

La entrada de España en las Comunidades Europeas: Un estado de la cuestión

Por Pablo BENAVIDES *

En este trabajo se clarifican las etapas y el significado del proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas, iniciado formalmente en Bruselas el 5 de febrero de 1979.

El 18 de septiembre de 1979, en el marco de la primera reunión que el Consejo de Ministros de Negocios Extranjeros de las Comunidades celebra después de la interrupción del verano, las negociaciones conducentes a la adhesión de España a las Comunidades entran en su fase sustantiva. El 5 de febrero pasado tenía lugar en el Palacio Charlemagne de Bruselas la apertura formal de esas negociaciones y con ella la iniciación de un período nuevo de nuevas relaciones con las Comunidades Europeas. Los medios políticos, las fuerzas sociales y económicas y la opinión pública atribuyeron al acto la trascendencia que le correspondía y alcanzaron a ver en él la importancia del salto cualitativo que en esas relaciones se producía. Con él se abandonaba la línea que se inició diecisiete años antes, casi día por día, un 9 de febrero de 1962 cuando el entonces ministro de Asuntos Exteriores español, señor Castiella, solicitaba la apertura de negociaciones «con vistas a establecer una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración». Con este acto, también, quedaba atrás el Acuerdo Comercial Preferencial de 29 de junio de 1970, no en cuanto marco que ha regido y seguirá rigiendo nuestros intercambios con la Comunidad Económica Europea sino en cuanto relación contractual que admita desarrollos ulteriores conformes con nuestras aspiraciones, con nuestra situación política, social y económica y con el puesto que en Europa ha de ocupar España por vocación histórica, por su opción política y por su nivel de desarrollo.

En el análisis de estas negociaciones, se hace necesaria una

* Jefe del Gabinete del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

P. BENAVIDES

primera observación: no nos encontramos ante unas negociaciones económicas de características tradicionales que culminan en un intercambio de concesiones recíprocas y parciales. Unas negociaciones de adhesión son algo mucho más complejo y mucho más profundo. Afectan hondamente a dos partes—concibiendo a la Comunidad en este caso como una sola y única parte negociadora—que están llamadas a establecer al término de un proceso más o menos dilatado una convivencia íntima difícilmente reversible en la práctica.

Por otra parte, la adhesión de España a las Comunidades se eleva hoy al rango de cuestión de Estado y como tal se sitúa al margen y por encima de condicionantes o programas de partido. Ninguna voz discordante se escuchó entre las tendencias políticas representadas en el Parlamento anterior cuando el Gobierno español el 28 de julio de 1977 presentó su solicitud de apertura de las negociaciones. Ese sentimiento de unanimidad no se ha visto roto en ningún momento ni siquiera en el período de contiendas y pasiones electorales que hubieran podido introducir rupturas en base a afinidades supranacionales de partido. Ni la radical oposición del Partido Comunista Francés, ni las resistencias del Partido de Chirac, ni las matizaciones del Partido Socialista y de las U. D. F. en Francia, por tomar como ejemplo el país en el que con más virulencia se ha hecho sentir el impacto de la adhesión española, han tenido reflejo en las posturas de los partidos homólogos españoles. El debate del pleno del Congreso de Diputados de 27 de junio pasado puso de manifiesto en una resolución adoptada por 285 votos a favor y tan sólo dos en contra, la homogeneidad sin falla de los partidos políticos españoles en relación con el tema de la adhesión de España a las Comunidades.

Método de la negociación

A diferencia de los Acuerdos de Asociación o de los Acuerdos Comerciales, la adhesión de un nuevo país se refiere no solamente a la Comunidad Económica Europea sino también a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, más conocida bajo la denominación de EURATOM. Una diferencia semejante se produce también en cuanto a los protagonistas de las negociaciones. No es la Comisión Europea la que por delegación y dentro de un mandato que delimita sus poderes es competente para negociar como lo es en el caso de los Acuerdos de Asociación y Comerciales, sino los Gobiernos y, concretamente, en el caso de las Comunidades, su Consejo de Ministros, tal y como disponen los artículos 98 del Tratado de París y 237 y 205 de los Tratados de Roma. Esto no obsta para que la Comisión desempeñe un papel preponderante en el desarrollo de las negociaciones como instancia unificadora de criterios y como ór-

gano que concilia las posiciones divergentes no sólo frente al país candidato sino entre los propios países miembros.

