchos comités comunitarios, y especialmente, por su importancia, en los llamados de gestión (14). Otras propuestas diferentes hacen referencia a las mayorías exigidas en el Tratado CECA (15).

La presidencia del Consejo, del COREPER y de otros muchos comités dependientes de éste, es ejercida, como es sabido, semestralmente por el representante de cada uno de los países miembros, según el orden alfabético previsto en el artículo 2.º del Tratado de fusión de ejecutivos. Según dicho orden el representante español ostentaría la presidencia a continuación del de Grecia. En la óptica de la adhesión a partir del 1 de enero de 1986, a España le correspondería por primera vez la presidencia en el segundo semestre de 1989, tras haberla ejercido Portugal en el segundo semestre del año de la adhesión.

No existe todavía una posición definitiva en lo que se refiere a la participación española en la Comisión, por venir nuevamente dicho tema interrelacionado con una posible modificación interna dirigida a reducir el número de comisarios a uno por cada país miembro. Efectivamente, ésta ha sido tradicionalmente la posición interna de la Comisión, favorable a una reducción a doce miembros en la óptica de la Comunidad ampliada. En discusiones más recientes el Reino Unido se ha mostrado también favorable a la existencia de una Comisión de doce miembros. Las dificultades políticas que lleva consigo, no obstante, tal reducción han motivado el que la mayoría de los países miembros se hayan manifestado partidarios del incremento del número de comisarios como consecuencia de la

(14) Véase *Boletines Europe* núm.3897, de 23-24 de julio de 1984 y núm.3920, de 5 de septiembre de 1984. La Comisión en documentos internos previos se había mostrado partidaria de la fijación de la mayoría cualificada en 51 votos, que representarían simultáneamente el voto favorable de al menos ocho países miembros en los casos de ausencia de propuesta de la Comisión. Las posiciones de los países miembros variaban entre la mantenida por los países del Benelux y Francia (52 votos) y la detentada por el Reino Unido (57 votos).

(15) Para las mayorías previstas en el artículo 28 del TCECA la Comunidad propone la sustitución de la fracción «un octavo» por la fracción «un noveno» como criterio representativo a efectos decisivos de la importancia de la producción de cada país en el interior de la CECA. La mayoría actual prevista en el artículo 95 de nueve décimos de países miembros, se propone su sustitución por la de diez doceavos, volviendo con ello al criterio existente en la Comunidad originaria (cinco sextos).

ampliación, existiendo, en este caso, una opinión bastante generalizada favorable a contar con dos comisarios de nacionalidad española y uno de nacionalidad portuguesa, lo que supondría contar con una Comisión de 17 miembros.

La designación de los comisarios corresponde, al menos hasta el momento (16), a los gobiernos de los países miembros, designación, pues, que tendrá que llevar a cabo también el Gobierno español, una vez producida la adhesión (17). La designación de los comisarios tiene lugar entre personalidades de notable relieve político, al estar equiparado dicho cargo al de ministro en los gobiernos nacionales. Pese a su naturaleza de órgano colegiado, reviste especial importancia la distribución de competencias en el seno de la Comisión. En efecto, competencias como «agricultura», «relaciones exteriores» o «asuntos industriales» representan por sí solas una mayor influencia «real» para sus detentadores, independientemente de la personalidad específica de los mismos.

Como consecuencia de la ampliación, el Tribunal de Justicia ampliará el número de sus miembros a trece, con la incorporación de un nuevo juez de la nacionalidad de cada nuevo país miembro. Al deber mantenerse el número impar de miembros del Tribunal, España participaría —según la propuesta de la Comunidad— junto con los cuatro países «grandes» en el sistema de rotación para la designación del juez suplementario. El número de abogados generales del Tribunal (actualmente cinco) se prevé por la Comunidad que se incremente a seis, participando los dos nuevos países miembros en el sistema de rotación para la designación del 5.º y 6.º abogado general. La designación de jueces y abogados generales recae lógicamente en juristas de reconocido prestigio, variando su procedencia básicamente entre jueces de profesión, abogados en ejercicio o profesores universitarios.

Por lo que se refiere al Comité Económico y Social, la Comunidad prevé un aumento de 18 miembros suplementarios por parte de España con lo que, si se tiene en cuenta el número de miembros previstos para Portugal (doce), el futuro Comité contaría con un total de 186 miembros, frente a los 156 actuales.

La Composición del CES, como es sabido, tiene un carácter tripartito,

(16) En el Proyecto de tratado sobre la unión europea se propone que la constitución de la Comisión corresponda a su presidente, tras consulta al Consejo Europeo.

(17) Existe la tendencia en algunos de los países que cuentan con dos comisarios a designar para dicho cargo a un miembro de la mayoría y a otro de la oposición, a efecto de independizarles en mayor medida de las vicisitudes políticas internas.

estando constituido en igual medida por representantes de los trabajadores, de los empresarios y de otros intereses socio-profesionales (consumidores, profesiones liberales...). De ahí que la representación asignada a cada país deba ser siempre divisible por tres. La designación de los miembros del Comité corresponde al Consejo, que decide por unanimidad (art. 194 TCEE), en base a la lista que presenta cada país miembro y que contiene el doble número de candidatos que el de puestos que tiene asignado dicho país (art. 195 TCEE). Lógicamente para la elaboración de dicha lista cada administración nacional mantiene contacto con las organizaciones socio-profesionales existentes en dicho país, a efecto de darle el carácter más representativo (18).

En lo que respecta a la composición del Comité consultivo CECA, se prevé por parte de la Comunidad la atribución a España de ocho representantes en el citado Comité. Teniendo en cuenta el número de representantes previsto para Portugal (tres) y la atribución de un representante suplementario para Italia, el número total de miembros pasaría de 84 a 96.

Por lo que se refiere finalmente al Tribunal de Cuentas se prevé la incorporación suplementaria de un miembro por cada nuevo país, con lo que pasaría a contar con doce miembros.

Otros órganos principales de la Comunidad experimentarán también modificaciones institucionales como consecuencia de la ampliación. Conviene mencionar entre ellos el Banco Europeo de Inversiones, la Agencia de aprovisionamiento del EURATOM y el Comité científico y técnico.

Por lo que se refiere al BEI, en el que la participación española en su capital vendrá determinada por la importancia de la economía española en el conjunto de la Comunidad (19), un ministro español pasará a formar parte de su Consejo de Gobernadores, constituido a partir de la ampliación por doce miembros. Se prevé por parte de la Comunidad que las decisiones por mayoría en el seno del Consejo se adopten, tras la adhesión de España y Portugal, por siete votos que representen simultáneamente al menos el 45 por 100 del capital del banco.

(18) Sobre las organizaciones socio-profesionales, su organización a escala europea y su representación en el CES, véase *Les groupements d'intérêt européens et leurs relations avec le Comité Economique et Social*. Comité Económico y Social. Editions Delta. Bruselas, 1980.

(19) Las propuestas comunitarias prevén la suscripción por parte española de 1.100 millones de ECUS, por aplicación del coeficiente 7,029 por 100 correspondiente a la participación de España en el producto interior bruto de una Comunidad ampliada. El capital global del BEI aumentaría a 15.645 millones de ECUS. La parte del capital a desembolsar debería ascender al 10,17857634 por 100 del total suscrito. El mismo coeficiente aplicable al capital se aplicaría a las reservas.

Se ha propuesto por parte de la Comunidad la ampliación del Consejo de Administración del BEI a 22 administradores y 12 suplentes, mediante la atribución de dos puestos de administrador a España y uno a Portugal y uno de suplente conjuntamente a España y Portugal, a razón de dos mandatos para aquél y uno para éste. La mayoría cualificada para la toma de decisiones se fijaría en 15 votos, frente a los trece actuales.

Para el Comité de Dirección la Comunidad prevé la creación de una sexta vicepresidencia, a cubrir por rotación entre España y Portugal, a razón de dos mandatos por parte del primer país y un mandato por parte de este último.

Un carácter más técnico tiene el Comité consultivo de la Agencia de aprovisionamiento del EURATOM, en cuyo capital participaría España, según las propuestas comunitarias, con un 10,4 por 100 del mismo (20), y que pasaría de 36 a 44 miembros por la atribución a España de cinco representantes y tres a Portugal.

También en el marco del EURATOM, su Comité científico y Técnico incrementaría el número de sus miembros a 32 por la incorporación de tres españoles y un portugués.

Como se ha venido indicando, todas las anteriores propuestas reflejan meramente la posición comunitaria, al no haberse expuesto todavía por parte de España su posición al respecto.

