

7. Reglamentos (EURATOM, CECA, CEE) núms. 1369/72 y 1370/72 (Diario Oficial núm. L 149, de 1-VII-1972, pp. 1 y 3).
8. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 1473/72 (Diario Oficial núm. L 160, de 16-VII-1972, p. 1).
9. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 2647/72 (Diario Oficial núm. L 283, de 20-XII-1972, p. 1).
10. Reglamento (CECA, CEE, EURATOM) núm. 558/73 (Diario Oficial núm. L 55, de 28-II-1973, p. 1).
11. Reglamento (CECA, CEE, EURATOM) núm. 2188/73 (Diario Oficial núm. L 223, de 11-VIII-1973, p. 1).
12. Reglamento (CEE, EURATOM, CECA) núm. 2/74 (Diario Oficial número L 2, de 3-I-1974, p. 1).
13. Reglamento (CEE, EURATOM, CECA) núm. 3191/74 (Diario Oficial núm. L 341, de 20-XII-1974, p. 1).
14. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 711/75 (Diario Oficial núm. L 71, de 20-III-1975, pp. 1 y 2).
15. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 1009/75 (Diario Oficial núm. L 98, de 19-IV-1975, p. 1).
16. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 1601/75 (Diario Oficial núm. L 164, de 27-VI-1975, p. 1).
17. Reglamento (EURATOM, CECA, CEE) núm. 2577/75 (Diario Oficial núm. L 263, de 11-X-1975, p. 1).

- [9] Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue la primera organización que vino a reconocer el derecho a la libre sindicación de sus funcionarios.
- [10] Están exentos de esta obligación de realización del *stage* los funcionarios encuadrados en los grados A1 y A2.
- [11] Estas condiciones se determinan en el artículo 23, letra a), y en los casos previstos en los artículos 13, 39, 40 y 41, números 4 y 5, y en el artículo 14, párrafo 2, del anexo VIII.
- [12] PLANTEY: *Droit et pratique...*, op. cit., pp. 196 y 197.
- [13] PLANTEY: *Droit et pratique...*, op. cit., pp. 190 y 191.
- [14] PLANTEY: *Droit et pratique...*, op. cit., pp. 339 a 343.
- [15] MOLINA DEL POZO: *Régime juridique...*, op. cit., pp. 205 a 214.
- [16] La desaparición de un funcionario en activo o jubilado puede dar lugar a idénticos efectos que en el caso de fallecimiento de aquél, por lo menos de manera provisional; así se deduce de lo afirmado en el anexo VII del Estatuto, artículos 30 al 33.
- [17] Vid. PLANTEY: *Droit et pratique...*, op. cit., p. 367.

## LAS AMPLIACIONES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COMO EXPERIENCIA

Por CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1. Los vetos del general. 2. Francia da la luz verde; las enseñanzas de la primera ampliación.—III. LA SEGUNDA AMPLIACIÓN.—IV. LOS PROCESOS NEGOCIADORES: 1. Mecanismos externos. 2. Aspectos internos de las negociaciones de adhesión.—BIBLIOGRAFÍA.

### I. Introducción

El tema de las ampliaciones de las Comunidades Europeas reviste de por sí el mayor interés para la historia política contemporánea en general y, muy particularmente, para la historia de Europa y de la unidad de los pueblos que la integran. Tanto la primera ampliación, culminada en 1972, como la que se está gestando en estos momentos, son dos jalones decisivos en el camino hacia esa unidad, resueltamente emprendido, en 1957, por los seis países signatarios del Tratado de Roma.

Para España, sin duda, el tema es de una singular trascendencia no sólo económica, sino también y, sobre todo, social, cultural y política: supone la realización de su destino natural y a la vez la asunción de los compromisos de todo orden que ello conlleva.

Aunque sólo fuese por estas razones valdría la pena detenerse a analizar este tema. No es nuestro propósito, sin embargo, hacerlo desde una perspectiva histórica, pues es algo que debe ser abordado por especialistas más cualificados; pero tampoco con una óptica meramen-

te descriptiva. Nuestro objetivo, por el contrario, es más limitado y finalista; es decir, lo que pretendemos únicamente es ver cuáles han sido las experiencias de todos aquellos que han tomado—o están tomando—parte activa en esas ampliaciones, tratando de extraer enseñanzas que puedan ser útiles a nuestro caso. Estamos convencidos de que el conocimiento de esas experiencias ha de resultar sumamente esclarecedor con relación al proceso negociador actualmente emprendido por España.

No hay que olvidar, de un lado, que España es hoy parte activa en uno de esos dos grandes procesos de ampliación, el segundo concretamente, coprotagonizado con otros dos países europeos, Grecia y Portugal, que comparten con el nuestro la doble característica de ser mediterráneos y de haber recuperado recientemente las libertades que les habilitan para ser candidatos al club europeo. Difícilmente podría entenderse el hecho de nuestra entrada en el Mercado Común como fenómeno desgajado de ese proceso de ampliación de las Comunidades en doce miembros y del que le precedió en el tiempo al unirse Inglaterra, Irlanda y Dinamarca a los seis Estados fundadores.

Pero es que, además, del análisis de las negociaciones que han precedido a nuestra candidatura, o están transcurriendo de forma coetánea a ella, podemos obtener valiosos elementos de juicio para enfocar adecuadamente nuestro caso. Si bien es generalmente cierto que no se experimenta en cabeza ajena, cuando de la Comunidad se trata el precedente suele adquirir caracteres de ley poco menos que inmutable. Los mecanismos comunitarios para la toma de decisiones son complicados y de pausado andar: muchos y diversos suelen ser los intereses en litigio, y la regla de la unanimidad no favorece una rápida y sencilla avenencia. Por eso cuando las Comunidades logran adoptar una medida de común acuerdo, abren un camino o sientan un precedente, difícilmente luego se apartan de ellos, tratando de aplicarlos a los casos análogos que puedan presentárseles. De ahí que el conocimiento de lo sucedido con ocasión de la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, primero, y de lo que ha ocurrido o está ocurriendo con Grecia o Portugal, ayude a situar adecuadamente, tanto en la forma—la «liturgia»—de la negociación, como en su contenido, a nuestro propio proceso negociador, marcándole pautas y ayudando a corregir posibles errores de orientación. Todo ello, naturalmente, sin desorbitar desmesuradamente el carácter del precedente—o, dicho en la imagen de un comentarista, sin que los negociadores deban contraer torticolis de tanto mirar a los tratados de adhesión o posiciones de negociación de los otros—, puesto que cada país tiene sus específicas necesidades económicas y su propia idiosincrasia política, que se esforzará en hacer comprender a la otra parte y que sin duda serán tomadas en consideración, aunque quizá no siempre en la forma y medida en que él quisiera.

En las páginas que siguen trataremos, por consiguiente, de situar brevemente, en las proporciones que se ajusten a nuestro propósito,

las experiencias de los sujetos participantes en las negociaciones de ampliación: comunidades de un lado y candidatos del otro. Y ello tanto en su faceta externa o puramente negociadora, como en sus aspectos internos, esto es, la organización o mecánica administrativa de los diferentes poderes públicos implicados en la negociación y sus relaciones con las respectivas fuerzas sociales, políticas o económicas y con la opinión pública. Pues es preciso tener presente, ante todo, que es al pueblo, a través de sus órganos representativos (o incluso, a veces, directamente por referéndum) a quien incumbe la decisión de ratificar o rechazar la gestión de sus negociadores.

## II. La primera ampliación

### 1. Los vetos del general

Como es sabido, el 22 de enero de 1972 se firmaban en Bruselas los Tratados de adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a las Comunidades, tras dieciocho meses de intensas y apretadas negociaciones. Con ello el libro de la historia de la unidad de Europa pasaba una página de trascendental importancia. Se llenaba así el vacío que dejaba la ausencia de la Gran Bretaña en la nueva Europa.

En el espacio de estas líneas no podemos detenernos, aunque quisiéramos, en relatar con detalle el calvario que el Reino Unido, junto con sus otros tres compañeros de la zona de libre cambio europea, pasaron ante el dintel del Mercado Común. Un calvario, dicho sea de paso, no menos largo y penoso—aunque por causas bien diferentes—que el sufrido por España. Recordemos únicamente que ese gran país europeo que era y es Inglaterra había ya antes llamado a las puertas de las Comunidades por dos veces, en 1961 y 1967; y que en otras tantas ocasiones les fueron cerradas por el general De Gaulle, que consideraba que el propósito de integración británica contenía demasiadas dosis de insinceridad.

La realidad es que no andaba descaminado el jefe del Estado francés. La primera tentativa, realizada por el Gobierno conservador de MacMillan, y seguida por los irlandeses, noruegos y daneses, dejaba demasiado transparente la intención británica de diluir el Mercado Común, que acababa de reforzarse al sentar las bases de su política agrícola, en una simple área de libre comercio, cuya punta de lanza sería la EFTA, asociación creada a iniciativa inglesa por el Convenio de Estocolmo de 1959, como contrapeso de la CEE, nacida dos años antes. Ante semejante situación, el veto de Francia no podía hacerse esperar, dadas las posiciones del Gobierno de este país ante la idea europea. Al explicar su decisión de 1963, el general De Gaulle resumía esta posición reprochando al Reino Unido, de una parte, no desear realmente aceptar el *acquis* comunitario—esto es, las reglas en las que se fundamenta la CEE—en materia económica, pero, sobre todo, en el terreno de la agricultura (el *leit motiv* de la presencia francesa en la CEE);

y por otro lado, el haber mostrado —en los acuerdos de Nassau sobre temas de defensa— un deseo de abandono de la soberanía europea en manos de los Estados Unidos: Inglaterra aparecía a los ojos gaulistas, como el Caballo de Troya de la política norteamericana en Europa.

La segunda petición de integración del Reino Unido en las Comunidades fue presentada en mayo de 1967, esta vez por el Gobierno Laborista presidido por Harold Wilson. Al igual que en 1961 no tardarían en seguirle Dinamarca, Irlanda y Noruega. Varios factores influyeron en esta decisión británica: el fortalecimiento progresivo del Mercado Común, sobre todo en el tema agrícola; el correlativo deterioro de la situación económica en Inglaterra y en especial la debilidad de la libra; una mayor toma de conciencia de la limitación de las responsabilidades británicas a escala mundial tras el ablandamiento de los lazos con la Commonwealth; y la reducción de las posibilidades de la «special relationship» en los Estados Unidos, que corría paralela con una creciente vinculación del comercio exterior británico con los Seis (1). Sin duda, esta vez el acto de fe europea de Inglaterra aparecía como más sincero. En efecto, entre la primera y la segunda tentativa, aparte de los factores más arriba mencionados, se habían producido una serie de hechos que hacían más plausible la aproximación inglesa. Uno de ellos fue el Acuerdo de Luxemburgo de enero de 1966, que ponía fin a la «crisis de la silla vacía» causada por Francia al retirarse del Consejo de Ministros comunitario en la segunda mitad de 1965. En dicho Acuerdo se reconocía que la regla de la mayoría cualificada para las decisiones del Consejo no se aplicaría cuando «los intereses esenciales» de un Estado miembro estuviesen en juego, lo que venía a instaurar de hecho la regla de la unanimidad. Esto tranquilizaría enormemente al Reino Unido, tradicionalmente hostil a toda idea de supranacionalidad (en lo que curiosamente coincidía con el general De Gaulle).