En el caso del país candidato, la competencia de las negociaciones corresponde íntegra y exclusivamente a su Gobierno. Esta responsabilidad no puede ser compartida con ninguna otra fuerza política, social o económica del país, sin que esto impida sino, muy por el contrario, haga necesaria una consulta fluida y permanente con esas fuerzas en la elaboración de las posiciones negociadoras.

Las negociaciones son la hora de los Gobiernos. La ratificación del Tratado de Adhesión será la hora de los Partidos a través de sus representaciones parlamentarias. En su día, los términos finales de la negociación serán sometidos a la aprobación de los Parlamentos Nacionales de todos y cada uno de los países miembros como lo será al Parlamento Español.

Las negociaciones de adhesión se llevan a cabo en el marco de una Conferencia Negociadora presidida por el Presidente en ejercicio del Consejo de Ministro de las Comunidades y con la presencia de representantes de los países miembros y del Gobierno español. La negociación por parte de España será conducida por el ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, designado expresamente para estas funciones por el Consejo de Ministros Español.

La Conferencia Negociadora se desarrolla a tres niveles diferentes: un nivel de ministros al que asisten los titulares de las carteras de Negocios Extranjeros de los países miembros y el ministro español para las Relaciones de las Comunidades Europeas. En él se deciden las grandes líneas de la negociación y las prioridades básicas de los temas a tratar y se instruye a los niveles inferiores sobre el curso de las negociaciones. En las sesiones ministeriales que se celebrarán tres o cuatro veces al año se determinan las directrices políticas fundamentales de la negociación y se deciden las soluciones para aquellos temas que hayan podido quedar bloqueados en los niveles técnicos inferiores.

La Conferencia Negociadora se reúne a nivel de Suplentes con una frecuencia aproximada de dos sesiones trimestrales, y en éstas, los países miembros delegan en sus Representantes Permanentes en Bruselas y España en su embajador jefe de la Misión de España ante las Comunidades.

Finalmente, las negociaciones en sus niveles inferiores se llevan a cabo en grupos de trabajo específico en los que los expertos abordan los problemas técnicos y elevan propuestas a las instancias superiores. La multiplicidad y el tecnicismo de las materias objeto de negociación hacen que éstas hayan de ser estudiadas individual y separadamente. El proceso se mantiene abier-

to, de tal suerte que pueda volverse sobre lo negociado en cualquier momento con vistas a dar una solución coherente al conjunto de los temas al término de las negociaciones.

Cronología del proceso negociador

El proceso de adhesión de España se inició el 28 de febrero de 1977 con la presentación por el ministro de Asuntos Exteriores de las cartas en virtud de las cuales el Gobierno español solicitaba abrir negociaciones conducentes a la integración española en las tres Comunidades Europeas. El Consejo de Ministros de 20 de septiembre de ese año acusa recibo a las cartas y encomienda a la Comisión la elaboración del Dictamen Preceptivo previsto en los Tratados de Roma y París. Dictamen cuya redacción final queda ultimada en noviembre del año siguiente. En su reunión de 20 de diciembre de 1978 el Consejo de Ministros comunitario decide la apertura de las negociaciones que tiene lugar escasas semanas después, el 5 de febrero de 1979.

Durante el paréntesis que media entre esta fecha y la de la reunión de la Conferencia Negociadora a nivel de Suplentes del 15 de junio, paréntesis ocupado por los comicios Legislativos y Municipales en España y por las elecciones al Parlamento Europeo, España y la Comunidad elaboran sus respectivas posiciones negociadoras. El 15 de junio la reunión de Suplentes de la Conferencia Negociadora decide la metodología de las negociaciones y define los temas a tratar en el curso del último trimestre de 1979. Durante este período la Conferencia se reunirá a nivel de ministros en septiembre y diciembre y a nivel de Suplentes en octubre y noviembre. Como viene siendo tradicional, el tema inicial de la negociación será la Unión Aduanera y a él seguirán los de la Fiscalidad, el derecho de establecimiento, libre prestación de servicios, movimientos de capitales, CECA, EURATOM y las cuestiones agrícolas.