2. *Participación en los grupos técnicos*

En el seno de la Comunidad existen, como es sabido, un gran número de grupos de trabajo, comités técnicos, grupos ad hoc, etc... (21) que tienen por objeto asesorar a las diferentes instituciones comunitarias, principalmente Comisión y Consejo, coadyuvando con ello, de manera formal o informal, pero en todo caso importante, en el procedimiento decisorio comunitario (22). La composición de dichos comités resulta muy heterogénea, pudiendo estar constituido por representantes de los países miembros,

(20) El capital total de la Agencia aumentaría a cuatro millones de unidades de cuenta, de los que correspondería a España una participación de 416.000 UC, con un desembolso del 10 por 100 (41.600 UC).

(21) No resulta fácil dar una lista completa de la totalidad de los comités existentes, dado el carácter muy heterogéneo de los mismos y el hecho de que su constitución tiene, en ocasiones, un carácter meramente coyuntural. Una relación de los comités instituidos por las instituciones para los que se prevé, con cargo al presupuesto comunitario, la financiación de los gastos en que incurran sus participantes, figura anualmente como anexo a cada presupuesto comunitario. En el presupuesto correspondiente al ejercicio 1984 (DOCE L 12, de 16 de enero de 1984) se recogen 234 comités, algunos de ellos subdivididos en subcomités o secciones.

(22) La Comisión ha clasificado los comités por el criterio de la obligatoriedad o no obligatoriedad de su consulta a lo largo del procedimiento decisorio. Véase sobre ello respuesta dada al parlamentario Sr. Noé en 1976, en DOCE C 203, de 30 de agosto de 1976, y Suplemento 2/80 al Boletín de las Comunidades Europeas: «Comités fonctionnant auprès du Conseil ou de la Commission».

de las organizaciones socio-profesionales, por personalidades científicas o altamente cualificadas o por todos ellos conjuntamente. La Comisión participa en los citados comités y asegura en algunos casos su presidencia y/o su secretaría. Especial importancia revisten los llamados comités de gestión, instituidos en el marco de las organizaciones comunes de mercado agrícolas, o de reglamentación, en cuanto que sus dictámenes pueden influenciar el desarrollo del propio procedimiento decisorio.

La adhesión de España a la Comunidad implicará también en este caso la participación de los representantes españoles en los anteriores grupos, dependiendo dicha participación de la composición de los mismos. En el caso de los grupos con representación de las administraciones nacionales deberá ser el Gobierno español quien comunique el nombre de sus representantes, mientras que en el caso de los grupos constituidos por representantes de las organizaciones socio-profesionales deberá procederse a su modificación global para tener en cuenta la debida representación en su seno de los intereses españoles. Lo anterior implica la existencia de dos procedimientos diferentes para asegurar dicha representación. En el caso de los comités constituidos por representantes de las administraciones nacionales, los representantes del nuevo país miembro, léase España en este caso, se incorporarán a partir de la adhesión con carácter suplementario a los mismos sin que se imponga ninguna otra modificación en su composición. El mandato de los representantes designados por el nuevo país miembro tendrá la misma duración que el del resto de los miembros del comité ya en funciones. En el caso, sin embargo, de los comités constituidos por representantes de los medios socio-profesionales se procederá a su renovación global en el momento de la adhesión para asegurar la debida representación en su seno de los intereses españoles. Sendos anejos al acta de adhesión incluirán, como en ampliaciones precedentes (23), la lista de comités para los que se prevé uno u otro procedimiento.

Conviene señalar que ya en los momentos actuales y en su calidad de país candidato a la adhesión, en algún caso, representantes españoles han asistido como observadores a las reuniones de determinados comités técnicos, habiéndose solicitado la participación en algunos otros. Dicha presencia reviste especial interés en aquellos grupos que discuten la modificación o el desarrollo de normas comunitarias en sectores de interés para

(23) Artículo 148 del Acta de adhesión de 1972 y artículo 142 del Acta de adhesión de 1979. Sobre las modalidades de la incorporación griega en los comités comunitarios, véase YATAGANAS, X. A.: «La participación de Grecia en los órganos no principales de las Comunidades Europeas». *Revista de Instituciones Europeas*, vol.8, núm.3, septiembre-diciembre 1981.

España o para los que se han previsto derogaciones temporales o medidas transitorias en el marco de las negociaciones de adhesión. Dicha presencia permite conocer a partir de su discusión originaria el contenido de posibles medidas comunitarias que serán de aplicación posteriormente al nuevo país miembro y posibilita el que este último deje oír, en su caso, su voz sobre el contenido de dichas medidas en discusión, en función de sus propios intereses. Como después veremos, para el período que media entre la firma y la entrada en vigor del acuerdo de adhesión se formaliza un procedimiento de consulta con este mismo objeto.

3. *Participación en el funcionamiento comunitario*

La incorporación de un nuevo país a la Comunidad supone también la participación de sus propios nacionales en el funcionamiento y personal al servicio de las Comunidades Europeas.

Dicha participación reviste, no obstante, un carácter netamente diferente al previsto respecto a las instituciones, dada la independencia que caracteriza al funcionamiento comunitario y, por tanto, al proceso de reclutamiento de su personal. En efecto, las instituciones comunitarias cuentan cada una de ellas con sus propios funcionarios, aunque sometidos todos ellos al mismo estatuto (24). El personal al servicio de las Comunidades, muy numeroso, es reclutado por cada institución, por concurso, entre los nacionales de los países miembros (25). Dicho personal se distribuye en cuatro categorías (A, B, C, D), correspondientes al mayor o menor nivel de formación y/o experiencia que se exige para su acceso, más una categoría suplementaria (1/A), correspondiente a traductores e intérpretes, para la que se exige, como en el nivel A, la titulación universitaria (26).

(24) Véase texto del Estatuto único en Reglamento (CEE, CEEA, CECA) núm. 259/68, de 29 de febrero de 1968. Una versión española del Estatuto figura publicada en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 195, julio-septiembre 1982.

(25) El presupuesto comunitario fija cada año la plantilla de personal de cada institución. En el presupuesto correspondiente a 1984 (DOCE 12, de 16 de enero de 1984) se prevé una plantilla de 19.082 personas, entre empleos permanentes y temporales. Una clasificación de los funcionarios por grados y nacionalidades, en 1981, en la Comisión y en el Consejo figura respectivamente en DOCE C 345, de 31 de diciembre de 1981, y DOCE C 12, 18 de enero de 1982.

(26) A continuación se recoge una clasificación por categorías y grupos de los funcionarios comunitarios y su correspondencia con los puestos de trabajo, según figura en el anexo I del Estatuto:

Categoría A

A 1 Director general.
A 2 Director.
A 3 Jefe de división.

Categoría D

D 1 Jefe de grupo.
D 2 } Empleado cualificado.
D 3 } Obrero cualificado.

Al ser reclutado el personal comunitario entre los nacionales de los países miembros, sólo a partir de la adhesión podrán incorporarse los candidatos españoles al funcionamiento comunitario (27). Dicho reclutamiento tendrá lugar a través del sistema general previsto en el Estatuto, excepción hecha del primer momento correspondiente a la adhesión, en el que, de acuerdo con los precedentes ya existentes en anteriores ampliaciones es de prever el establecimiento de un sistema especial de reclutamiento, dado el número muy considerable de nacionales del nuevo país miembro que acceden en ese momento al funcionamiento comunitario (28).

El sistema especial previsto con motivo de la adhesión de un nuevo país miembro se caracteriza, por un lado, por la aprobación de medidas internas específicas dirigidas a facilitar la jubilación anticipada de un número considerable de funcionarios comunitarios (29) y, por otro, por el establecimiento de un sistema especial de selección de candidatos.

A 4 } Administrador	D 4	Empleado no cualificado.
A 5 } principal.		Obrero no cualificado.
A 6 } Administrador.		
A 7 }		
A 8 } Administrador adjunto.		
<i>Categoría B</i>		<i>Cuadro lingüístico</i>
B 1 } Asistente principal.	L/A 3	Jefe de la división de traducción.
B 2 }		Jefe de la división de interpretación.
B 3 } Asistente.	L/A 4	Jefe de la división de traducción.
B 4 }		Jefe de la división de interpretación.
B 5 } Asistente adjunto.		Jefe de equipo de interpretación o traducción.
<i>Categoría C</i>		
C 1 } Secretario de dirección.	L/A 4 }	Revisor.
	L/A 5 }	
	L/A 5 }	Traductor.
C 2 } Secretario estenodactilógrafo.	L/A 6 }	Intérprete.
C 3 } Oficial.	L/A 7 }	Traductor adjunto.
C 4 } Dactilógrafo.	L/A 8 }	Intérprete adjunto.
C 5 } Oficial adjunto.		