Por otra parte, dos problemas, hasta entonces vitales para el Reino Unido, empezaron a hacerse menos agudos. Uno de ellos eran sus compromisos con los países de la Commonwealth; y el otro, su pertenencia a la EFTA. En el primer aspecto, varias soluciones estaban en perspectiva: En lo que se refiere a los grandes dominios blancos, Canadá se orientaba cada vez más hacia los USA y Australia hacia el Japón, por lo que la pérdida de la preferencia imperial tras el acceso británico en Europa se hacía menos aguda. Quedaba, pues, por resolver el caso de Nueva Zelanda, cuyas exportaciones de lácteos y carne de ovino dependían casi por entero del mercado británico. En cuanto a los paí-

(1) Como señalan Jacques y COLETTE NÈME (*Economie Européenne*, PVF, 1970) las razones profundas de esta voluntad de adhesión de la Gran Bretaña provienen, de un lado, de la lentitud de su crecimiento económico con relación al de la CEE (entre 1955 y 1965 el PNB por habitante había aumentado al ritmo anual del 4,1 por 100 en la CEE frente al 2,4 por 100 en la Gran Bretaña) y, por otro lado, de la participación creciente de Europa en sus intercambios, pareja con una disminución con respecto al Commonwealth (esta última había caído del 47 por 100 en 1954 al 32 por 100 en 1966, mientras que la primera pasaba del 28 por 100 al 33 por 100).

ses asiáticos y africanos, la aplicación del sistema de preferencias generalizadas o la asimilación del régimen de Asociación que la CEE había establecido con los EAMA (Estados Africanos y Malgache) parecía una adecuada vía de solución a sus problemas.

Por lo que respecta a la EFTA, y concretamente al riesgo de ruptura de la Zona de libre cambio que suponía el ingreso de Inglaterra y de los otros tres países en el Mercado Común, empezaba a abrirse ya el camino a la idea de que los miembros de la Zona que quedasen fuera (Austria, Suiza, Suecia, Finlandia, Portugal) mantendrían con los nuevos miembros de las Comunidades el antiguo régimen de libre cambio EFTA, a la par que dicho régimen se extendería a los seis miembros fundadores.

Aunque no todo era un lecho de rosas (pues quedaban en pie los grandes problemas de la agricultura, de la balanza de pagos, de la contribución británica al presupuesto comunitario, de la libra, etc.), lo cierto es que los indicios de la sinceridad europeísta del Reino Unido aparecían esta vez más nítidos. Sin embargo, el general De Gaulle no los juzgaba todavía suficientes. Como diría en una conferencia de prensa cebrada en mayo de 1967, habrá que «esperar a que este gran pueblo... realice previamente y por su cuenta la profunda transformación económica y política requerida para que pueda llevar a cabo su unión a los Seis». Luego, la crisis de las relaciones intereuropeas, fruto en gran parte de la situación política y económica francesa, puesta de relieve en los acontecimientos de mayo del 68, que alcanzará su apogeo en febrero de 1969 con ocasión del *Affaire Soames* (2), volverá a enturbiar las aguas del entendimiento franco-británico. Un nuevo «no» del general De Gaulle ponía otra vez a prueba la paciencia inglesa. Esta vez, sin embargo, el veto no era definitivo y la petición británica, junto con la de sus otros tres socios de la EFTA, permanecería «en el orden del día del Consejo» (3).

(2) Confuso episodio, relatado por ANNE LAURENS en *L'Europe avec les Anglais* (Arthaud, Collection «Notre Temps», 1972), surgido a raíz de una entrevista concedida por el general De Gaulle al embajador británico en París, sir Christopher Soames. Al parecer, el general expuso al embajador sus ideas de creación de un directorio europeo, en el que participarían los cuatro «Grandes» y que cambiaría el rumbo de las Comunidades. La publicación por la prensa del informe de Soames a su Gobierno, causó gran revuelo e inquietud entre los pequeños países de la CEE, cuyo ardor probrítico venía así a enfriarse. Acaso fue éste como dice JEAN LECHEFF en *La Communauté en Péril* (Gallimard, 1975), el verdadero objetivo de las confidencias del jefe del Estado francés al locuaz Soames.

(3) En el período que media desde la presentación de la petición de adhesión (mayo de 1967) hasta el término de la congelación de las negociaciones (diciembre de 1969), las Instituciones comunitarias habían avanzado sensiblemente en el trabajo preparatorio de las posiciones de la CEE. Mencionemos aquí el Dictamen preliminar de la Comisión, de 29 de septiembre de 1967 («BOE» núm. 8220); los trabajos del Consejo a base de diferentes propuestas de los Seis; el nuevo Dictamen de la Comisión, de 2 de abril de 1968, en el que se analizan dichas propuestas y se establecen las líneas generales de la negociación; los trabajos del Consejo de septiembre del 68 a julio del 69, en los que se analizó el «memorándum alemán», tendiente a intensificar las relaciones comerciales con los países candidatos, que sería rechazado por el Gobierno francés, y, finalmente, el Dictamen de la Comisión de 1 de octubre de 1969, aconsejando la reanudación inmediata de las negociaciones. Véase para estos temas el folleto de la Comisión «La Communauté Elargie». Bruselas, 1972.

## 2. Francia da la luz verde; las enseñanzas de la primera ampliación

Tras las elecciones presidenciales de junio del 69, la actitud de Francia ante la ampliación de las Comunidades se hace más flexible. Al poco de resultar elegido, el presidente Pompidou condensaba la doctrina de su país con relación a las Comunidades en el tríptico: «completar, consolidar, ampliar». Completar significaba superar la etapa del período transitorio para pasar a la realización del mercado común (incluyendo la adopción de un sistema definitivo para la financiación de la política agrícola, ligado al establecimiento de un mecanismo presupuestario «de recursos propios», con crecientes poderes del Parlamento Europeo en esta materia). Consolidar suponía el ensanchamiento de las actividades comunitarias a sectores no contemplados por el Tratado de Roma (alusión a la política monetaria). Ampliar, finalmente, equivalía dar la luz verde a la negociación con los cuatro países candidatos, con tal de que las otras dos hojas del tríptico hubiesen quedado bien dibujadas.

En la conferencia «en la cumbre», celebrada los primeros días de diciembre en La Haya, los jefes de Estado y de Gobierno de los Seis allí reunidos dieron satisfacción a Francia, comprometiéndose a adoptar antes de que concluyese el año los dos sistemas antes aludidos, esto es, el de la financiación agrícola y el de «recursos propios». Quedaba, pues, abierta la vía a la ampliación. En este sentido se adoptaba una decisión de entablar negociaciones con los países candidatos, con la condición de que éstos «acepten los Tratados y sus fines políticos, así como las decisiones tomadas desde la entrada en vigor de los Tratados y las opciones adoptadas en el terreno del desarrollo». El 30 de junio de 1970 empezaban las negociaciones.

Así, pues, sólo la constatación por parte de los Seis de que Inglaterra —y los otros tres candidatos— estaba en condiciones y tenía esta vez voluntad de aceptar a la Comunidad tal cual es, y no como hubiese querido que fuese, respetando el *acquis* comunitario, es lo que abría las puertas a la ampliación. Conviene, por tanto, tener siempre presente que la aceptación del *acquis*, patrimonio o acervo comunitario (tratados fundacionales, derecho derivado y demás normativa producida por las instituciones comunitarias) fue entonces, como lo es ahora, un requisito *sine qua non* para adherirse a las Comunidades Europeas. A él tuvo que atenderse Inglaterra, por encima de cualesquiera fuesen sus segundas intenciones, y a él nos tendremos que plegar todos los que deseemos formar parte del club.

Otro principio fundamental que quedó entonces bien sentado (Consejo de 6 de marzo de 1970), y que está en estrecha relación con el primero, es que los problemas que se deriven para ambas Partes del hecho de la ampliación deberán resolverse a través de las negociaciones, «por medio de ajustes y medidas transitorias», y nunca por la vía del cambio de las reglas existentes.

Las negociaciones, por consiguiente, debieron amoldarse en todo

momento a estos principios, fijados en La Haya, reafirmados por el Consejo comunitario en marzo de 1970 y contenidos ya en los tratados fundacionales y normativa derivada de ellos. A los países candidatos no les cupo más que plegarse a estos dogmas y tratar de conseguir, dentro del estrecho margen de negociación que les permitían los mecanismos de ajuste o de períodos transitorios, las soluciones más satisfactorias a sus intereses.

No podemos aquí extendernos en relatar todas las vicisitudes de la negociación, por lo que nos limitaremos a esquematizar las posiciones de partida de una y otra parte, así como los resultados finales.

Del lado de las Comunidades, la posición común de negociaciones de los Seis fue manifestada por el presidente en ejercicio del Consejo, el belga Pierre Harmel, con ocasión de la conferencia de apertura de las negociaciones, el 30 de junio de 1970. Tras recordar la obligación de los candidatos de aceptar el *acquis* y resolver sus problemas a través de medidas transitorias, el señor Harmel pasó a numerar los principales puntos de la posición comunitaria, entre los que destacan:

a) Las medidas transitorias deberán ser de una duración limitada y contener calendarios precisos. Una primera reducción arancelaria sustantiva y recíproca debería tener lugar a partir de la entrada en vigor de los tratados de adhesión.

b) El período transitorio, que será por lo general el mismo para todos los candidatos, habrá de asegurar un equilibrio entre las concesiones de una y otra parte, a la vez que un paralelismo adecuado entre el desarme industrial y la realización del mercado común agrícola.

c) La adhesión de nuevos miembros acarreará la asunción de nuevas responsabilidades con relación a los países en vías de desarrollo. En este sentido, los nuevos miembros deberán asumir las obligaciones contractuales de la CEE (Acuerdos con los EAMA), a la par que la Comunidad ampliada extenderá su política de asociación con otros países africanos de la Commonwealth. Con relación a los temas de las relaciones con Nueva Zelanda y los signatarios de la Convención del Azúcar, que tanto preocupaban a Inglaterra, se reconoce la necesidad de encontrar soluciones específicas en el curso de las negociaciones.

d) Igualmente quedaron identificados, pero dejando su solución abierta para las negociaciones, los espinosos problemas de la contribución británica al presupuesto comunitario y de la situación económica y monetaria del Reino Unido.

e) Respecto de los países de la EFTA no candidatos a la adhesión, se preveía la apertura de negociaciones al nivel de la Comunidad ampliada, con vistas a la conclusión de acuerdos de libre cambio.