La marcha normal del proceso negociador lleva a pensar que los elementos básicos o parte sustancial de la negociación deben quedar terminados hacia fines del año próximo dentro de los límites cronológicos del Mandato de la actual Comisión Europea, presidida por el británico Roy Jenkins que finaliza el 31 de diciembre de 1980. Cabe, asimismo, razonablemente pensar que a lo largo de 1981 y, posiblemente una vez finalizadas las elecciones a la presidencia en la República Francesa, España y la Comunidad procederán a la firma del Tratado de Adhesión iniciándose con ello, a partir de ese momento, el período de ratificación por los Parlamentos de los países miembros y España durante un plazo no superior a un año o un año y medio. De confirmarse en hechos estas previsiones, el 1 de enero de 1983 España entrará a formar parte de las Comunidades Europeas como miembro de pleno de-

recho y a participar con voz y voto en la adopción de las decisiones comunitarias, por todas y cada una de las Instituciones de las Comunidades. A partir también de esa fecha, se abre un período de transición durante el cual la Comunidad y España adaptan paulatinamente sus respectivas estructuras económicas y sociales en un proceso progresivo que evite efectos traumáticos derivados de la integración en una y otra parte.

Contenido de la negociación

Una negociación de adhesión no responde, como queda señalado al comienzo de estas líneas, a los criterios tradicionales de las negociaciones económicas y comerciales. Las partes no discuten concesiones recíprocas y equilibradas sino que una de ellas se subsume o se integra en la otra. En un intento de asimilación o equiparación, la figura jurídica que más exactamente se correspondería a estas negociaciones sería la del «contrato de adhesión» en virtud del cual la parte que se adhiere acepta previamente y en su totalidad las cláusulas que con carácter genérico establece dicho contrato. No caben, pues, reservas o excepciones totales o parciales a esa aceptación. Cuando en las negociaciones para la primera ampliación de las Comunidades, el Reino Unido, basándose en su especificidad insular que se traducía en Instituciones, políticas y económicas propias y en «relaciones especiales» con el Commonwealth, pretendió alegar ese carácter **sui generis** para oponer reservas a la aceptación de la normativa comunitaria, hubo de enfrentarse al veto del General de Gaulle que mantuvo a aquél país alejado durante largo tiempo de las Comunidades Europeas. España no podría tampoco en la actualidad, al igual que sucedió con el Reino Unido, oponer cualquier elemento diferenciador como pretexto o justificación para la no aceptación total o parcial de las políticas comunitarias.

El país candidato no negocia la aceptación de la compleja normativa elaborada a lo largo de la ya prolongada vida de las Comunidades y que se conoce en la jerga de Bruselas con el nombre de **acquis communautaire**. Este comprende no solamente los Tratados Fundacionales de las tres Comunidades (Tratados de París y de Roma) sino también un ingente cúmulo de Reglamentos, Directrices, Resoluciones y Decisiones así como los Acuerdos firmados hasta ahora por la Comunidad con países terceros. Todo este conjunto de normas informa en grados diferentes de elaboración las políticas comunes tendentes todas ellas a construir pieza a pieza y día tras día la Unión Europea

Esta aceptación no significa en modo alguno una posición deshonrosa o claudicante ya que la adhesión a las Comunidades supone una decisión voluntarista libremente adoptada por el país candidato, aceptada asimismo con libertad por las Comunidades y

en beneficio de ambas partes. Desde el momento, y por el simple hecho de la firma del Tratado de Adhesión, el país que adquiere la condición de nuevo miembro accede plenamente a participar en la elaboración hace valer sus tesis y defiende sus intereses dentro del marco de los objetivos comunitarios.

El núcleo de la negociación consiste en el análisis de la normativa que España acepta al integrarse en las Comunidades y en la definición de los períodos de transición que, como derogación, resultarán necesarios para que aquella se produzca sin daño ni detrimento de las dos partes negociadoras. De aquí que uno de los aspectos fundamentales de la propia negociación sea el análisis del Derecho Derivado Comunitario que constituye el cañamazo de la negociación. La mesa de negociación se alimenta de las conclusiones a que conduce ese análisis. Aquellas normas comunitarias cuya aceptación por España comportan adaptaciones de importancia o decisiones de carácter político son trasladadas a la mesa de negociaciones en torno a la cual se discute el período para la asunción de aquellas normas.