(27) No obstante lo indicado, ya en la actualidad han sido reclutados por las instituciones comunitarias algunos españoles, principalmente juristas-lingüistas, traductores e intérpretes, si bien como personal contratado y no como funcionarios, al venir imposibilitado esto último por el Estatuto.

(28) No es fácil pronunciarse sobre el número, ni siquiera aproximativo, de nacionales españoles que accederán en su momento al funcionamiento comunitario. No obstante, si se aplicara el mismo criterio de población que rige básicamente la participación en las instituciones comunitarias, habría que esperar que aproximadamente un 10 por 100 del personal comunitario estuviera constituido por nacionales españoles. En todo caso, el criterio fáctico de distribución por nacionalidades, del que son muy celosos algunos países miembros, es de aplicación básicamente a la categoría superior del funcionamiento y no así a las otras categorías, en las que existe de hecho una predominancia de nacionales del país en el que tienen su sede las diversas instituciones. En consecuencia, la aplicación del criterio anterior a los funcionarios de categoría A y sobre la base de los datos a que se hace referencia en la nota (28) debería implicar la cobertura de unos 300-400 puestos de dicha categoría por nacionales españoles para el conjunto de todas las instituciones.

(29) Las medidas específicas previstas con motivo de la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca

Dada la diversidad de puestos existentes en el seno de las instituciones comunitarias, principalmente en la Comisión, reviste también interés la identificación de dichos puestos, cuya cobertura se prevé de hecho que pueda tener lugar en un primer momento con nacionales españoles. En efecto, siendo veinte las direcciones generales de la Comisión, resulta muy distinta de hecho la importancia real de unas y otras (30). Por otro lado, dependiendo de la estructura socio-económica de cada país tendrán mayor importancia para él aquellos servicios cuyas competencias afecten más directamente sus propios intereses. En la óptica española, sectores como agricultura, pesca, competencia, política regional, etc..., es de prever que han de revestir una importancia primordial.

La Comunidad trata, en todo caso, de asegurar la máxima diversidad de nacionales de diferentes estados dentro de cada dirección, justamente para preservar con ello el principio básico de la independencia del funcionario comunitario. De ahí que se evite también la coincidencia de nacionalidades entre el comisario con competencias en un determinado sector y el director general competente en ese mismo sector de actividades (31).

La incorporación de nacionales españoles al funcionariado comunitario a través del sistema excepcional antes indicado es de prever que, como en anteriores ampliaciones, tenga lugar a lo largo de los dos primeros años de la adhesión, período que deberá fijarse en el reglamento que apruebe el Consejo para hacer posible dicho reclutamiento. Los requisitos de los posibles candidatos no es de prever que sufran modificación, en lo que se refiere a niveles mínimos de formación, respecto a lo que se prevé en el Estatuto (32), pero sí probablemente en lo que se refiere a los límites

y de Grecia figuran respectivamente en los Reglamentos del Consejo núm.2530/72, de 4 de diciembre de 1972 (DOCE L 272, de 5 de diciembre de 1972), y núm.2150/82, de 28 de julio de 1982 (DOCE L 228, de 4 de agosto de 1982).

(30) La mayor o menor importancia real de cada dirección viene relacionada lógicamente con la importancia paralela de las propias actividades comunitarias. Así, direcciones como la de «Agricultura» o servicios como «Unión Aduanera», representativos de sectores cuyas competencias han sido asumidas totalmente por la Comunidad, revisten de hecho mayor importancia que aquellas otras direcciones con competencias en sectores donde la competencia de los estados sigue siendo todavía prioritaria. No obstante, conviene señalar que en ocasiones la personalidad de determinados funcionarios de mayor relieve influye sobre la importancia que podrían tener unos u otros puestos.

(31) Con motivo de la adhesión griega, la atribución de las competencias en materia de transportes al comisario de dicha nacionalidad, Sr. Contogeorgis, impidió que un nacional griego pudiera también asumir la Dirección general de transportes. Un nacional griego, el Sr. Andreopoulos, fue nombrado Director general de medio ambiente, protección de los consumidores y seguridad nuclear. Durante el período de negociaciones, los Sres. Contogeorgis y Andreopoulos habían desempeñado en la Administración griega los cargos de Ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas y Director general de coordinación (responsable técnico de la negociación), respectivamente.

(32) Según el artículo 5 del Estatuto el acceso a la categoría A requiere conocimientos de nivel universitario, a la categoría B nivel de enseñanza secundaria, a la categoría C nivel de enseñanza media y a la categoría

de edad, al tener lugar el reclutamiento simultáneamente para los diferentes grados de cada categoría.

III. Participación en el procedimiento decisorio

1. Introducción

Al tratar de las consecuencias para un determinado país de su incorporación a las Comunidades Europeas se pone el énfasis en los aspectos socio-económicos, positivos o negativos, dejando de lado el efecto político prioritario: la participación en el proceso de construcción de la Europa unida, y una consecuencia íntimamente ligada con lo anterior y que en mi opinión reviste una importancia primordial: la participación en el procedimiento decisorio comunitario. En efecto, a partir del momento de la adhesión el nuevo país miembro participa, en pie de igualdad con el resto de los estados comunitarios, en dicho procedimiento. Dicho efecto tiene, como indicaba, una importancia fundamental pues permite, por un lado, evitar las medidas de carácter negativo que la Comunidad puede adoptar frente a terceros países, especialmente en una época de crisis como la actual donde la adopción de medidas de carácter neoproteccionista está a la orden del día, y hace posible, por otro, influenciar positivamente la adopción de medidas comunitarias confluyentes con la defensa de los intereses nacionales del nuevo país miembro. Dicho efecto tiene incluso mayor importancia real dada nuestra actual vinculación económica con los países comunitarios y la vecindad inmediata de nuestro país con la Comunidad. Ambos factores conjuntados han hecho sufrir a España las medidas de carácter proteccionista adoptadas por la Comunidad frente a terceros países, sin que las políticas desarrolladas por la Comunidad pudieran favorecer los intereses españoles. Incluso en los momentos actuales la Comunidad pretende todavía, en la óptica de la ampliación, adoptar medidas internas que tiendan a favorecer de hecho en mayor medida a los actuales países comunitarios. De ahí que en sucesivas ocasiones se haya reiterado por parte española su deseo de ser informada y consultada sobre el contenido de dichas medidas, a efecto de que las mismas se adopten en función ya de los intereses globales de una Comunidad ampliada.

D nivel de enseñanza primaria. En todos los casos dichos niveles de formación pueden ser sustituidos por una experiencia profesional equivalente. Según el artículo 28 *f*) del Estatuto se requiere paralelamente el conocimiento de dos lenguas comunitarias. Independientemente de lo anterior cada concurso fija normalmente requisitos más estrictos en función del puesto específico a cubrir.

En un reciente artículo, publicado en esta misma Revista (véase nota 7), he tratado ampliamente de los caracteres y el funcionamiento del procedimiento decisorio comunitario, poniendo especial énfasis en señalar su notable complejidad, por la conjunción de elementos formales e informales que inciden en el mismo. Desde el punto de vista formal, el procedimiento decisorio puede caracterizarse esquemáticamente por las tres fases siguientes: iniciativa del acto comunitario por la Comisión, emisión de dictámenes por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, decisión por el Consejo. Ahora bien, paralelamente al desarrollo de dicho proceso previsto formalmente en los tratados e independientemente de su intervención en el seno del Consejo, los representantes de las administraciones nacionales, y de otros órganos nacionales, intervienen de manera regular, formal o informalmente, a lo largo de todo el procedimiento. Incluso con carácter formalmente independiente, pero de manera previa o paralela a este último, puede hablarse de la existencia de un procedimiento decisorio nacional, dirigido a fijar la posición de un determinado país sobre una propuesta comunitaria, en el marco normalmente de un órgano administrativo nacional específicamente constituido para ello.

La adhesión de España a la Comunidad implicará, pues, la participación de representantes españoles a lo largo de todo el procedimiento decisorio comunitario. Para analizar las modalidades de dicha participación podemos seguir el propio esquema comunitario, aludiendo de manera previa al posible organismo y procedimiento decisorio interno que se establezca en España y en último lugar a las modalidades específicas que se han de fijar para la participación española en el proceso de decisión durante el período que media entre la firma del acuerdo de adhesión y su entrada en vigor (período de ratificación).