Del lado de los países candidatos, las posiciones eran muy diversas, como diferentes eran sus problemas y necesidades. Las intervenciones de los respectivos representantes se resumen de la siguiente forma:

El Reino Unido, tras aceptar el *acquis* (y, por lo tanto, la política agrícola común), preconizaba un período de transición corto para

EURATOM y CECA y otro más largo para la aplicación del tratado CEE, especialmente en las siguientes cuestiones: contribución financiera, pesca, exportaciones de azúcar de la Commonwealth y problemas específicos de Nueva Zelanda. A lo largo de las negociaciones, estas cuestiones resultaron ser las más conflictivas.

Dinamarca ponía el acento en los temas de pesca, de las relaciones con los otros países escandinavos y con la EFTA, en los problemas de la mano de obra en el mercado nórdico y los de Groenlandia y las islas Feroe. No le parecía necesario, en cambio, ningún período de transición, si bien se mostraba dispuesta a aceptarlo en función de las necesidades de los otros candidatos.

Irlanda expuso algunas reservas sobre determinadas reglamentaciones agrícolas y sobre la política de pesca, a la vez que pedía especiales medidas de adaptación y transitorias para ciertos sectores de su industria.

Noruega, finalmente, ponía el acento sobre los problemas de la pesca, vital para dicho país, y los derivados para su peculiar agricultura. La vaguedad de sus soluciones previstas en el tratado de adhesión para estos problemas contribuyeron grandemente al adverso resultado del referéndum noruego.

Las negociaciones se prolongaron durante cerca de diecinueve meses y requirieron un gran número de sesiones de negociación, tanto a nivel ministerial como de suplentes, además de un sinnúmero de reuniones de expertos. Aunque cada país miembro negociaba separadamente con la Comunidad, lo cierto es que el que hacía de punta de lanza era obviamente Inglaterra, conscientes los otros tres de que era el más capacitado para abrir brecha en las posiciones de la CEE. Los trabajos duraron casi hasta la víspera misma de la firma del Tratado de Adhesión, que tuvo lugar el 22 de enero de 1972, en Bruselas. Su entrada en vigor quedó fijada para el 1 de enero del año siguiente, una vez se hubiesen producido las ratificaciones por los respectivos parlamentos nacionales y, en su caso, celebrado las oportunas consultas populares. Como es sabido, el resultado adverso del referéndum celebrado en Noruega, motivó la renuncia de este país a formar parte de las Comunidades, tema éste sobre el que luego volveremos (4).

Los resultados de las negociaciones, tal y como quedaron reflejados en el Tratado de Adhesión, se resumen de la siguiente forma:

- Todo el *acquis* comunitario (tratados fundacionales, normativa de las instituciones, política agrícola común, política comercial, etcétera), sería asumido por los Estados miembros desde la adhesión. No obstante, se prevé un período transitorio único de cinco

(4) La no ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Noruega, hizo necesario proceder a los ajustes pertinentes en el mismo, a través de una Decisión del Consejo («BOCE» de 1 de enero de 1973). Dicha Decisión, de 48 artículos, se refiere básicamente al nuevo reparto de las cargas presupuestarias entre los Estados Miembros y a los cambios en la ponderación de votos en el Consejo, además de otras modificaciones menores.

años, con algunas excepciones muy concretas, para el desarme arancelario industrial y agrícola.

- La política agrícola común sería aplicada desde la adhesión. Pero la aproximación de precios agrícolas se realizará en seis etapas, que concluirán el 31 de diciembre de 1977.
- En el tema de la pesca, al que tanta importancia concedían los cuatro candidatos, se les autorizó a limitar su ejercicio hasta el 31 de diciembre de 1982 en las aguas jurisdiccionales respectivas, dentro del límite de seis millas. A Noruega se le autorizó, excepcionalmente—en función del interés vital que esta cuestión reviste para dicho país— la extensión de la excepción más allá de aquella fecha, según un «sistema a determinar», fórmula, como vemos, sumamente vaga, que no tranquilizaba a los noruegos.
- Contribución británica a los gastos comunitarios. Este fue uno de los grandes caballos de batalla de la negociación. De aplicarse los reglamentos agrícolas de forma rígida, Inglaterra, en función del alto porcentaje de importaciones agrarias, hubiese tenido que pagar entonces casi un tercio del presupuesto total, mientras que lo que recibiría del FEOGA no pasaría del 6 por 100. (Francia, en cambio, contribuía con un 16 por 100 y recibía el 35 por 100). La primera postura inglesa de aportar un 3 por 100 anual hasta alcanzar el 15 por 100 en 1977, con un techo del 16 por 100 a partir de esa fecha, se elevaría en el Tratado a una aportación anual del 9 por 100 (que suponía un 45 por 100 de lo que realmente hubiese tenido que pagar en 1973); en 1977 su contribución alcanzaría un 92 por 100 de la aportación teórica, y a partir de esa fecha contribuiría, íntegramente, con ciertos correctivos hasta finales de 1979.
- El espinoso tema de los lácteos de Nueva Zelanda (el Reino Unido importaba 470.000 toneladas métricas anuales de mantequilla neozelandesa) fue resuelto, de una manera no demasiado satisfactoria, a base de establecer unos contingentes regresivos durante cinco años, que partían ya de unas cantidades limitadas. Así, en 1977, la cantidad de mantequilla garantizada ascendía a 138.576 toneladas métricas y la de queso a 15.240 toneladas métricas. A partir de 1978 no se preveía ninguna garantía para el queso. Y en cuanto a la mantequilla, se dice que el Consejo fijará por unanimidad (esto es, sometido a veto) las medidas derogatorias oportunas.
- Similar solución se prevé para el tema del azúcar procedente de la Commonwealth: Inglaterra podrá importar, hasta fines de 1974, las cantidades previstas en el Convenio del Azúcar. Posteriormente, la CEE «tratará de salvaguardar los intereses de los países cuya economía depende de las ventas de dicho producto, en el marco de las relaciones a establecer entre éstos y la Comunidad».

Como vemos, los resultados finales de la negociación se encuentran más cerca de las posiciones iniciales de la Comunidad que de las de los países candidatos, ya que las soluciones arbitradas para resolver los problemas específicos de éstos eran excesivamente vagas, cuando no insuficientes. El rígido respeto del *acquis* y del dogma de la preferencia comunitaria reducen el margen de maniobra a unas simples adaptaciones transitorias que, en realidad, la mayor parte de las veces no conducen sino a un aplazamiento de los problemas. Venía así a ponerse de manifiesto por vez primera que las negociaciones de adhesión de un país a las Comunidades, por poderoso que éste sea, más que al mercadeo bilateral clásico —en el que la fuerza negociadora del país es decisiva— se asemeja, por la propia esencia comunitaria, a esos contratos —no en balde la técnica jurídica les llama «contratos de adhesión»— en los que una de las partes pone las condiciones y la otra se limita a estampar la firma. Esto es, sin duda, una exageración, puesto que el margen negociador, aunque estrecho, permite encontrar fórmulas de adaptación de los problemas a las necesidades del candidato. Pero, como todas las exageraciones, sirve para reflejar una cierta realidad.

Otra enseñanza que podríamos extraer del precedente británico es que, por limitado que sea el margen de maniobra que la mecánica permite, es allí y entonces, en la mesa de negociaciones y no luego, donde el país candidato puede obtener ajustes, períodos de transición o condiciones particulares más o menos adecuadas a sus intereses. Como se recordará, el nuevo gabinete laborista que siguió a la adhesión inglesa se vanagloriaba de haber obtenido *a posteriori* importantes satisfacciones de la Comunidad. Pero es obvio que ni siquiera con la vista puesta exclusivamente en el elector menos avisado, esta tesis puede mantenerse en pie. Lo que obtuvo Inglaterra tras la famosa «renegociación» del 74 fue más bien poco: de las seis cuestiones suscitadas, la única concesión de sustancia arrancada fueron los mecanismos correctores de la contribución británica al presupuesto comunitario. Aun así y todo, el resultado estaba bien lejos de la primera propuesta de Rippon de participar con un 3 por 100 (lo que, según un eurócrata de la época, no daba ni para limpiar los ceniceros). Como diría Pompidou, al conocer esta postura: «los británicos, que tienen tres grandes cualidades: humor, tenacidad y realismo, están todavía en la fase del humor». Poco fue, pues, lo que consiguieron los británicos en la famosa renegociación. Y lo poco que obtuvieron lo hicieron a costa de unos desmesurados dolores de cabeza, sin duda desproporcionados a los resultados. Un verdadero parto de los montes, en suma. *It was hell*, reconoce un negociador inglés, al recordar con horror aquel trance.

La experiencia nos muestra, por tanto, que la negociación es el camino —aunque angosto— y la renegociación es un vericuetto de salida dudosa. Pero también debemos saber que, una vez dentro del club, el arma de la unanimidad para las decisiones «importantes» del

Consejo puede ser —y de hecho lo está siendo— empleada por el miembro que desea hacer prevalecer una determinada postura más acorde con sus intereses nacionales. Aunque tampoco aquí la esperanza debe llevarnos demasiado lejos, pues ni siquiera los «grandes» logran por este procedimiento éxitos espectaculares: no hay más que ver, para darse cuenta de ello, las tribulaciones de Italia para reformar la política agrícola común en un sentido más beneficioso a las producciones típicamente mediterráneas; o los esfuerzos que está hoy realizando el Reino Unido para introducir nuevos correctivos a sus contribuciones al presupuesto comunitario.

Destaquemos, por último, la presencia de un elemento que, como hemos visto, ha sido determinante en la primera ampliación y que, sin duda, habrá de serlo —aunque por razones diferentes— también en la segunda. Nos referimos a la actitud de Francia y al papel que sus condicionamientos tuvieron en las negociaciones de adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Irlanda a las Comunidades. Por aquel entonces la República Federal Alemana, no obstante su ya considerable fuerza económica, tenía notablemente limitada su esfera de acción frente al exterior (de ahí que se sintetizase su presencia en Europa como la de «un gigante económico y un enano político»). Francia, con su peculiar modo de concebir lo que había de ser Europa —la Europa de las Patrias y no una Europa supranacional— y su defensa a ultranza de una política agrícola común a su medida, era la única gran potencia a escala de los Seis capaz de fijar las condiciones de acceso al club. En la actualidad, si bien ese predominio en el seno de las Comunidades debe compartirlo básicamente tanto con Alemania, más liberada de sus hipotecas políticas, como con una Inglaterra que pisa cada vez más firme en la CEE, el simple hecho de que la segunda ampliación se refiera a tres países de la Europa del Sur, cada uno con su problemática específica, pero que en conjunto suscitan en Francia una elevada tensión política y económica, convierte a este país en una pieza clave en las negociaciones en curso, tanto en el caso de Portugal como, sobre todo, en el de España, al igual que ya lo fue en la adhesión griega, como ahora veremos.