Al término de las negociaciones quedarán delimitados los plazos para los diferentes temas y sectores negociados. La duración de esos períodos será el resultado final del contraste de las posiciones comunitaria y española. Sería simplicista afirmar hoy que España pretende períodos largos y la Comunidad cortos o viceversa; o afirmar que la parte española se inclina por una duración mayor de los períodos para la industria en tanto que la comunitaria propugna más largos lapsos para la agricultura. Cabe resaltar, no obstante, que por razones de equilibrio interno en la estructura de los sectores productivos y por motivos de simplificación administrativos (piénsese en lo que significaría para la gestión aduanera el establecimiento de una gran diversidad de períodos de transición) sería de desear un período único o una cierta homogeneidad en la duración de un número limitado de ellos.

Temas sociales

Una negociación de adhesión como la de España que constituye el núcleo fundamental de la segunda ampliación de las Comunidades, será prolija y difícil. Las dimensiones geográficas, económicas y demográficas de España condicionan la importancia de las negociaciones. Estas habrán de llevarse, tanto por parte de la Comunidad como por España, con cuatela y prudencia justificadas por la amplitud de las consecuencias de la integración para todos los sectores de la vida económica y social.

Entre los temas que suscitarán, sin duda, mayores tensiones negociadoras figuran los sociales, entendiendo por tales no solamente la libre circulación de la mano de obra sino también los as-

pectos relacionados con ésta como la reagrupación familiar, la determinación de las prestaciones sociales, la transferibilidad de las ayudas familiares y otros semejantes. Puede ser aleccionador a estos efectos el ejemplo de la negociación griega que culminó en la firma del Tratado de Atenas el 28 de mayo pasado. Uno de los puntos más áridos de la negociación fue la libre circulación de la mano de obra para la cual algún país como Alemania solicitaba plazos de transición extremadamente largo. La difícil coyuntura económica que atraviesa Europa, la existencia en la actualidad de una cifra de parados que supera los seis millones en los países comunitarios, la presión de la emigración sobre el Mercado Europeo del trabajo y el valor de precedente que hubieran tenido las concesiones comunitarias a Grecia en esta materia, en especial frente a las peticiones turcas, determinaron una posición muy dura por parte de Alemania en este punto.

Sólo en la etapa final de las negociaciones, se llegó a la fijación de un período de transición de siete años para la libre circulación total de la mano de obra griega. Hasta tanto se otorga esta plena libertad de circulación, los trabajadores griegos disfrutarán de prioridad en el empleo en los países comunitarios. Los temores de la Comunidad y principalmente alemanes, se reflejan en una declaración común en la que se determina que, en caso de plantearse dificultades en algunos estados miembros como consecuencia de la libre circulación de trabajadores, podrá acudir a soluciones de carácter protector que no estén en disconformidad con los Tratados Fundacionales de las Comunidades.

Por otra parte, el Acuerdo establece que aquellos miembros de la familia del trabajador que residan desde hace tres años en el territorio comunitario, podrán ocupar un empleo en el país de residencia. Este plazo se limita a dieciocho meses a partir del 1 de enero de 1984.

Cabe diferenciar dos aspectos distintos en los temas socio-laborales en el marco de nuestras negociaciones de adhesión. En primer lugar, la libertad de circulación de la mano de obra como principio irrenunciable que constituye uno de los pilares básicos de las Comunidades Europeas. La negociación para la determinación del período transitorio para esta libre circulación habrá de enfrentarse, como en el caso griego, a la oposición de algunos países comunitarios. Si en la teoría este principio es irrenunciable, en la práctica ha de matizarse su exigencia por la existencia de una crisis económica que disminuye la oferta de empleo e invalida en buena parte el ejercicio de esa libre circulación. El propio P. S. O. E. se manifestó en este sentido en el debate del pleno del Congreso de 27 de junio llevándole a abstenerse en votación la resolución propuesta por el Partido Socialista Andaluz y en la que se exigía la libre circulación de la mano de obra desde el momento mismo de la firma del Acuerdo de Adhesión por considerarla escasamente realista y excesivamente dogmática.

P. BENAVIDES

El segundo aspecto se refiere a la situación actual de los emigrantes españoles instalados hoy en los países de la Comunidad. Durante el periodo que mediará de aquí a la adhesión y posteriormente durante el período de transición que se fije en el Acuerdo, se hace necesario garantizar en toda la medida de lo posible la situación laboral, familiar, educacional y económica de los trabajadores españoles en los países de la Comunidad a través del perfeccionamiento de los Acuerdos bilaterales ya existentes o de la eventual firma de un Acuerdo transitorio con la Comunidad que eleve el rango comunitario las garantías en esos terrenos por vía de pactos bilaterales.

Madrid, 23 de julio de 1979