2. Formación de la posición nacional

La participación en el procedimiento decisorio comunitario requiere, como se acaba de indicar, el que con carácter previo cada país haya fijado su posición nacional sobre el tema objeto de discusión en el seno de la Comunidad. La fijación de dicha posición unitaria no resulta fácil, dada la gran diversidad de intereses existentes, a menudo claramente confrontados entre sí. De ahí que haya tendido a generalizarse la constitución formal en el seno de las administraciones nacionales de órganos administrativos, más o menos complejos, destinados a facilitar la adopción de dicha posición. Sobre los caracteres de dichos órganos y su concreción

en cada país miembro me remito a lo indicado en mi artículo sobre el procedimiento decisorio, al que ya se ha hecho referencia (33).

En lo que se refiere a España, a partir de la solicitud de adhesión a la Comunidad se constituyó un órgano específico, destinado a coordinar la fijación de la posición negociadora española y el propio proceso negociador. Dicho órgano, desde marzo de 1978 instrumento de apoyo del Ministerio encargado de las relaciones con las Comunidades Europeas y a partir de febrero de 1981 Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha ido sufriendo algunas modificaciones, pero sin llegar a cambiar sus caracteres fundamentales (34). En la actualidad, dos elementos básicos constituyen fundamentalmente el organismo español de coordinación: la Secretaría de Estado y el Consejo Coordinador. La Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas tiene, como su nombre indica, la competencia general en materia de relaciones con la Comunidad. Aunque dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, se integran en la misma funcionarios y expertos procedentes de los diferentes departamentos de la Administración. Como órganos directivos de la Secretaría, su organigrama incluye, independientemente de su titular, que cuenta con su propio gabinete, el presidente ejecutivo del Consejo Coordinador con rango de Subsecretario, y un secretario técnico y un secretario de Coordinación, ambos con rango de Director General. El Consejo Coordinador de las relaciones con las Comunidades Europeas, de institucionalización más reciente, es, como se indica en el artículo 1.º de su norma constitutiva, «el órgano técnico de coordinación interministerial responsable del estudio, deliberación, aprobación o, en su caso, elevación a la Comisión Delegada del Gobierno o Consejo de Ministros, de propuestas alternativas de posiciones de negociación en el marco de la adhesión de España a las Comunidades Europeas». El Consejo, cuya presidencia corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores

(33) GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: *op.cit.*, pp.573-577. Véase sobre el tema SASSE, C.: *Le processus de décision dans la Communauté Européenne. (Les exécutifs nationaux au Conseil des Ministres)*. PUF Limoges, 1977.

(34) El órgano de coordinación existente viene regulado por las siguientes disposiciones legislativas: Real Decreto 341/1978, de 2 de marzo, por el que se crean órganos de apoyo y asistencia del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas (*BOE*, núm.57, de 8 de marzo de 1978), Real Decreto 279/1981, de 27 de febrero, por el que se crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas (*BOE*, núm.51, de 28 de febrero de 1981), Real Decreto 1267/1983, de 11 de mayo, por el que se determina la composición y funciones del Consejo Coordinador de las Relaciones con las Comunidades Europeas (*BOE* núm.121, de 21 de mayo de 1983).

Sendos acuerdos de Consejo de Ministros de 15 de julio de 1978 y de 2 de febrero de 1979 se refieren respectivamente a actuaciones administrativas internas y a cuestiones procedimentales referentes a la negociación en el marco de la adhesión a las Comunidades.

y, por delegación suya, al Secretario de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, cuenta con un Presidente ejecutivo, al que se acaba de hacer referencia, quien, integrado formalmente en la estructura orgánica de la Secretaría de Estado, asegura con carácter permanente la continuidad de las funciones del Consejo Coordinador en el intervalo entre reuniones del mismo. Del Consejo forman parte también el Secretario de Estado para la Administración pública, como Vicepresidente primero, el Secretario de Estado de Comercio, como Videpresidente segundo, y representantes de los diferentes departamentos de la Administración con rango de Director general, como vocales. La secretaría del Consejo corresponde al Secretario de Coordinación de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas.

No es posible pronunciarse todavía sobre si el sistema de coordinación actualmente existente en España se mantendrá en el futuro, una vez confirmada la adhesión, o se sustituirá por otro diferente. En todo caso, seguirá siendo imprescindible contar, como en el resto de los países miembros, con algún órgano administrativo interno destinado a facilitar la coordinación de las posiciones españolas en materia comunitaria. Independientemente de su estructura y de su dependencia orgánica de uno u otro órgano de la Administración, lo que resulta a mi entender prioritario es que el órgano que se mantenga o se establezca se caracterice en su funcionamiento por dos notas esenciales: capacidad decisoria y flexibilidad de actuación. La capacidad decisoria implica que el órgano que se establezca sea un verdadero órgano de coordinación, en cuyo seno acabe normalmente fijándose la posición española en materia comunitaria entre las posiciones a menudo divergentes. Todo ello independientemente de que en algunos casos por la importancia de los temas o la existencia de posiciones muy enfrentadas deba ser el Consejo de Ministros quien fije la posición. La nota de la flexibilidad hace referencia a la inexistencia de rigideces administrativas, en el sentido de que la posición pueda fijarse con la máxima facilidad y a la mayor brevedad. En la medida en que un país miembro cuenta con una determinada posición desde un primer momento podrá influenciar, como veremos más tarde, en mayor medida el procedimiento decisorio comunitario a lo largo de las diferentes fases que caracterizan a este último. La flexibilidad de actuación supone también el que en el seno del órgano que se establezca se pueda modificar la posición previa adoptada con agilidad y rapidez. Al estar constituida la Comunidad por un conjunto de países con intereses diferentes el resultado del

acto comunitario constituye una síntesis de ese entrecruzamiento de intereses, para llegar al cual habrá sido necesario normalmente ir modificando las posiciones de partida de cada país hasta hacerlas coincidir todas ellas en una posición única comunitaria. Pues bien en este sentido la flexibilidad de actuación implica, como se acaba de indicar, que dicha modificación, que plasmará en nuevas «instrucciones» al representante nacional en los diferentes órganos comunitarios, pueda adoptarse a la mayor brevedad. Independientemente de lo anterior, las «instrucciones» que recibe el representante nacional deben caracterizarse ellas mismas por una cierta flexibilidad, a efecto de evitar que cualquier mínima modificación requiera la puesta en funcionamiento del procedimiento decisorio interno, con lo que ello perjudica el desarrollo del propio procedimiento comunitario.

Como órgano periférico de las administraciones nacionales revisten especial importancia, en el marco del procedimiento decisorio, las representaciones de los países miembros ante las Comunidades europeas, cuyos titulares o suplentes reunidos constituyen formalmente, como se ha indicado en la primera parte de este trabajo, un órgano comunitario, el Comité de representantes permanentes (COREPER). Junto a ellos, los miembros de las representaciones permanentes participan de manera continuada en las reuniones de los grupos de trabajo y comités que coadyuvan de manera especialmente importante en el procedimiento decisorio (35).

La organización de las diferentes representaciones permanentes no difiere mucho entre sí teniendo todas ellas carácter «integrado», en el sentido de estar constituidas, bajo la dependencia de un representante permanente y de un representante permanente adjunto, por funcionarios procedentes de los respectivos ministerios de asuntos exteriores y de los otros departamentos de la administración, principalmente agricultura, industria, economía, hacienda y trabajo. El número total de miembros de cada representación varía notablemente, situándose en una media de 30-35. Dicha variación suele depender en mayor medida de la mayor o menor distancia geográfica del país de que se trate respecto a las sedes de las instituciones comunitarias que de la importancia misma del país. En efecto, en la medida en que un país se encuentra más alejado de los «centros de decisión» comunitarios tiende a reforzar más su representación perma-

(35) Sobre la participación de las representaciones permanentes en el procedimiento decisorio, véase SALMON, JEAN J. A.: «Le rôle des représentations permanentes», en *La décision dans les Communautés européennes*. Instituto de Estudios Europeos. Universidad libre de Bruselas. Bruselas. 1969, pp.57-70. Véase también SALMON, JEAN J. A.: «Les représentations et missions permanentes auprès de la CEE et de l'EURATOM», en *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*. Bruselas. 1971, tomo 1.

nente y a hacerla jugar un papel más destacado, al ser menos abundantes, aunque frecuentes en todo caso, los desplazamientos de funcionarios de la administración central a la sede de las instituciones. Un ejemplo típico de esto lo constituye Grecia, con una representación con más de cincuenta miembros con status diplomático (36). Independientemente del personal, las representaciones permanentes deben contar de manera prioritaria con un buen servicio de documentación y un sistema ágil de recepción y transmisión de documentos.