### III. La segunda ampliación

La marcha de los coroneles, la revolución de los claveles y la muerte de Franco son los tres hechos que, por este orden, van levantando las barreras políticas que bloqueaban el camino de la adhesión a las Comunidades a Grecia, Portugal y España, vinculados ya a las mismas por acuerdos meramente económicos (5).

(5) El primero de noviembre de 1962 entró en vigor el Acuerdo de Asociación firmado entre Grecia y las Comunidades Europeas. Acuerdo doblemente importante al constituir, de un lado, el primer caso de aplicación del artículo 238 del Tratado de Roma, y, de otra parte, por ser el único ejemplo de acuerdo firmado por la CEE con un país tercero en la perspectiva de una adhesión ulterior de éste al Mercado

También por ese mismo orden con que se levantan los obstáculos políticos, los que esperaban a las puertas comunitarias deciden franquear su umbral. Grecia es, pues, la primera en tomar la salida, en junio de 1975, al presentar oficialmente su candidatura. En marzo del 77 lo hace Portugal. Cuatro meses más tarde, el 28 de julio, España solicita formalmente su ingreso en la Europa comunitaria. Las instituciones comunitarias, una vez examinados los problemas económicos que la nueva ampliación plantea, tanto a los candidatos como a las Comunidades, y constatado el cumplimiento por los primeros de las condiciones políticas, es decir, el establecimiento de las libertades democráticas, que les homologan con las imperantes en la Europa

Común. El Acuerdo griego, firmado en un momento de euforia proselitista comunitaria, tiende a la supresión paulatina de las barreras arancelarias y extraarancelarias entre las dos Partes, y al establecimiento de una unión aduanera entre ambas. Frente a un desarme industrial comunitario prácticamente total desde el principio, Grecia desarmará frente a la CEE a lo largo de doce años; no obstante, para una lista de productos que representa cerca de un tercio de las importaciones procedentes de la Comunidad, Grecia obtendrá un calendario de desarme de veintidós años, al tiempo que se prevé una cláusula de protección a sus industrias nacientes (a partir de entonces llamada «cláusula griega» que figurará en casi todos los acuerdos firmados por la CEE). Por otro lado, el acuerdo prevé una armonización progresiva de las respectivas políticas económicas y una ayuda financiera en favor de Grecia en forma de préstamos del Banco Europeo de Inversiones, hasta un límite de 125 millones de dólares en cinco años. El golpe militar de abril de 1987 congelaría la ejecución de todas las cláusulas no arancelarias del Acuerdo, hasta la salida de los coroneles, en 1975.

El Acuerdo de Portugal con la CEE, firmado el 22 de julio de 1972 y que entraría en vigor el primero de enero del año siguiente, se inscribe en el marco de los acuerdos de libre comercio firmado por las Comunidades con los países de la EFTA no candidatos a la adhesión. La existencia de un régimen político en Portugal en desacuerdo con el espíritu de los Tratados fundacionales, impedía la conclusión de un convenio de asociación tipo griego, por lo que fue su pertenencia a la EFTA lo que permitió a Portugal llegar a un entendimiento con las Comunidades, tendente a la constitución de una zona de libre cambio limitada a los productos industriales. Para éstos, el desarme arancelario portugués se realizaba en cinco etapas, con una lista de productos sensibles cuyas reducciones se prolongaban hasta 1980 y, algunas, hasta 1985. Las Comunidades Europeas, por su parte, desarmaban de inmediato, con una lista de «plafonds» para ciertos productos muy competitivos de la exportación portuguesa (textiles, confecciones, manufacturas de corcho). En el sector agrícola, la CEE concedía preferencias arancelarias para algunos productos portugueses, como el concentrado de tomate, conservas de sardinas, vinos de Oporto, Madeira y Setúbal y determinadas frutas y hortalizas.

En cuanto a España, la Carta que el Ministro Castiella dirigía al Presidente del Consejo comunitario el 9 de febrero de 1962, renovada dos años más tarde, solicitando una «Asociación con vistas a una futura integración», apenas merecería un simple acuse de recibo, por las razones políticas de todos conocidas. Tras largos años de intensas gestiones, y habida cuenta de que la Comunidad perfilaba su llamada «política mediterránea», pudo llegarse a la negociación de un Acuerdo que, por las mismas razones antes aludidas, no podía encuadrarse en la asociación contemplada por el artículo 238 (como el griego o el turco), sino en la rúbrica más modesta del «acuerdo comercial preferencial» permitido en los artículos 111 y 113. Su firma tuvo lugar en Luxemburgo, el 19 de junio de 1970, y la entrada en vigor, el primero de enero del año siguiente. El Acuerdo hispano-comunitario prevé la «suspensión progresiva de los obstáculos a los intercambios entre las Partes» (fórmula que insinúa la constitución de una zona de libre comercio a efectos de su aceptación por el GATT) en dos etapas: la primera—que es a la que únicamente se refieren las concesiones del Acuerdo—tiene una duración de seis años; el paso de la primera a la segunda etapa se hará «cuando se reúnan las circunstancias», frase lo suficientemente ambigua como para permitir múltiples interpretaciones, pero que vista desde el lado Comunitario no deja lugar a dudas. En el sector industrial, la CEE (el acuerdo no está firmado con la CECA y no abarca, por tanto, a los productos de su competencia) suprime todas las restricciones cuantitativas y rebaja su Tarifa Exterior en un 60 por 100, en tres años, salvo en un reducido número de productos más sensibles (textiles, calzado, cerámica),

de los Nueve, así como la necesidad de consolidar y potenciar esas libertades, van pronunciándose sucesivamente y en sentido positivo ante las peticiones que les han sido sometidas (6).

Como vemos, el factor político ha sido y es determinante para la integración de los tres países mediterráneos en la Europa comunitaria y deja bien en evidencia a los que, en el antiguo régimen, sostenían la idea de que los obstáculos a la integración de España en la CEE no eran de tipo político, sino económicos. Del examen de los acuerdos firmados por los Tres con las Comunidades, así como de las decisiones del Consejo o dictámenes e informes de la Comisión, que luego hemos visto rápidamente, se desprende claramente que lo político, es decir, el restablecimiento de sistemas democráticos en Grecia, Portugal y España, es una condición necesaria —e incluso suficiente— para

cuya concesión será del 40 por 100 al término de la primera etapa. Quedan sin concesión dos productos agrícolas transformados, el corcho y ciertos tejidos de algodón. España, por su parte, rebaja sus aranceles a lo largo de los seis años según un sistema de listas: Lista A, concesión del 60 por 100, que cubría un volumen de importaciones comunitarias en torno al 12 por 100; Listas B y C, concesión del 25 por 100, con una cobertura de aproximadamente el 67 por 100; Lista negativa, sin concesión, que representaba alrededor del 13 por 100. El 8 por 100 restante lo cubren los productos CECA. En el sector agrícola, la CEE otorgaba concesiones diversas para los agrrios, el aceite de oliva, vinos y determinadas frutas y hortalizas. El ingreso del Reino Unido—nuestro principal mercado de productos agrarios—en la CEE alteró los equilibrios del Acuerdo en el sector agrícola, por lo que España ha intentado varios veces —aunque sin éxito— su renegociación. No obstante, los resultados alcanzados por España a lo largo de la vigencia del Acuerdo pueden ser enjuiciados de forma claramente favorable, razón ésta por la que la Comunidad esgrime la tesis del desequilibrio del mismo en el sector industrial. España, sin compartir dicha tesis, ha mostrado en varias ocasiones y de manera oficial su buena voluntad para remediar esa situación, pero a condición de que la CEE acceda a su vez a corregir el desequilibrio causado en los aspectos agrícolas por la adhesión inglesa; pero todas las fórmulas, como decíamos, han fracasado por la imposibilidad de que los comunitarios se pongan de acuerdo a la hora de ofrecer concesiones agrícolas mínimamente satisfactorias.

(6) El 19 de abril de 1978 la Comisión aprobaba el documento «Reflexiones relativas a la ampliación», vulgarmente conocido como «Fresco», en él se reconoce la necesidad política de proceder a la ampliación, a la par que se ponen de relieve los problemas de tipo económico que esa ampliación supone, tanto para la Comunidad como para los candidatos, y que es preciso resolver, algunos de ellos incluso antes que la ampliación se produzca, a través de «acciones anticipadas y disciplinas comunes». En este documento se avanzan temas como la participación de los distintos candidatos en las Instituciones Comunitarias (a España se le considera como potencia intermedia entre los cuatro Grandes y Bélgica, Holanda o Grecia) y en los mecanismos financieros. El «Fresco» entierra definitivamente las tesis de la «preadhesión» y de la globalización.

Por otro lado, la Comisión va aprobando los Dictámenes relativos a la negociación con cada candidato en particular. El de Grecia fue adoptado el 29 de enero de 1978, conteniendo todavía el concepto de «preadhesión», abandonado poco después a instancias griegas por el propio Consejo. El de Portugal vio la luz pública el 19 de mayo de 1978. Y el de España el 29 de noviembre de ese mismo año. Los tres documentos son diferentes, como distintas son la situación económica y necesidades respectivas de los candidatos (la CEE reconoce que España es, con mucho, el país económicamente más avanzado de los tres), pero tienen en común el subrayar la necesidad política de la adhesión de todos ellos y de buscar soluciones a los problemas económicos que se presentan, recogiendo la tesis del «Fresco» en favor de la previa concertación de acciones. En el caso de España, la Comunidad habla de la necesidad de un período transitorio fijo, de unos diez años de duración, para el desarme España-CEE y para el establecimiento de una unión aduanera entre ambos, si bien lo condiciona a la realización efectiva de las acciones comunes y a la eliminación del desequilibrio del Acuerdo de 1970 en favor de España. Esta última es, como ya hemos visto, una conocida tesis comunitaria, que España no comparte.

su ingreso en las Comunidades. Lo cual no quiere decir que tal ingreso no plantee problemas económicos de envergadura, susceptibles incluso de influir decisivamente en la marcha de las negociaciones; esto es evidente. Lo que significa es que cuando la voluntad política existe los problemas económicos tenderán a resolverse siempre desde esa perspectiva.

Ha sido precisamente la constatación de esas dificultades económicas lo que retrasó en un principio el despegue de la ampliación. Así, los dos años de delantera que se había tomado Grecia amenazarían con verse reducidos en la práctica, tras las vacilaciones comunitarias ante el hecho de la ampliación hacia el Sur y las repercusiones de toda índole que acarrearía el ingreso en el club de los ricos de tres países con un menor nivel de desarrollo relativo.

