

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-

tiva legal existente en el momento de la adhesión. Se accede por tanto a lo que podríamos llamar Derecho primario, los Tratados constitutivos y aquellos que los modifican, y al Derecho derivado, actos autónomos de las instituciones de la Comunidad y actos comunitarios de carácter convencional, acuerdos bilaterales y multilaterales concluidos por las Comunidades o entre los Estados miembros.

Se ha señalado que la adhesión comporta la asunción plena de la normativa comunitaria y, a su vez, que ésta se produce de forma gradual. Los instrumentos jurídicos mediante los cuales se realiza esta operación son los llamados actos relativos a la adhesión y que para simplificar llamaremos Acta de Adhesión.

II. DOS MECANISMOS DE ADHESION

La adhesión se hace a las tres Comunidades existentes: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), y si bien cabe considerar ésta como un acto único, no es menos cierto que los mecanismos jurídicos de adhesión son distintos.

El artículo 98 del Tratado CECA dice: «Cualquier Estado europeo podrá solicitar adherirse al presente Tratado. La solicitud se dirigirá al Consejo, el cual, tras recibir el dictamen de la Alta Autoridad, decidirá por unanimidad y fijará, igualmente por unanimidad, las condiciones de adhesión. Esta tendrá efecto desde el momento en que el instrumento de adhesión sea recibido por el Gobierno depositario del Tratado.»

El artículo 237 del Tratado CEE dice: «Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Comunidad. Dirigirá su solicitud al Consejo, el cual, tras haber solicitado el dictamen de la Comisión, se pronunciará por unanimidad.»

Las condiciones de admisión y las adaptaciones del presente Tratado que ello implique serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

En los mismos términos se expresa el artículo 205 del Tratado CEEA. La adhesión a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se realiza, de acuerdo con lo visto, mediante una decisión del Consejo por unanimidad. La adhesión a las otras dos Comunidades se realiza, en cambio, mediante la correspondiente decisión unánime del Consejo y un Tratado entre los Estados miembros, en el que la Comunidad no es parte, y el Estado candidato.

Esto se traduce en la práctica en los siguientes instrumentos:

1. Un dictamen de la Comisión sobre la petición de adhesión. En las dos ampliaciones habidas, la Comisión ha producido un único dic-

tamen en cumplimiento de los artículos 98 TCECA, 237 TCEE y 205 TCEEA.

2. Una decisión del Consejo sobre la adhesión del Estado candidato a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

3. Una decisión del Consejo sobre la admisión del Estado candidato a la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

4. Tratado entre los Estados miembros y el Estado candidato sobre la adhesión de éste a la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

5. Acta relativa a las condiciones de adhesión y las adaptaciones de los Tratados.

6. Acta final que contiene declaraciones comunes sobre puntos de particular interés.

Como se puede comprobar, los mecanismos de adhesión son distintos para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y para la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica; esta diferencia se traduce en la práctica y de forma fundamental en la existencia, en el segundo supuesto, de un Tratado entre los Estados miembros y el candidato, y en una sola decisión del Consejo de la CECA, en el primero. Las condiciones en que se realiza la adhesión a las tres Comunidades y las consiguientes adaptaciones en el Derecho comunitario se reflejan en la llamada acta relativa a las condiciones de adhesión y adaptaciones de los Tratados. Esta acta no es un instrumento independiente, sino que forma parte, a la vez, del Tratado de adhesión y de la decisión CECA de adhesión.

La diferencia existente entre los dos mecanismos de adhesión podría hacer pensar que sólo en el caso CECA se produce tal adhesión, ya que para la CEE y CEEA el asunto parece ser algo entre los antiguos Estados miembros y el nuevo, que mediante el clásico tratado internacional crean una nueva Comunidad ampliada que reemplaza a la anterior. Esto no es así y la prueba es que, con carácter previo al Tratado de adhesión, las Comunidades en cuanto tales se pronuncian sobre ésta mediante la correspondiente decisión, tal como se determina en los artículos 237 y 205 de los Tratados CEE y CEEA, respectivamente. Es interesante resaltar el carácter doble de la decisión tomada por el Consejo referente a la adhesión a la CECA en las dos ampliaciones anteriores. Por un lado, cumple la exigencia del artículo 98 TCECA de que el Consejo decida por unanimidad sobre la adhesión, y por otro, también conforme al artículo 98, la de fijar las condiciones de adhesión que figuran en el Acta.