Desde el punto de vista funcional de la participación de la representación en el procedimiento decisorio el aspecto más importante lo constituye el perfecto engranaje de cada representación con el órgano de coordinación que en la administración central fija la posición nacional. La representación, si se desea que cumpla debidamente con su misión, debe estar al corriente de manera inmediata y continuada de la evolución de la posición nacional y de las razones que la sustenten. Por otro lado, el representante permanente y, en su caso, los otros miembros de la representación constituyen, en el marco del procedimiento, y en ausencia de funcionarios que se desplacen desde las respectivas capitales, los destinatarios de las «instrucciones» a que antes se hacía referencia, y cuya ausencia o demora debe siempre tratar de evitarse.

Refiriéndonos ya al caso español, nuestra actual misión ante las Comunidades Europeas deberá transformarse a partir de la adhesión en representación permanente y adaptar su composición y funciones a las exigencias del nuevo órgano. En lo que se refiere a la composición, es de prever que la futura representación española haya de incrementar sus efectivos personales, a efecto de hacer posible, desde el punto de vista del procedimiento, la participación en los órganos y comités a los que se ha hecho referencia. La lejanía geográfica de España hace incluso en este caso necesario asegurar la presencia en los diferentes grupos comunitarios con los expertos, en su caso, de la representación. Desde el punto de vista funcional la representación española adquiere, a partir de la adhesión la doble naturaleza que caracteriza a todas las representaciones: por un lado, sigue siendo órgano periférico de la administración del Estado pero, por otro, pasa a convertirse también, por la vía de sus miembros, en un componente de órganos formalmente comunitarios.

Una cierta importancia revisten también, siquiera sea informal, en rela-

(36) Sobre la composición de las representaciones permanentes, véase *Guía del Consejo de las Comunidades Europeas*. Secretaría General del Consejo-Bruselas.

ción con el procedimiento decisorio, las representaciones diplomáticas en las capitales de los países miembros, y de manera más especial en la capital del país que ostenta cada semestre la presidencia. En efecto, por la vía de las capitales puede tenerse un conocimiento previo, fidedigno y razonado de la posición del Gobierno del país en cuestión antes de la discusión en el marco comunitario. Las representaciones diplomáticas pueden constituir también el vehículo para dar a conocer la propia posición y su fundamentación y para tratar de influenciar de manera bilateral la aproximación de la posición del país de que se trate a la propia. La posible realización de dichas funciones requiere, como en el caso de la representación permanente, un buen conocimiento de la posición nacional y la existencia de las «instrucciones» que se consideren oportunas. Junto a ello, en el seno de la propia representación diplomática parece igualmente oportuna la especialización de uno o más funcionarios en el seguimiento de los temas comunitarios. En el caso del país que ostenta la presidencia, a la importancia de dicha función se suma la del contacto especialmente continuado con quienes, a muy diferentes niveles, influyen, como veremos más tarde, de manera destacada en el procedimiento decisorio. También en este caso, pues, la adhesión española deberá suponer un incremento del papel a desempeñar por las representaciones ante los otros países miembros, dotándolas para ello de los medios y la información adecuados.

Antes de pasar a describir la participación de las administraciones en las diferentes fases del procedimiento, conviene señalar que también las organizaciones socio-profesionales intervienen en este último, de manera consultiva, sea formal o informalmente (37). Ello significa que, como consecuencia de la adhesión, también los intereses socio-económicos españoles podrán influir directamente en la toma de decisiones comunitaria. Dicha influencia, aunque independiente normalmente de las actuaciones administrativas, podrá encontrar su refuerzo y apoyo en estas últimas, en la medida en que exista una identificación con el interés nacional (38).

(37) Véase *Les comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*. Comité Económico y Social, Editions Delta. Bruselas, 1980.

(38) Aunque al tratar del procedimiento decisorio debería aludirse al «interés comunitario» y no al «interés nacional», sin embargo, desde un punto de vista pragmático, como he señalado recientemente, «en la actualidad puede constatarse que dentro del procedimiento decisorio interno, tienden a ser únicamente los intereses «nacionales» los que priman en la fijación de la posición estatal y no los posibles intereses «comunitarios», con lo que esto último pudiera facilitar el proceso de construcción de la Europa unida. Esta situación se ha visto reforzada sobre todo a partir de los años setenta, paralelamente al proceso de estancamiento que desde entonces vive la Comunidad; proceso que por sus propias características tiende a reforzar la defensa de los intereses «nacionales» frente al reforzamiento de los propiamente «comunitarios». A escala nacional, además, no existen

3. Participación en el procedimiento

Como se ha indicado anteriormente, la participación de los representantes de las administraciones nacionales tiene lugar, formal e informalmente, a lo largo de todo el procedimiento decisorio. También en el caso español, pues, como consecuencia de la adhesión, los representantes españoles podrán participar en dicho procedimiento. Podemos analizar las modalidades de su participación a través de las sucesivas fases que caracterizan el procedimiento.

La iniciativa del acto comunitario corresponde a la Comisión, que elabora con absoluta independencia el contenido de su propuesta. Ello no impide que para la elaboración de su propuesta la Comisión se haya visto instigada informalmente por una o más administraciones nacionales especialmente interesadas en un tema. En la elaboración de su propuesta, la Comisión, sin pérdida de su independencia, tiene especial interés en mantener un contacto continuado, de carácter formal e informal, con los expertos nacionales, a efecto de que el contenido de su propuesta se adapte en la mayor medida posible al conjunto de los intereses globales y tenga con ello las máximas posibilidades de aceptabilidad posteriormente en el seno del Consejo. También este último puede solicitar a la Comisión que le someta propuestas de actuación, aunque sin limitar la independencia de la Comisión en lo que se refiere al contenido de la propuesta (39). Aun sin gozar de la misma facultad formal que el Consejo, también el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social pueden provocar el ejercicio de la facultad de propuesta por la Comisión, mediante la elaboración de sus resoluciones y dictámenes, en cuya preparación juega un papel fundamental el miembro de dichas instituciones que actúa como ponente. Finalmente, el mismo estado de opinión pública en uno o varios estados miembros motiva en ocasiones la actuación de la Comisión en un determinado sentido.

Lo hasta ahora expuesto denota las modalidades de actuación muy diferentes que se le plantean a un país miembro, y, en consecuencia, a España a partir de la adhesión, para provocar la actuación comunitaria. Desde un punto de vista formal, el representante español en el Consejo podrá plantear un determinado tema, en el marco de las competencias de

por regla general grupos de interés o de presión que influyan en el procedimiento de decisión interno en un sentido «comunitario», sino que justamente al contrario dichos grupos tienden a reforzar la defensa de sus propios intereses a escala nacional» (GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: *op.cit.*, pp.573-574).

(39) Aunque ajeno al marco institucional previsto en los tratados, también el Consejo Europeo fija directrices de actuación que motivan la elaboración de propuestas por parte de la Comisión.

los tratados, a efecto, en su caso, de solicitar de la Comisión la elaboración de la correspondiente propuesta. De manera más informal y en contacto directamente con esta última, bien a nivel político bien a nivel técnico, las administraciones nacionales constituyen igualmente un elemento de motivación e influencia de sus propuestas. Finalmente, aunque la composición del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social es ajena a las administraciones nacionales, los contactos muy frecuentes que se mantienen con estas últimas, facilitan el que la administración pueda también influenciar el proceso de elaboración de propuestas por la vía de estas instituciones. Dicha influencia es, no obstante, en este caso más eficaz en la segunda fase ya del acto comunitario, aquella en la que PE y CES elaboran sus dictámenes sobre el contenido de las propuestas de la Comisión.

En efecto, una vez elaborada su propuesta por la Comisión, Parlamento Europeo y Comité Económico y Social elaboran generalmente sendos dictámenes, con carácter obligatorio o no obligatorio, según los casos, aunque de contenido no vinculante, sobre la misma. Nuevamente ahora los contactos muy frecuentes que mantienen dichas instituciones con representantes nacionales, especialmente los ponentes de dichos dictámenes, hace que se pueda influenciar notablemente su contenido. Dicha influencia, siempre de carácter informal, se ejerce en un medio más técnico a nivel de las comisiones del Parlamento y del CES y con un carácter más político al nivel de las reuniones plenarias que aprueban finalmente los dictámenes.

Especial importancia reviste la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento de elaboración del presupuesto (40). Dada la entidad del tema las administraciones nacionales refuerzan en este caso sus contactos con dicha institución, tanto a nivel de la comisión de presupuestos como del pleno, a efecto de favorecer la defensa de sus propios intereses.