Se habló en un primer momento de preadhesión, una especie de «purgatorio» purificador previo a la integración plena. Se intentó luego la «globalización», incluyendo a los tres mediterráneos en un mismo «paquete» negociador. De esta suerte llegaríamos a finales de 1977 sin que las negociaciones greco-comunitarias hubieran avanzado apenas. Pero Karamanlis tenía prisa: el ingreso en el Mercado Común era —y es— la clave del arco de su política frente a los socialistas radicales de Papandréu y a los comunistas ortodoxos. Para ello cuenta con el apoyo del presidente Giscard. La gira del *premier* heleno da sus frutos: en 1978 se produce un relanzamiento de las negociaciones, pudiéndose llegar en junio de 1979 a la firma del Tratado, que se espera entre en vigor el 1 de enero del año que viene.

La aceptación del *acquis* comunitario desde la adhesión (y, por tanto, la necesidad de aplicar, entre otras muchas cosas, la política agrícola común), cinco años de período transitorio para el desarme total griego de aranceles y otras trabas al comercio, que se prolongan hasta siete en algunos casos, y siete años para la libre circulación de trabajadores, son los rasgos que definen, de manera muy simplificada, el Acta de Adhesión de Grecia. Como vemos, no muy diferentes de los de la primera ampliación, lo que confirma lo que decíamos al principio sobre el carácter de precedente en los actos comunitarios.

En cuanto a Portugal, sus problemas internos, tanto políticos como económicos, han venido frenando hasta recientemente el ritmo negociador. Así, desde la reunión de apertura de las negociaciones, a nivel ministerial, el 17 de octubre de 1978, hasta el mes de octubre de 1979, es decir en casi doce meses de negociaciones, sólo se habían celebrado cuatro sesiones de suplentes, limitándose a abordar los temas de «Unión aduanera», «Relaciones exteriores» y «CECA». Últimamente, empero, se ha producido un relanzamiento de las negociaciones, y en la sesión del 19 de octubre, también a nivel de suplentes, se han examinado por ambas Partes los temas de «Fiscalidad» y «Movimiento de capitales», avanzando Portugal su posición en materia de «Transportes» y «Política regional».

A pesar de haber entrado en liza cuatro meses más tarde, España

se encuentra ya prácticamente a la altura de su vecino, por lo que es de suponer que el ingreso de ambos se produzca casi simultáneamente. Hasta hoy (noviembre de 1979) se han celebrado cuatro sesiones de negociación: dos a nivel ministerial y dos de suplentes. En ellas se ha examinado por ambas Partes el tema de «Unión aduanera», habiendo avanzado la CEE su posición en materia de «Fiscalidad», y España se ha pronunciado sobre el tema «CECA». En la próxima reunión de suplentes, prevista para el día 3 de diciembre, se espera que ambas Partes expongan, en sentido inverso, sus posturas sobre estos temas, así como quizás también se aborden las cuestiones referentes a «Movimientos de capitales» y, posiblemente, «Transportes». En todo caso, estos temas, así como el relativo a «Relaciones exteriores», serán tratados antes de que finalice el año 1979, ya que está prevista una nueva reunión, esta vez a nivel ministerial, para los últimos días de diciembre. Paralelamente, se vienen celebrando reuniones a nivel técnico con objeto de examinar el «derecho derivado» comunitario y su aplicación por España. De mantenerse este ritmo, a mediados de 1980 la Comunidad y España habrán llegado a una visión de conjunto sobre las posiciones respectivas que se irán materializando en acuerdos concretos —aunque provisionales— en los siguientes meses de dicho año y durante 1981. Si no se producen entorpecimientos, hoy imposibles de prever, es de suponer que las negociaciones concluyan a mediados de ese año de 1981 y que el Tratado de Adhesión pueda firmarse a finales del mismo. En tal caso, las preceptivas ratificaciones se producirían a lo largo de 1982, lo que permitiría su entrada en vigor el 1 de enero de 1983.

Aunque es totalmente prematuro hablar de resultados a esta altura de las negociaciones hispano-comunitarias, podemos no obstante avanzar que, junto con importantes acuerdos de principio en varios temas, se perfila ya una disparidad básica en lo que se refiere a los períodos de transición para llegar a la unión aduanera en el sector industrial, así como para la aplicación por España del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido...), la Comunidad pretende un período muy breve para nuestro desarme industrial, acompañado de una eliminación previa de los desequilibrios del Acuerdo del 70, así como que España aplique el IVA desde la adhesión. España, por el contrario, exige un período de transición equilibrado y único para todos los sectores, con pocas excepciones y de limitada cuantía, y de una duración suficiente (no inferior a cinco años ni superior a diez) para permitir una adaptación armónica de su economía a la comunitaria. En cuanto al IVA, España estima que será necesario un período transitorio para su aplicación a partir de la adhesión, si bien podrá tener una duración sensiblemente inferior a la solicitada para el establecimiento de la unión aduanera. Estos dos puntos, junto con los plazos de transición para la agricultura y la libre circulación de trabajadores, constituirán previsiblemente el núcleo de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades.

#### IV. Los procesos negociadores

En este último apartado nos centraremos en analizar los diferentes procesos negociadores seguidos en la primera y segunda ampliación, en sus aspectos puramente organizativos o relativos a la mecánica de las negociaciones, vistos tanto desde una perspectiva externa —Comunidad de un lado y candidatos del otro— como interna, es decir, de las relaciones de los distintos poderes públicos de los países adherentes con sus respectivas fuerzas políticas, sociales y económicas y actitud de éstas ante el proceso negociador.

##### 1. Mecanismos externos

1.a) Desde el punto de vista externo, y contemplado del lado de las Comunidades, el problema se define de la siguiente forma:

El procedimiento de negociación adoptado por las Comunidades para la primera ampliación y que se ha extendido a la segunda, difiere notablemente del seguido para las negociaciones iniciales con el Reino Unido y para los Convenios suscritos por las Comunidades Europeas en el marco de la política comercial. En 1961 y 1962 las negociaciones eran conducidas por los Estados miembros, de un lado, y el Reino Unido, del otro, conservando la Comisión un mero papel consultivo de los Seis. En los acuerdos que la Comunidad concluía en desarrollo de su política comercial (acuerdos preferenciales, ronda Kennedy, etc.), en cambio, era la Comisión quien negociaba ateniéndose a las instrucciones contenidas en un mandato del Consejo de Ministros.

Para la primera ampliación, y para salir del paso del exclusivo protagonismo de los Estados miembros en las negociaciones iniciales, la Comisión propuso (Dictamen de 1 de octubre de 1969) una negociación en dos etapas: en la primera, referente a cuestiones relacionadas con las políticas comunes, negociaría la Comisión con el mandato del Consejo. La negociación de la segunda etapa, por contra, sería conducida por el Consejo y versaría sobre los temas políticos e institucionales. Con esta fórmula la Comisión entendía conseguir una mayor agilidad, coherencia y dinamismo en las negociaciones.

Sin embargo, en su decisión de 9 de junio de 1970 («BOCE» núm. 8/1970), el Consejo adoptó un «procedimiento uniforme» para la negociación con Inglaterra, Dinamarca, Noruega e Irlanda, que también se aplicará a la segunda ampliación (de nuevo, el precedente), y que difiere del propuesto por la Comisión, pero también del seguido en las negociaciones iniciales: el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará la actitud común a seguir por las Comunidades en las negociaciones. El Comité de Representantes Permanentes o COREPER (los embajadores de los Estados miembros en Bruselas) prepara las deliberaciones del Consejo. Las sesiones de negociación son presididas

por el representante del Estado miembro (ministro o embajador, según el nivel de la reunión) que ejerza en ese momento la presidencia del Consejo (que, como es sabido, es semestral y rotativa). La actitud común de negociación es expuesta y defendida por la presidencia del Consejo, si bien se prevé que en algunos casos (reuniones técnicas o que afecten a políticas comunitarias ya adoptadas) sea la Comisión la que negocie, pero siempre con una previa decisión del Consejo. Aparte de esta última posibilidad, a la Comisión incumbe la búsqueda, en contacto con los países candidatos, de soluciones o problemas concretos y la tarea de informar al Consejo.

Como vemos, el Consejo y el COREPER (esto es, los ministros o embajadores de los Estados miembros, con la regla de la unanimidad en juego) son los que efectivamente negocian. Con todo, existe un progreso evidente con respecto a las negociaciones iniciales, ya que no son los países miembros por separado los que exponen y defienden sus posiciones frente al candidato, sino que esta tarea le es asignada a un órgano comunitario, el Consejo, que debe previamente definir las posiciones conjuntas de los miembros. Las negociaciones se desarrollan, pues, como resaltó la «cumbre» de La Haya, «entre la Comunidad, de un lado, y los candidatos, del otro». Por otra parte, el papel de la Comisión queda realizado en la práctica, pues además de la facultad negociadora que es susceptible de serle conferida en cada caso por el Consejo, retiene una prerrogativa de informar nada desdeñable, que ejerce con intensidad: busca soluciones de compromiso, explica a los candidatos el contenido y alcance del derecho derivado comunitario e incluso conviene con ellos—siquiera sea *ad referendum*—las adaptaciones técnicas o derogaciones temporales a introducir en el mismo; e interviene en suma en un sinnúmero de trabajos preparatorios y de coordinación.

En cuanto a la «liturgia» de las negociaciones, digamos que éstas se realizan en el marco de una Conferencia negociadora, a un doble nivel: ministerial (los ministros de Asuntos Exteriores comunitarios, de un lado, y por parte de los candidatos, sus homólogos o bien ministros *ad hoc*) y de suplentes (los embajadores representantes permanentes, por la Comunidad, y los embajadores en Bruselas o negociadores al segundo nivel, por los candidatos). Con los países de la primera ampliación, las negociaciones duraron cerca de diecinueve meses. Con Inglaterra se celebraron 13 sesiones ministeriales y 38 al nivel de suplentes. Con los otros tres candidatos las cifras son: 10 sesiones ministeriales y 17 de suplentes para Noruega e Irlanda, y ocho y 16, respectivamente, para Dinamarca. Las negociaciones con Grecia duraron treinta y cinco meses, celebrándose 12 sesiones ministeriales y 26 de suplentes. Además de las reuniones de negociación con carácter formal, normalmente protocolarias y en las que las partes se limitan a leer sus respectivas posiciones, previamente discutidas y elaboradas en contactos internos (solamente en la fase final adquiere el elemento puramente negociador un mayor relieve), hay que contabilizar el gran

número de estos contactos y trabajos preparatorios internos, así como un sinnúmero de reuniones multilaterales a nivel técnico para buscar solución a problemas específicos, especialmente para la adaptación del derecho derivado y la redacción de textos.

1.b) Del lado de los países candidatos, la organización de sus respectivos mecanismos negociadores es muy diversa.