Por otro lado, el hecho de que existan dos procedimientos de adhesión distintos obliga a coordinar la fecha de entrada en vigor de la adhesión a las tres Comunidades. Para la CEE y la CEEA, ésta se produce con la ratificación del Tratado por los Estados firmantes; para

la CECA, con el depósito del instrumento de adhesión por parte del Estado candidato una vez producida la decisión.

En las ampliaciones anteriores se ha aprovechado la necesidad de coordinar la fecha de entrada en vigor de la adhesión para ligar el acceso a la CECA, por un lado, y a la CEE y la CEEA, por otro. Así en la decisión sobre la adhesión a la CECA se fija la fecha en que el Estado candidato deberá depositar su instrumento de adhesión y se condiciona el que este acto cause efecto a que en la fecha fijada se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación relativos a la adhesión a la CEE y la CEEA. A su vez, en el Tratado de adhesión a estas dos Comunidades se condiciona la entrada en vigor de éste al depósito del instrumento de adhesión a la CECA. Con ello no cabe la posibilidad de acceder a alguna de las Comunidades sin hacerlo a todas.

Cabe considerar, por tanto, a las tres Comunidades como dotadas de un solo ordenamiento jurídico al que accede el Estado candidato mediante un acto único de voluntad política, pero que se realiza mediante dos procedimientos distintos.

La negociación se conduce, según se desprende de los artículos 98 TCECA, 237 TCEE y 205 TCEEA, por los Estados miembros y el Estado candidato, a diferencia de lo que ocurre en otras negociaciones en que la Comunidad puede concluir acuerdos internacionales y en los que la Comisión es la encargada teórica de negociar, como se desprende de los artículos 228 y 113.3 del Tratado CEE.

III. CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE ADHESION

El contenido de los cuatro primeros instrumentos citados anteriormente es de carácter general y sirve para manifestar la voluntad positiva de que se realice la adhesión. Las condiciones en que ésta se produce figuran en ellos mediante una referencia expresa al Acta de Adhesión, que forma parte integrante de la decisión del Consejo sobre la adhesión del Estado candidato al Tratado CECA y del Tratado entre los Estados miembros y el candidato sobre la adhesión a la CEE y la CEEA.

1. Acta de Adhesión

El Acta está dividida en tres grandes apartados, que tratan respectivamente de:

1. Texto relativo a las condiciones de adhesión del Estado candidato y adaptaciones de los Tratados que, a su vez, se divide en:

- 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.
2. Anexos.
 3. Protocolos.

LOS PRINCIPIOS

En el primer apartado, la parte referente a los «Principios» se ocupa de lo que antes hemos llamado el Derecho primario, Tratados constitutivos y aquellos que los modifican, del Derecho comunitario de carácter convencional y de los actos de las instituciones en general. Desde la adhesión, el Estado candidato queda vinculado por los Tratados y los actos de las instituciones en las condiciones pactadas en la adhesión, de la forma que se refleja en el Acta. Queda también vinculado por los acuerdos que en el seno del Consejo hayan tenido los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, por la obligación de acceder a los Tratados entre los Estados miembros celebrados en virtud del artículo 220 TCEE y a los Tratados en los que alguna de las Comunidades sea parte, sola o conjuntamente con los Estados miembros. El Estado candidato se compromete a adaptar sus obligaciones internacionales de carácter convencional y que deriven de su cualidad de miembro de organizaciones internacionales a las exigencias que derivan de su adhesión.