Pero independientemente de todo lo anterior, la influencia más efectiva de las administraciones nacionales se ejerce lógicamente en la tercera fase del procedimiento decisorio: la decisión del Consejo. Dicha decisión se produce en el marco de un diálogo continuado entre la Comisión y el Consejo, a lo largo del cual aquélla modifica, en su caso, sucesivamente

(40) El Parlamento Europeo, que puede rechazar en su conjunto el proyecto de presupuesto que le es sometido por el Consejo y aprobar en última instancia los llamados «gastos no obligatorios», colabora directamente con el Consejo en la aprobación del presupuesto en el marco del llamado «procedimiento de concertación».

el contenido de su propuesta, a efecto de facilitar la aprobación de la misma.

La propuesta de la Comisión una vez remitida al Consejo, es sometida para su estudio y deliberación a alguno de los numerosos grupos técnicos que funcionan en el seno de la Comunidad. En dichos grupos los representantes técnicos de las administraciones nacionales exponen sus puntos de vista respectivos sobre la propuesta y discuten su contenido aunque desde una óptica todavía estrictamente técnica.

La propuesta así analizada es elevada para su discusión más técnico-política al Comité de Representantes Permanentes, bien a su nivel de representantes permanentes adjuntos (COREPER I), bien al nivel de embajadores (COREPER II). En la discusión que tiene lugar en el seno del COREPER se toman en cuenta ya argumentaciones tanto de carácter técnico como político, con objeto de facilitar la consecución de un acuerdo. Cuando el tema sujeto a debate es objeto de acuerdo a este nivel se inserta entre los llamados «puntos A», que son aprobados sucesivamente de manera formal sin debate en el seno del Consejo. En los casos en que no se llega a acuerdo en el COREPER, el tema objeto de debate se eleva como «punto B» al Consejo, donde es discutido nuevamente por los representantes de los estados con objeto de llegar a un acuerdo. La discusión en el Consejo tiene un carácter más político, aunque a menudo el tema objeto de debate es remitido nuevamente a los grupos técnicos inferiores para un análisis más en profundidad del mismo. La Comisión, que está presente en las discusiones a todos los niveles, trata de facilitar la consecución de los acuerdos, modificando, si lo considera oportuno, el contenido de su propuesta, en el marco del diálogo Comisión-Consejo al que antes se hacía referencia.

La participación de los representantes nacionales, y en su momento del representante español, en esta fase del procedimiento reviste, como se ha señalado, un carácter fundamental, dado su carácter decisorio. Ahora bien es en estos momentos también cuando cada representante se encuentra más comprometido entre la defensa del propio interés nacional y la consecución del interés «comunitario», no siempre coincidentes. La decisión última, sobre todo en los momentos actuales, suele acabar revistiendo un carácter ecléctico respecto a la propuesta originaria, tratando de dar satisfacción, siquiera sea parcial, a cada uno de los estados interesados (41).

(41) En la situación actual de estancamiento que vive la Comunidad, se dice a menudo que el Consejo

Especial relevancia reviste el papel de la presidencia en el ámbito de deliberaciones del Consejo. En efecto, sea a nivel de los grupos técnicos, del COREPER o del Consejo en sentido estricto, la presidencia juega un papel fundamental para, sin llegar a sustituir a la Comisión en lo que se refiere a la elaboración de las propuestas, aunque en estrecho contacto con la misma, facilitar la consecución de acuerdos, tratando de eliminar disparidades y coadyuvando a la aproximación de las diferentes posiciones. El desempeño de la presidencia del Consejo impone un desdoblamiento en la actuación de los representantes del país a que corresponde la misma en cada momento, en el sentido de que como presidencia deben observar la más absoluta neutralidad en el desarrollo de las deliberaciones y en el contenido de sus propuestas, mientras que en su calidad de representantes nacionales seguirán atendiendo a la defensa de sus propios intereses. A menudo el desempeño de la presidencia impone un incremento de los efectivos de la correspondiente delegación, a efecto de no hacer coincidir materialmente en las mismas personas la presidencia y la representación nacional.

4. Participación en el procedimiento en el periodo que media entre la firma del acuerdo de adhesión y su entrada en vigor (periodo de ratificación)

Al hablar de la participación de las administraciones nacionales en el procedimiento decisorio comunitario y más específicamente de la futura participación española en función de la adhesión, conviene hacer una referencia igualmente a los caracteres específicos de su participación a partir del momento en que tiene lugar la firma del acuerdo de adhesión y hasta su entrada en vigor. Período necesariamente de considerable duración, dado que el texto del acuerdo debe ser ratificado por los parlamentos nacionales de todos los países comunitarios, así como por el todavía país candidato.

Si, como se ha indicado anteriormente, ya durante el período de negociaciones la administración del país candidato se encuentra especialmente interesada en tener conocimiento de la evolución de la legislación comunitaria, que le será de aplicación una vez consumada la adhesión, dicho interés se incrementa notablemente a partir de la firma del acuerdo. En efecto, a partir de ese momento siendo de hecho la adhesión ya casi una

sólo es capaz de ponerse de acuerdo y adoptar decisiones al nivel del «mínimo común denominador» en el que confluyen los intereses de la totalidad de los países miembros.

realidad, sin embargo, la participación formal en la vida comunitaria no tiene lugar lógicamente hasta la entrada en vigor del tratado. Ahora bien, a lo largo de dicho período la Comunidad puede ir adoptando decisiones que por afectar al futuro país miembro parecería oportuno que éste pudiera expresar su opinión sobre su contenido; máxime teniendo en cuenta que en dicho momento por haber finalizado ya la negociación, no es posible prever en el correspondiente acuerdo medidas transitorias o derogaciones temporales para su aplicación en el nuevo país miembro. De ahí que ya en anteriores ampliaciones se haya previsto el establecimiento de un procedimiento especial de información y consulta con el país candidato durante el período de ratificación del tratado; procedimiento que figura como anejo al acta de adhesión y que es de prever que figurará también con modalidades similares en el caso español y portugués.

Para analizar los caracteres de dicho procedimiento podemos guiarnos por los precedentes de las dos ampliaciones anteriores, absolutamente coincidentes en su contenido (42). El procedimiento de información y consulta tiene por objeto facilitar al país candidato información adecuada sobre toda proposición o comunicación de la Comisión que pueda dar lugar a la adopción de decisiones por parte del Consejo exceptuándose, en principio, de manera general, las decisiones que impliquen la mera gestión de asuntos.

El procedimiento de consulta se inicia a petición motivada del país candidato, que expone explícitamente sus intereses en cuanto que futuro país miembro de la Comunidad y presenta las observaciones oportunas. Las consultas tienen lugar en el seno de un comité interino compuesto por representantes de la Comunidad (miembros del COREPER o sus representantes) y del país candidato, con presencia de la Comisión. Las consultas tienen lugar una vez que en el Consejo se han delineado ya posiciones comunes entre los países miembros. En la medida en que las consultas pudieran dejar subsistir dificultades para el país candidato, el tema podrá ser planteado a nivel ministerial, a petición de este último. El procedimiento indicado se aplica también respecto a las decisiones que puedan ser tomadas por el país candidato y que pudieran incidir sobre los compromisos resultantes de su futura pertenencia a la Comunidad.

(42) Sobre el funcionamiento del procedimiento establecido en el caso de Grecia véase YATAGANAS, X. A.: «Los principales problemas jurídicos planteados durante e inmediatamente después del período provisional de la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas». *Revista de Instituciones Europeas*, vol.9, núm.2, mayo-agosto 1982.

Aunque el procedimiento de información y consulta limita formalmente su ámbito de actuación a lo que se acaba de indicar, en la práctica, sin embargo, una vez ha tenido lugar la firma del acuerdo de adhesión los representantes del país todavía candidato son asociados de hecho progresivamente en mayor medida al procedimiento comunitario que de acuerdo con lo previsto en el procedimiento establecido.

En efecto, de acuerdo con la experiencia de anteriores ampliaciones, a partir de la firma del acuerdo los representantes del país adherente tienen a figurar como observadores en la generalidad de los grupos y comités que funcionan en la Comunidad, manifestando en su seno las opiniones de su país sin sujeción de hecho al procedimiento previsto en el tratado.

Según va avanzando el período de ratificación la participación del país adherente en el procedimiento va haciéndose cada vez más importante; sus representantes son asociados en ocasiones a las labores del Consejo, llegándose al caso, en lo que se refiere a la adopción de decisiones, de que si en relación con una propuesta se pusiera en evidencia la existencia de graves dificultades para el país adherente no subsanadas en el marco del procedimiento previsto, podría quizás llegar a retrasarse la adopción de la norma en cuestión hasta el momento de la entrada en vigor del tratado, momento a partir del cual el nuevo país miembro goza ya de las mismas facultades decisorias que el resto de países comunitarios.