En la primera ampliación hubo básicamente dos sistemas: el inglés, al que puede asimilarse el de Irlanda, y el danés, que en líneas generales fue también seguido por Noruega. El primero era más pragmático y flexible, y el segundo, más organizativo y cartesiano. Veámoslos con un poco más de detalle:

— *Sistema inglés*: Trata de acomodarse a las realidades del momento y a las personas que llevan a cabo la negociación, sin que por tanto exista una perfecta concatenación de responsabilidades y niveles negociadores. Un *Cabinet Office* dependiente de la Presidencia del Gobierno dirige técnicamente las negociaciones, en función básicamente del interés del *premier*, Edward Heath, en seguirlas de cerca. Prevalece, no obstante, la figura de un negociador de alto nivel, Geoffrey Rippon, con un gran margen de autonomía. Existe, además, un negociador al segundo nivel, sir Con O'Neill, perfectamente identificado con el anterior y que es el que de hecho encabeza la mayor parte de las veces las delegaciones negociadoras en Bruselas. El papel del embajador británico, en cambio, es muy limitado en este tema, hasta el punto de que, tras la jubilación del titular hasta el término de las negociaciones, no se nombró un nuevo jefe de misión. Los representantes de los diferentes departamentos en la Comisión preparadora de las negociaciones coinciden con los miembros de la delegación negociadora, evitándose así el riesgo que con la adscripción permanente de funcionarios a un órgano distinto se corre de que acaben perdiendo la confianza de sus Ministerios respectivos.

— *Sistema danés*: El órgano encargado de llevar las negociaciones con las Comunidades cambió varias veces de denominación; en todo caso, hubo siempre un ministro responsable de esta actividad, que de 1966 a 1971 se denominó ministro para las Relaciones con Europa y a partir de esta última fecha se llamó ministro para Asuntos Económicos Exteriores, que desapareció en 1977 (7). Se trataba de un ministro sin cartera y, por tanto, sin departamento administrativo propio; se le asignaron funcionalmente algunas unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores, integradas por una veintena larga de altos funcionarios. El órgano máximo para dirigir las relaciones con las Comunidades fue la llamada Comisión del Gobierno para el Mercado Común. Esta Comisión funcionaba por delegación del Gobierno y era presidida por el ministro sin cartera, negociador al primer nivel (ministro para

(7) Durante el Gobierno de minoría liberal (1973-1975) este órgano desapareció. Las críticas que este hecho provocó motivaron su restablecimiento en 1975.

las Relaciones con Europa, primero, y de Asuntos Económicos Exteriores, después). Esta presidencia se mantenía incluso cuando asistía a las reuniones el primer ministro. El secretario de la Comisión era el subsecretario de Economía Exterior, que compartía con el embajador en Bruselas la dirección de las reuniones a nivel de suplentes. A su vez, este funcionario presidía un Comité integrado por altos funcionarios, a nivel de subsecretarios o de directores generales, que en la práctica elaboraba las propuestas que eran sometidas a la Comisión del Gobierno. Por debajo de estas dos Comisiones interministeriales se establecían diferentes grupos de trabajo (en una primera fase fueron 21 y posteriormente se ampliaron a 25), organizados de forma paralela a las grandes áreas de la política comunitaria. En todo este contexto, como luego veremos, las relaciones con el Parlamento jugaban un papel esencial, de las que se encargaba una Comisión parlamentaria creada a tal efecto. Igualmente importante era el papel desempeñado por la misión en Bruselas, a pesar de estar compuesta por un número reducido de funcionarios.

En lo que se refiere a la segunda ampliación, cada uno de los países mantiene un sistema propio:

— *Grecia*: Su estructura es compleja, con superposiciones de órganos y funciones, fruto de ajustes sucesivos provocados las más de las veces *ratione personae*. Dado que el Gobierno en pleno raras veces delibera sobre los temas relacionados con el Mercado Común, cuando es necesario un arbitraje gubernamental actúa un «Gabinete restringido», dirigido por el presidente y el vicepresidente del Gobierno e integrado por los ministros de Coordinación y Agricultura y dos profesores de Derecho. Como vemos, hay tres Ministerios clave: el de Asuntos Exteriores, cuyo subsecretario, Theodoropoulos, preside el Comité Central y es, además, el negociador al segundo nivel, en sustitución del anterior responsable, el subgobernador del Banco de Grecia; el de Coordinación Económica, ya que la preparación técnica de las negociaciones la realizan funcionarios o personas adscritas a su Departamento, y el de Relaciones con las Comunidades Europeas, ministro sin cartera en el sentido más literal del término, ya que no dispone de equipo asesor propio y tiene que echar mano de el del director de Coordinación, Andreópulos; no es ni siquiera el solo responsable del primer nivel ministerial, pues debe compartir esa función con el ministro de Asuntos Exteriores, si bien la presencia de éste es puramente formal y quien realmente lleva el peso negociador es dicho ministro para las Relaciones con las Comunidades. En la práctica, el peso de toda la negociación lo llevan cuatro o cinco personas, y en especial Theodoropoulos y Andreópulos. La representación diplomática griega en Bruselas juega un papel importante, pero auxiliar. Un rasgo típico de la compleja estructura de Grecia es que su Administración, acaso por falta de preparación adecuada, no aporta los funcionarios técnicos para la elaboración de las posiciones negociadoras, sino que ha sido

preciso reclutar para esta tarea profesionales griegos cualificados establecidos en Europa.

— *Portugal*: Su estructura ha pasado por dos fases: una primera, más rudimentaria, con una Comisión para la Integración Europea, dependiente de la Presidencia; un Secretariado para la Integración Europea, con categoría de Dirección General, y un grupo de delegados permanentes, como órgano técnico. Posteriormente, por Decreto-ley de 20 de junio de 1979, la organización adquiere una mayor complejidad. El órgano máximo es el Consejo de Ministros para la Integración Europea, especie de Gabinete restringido, presidido por el primer ministro e integrado por el viceprimer ministro para Asuntos Económicos e Integración Europea (negociador al primer nivel) y los ministros de Asuntos Exteriores, Finanzas, Justicia, Agricultura, Industria, Comercio, Trabajo y Asuntos Sociales. El órgano responsable de las negociaciones es la Comisión para la Integración Europea, con un presidente con categoría de secretario de Estado, que es el negociador al nivel de suplentes; un vicepresidente y diversos vocales, con categoría de directores generales, representantes en los diferentes departamentos y que a su vez dirigen los gabinetes. Como órganos de apoyo de la Comisión se prevén: el Grupo de Delegados Permanentes (compuesto por representantes de los Ministerios más técnicos y otros organismos), los Gabinetes para la Integración Europea (dentro de los diferentes Ministerios) y un Secretariado para la Integración Europea, órgano coordinador y ejecutivo con nivel de director general. Se crea también un Consejo Consultivo, compuesto por tres representantes de los sindicatos, tres de las patronales, uno del sector cooperativo y un octavo de las pequeñas y medianas empresas. Sus funciones son dictaminar y recibir información sobre las negociaciones en los asuntos de su interés. Como vemos, se trata de una estructura complicada y teóricamente lógica desde el punto de vista administrativo, pero cuyo funcionamiento práctico está todavía por ver.

— La estructura española, por el contrario, es mucho más simple, asemejándose por tanto más a la danesa que a cualquier otra. Su rasgo básico es el de haber tendido a crear un mínimo de órganos nuevos, que se apoyan en el aparato administrativo existente. La necesidad de contar con un responsable único a nivel ministerial frente a Bruselas llevó al Consejo de Ministros español al nombramiento, el 10 de febrero de 1978, de don Leopoldo Calvo-Sotelo como ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Por Real Decreto 341/1978, de 2 de marzo, se adscribían a dicho ministro sin cartera unos órganos de apoyo y asistencia, precisos para el desarrollo de su labor, tanto en los aspectos técnicos, coordinadores y de relación con los diferentes departamentos interesados y con nuestra misión en Bruselas, como políticos o de relación con las fuerzas políticas, sociales y económicas y de información a la opinión pública (8).

(8) La estructura administrativa de los órganos de apoyo cuentan con las siguientes unidades de actuación: un secretario general, con categoría de subsecretario, un

En la exposición de motivos del Real Decreto se recogen los tres principios que informan la nueva estructura institucional: su transitoriedad, pues está creada únicamente para las negociaciones de adhesión, debiendo desaparecer al término de las mismas; su simplicidad y economía administrativas, ya que no es su propósito suplantar a los demás departamentos de la Administración, sino, al contrario, apoyarse en los mismos, limitándose a ejercer un papel coordinador entre todos ellos, y, por último, su expreso deseo de salvaguardar la unidad de acción en el exterior, que compete al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de un Consejo Coordinador de las Relaciones con las Comunidades Europeas, presidido y vicepresidido, respectivamente, por los ministros de Asuntos Exteriores y de Relaciones con las Comunidades Europeas, e integrado por representantes de los demás departamentos, al nivel de secretarios de Estado, subsecretarios o directores generales.

En la línea expuesta de limitar al mínimo la creación de nuevos órganos, la dirección suprema a nivel político reside en el Consejo de Ministros o, con carácter más específico, en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sin que por tanto exista un gabinete ministerial *ad hoc*, como en los casos griego o portugués e incluso inglés o danés. Igualmente en los contactos con el Parlamento se mantienen los cauces normales, bien a nivel de plenos de ambas Cámaras o de las Comisiones de Asuntos Exteriores.

En los dos aspectos negociadores puramente externos, el negociador al primer nivel es de hecho el ministro de Relaciones con las Comunidades Europeas, sin perjuicio de las competencias que recaen sobre el ministro de Asuntos Exteriores como responsable de la unidad de acción en el exterior. El negociador al nivel de suplentes es normalmente el embajador jefe de la misión en Bruselas, lo cual no excluye la posibilidad de que en determinadas ocasiones presida las reuniones de suplentes un alto funcionario de la Administración. Incluso a niveles técnicos, el aparato español a diferencia del griego, descansa en la estructura administrativa existente, especialmente a través de diversos grupos de trabajo *ad hoc* o reuniones a las que asisten funcionarios de los diferentes Ministerios implicados.

## 2. Aspectos internos de las negociaciones de adhesión

La importancia que en todos los órdenes tiene la adhesión para los países candidatos convierte en básica la relación de los poderes públicos con las respectivas fuerzas internas: políticas, sociales, económicas, así como con la opinión pública. Todas ellas, en una operación de la envergadura de la integración en las Comunidades, necesitan es-

secretario general adjunto (relaciones políticas internas) y un secretario técnico (relaciones externas), ambos con nivel de director general; un Gabinete del ministro; y varios asesores, consejeros y asesores técnicos y directores de programa. Un grupo de vocales-asesores asegura la representación de los Ministerios más directamente relacionados con las negociaciones: Asuntos Exteriores, Hacienda, Aduanas, Agricultura, Industria, Comercio y Trabajo.

tar informadas en todo momento de lo que esa integración supone, así como de la marcha y resultados de las negociaciones.