A continuación se hace referencia a los actos de las instituciones objeto de las disposiciones transitorias contenidas en el Acta que conservan su naturaleza jurídica y a las disposiciones que modifican o derogan actos de las instituciones que adquieren la naturaleza jurídica de las modificadas o derogadas. Finalmente, se hace referencia a la duración de las medidas transitorias que terminan en la fecha que se fija en este lugar, salvo que disposiciones particulares del Acta prevean otra cosa. Se fija, por tanto, la duración del llamado período transitorio.

Podría haberse esperado que en las dos Actas de Adhesión habidas hasta ahora se hiciera en esta primera parte, referente a los principios, una alusión expresa a dos de las características fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario: la aplicabilidad directa y la primacía frente al Derecho nacional. Ello no ha sido así y el único artículo que permite vincular estos dos principios básicos a un compromiso de aceptación por el Estado candidato es el artículo 2 de ambas Actas de Adhesión.

En este artículo 2 se dice que, desde la adhesión, las disposiciones de los Tratados constitutivos y los actos de las instituciones de las Comunidades vincularán a los nuevos Estados miembros y serán aplicables en ellos en las condiciones previstas en los Tratados y en el Acta.

La aplicabilidad directa puede considerarse en cierto modo comprendida a través de este capítulo si se piensa en la referencia que se hace a los Tratados, ya que en ellos se fija expresamente la aplicabilidad

directa de ciertas normas comunitarias en los artículos 189 CEE y 161 CEEA. Sin embargo, la aplicabilidad directa no se predica tan sólo de los reglamentos, tal como se dice en estos dos artículos, sino que también se aplica a otras normas según jurisprudencia del Tribunal.

También en base a esta jurisprudencia se construye el principio de la primacía del Derecho comunitario. Ahora bien, así como no es necesario hacer una mención expresa de la aplicabilidad directa de los reglamentos porque viene recogida, como hemos dicho, de forma indirecta en el artículo 2, sí cabe pensar en que una mención expresa de este principio y de la aplicabilidad directa en general hubiera podido ser conveniente. El problema es que la mención expresa hubiera significado hacer una referencia a la jurisprudencia del Tribunal, que es donde se desarrollan ambos principios; probablemente se ha preferido no hacer tal cosa o darla como hecha mediante una interpretación flexible del artículo 2, que habla de los actos de las instituciones, entre los cuales, cabe pensar, figuran los del Tribunal.

En realidad, la aceptación de ambos principios deriva, más que de un artículo concreto del Acta de Adhesión, del hecho de que el candidato pasa a formar parte de unas Comunidades donde los mencionados principios son base fundamental. Es algo que se impone por el hecho de ser miembro más que por una obligación concreta derivada de un compromiso expreso en los instrumentos de adhesión.

La Comisión, sin embargo, sí creyó oportuno en las dos ampliaciones anteriores hacer una referencia expresa a la aplicabilidad directa y a la supremacía del Derecho comunitario con ocasión de pronunciarse sobre la adhesión de los nuevos Estados. Así en los dos dictámenes que emitió, de acuerdo con los artículos 237 TCEE, 98 TCECA y 205 TCEEA, y en el último considerando dice: «Considerando en particular que el ordenamiento jurídico establecido por los Tratados constitutivos de las Comunidades se caracteriza esencialmente por la aplicabilidad directa de ciertas de sus disposiciones y de ciertos actos emanados de las instituciones de las Comunidades, por la primacía del Derecho comunitario sobre las disposiciones nacionales que le fueren contrarias y la existencia de procedimientos que permiten asegurar la uniformidad de la interpretación del Derecho comunitario, que la adhesión a las Comunidades implica el reconocimiento del carácter obligatorio de estas reglas, cuyo respeto es indispensable para garantizar la eficacia y unidad del Derecho comunitario...»