La ampliación fáctica del contenido del procedimiento previsto responde al interés coincidente que existe entre los países comunitarios y el país adherente de tener ya en cuenta en el período de ratificación los intereses de este último, a efecto de evitar el que las decisiones adoptadas en dicho período puedan ser replanteadas a partir de la adhesión efectiva.

IV. Participación en los mecanismos de la «cooperación política»

La futura incorporación de España a la Comunidad implicará también, pese a su carácter no comunitario, la participación en la llamada cooperación política europea.

La cooperación política, que tiene su origen en la Cumbre de La Haya de 1969, se lleva a cabo de acuerdo con lo previsto en los informes al respecto, aprobados en Luxemburgo el 27 de octubre de 1970, en Copenhague el 23 de julio de 1973 y en Londres el 13 de octubre de 1981.

Como su mismo nombre indica, la cooperación política es ajena al

ámbito de competencias «integradoras» de los tratados comunitarios, limitando sus métodos de acción al método tradicional de relaciones inter-estatales: la cooperación. En consecuencia, en materia de política exterior los países comunitarios sólo están obligados a consultarse entre sí descansando la adopción de decisiones en el consenso de los países miembros. Ahora bien, la ausencia de una base jurídica y de un marco institucional para el ejercicio de la cooperación política favorece simultáneamente el que la misma se caracterice por su flexibilidad y pragmatismo, lo que en última instancia facilita la concertación de posiciones y la aprobación de acciones comunes en un sector, como el de la política exterior, donde tan relevante resulta el arte del equilibrio y el compromiso entre los diferentes intereses en pugna. De ahí también que la máxima confidencialidad respecto al contenido de las reuniones sea uno de los principios básicos en los que se fundamenta la cooperación política.

Ya desde 1982 España, y lógicamente también Portugal, en su condición de países candidatos a la adhesión, se ha visto asociada, siquiera sea de manera limitada, a los mecanismos de la cooperación política, mediante un procedimiento «sui géneris». Dicho procedimiento prevé cada semestre, coincidiendo con cada presidencia, la celebración de una reunión a nivel ministerial entre los Diez y el ministro español de asuntos exteriores para un intercambio de los puntos de vista respectivos, tras la celebración de una reunión de cooperación política al mismo nivel. Se prevé igualmente la celebración de dos reuniones informativas en cada presidencia entre el director de asuntos políticos del país que ostenta la presidencia, acompañado, en su caso, de los de los países a que corresponden las presidencias anterior y sucesiva, y su colega español. Como puede apreciarse, el procedimiento establecido en función del carácter de país candidato tiene un contenido muy restringido, limitándose a dar información a este último sobre las posiciones ya concertadas entre los Diez en materia de política exterior, sin que por parte de aquél se participe en la fijación de dichas posiciones.

A partir de la adhesión, no obstante, la participación del nuevo país miembro se hace completa a todos los niveles a los que se desarrolla la cooperación política (43). A partir de ese momento los representantes es-

(43) La cooperación política se lleva a cabo a diferentes niveles de actuación. El Consejo Europeo que, como es sabido, reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Diez tres veces al año, constituye el nivel superior en el que se aprueban acciones o se adoptan decisiones en materia de política exterior. En las reuniones ministeriales de cooperación política, que tienen lugar cuatro veces al año, se producen por regla general las concertaciones más importantes de los Diez en materia de política exterior y se aprueban, en su caso, accio-

pañoles participarán en pie de igualdad con el resto de los países miembros en la fijación y concertación de las posiciones comunes, insertándose dichas posiciones en los planteamientos globales de la política exterior española, aunque sin olvidar que, dada su naturaleza, las medidas adoptadas en el marco de la cooperación política lo son libremente por los estados, no resultando extraña la manifestación de posiciones específicas por parte de algunos de ellos, quienes no pueden verse tampoco constreñidos formalmente *a posteriori* para su aplicación.

Pese a la ausencia de un marco institucional específico para su ejercicio, la participación en la cooperación política requiere el establecimiento de una infraestructura concreta en cada administración nacional, incardinada en este caso en los respectivos ministerios de asuntos exteriores, destinada a facilitar el intercambio del volumen muy notable de información que se lleva a cabo en el marco de la cooperación y los contactos intergubernamentales a uno u otro nivel. La incorporación de España a la cooperación política implicará, pues, la conexión a la llamada red COREU (44), como vehículo de transferencia de información, y la designación del equipo de funcionarios responsables técnicamente del tema, especialmente el llamado «corresponsal», funcionario técnico, a nivel normalmente de subdirector general, específicamente responsable del mismo. Dado el papel que juegan las embajadas bilaterales, conviene también contar en su seno con funcionarios específicamente responsables de la cooperación política. Finalmente, por la vinculación existente a menudo entre las medidas adoptadas en el marco de la cooperación política y en el marco comunitario (45) resulta conveniente prever también en el seno de las repre-

nes o declaraciones comunes. El Comité Político, constituido por los diez directores de asuntos políticos de los países miembros, se considera como el órgano central de coordinación de la cooperación política, en función de la mayor regularidad de sus reuniones y por ser el órgano que prepara las decisiones a adoptar por los Ministros y que orienta la actividad de los diferentes grupos de trabajo que pueden constituirse para el estudio o análisis de temas específicos. El Grupo de corresponsales, constituido por cada uno de los funcionarios que en su respectivo Ministerio de Asuntos Exteriores se ocupa específicamente de los temas de cooperación política, es el órgano que facilita la información entre los diferentes Departamentos y que sirve de enlace entre los mismos. Especial relevancia revisten las Embajadas de los Diez en países terceros, las cuales a través de su actuación conjunta y concertada posibilitan la actuación de los Diez con una única voz en el país u organización internacional ante el que están acreditadas.

(44) Entre los respectivos ministerios de asuntos exteriores existe una vinculación directa por télex, conocida como red COREU, a través de la cual transita la información. Como recoge PHILIPPE DE SCHOUTHEETE en su conocida obra sobre *La cooperación política europea* (Collection «Europe». Nathan-Labor. Bruxelles, 1980), por la citada red circulan anualmente unos 5.000 telegramas.

(45) Las acciones comunes adoptadas en el marco de la cooperación política deben ser a menudo ejecutadas o suplementadas por medidas específicas adoptadas por las instituciones comunitarias, lo que establece un claro nexo de unión entre la cooperación política y las actuaciones a llevar a cabo en el ámbito de la Comunidad. De ahí también la importancia de que se asocie a la Comisión a las reuniones mantenidas en el marco de la cooperación política en todos sus niveles.

sentaciones permanentes medios adecuados para el seguimiento de la cooperación política, sea o no competencia formal de las mismas dicho tema. El importante papel que juega la presidencia en la cooperación política hace más necesario en ese momento el reforzamiento de los medios personales y materiales puestos a disposición de la misma para este tema, pese a la ayuda que pueda prestar en este sentido el sistema de la llamada «troika» (46).

V. Conclusión

A lo largo de las páginas anteriores se ha pasado revista, siquiera sea de manera sucinta, a las consecuencias en el ámbito institucional de la futura incorporación de España a la Europa comunitaria, aludiéndose en su momento a la importancia de la participación en el procedimiento decisorio comunitario. El objetivo último que se persigue a través de la experiencia comunitaria: la consecución de la unión europea, objetivo por cierto a menudo olvidado, reviste de toda su significación e importancia política a dicha participación. En efecto, en la medida en que la construcción de la unidad europea afecta progresivamente, limitándola, a la soberanía de los estados, resulta absolutamente prioritario para estos últimos el que las decisiones que en el marco comunitario puedan adoptarse correspondan en la mayor medida posible a la defensa de cada uno de sus específicos intereses, a menudo opuestos a los del país vecino. Pues bien es lógicamente en el marco del procedimiento decisorio, institucionalmente previsto en los tratados, donde cada país miembro puede actuar para que la decisión final adoptada favorezca en mayor medida dichos intereses. Lógicamente desde una óptica no jurídica sino sociológica e independientemente de lo que en materia de ponderación de votos en el Consejo prevé el tratado, la decisión final tiende a ser un reflejo todavía de las relaciones de poder dentro de la Comunidad. Ahora bien, independientemente de ello, dicha decisión puede llegar a ser más favorable para un determinado país, en la medida en que por parte de éste se aprovechen al máximo todas las posibilidades de actuación, formales e informales, que se le plantean en el marco del mecanismo decisorio. Ello implica el conocimiento en profundidad de dicho mecanismo, incluido su funcionamiento

(46) La falta de un marco institucional estable para la cooperación política ha motivado el uso cada vez más generalizado del sistema de la «Troika», es decir la asistencia a cada presidencia de representantes de la presidencia anterior y siguiente, que facilitan incluso medios personales estables de funcionamiento.

to práctico, no siempre totalmente coincidente con lo que pueda preverse en las correspondientes disposiciones.