En este terreno, como en los demás aspectos del proceso negociador, las actitudes y sistemas seguidos por los candidatos, tanto en la primera como en la segunda ampliación, han sido y son muy diversos:

Así, en Inglaterra, Irlanda, Dinamarca y Noruega, la opinión y los partidos políticos se encontraban divididos ante el hecho de la integración. No había propiamente—salvo excepciones marginales—partidos favorables y partidos contrarios a la adhesión, sino que ambas tendencias (*marketeers* y *anti-marketeers*) se daban a la vez en el seno de cada partido (son los laboristas Jay, Shore o Mikardo, frente a sus correligionarios Stewart o Jenkins), tendencias que igualmente se reflejaban en la opinión. Para unos y otros era, pues, básico movilizar a ésta en un sentido o en otro. Aquí, igualmente, las actitudes variaron en intensidad y presentación:

En Inglaterra, tanto laboristas como conservadores, bien desde el poder o en la oposición, se empeñaron en intensas campañas, no siempre todo lo objetivas que hubiera sido de desear: según la coyuntura del momento, unas veces era el consumidor, otras el industrial o el agricultor, los que se veían sometidos a una auténtica ducha escocesa con los bienes o lo males, según los casos, que la entrada en el Mercado Común iba a reportarles. Poniase así de manifiesto la imposibilidad de una evaluación objetiva de las consecuencias que para cualquier país tiene la adhesión a las Comunidades, pero también la dificultad que para el negociador supone mantener unas tesis para el interior que no siempre refuerzan las posiciones en Bruselas: ¿cómo argumentar ante los comunitarios los perjuicios que para su país se derivarían de la aceptación de una determinada política cuando en Londres se decía lo contrario? (9). Este fue el dilema que gravitó constantemente sobre el negociador británico y que contribuyó en gran medida a la longitud y dureza de la batalla parlamentaria que siguió a la firma del Acta de Adhesión por el Reino Unido, con vistas a la ratificación de la misma. Al final, Edward Heath se saldría con la suya con 356 votos a favor, 344 en contra y 22 abstenciones: 69 laboristas se habían pronunciado por Europa, frente al estado mayor de su partido. El referéndum no sería ya necesario, aparte de que es una figura ajena a la práctica constitucional británica.

En Irlanda, en cambio, la consulta popular se hacía precisa, habida cuenta de que el ingreso en las Comunidades acarrearía una revisión de su Constitución. Pero su caso era el menos problemático de entre

(9) A lo largo de las diferentes fases de negociación con las Comunidades, los distintos gobiernos británicos publicaron informes de todo tipo, alguno de los cuales revistió el carácter más oficial de «Libro Blanco», sobre los efectos que tendría en el Reino Unido la adhesión a la CEE. En estos informes, que darían lugar a múltiples y a veces enconados debates parlamentarios, el gobierno solía presentar las cosas de la manera más favorable posible. Pero lo que podía surtir buenos efectos de cara a la opinión interna no siempre facilitaba las cosas a los negociadores ingleses en Bruselas, donde les eran aducidos sus propios argumentos en apoyo de las posiciones de la otra parte.

todos los candidatos, ya que tanto el Fianna Fail, a la sazón en el poder, como el Fianna Gael recomendaron el «sí» en la campaña que precedió al referéndum. Únicamente los extremistas, integristas o gaudichistas de todas clases rechazaban el ideal europeo para el Eire. En tales condiciones, los partidarios del «sí» no tuvieron dificultades en salir vencedores, con más de un 80 por 100 de los votos.

En Noruega, en cambio, la situación era mucho más espinosa. En primer lugar estaba la solidaridad nórdica, no sólo económica, sino sobre todo mental: desengancharse de Suecia y del luteranismo escandinavo era poco menos que perder la identidad, y entrar en la Europa lejana y más bien «papista» (a fin de cuentas, había que firmar el «Tratado de Roma»...) era una singladura de rumbo incierto. Estaba también el problema de la agricultura del Gran Norte, cuyos precios quedaban un 58 por 100 por encima de los del Mercado Común, y de los pescadores noruegos, que deseaban permanecer dispensados del principio comunitario de libre acceso a los lugares de pesca. La campaña contra la adhesión, por consiguiente, tenía que ser muy intensa. Los estudiantes, los jóvenes y el campesinado eran antimercadistas. Y aunque el Gobierno (el primer ministro, Trygve Brattelli, puso su dimisión en juego), patronales y sindicatos estaban a favor de Bruselas, la objetividad y tibieza de sus campañas no consiguieron superar el listón. Noruega quedaba de esta suerte fuera de las Comunidades por un 53 por 100 de votos adversos.

Dinamarca fue con mucho el país que más se preocupó de la preparación de la opinión para el referéndum, que su Constitución hacía preceptivo. Es cierto que jugaba a favor el hecho de que los tres partidos en el Gobierno, así como el partido socialista en la oposición, eran en términos generales—aunque con tendencias contrarias en su seno—partidarios de la integración, como lo eran la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales. Pero el hecho que influyó de manera decisiva en el convencimiento de una opinión muy reticente fue la actitud más estructurada y de alto nivel de objetividad desplegada por los poderes públicos. Una comisión parlamentaria creada al efecto era constantemente informada y realizaba uno o dos debates anuales. Además, tras las sesiones de negociación, los responsables de ésta celebraban reuniones con las fuerzas políticas, sociales y económicas, en las que se les informaba de los resultados obtenidos, a la par que se recababa su opinión sobre los temas a tratar en ulteriores negociaciones. Por otro lado, en el Ministerio de Relaciones con las Comunidades llegó a implantarse un sistema de grabaciones de consultas telefónicas para su posterior contestación. Ya en la fase final, se publicó un periódico, editado por el Parlamento—y, por tanto, imparcial—y se aceleraron y multiplicaron los debates públicos en los medios de comunicación, en mítines, mesas redondas, etc. El resultado de todo ello fue que más de un 60 por 100 de los participantes en el referéndum dio su voto afirmativo a la opción europea.

Y para terminar, veamos a grandes rasgos cuál es la situación en los tres países mediterráneos:

En Grecia, la información pública y la coordinación con los partidos y fuerzas socioeconómicas son dos aspectos que no han sido desarrollados en profundidad por las autoridades helénicas, en razón de las dificultades políticas que se le presentan al partido gubernamental de Karamanlis frente a la oposición de los socialistas de Papandréu (Pasok) y de los comunistas ortodoxos. Estos partidos, que representan un 30 por 100 aproximadamente de la representación parlamentaria en Grecia, con una incidencia aún mayor a nivel de la opinión pública, son claramente contrarios a la integración en las Comunidades. Tanto más intensamente cuanto mayor ha sido el empeño del Gobierno en favor de la opción comunitaria. En tal situación se comprende la cerrada negativa de Karamanlis a celebrar un referéndum que no quiere arriesgarse a perder.

En Portugal, en cambio, la situación es diferente: prácticamente todos los partidos políticos (Socialista, Socialdemócrata y Centro Democrático), con la excepción del Partido Comunista de Alvaro Cunhal, están a favor de la integración. Y lo mismo cabe decir de las organizaciones empresariales y sindicales, si bien entre estas últimas, mientras que la UGT (socialista y socialdemócrata) apoya en principio la adhesión, la Intersindical (CGTP, de predominio comunista) se coloca en una actitud de reserva. Aunque no disponemos todavía de información acerca de las acciones y resultados en la práctica de los mecanismos de relaciones con la opinión y las diversas fuerzas portuguesas previstas en el nuevo ordenamiento a que antes se hace mención, es de prever que Portugal no encuentre dificultades internas para llevar a buen puerto las ratificaciones de su futuro tratado de adhesión, siempre y cuando las condiciones que sus negociadores obtengan en Bruselas sean las que más se aproximen a las necesidades de su hoy maltrecha economía.

La peculiaridad de la situación en España radica en el hecho de que, a diferencia de los otros países participantes en las dos ampliaciones, existe una unanimidad casi total (10) en favor de la integración por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria, desde Alianza Popular al PCE, pasando por UCD y PSOE, incluidos los principales partidos regionales (Convergencia Democrática de Cataluña, Partido Nacionalista Vasco y PSA). Y lo mismo cabe decir de las fuerzas sociales (organizaciones sindicales) y económicas (CEOE, CEPYME). Ello no significa, sin embargo, que la coincidencia en cuanto al fin suponga compartir los mismos criterios en cuanto a la forma de llevar las negociaciones, calendarios de las mismas,

(10) La reserva a la unanimidad total se debe a la posición, contraria al Mercado Común, manifestada por grupos minoritarios del Parlamento, como los nacionalistas representados por los diputados Bandrés y Sagaseta. Fuerza Nueva no parece haber tomado todavía posición. De los extraparlamentarios, aceptan la integración el Partido del Trabajo y ORT. Sólo Falange Española de las JONS (auténtica) parece mostrar postura adversa.

períodos transitorios, intereses primordiales a defender, etc. De ahí la necesidad por parte de los responsables de la negociación de mantener un contacto permanente con dichas fuerzas, a fin de conocer y canalizar sus aspiraciones e informarles de la marcha de las negociaciones y de la propia realidad comunitaria. En este sentido, el órgano encargado de las mismas está llevando a cabo una serie de acciones con este doble propósito, en el convencimiento de que es preciso hacer partícipe al conjunto de la sociedad española y a los grupos más afectados por el proceso de negociación en el desarrollo de dicho proceso, por tratarse de una verdadera cuestión de Estado.

En lo que se refiere a la información a las Cortes, destaquemos en primer lugar la presencia del ministro para las Relaciones con las Comunidades ante ambas Cámaras parlamentarias. Concretamente a raíz del debate, en la sesión plenaria del Congreso el día 27 de junio de 1979, abierto por el señor Calvo-Sotelo, la Cámara aprobó una resolución presentada por UCD, PSOE, Socialistas de Cataluña, Minoría Catalana, PNV y Coalición Democrática, con un amplio margen sobre las presentadas por el PCE-PSUC y PSA, en la que expresa su apoyo a la decisión de integrar a España en las Comunidades Europeas y pide al Gobierno que continúe informando a la Cámara, a nivel de comisión, sobre la marcha de las negociaciones, así como a las organizaciones sindicales y empresariales y demás fuerzas sociales (11).

En este último sentido se vienen celebrando reuniones periódicas con representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, Cámaras de Comercio, Cámaras Agrarias, asociaciones profesionales y de consumidores, etc., a la vez que se establece un sistema de información escrita, especialmente al término de una sesión o fase de negociación, que refleje las vicisitudes de ésta y facilite cuanta documentación sea de interés para estos sectores de la vida española.

En el marco de la información en general señalemos, entre otras, las siguientes acciones: jornadas de información celebradas a finales de 1978 en las diferentes provincias españolas; publicación de folletos sobre las Comunidades y creación de un servicio de documentación y consulta; seminarios para periodistas, realizados en la segunda mitad de 1979, cursos para funcionarios y profesionales en la Escuela Diplomática con vistas a la formación de expertos en los temas comunitarios, etc. En un futuro próximo, no obstante, será preciso plantearse la conveniencia de abordar una acción de mayor audiencia y envergadura, acaso a través de los grandes medios de comunicación de masas o de la introducción de rudimentos sobre las Comunidades en los programas escolares, no ya sólo para «informar», sino sobre todo para «formar» a la opinión, que en estos momentos no dispone de los conocimientos suficientes sobre la realidad comunitaria [como lo ponen de relieve los resultados de las últimas encuestas sobre el tema (12)],

(11) V. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* número 21.