Para un país candidato, en nuestro caso España, el conocimiento de dichos mecanismos, no sólo teórico sino especialmente práctico, reviste especial interés a efecto de poder participar de la manera más provechosa en el proceso de decisión a partir de la adhesión, eficacia que vendrá condicionada en gran medida por el talante y la preparación específica de los funcionarios y expertos que, como se ha indicado anteriormente, participan de manera prácticamente continuada en cada una de las fases del procedimiento. El funcionario y experto nacional debe no sólo conocer los mecanismos decisorios, sino caracterizarse por una serie de cualidades y contar con los elementos de juicio e instrucciones suficientes para el desempeño de su función. El funcionario o experto nacional debe en primer lugar conocer las lenguas usuales de trabajo en el seno de la Comunidad, principalmente y por este orden francés e inglés (47). Aunque la Comunidad asegura la interpretación en la mayoría de las reuniones, la participación más eficaz en el conjunto del procedimiento no debe limitarse a las reuniones formales sino que todos los contactos informales que rodean dichas reuniones revisten a menudo incluso mayor importancia que el contacto formal. El experto nacional debe no sólo conocer en profundidad lógicamente el tema objeto de discusión, de ahí su designación como experto, independientemente de su carácter más o menos específico, sino contar también con una cierta visión global de los temas comunitarios y concretamente de aquellos en los que se incardina el punto concreto en discusión, a efecto, si no de valorar, sí de situarlo en su contexto específico. El experto nacional deberá igualmente no sólo conocer la legislación comunitaria en la materia, sino también y de manera prioritaria, la legislación nacional, en cuanto que al nivel al que actúa son especialmente las posiciones nacionales las que tienden a manifestarse. Ello implica, como ya se ha señalado en otro momento, el que el funcionario o experto que participa en una reunión cuente con las debidas «instrucciones» sobre las posiciones a mantener, instrucciones que deben contar con un cierto grado de flexibilidad y cuyo fundamento debe igualmente ser conocido por el experto, independientemente de que los argumentos que las sustenten

(47) Aunque la totalidad de las lenguas oficiales de los países miembros son también lenguas oficiales de la Comunidad, en un plano de absoluta igualdad entre ellas, y lo será, por tanto, también el español a partir de la adhesión, existe, no obstante, en la práctica, un uso muy generalizado del francés como lengua de trabajo —en función de la sede provisional de la mayoría de las instituciones— y progresivamente también del inglés, desde la entrada del Reino Unido en la Comunidad.

puedan no coincidir con aquél. Un cierto dominio del «arte» de la negociación resultará igualmente beneficioso para el funcionario o experto participante. En efecto, aunque las reuniones de los grupos técnicos no constituyen normalmente una verdadera negociación, el saber «presentar» debida y convincentemente las propias posiciones y «comprender» e «interpretar» en su exacto sentido las de los otros delegados son cualidades de indudable valor para la participación en dichos grupos; aún más, el llegar a captar las «razones profundas» que están en la base de las posiciones expuestas por cada uno de los miembros del grupo e incluso el ir atrayendo ya hacia la posición propia al resto de las delegaciones, incluida la propia Comisión, responsable, como es sabido, de la elaboración formal de las propuestas. El dominio de dicho «arte» negociador se hace más necesario aún en el caso de ejercicio de la presidencia, debido al papel específico de la misma para facilitar la consecución de acuerdos, en los diferentes niveles de deliberación y discusión en el marco del Consejo.

Mención aparte merece el caso de la cooperación política. Debido a su naturaleza no comunitaria las reuniones en su marco se aproximan en mayor medida a los contactos tradicionales que caracterizan la cooperación entre estados, siendo normalmente funcionarios diplomáticos quienes participan en las mismas. No obstante, también aquí la limitación de la cooperación a los países comunitarios, la vinculación a menudo con el contenido de políticas comunes y la difícil diferenciación en ocasiones entre el carácter comunitario o no comunitario de alguno de los temas tratados hace que también en este caso el funcionario participante no deba limitar su experiencia al tema específico objeto de discusión, sino que conviene que tengan también un buen conocimiento del funcionamiento y de las políticas comunitarias (48).

Al tratar de las consecuencias institucionales de la adhesión conviene hacer una última y necesaria referencia a las discusiones que están teniendo lugar en el seno de la Comunidad con objeto de facilitar el relanzamiento de la unión europea, mediante la reforma o la elaboración de un nuevo tratado europeo. Aunque dichas reformas no es de prever que tengan lugar a corto plazo, su discusión reviste especial interés para España, que como futuro país miembro se verá totalmente afectado por las mis-

(48) La importancia de los conocimientos comunitarios por parte del diplomático profesional ha llevado a la Comisión a la organización de cursos específicos, a diferentes niveles, destinados a los diplomáticos de los países miembros y candidatos, y cuyo contenido hace referencia normalmente a los temas de mayor actualidad comunitaria. En su calidad de país candidato a la adhesión, diplomáticos españoles han venido participando en los últimos años en algunos de esos cursos.

mas. De ahí la conveniencia de que, sin ser un tema objeto de negociación, por parte española se fueran también adoptando posiciones sobre el contenido y los caracteres de la futura Europa unida, ante la eventualidad de poder ser consultada al respecto antes de la adhesión (49) y, en todo caso, poder participar directamente a partir de la misma en tan importante proceso político de reforma.

Entre los proyectos de reforma la mayor importancia corresponde en la actualidad al proyecto de tratado sobre la unión europea, aprobado por el Parlamento europeo el 14 de febrero de 1984 (50). En el citado texto se hace referencia a la constitución de la «Unión», con las mismas instituciones con que cuenta actualmente la Comunidad, aunque incluyendo ya formalmente entre ellas al Consejo Europeo. En el preámbulo del tratado se alude al establecimiento de un «nuevo equilibrio institucional» lo que vendría a compensar la ruptura de hecho del equilibrio establecido en los tratados comunitarios a favor del Consejo. En este sentido, el proyecto de tratado propone un reforzamiento de las facultades del Parlamento Europeo y de la Comisión, en su calidad de instituciones más representativas de los intereses europeístas. Dicho reforzamiento se manifiesta especialmente en lo referente a la participación de ambas instituciones en el procedimiento decisorio. En lo que respecta al Consejo, el proyecto de tratado alude a los sistemas de votación ya previstos actualmente en la Comunidad y, en lo que se refiere al tema más controvertido de la aplicación del criterio de la unanimidad en función de lo previsto en el «compromiso de Luxemburgo», se establece un período transitorio de diez años a lo largo de los cuales seguirá siendo aplicable el famoso criterio del «interés nacional vital» como último argumento por parte de un Estado para evitar la adopción de una decisión (51).

La posible «comunitarización» de la cooperación política es otro de los temas que figura normalmente en la generalidad de las propuestas dirigidas a facilitar el relanzamiento de la unión europea. En el proyecto de tratado aprobado por el Parlamento Europeo figuraría implícitamente en-

(49) Los medios de comunicación se han hecho eco recientemente (véase *Boletín Europe*, núm.3922, de 7 de septiembre de 1984, de la posible invitación a España y Portugal de enviar observadores a las reuniones del Comité *ad hoc* constituido tras la reunión del Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, para la discusión de las reformas institucionales.

(50) Véase texto resolución en *Revista de Instituciones Europeas*, vol.11, núm.1, enero-abril 1984.

(51) La aplicación del criterio de la unanimidad fue también la más controvertida en las discusiones de la propuesta Genscher-Colombo, que dio lugar, como es sabido, una vez vaciada en gran parte de su contenido, a la «Declaración solemne sobre la unión europea», aprobada por los Diez en el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de junio de 1983 (véase texto de la declaración en *Revista de Instituciones Europeas*, vol.10, núm.2, mayo-agosto 1983).

tre los temas que sometidos al método de acción basado en la «cooperación» podrían pasar al de la «acción común». También en este caso, pues, se justificaría ya desde ahora la fijación de una posición española al respecto.

15 de septiembre de 1984