(12) Una reciente encuesta realizada por el Instituto de la Opinión Pública, revela que un 87 por 100 de los españoles están a favor de la entrada de España en las

que deben ser previos a toda concienciación acerca de la idea de la integración de España en el Mercado Común.

Se trata, en suma, como ha señalado Enrique González (13) de hacer participe al conjunto de la sociedad española en una tarea—la de la integración de España en las Comunidades Europeas—que no es parte estrictamente de un programa de gobierno, sino que responde al común sentir del pueblo español. La experiencia de lo sucedido en los dos procesos de ampliación, y del papel que en ellos ha jugado una adecuada formación e información de la opinión y de las fuerzas sociales en los diversos países candidatos, nos ha proporcionado una útil enseñanza que debemos aprovechar.

## BIBLIOGRAFIA

- AGRA-EUROPE: *Le Dossier de l'adhésion*. Paras Agra-Europe, 1970.
- ALONSO, A., y BARCIA, C.: *El Acuerdo España-Mercado Común*. Asociación para el Progreso de la Dirección. Madrid, 1970.
- BAILLET, CLAUDE: «Adhésion britannique et politique agricole comune». *Revue du Marché Commun* núm. 157, 1972.
- BLINSWANGER, H. C.; MAYRZEDT, H.: *L'élargissement des Communautés européennes et la position des pays non-candidats faisant partie de l'AELE*. Paris, LECE, 1972.
- BOEGNER, J. M.: *Le Marché Commun de six a neuf*. Paris, A. Colin, 1974.
- BRINKHORST, L. J., y KNIPER, J.: *The Integration of the New Member States in the Community legal order*. Common Market Law Review, 1972.
- Britain and the European Communities; an economic assessment presented to Parliament by the Prime Minister*. Febrero 1970, AMSO, Londres, 1970.
- CAMPS, MIRIAM: *Britain and the European Community, 1955-1963*. London-Oxford University Press, 1964.
- CARTOU LOUIS: *Communautés Européennes*, Dalloz. Paris, 1979.
- CHITI-BRATTELLI, ANDREA: «Signification politique de l'élargissement». Separata núm. 77 de *Problemes de l'Europe*, 1977.
- COLOQUIO DEL COLEGIO DE EUROPA, DE BRUJAS: *A community of twelve? The impact of further enlargement on the European communities*. Marzo 1978.
- COLOQUIO DEL INSTITUTO JOHN F. KENNEDY, de TILBURG: *From Nine to Twelve; Shaping the enlarged European Community*. Octubre 1978.
- COMMISSION: *La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe*. Colloque organisé les 23-24-25 Novembre 1962 par l'Institut d'études Européennes. Bruxelles, Université, 1974 (Colloques Européennes). Precede al título: *Institut d'Etudes Européennes*. Université Libre de Bruxelles. I. Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles. II. Université Libre de Bruxelles, ed.

Comunidades Europeas. Sin embargo, el nivel de conocimientos es aún bajo, pues un 30 por 100 de los encuestados responde no saber sobre el tema o no disponer de respuesta. Así, por ejemplo, sólo un 10 por 100 de las personas entrevistadas identifica correctamente los nueve países de las Comunidades, mientras que un 39 por 100 identifica solamente uno o varios países.

(13) Cf. ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las Comunidades Europeas». *Revista de Instituciones Europeas*, 1978.

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: «La Communauté Elargie. Bilan des négociations avec les Pays Candidats à l'adhésion». Suplemento al *Boletín CEE*. Bruselas, 22-I-72.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Rapports Généraux*, Anuales, y en especial los referentes a 1970, 1971 y 1978.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: Suppléments 1, 2 y 3 al Rapport de 1978; contienen el «Fresco» sobre la segunda ampliación.
- CONVENIO EUROPEO DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN ROMA: *L'Allargamento della Comunità Economica Europea*. Diciembre 1978.
- DUCHATEAU, P.: «L'élargissement de la CEE aux trois pays candidats». *Politique étrangère* núm. 5, 1977.
- DUCHÊNE, FRANÇOIS: *The strategic consequences of the enlarged European Community Survival*, enero-febrero 1973.
- DUCHÊNE, FRANÇOIS: *The foreign policies of an enlarged European Community and the Member States*. J. F. Kennedy Institute. Coloquio, octubre 1978.
- EDWARDS, G.; WALLACE, W.: *A wider European Community? Issues and problems of further enlargement*. London Federal trusts for Education and research, 1976.
- European Political Cooperation and the Southern Periphery* (s. l.) University of Sussex (s. a.: 1978).
- FONTAINE, PASCAL: *L'élargissement et la Communauté Occidentale*. XXXI Mesa Redonda sobre problemas de Europa. 2-3 diciembre 1977.
- FRANCIA, CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL: *L'élargissement de la Communauté*. Avis adopté par le conseil E. et S. au cours de sa séance du 28 Février 1979, Paris.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ENRIQUE: «Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las Comunidades Europeas». *Revista de Instituciones Europeas*. Madrid, 1978.
- HOUSE OF LORDS: *Select Committee on the European Communities*, Enlargement of the Community. London, Her Majesty's Stationery Office, 1978.
- Información Comercial Española*: «España ante la CEE» núms. 550-51, junio-julio 1979. Contiene estudios sobre las adhesiones de Grecia, Portugal y España.
- INSTITUT D'ECONOMIE REGIONALE DU SUD-OUEST: *L'élargissement de la Communauté économique européenne: impact de la adhésion de l'Espagne sur certaines régions françaises, notamment les régions frontalières continentales*. Pessac, 1979.
- INSTITUT D'ETUDES EUROPÉENNES: *L'Adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés*. Edit., de l'Institut de Sociologie. Universidad Libre de Bruselas, 1968.
- JAY, DOUGLAS: *After the Common Market: a better alternative for Britain*. Penguin, 1968.
- JOUBE, E.: *Le Général De Gaulle et la construction de l'Europe*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris, 1967.
- KITZINGER, UWE: *Diplomacy and persuasion: How Britain joined the Common Market*. Thames and Hudson, Londres, 1972.
- LAUREN, ANNE: *L'Europe avec les Anglais*. Arthaud, Collection «Notre Temps», 1972.
- L'ECOTAIS, YANN DE: *L'Europe Sabotée*. Rossel Edition, Bruselas, 1976.
- LECERF, JEAN: *La Communauté en Péril; Histoire de l'unité européenne 2*. Gallimard, 1975.

- LEIGH, MICHAEL: *Nine EEC attitudes to enlargement*. European political co-operation and the Southern periphery. By Nicholas van Praag. Brighton: Sussex European Research Centre 1978, 92 p. Sussex European papers., 02; Mediterranean challenge. 01.
- LEWIS, D. E. S.: *Britain and the European Economic Community*. London, 1978.
- «Livre Blanc Britannique sur l'adhésion de la Grande Bretagne aux Communautés Européennes, 6-juillet-1971». *La Documentation Française* número 3810, París, 31-VIII-1971.
- NÈME, JACQUES y COLETTE: *Economie Européenne*. PVF, 1970.
- PUISSOCHE, J. P.: *The Enlargement of the European Communities*. A. W. Sijthoff. Leyden, 1975.
- QUADROS, FAUSTO DE: *Les problèmes politiques et constitutionnels de l'élargissement*. J. F. Kennedy Institute. Coloquio. Octubre 1979.
- Rapport sur les perspectives de l'élargissement de la Communauté*. Partie 2: Aspects sectoriels / CE. Parlement européen. Commission politique. Rapporteur: Jean-François Pintat. Luxembourg: PE 1979, 110 p. (PE 57090 déf.) Documents PE 1979/42. N.º 004961; 01.05.01.
- LA SERRE, FRANÇOISE DE LA: *L'Adhésion de la Grande Bretagne aux Communautés Européennes*. Notes et Etudes Documentaires. París, 1972 y 1973.
- SHIBATA, H.: *The theory of Economic Unions: A comparative analysis of Customs Unions free trade and tax unions* (Fiscal Harmonization in common Market). Columbia University Press, 1967.
- SORENSEN, MAX: *The enlargement of the European Community and the protection of human rights*. Annuaire Européen. European Yearbook, 1977.
- SOUPLET, MICHAEL: *L'élargissement de la Communauté Européenne*. Comunidades Europeas, Direction Générale de Recherche, Science et Education.
- SPINELLI, ALTIERO: *The European Adventure. Tasks for the enlarged community*. London, Knight, 1972.
- URI, PIERRE: *La Grande Bretagne rejoint l'Europe. Du Commonwealth au Marché Commun*. Plon, París, 1967.
- VANEK, J.: *General Equilibrium of International Distribution: The case of Customs Unions*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1965.
- Vers le nouvel élargissement de la CEE*. Grèce-Portugal-Espagne. Dossier/Préparé par Pascal Fontaine avec la collab. de Florence Klein. París: DEEP 1978 (pag. diff.). Les grands problèmes européens.

## EL ACTA DE ADHESION: DESCRIPCION Y ALGUNOS PROBLEMAS EN TORNO A ELLA

Por JUAN MARIA NIN GENOVA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DOS MECANISMOS DE ADHESIÓN.—III. CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE ADHESIÓN: 1. Acta de adhesión: Los principios. Las adaptaciones de los Tratados. Las adaptaciones de los actos de las Instituciones. Las medidas transitorias. Disposiciones relativas a la puesta en aplicación del Acta. Anexos. Protocolos. 2. Otros documentos.—IV. CONSIDERACIÓN FINAL.

### I. INTRODUCCION

La adhesión de un nuevo miembro a las Comunidades Europeas implica una serie de ajustes y medidas de transición que faciliten una integración que, por las diferencias existentes entre ambas partes, debe necesariamente realizarse de forma gradual en el tiempo.

Esta integración de la vida económica, social e institucional española a un ámbito supranacional se realiza en dos niveles distintos. Uno que podríamos llamar material y que se corresponde con lo que en realidad suceda desde antes de la adhesión, como fase de preparación, y después de ella, y otro que llamaremos formal, que corresponde a la adaptación que se realizará en aquellas partes del ordenamiento jurídico español que deberán ser modificadas para permitir la plena eficacia del ordenamiento jurídico comunitario.

Igual que para la adaptación material, la adaptación formal se realiza desde antes de la adhesión, y después de ella, mediante las acciones pertinentes en el ordenamiento jurídico español.

La adhesión se realiza con un punto de partida claro. El Estado candidato debe aceptar, sin posibilidad de modificaciones, la norma-