También dentro de esta parte referente a los principios merece un breve comentario el artículo 3. De acuerdo con el primer apartado, tal como está en las dos Actas de Adhesión, el Estado se adhiere a los acuerdos de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y a cualquier otro acuerdo que concluyan relativo al funcionamiento de las Comunidades o actividades conexas. En el apartado tercero, el nuevo miembro se coloca en la misma posición que los demás respecto de las declaraciones, resoluciones u otras tomas de posición en el Consejo. La redacción del apartado

tercero permite al nuevo Estado colocarse en la misma situación que los anteriores, pero no sucede así con el primer apartado, o al menos cabe plantear que no lo sea. En efecto, como el nuevo Estado se adhiere a las decisiones de los representantes en virtud del Acta, puede interpretarse, en base al artículo 1.3. del Tratado de Adhesión, que el Tribunal podría ser competente para pronunciarse sobre la actuación del nuevo Estado respecto de estos acuerdos, lo que no sería posible respecto de los Estados miembros originarios. Si esta interpretación fuera correcta, los acuerdos de los representantes de los Gobiernos en el seno del Consejo tendrían distinto grado de obligatoriedad para los Estados miembros originarios y para los nuevos.

En cuanto al apartado segundo del artículo 3, que obliga al candidato a adherirse a las Convenciones entre los Estados miembros realizadas en virtud del artículo 220 TCEE, cabe señalar que la obligación se predica de todas las Convenciones firmadas. En estos momentos existe una firmada y ratificada que es la Convención de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativa a la competencia judicial y ejecución de decisiones en materia civil y mercantil y dos en curso de ratificación, que son la Convención de Bruselas de 29 de febrero de 1968 sobre reconocimiento mutuo de sociedades y personas jurídicas, y la de Luxemburgo de 19 de diciembre de 1975 sobre la patente europea para el Mercado Común (Convención sobre la patente comunitaria). Un nuevo Estado miembro debería acceder a las tres a pesar de que dos de ellas no están en vigor por no haber sido ratificadas, en virtud de este artículo del Acta de Adhesión.

En los artículos 98 TCECA, 237 TCEE y 205 TCEEA referentes a la adhesión de nuevos miembros a las Comunidades, se hace referencia a las adaptaciones a los Tratados que ello implique. No existe, sin embargo, una mención de las adaptaciones que, por idéntico motivo, son precisas en los actos de las instituciones, en el llamado Derecho derivado. En consecuencia podría haberse dejado esta última adaptación a las instituciones y haberse fijado en los instrumentos de adhesión tan sólo las adaptaciones de los Tratados. Razones obvias llevaron a las Comunidades en las dos anteriores ampliaciones a introducir también en el Acta de Adhesión las adaptaciones a los actos de las instituciones. De ahí la existencia de las dos partes siguientes a esta de los principios en este primer gran apartado del Acta de Adhesión: las adaptaciones de los Tratados y las adaptaciones de los actos de las instituciones. Los artículos que las fundamentan se incluyen entre «los principios», y ya han sido descritos brevemente con anterioridad.

Baste aquí indicar que en el artículo 6 de las dos Actas de Adhesión existentes se dice que las disposiciones de éstas sólo pueden ser suspendidas, modificadas o derogadas mediante los procedimientos previstos para hacer tal cosa con los Tratados constitutivos. Puesto que en el Acta de Adhesión se contienen las adaptaciones de los actos de las instituciones, era preciso regular expresamente dichas adaptaciones para evitar que la posterior modificación de los actos quedara sujeta

a un procedimiento extraordinario como en el previsto para los Tratados.

Por esta razón, en el artículo 8 de ambas Actas se dice que respecto de las disposiciones del Acta que derogan o modifican con carácter permanente actos de las instituciones, se mantienen los procedimientos normales de modificación aplicables a éstos. Sin embargo, las modificaciones hechas a título transitorio mantienen el *status* de Derecho convencional y, por lo tanto, quedan sometidas para su modificación a los mismos procedimientos que los Tratados constitutivos.

Por su parte, el artículo 7 dispone que los actos de las instituciones a los que se aplican disposiciones transitorias establecidas en el Acta conservan su naturaleza jurídica y, por tanto, se mantienen los procedimientos de modificación de estos actos.

LAS ADAPTACIONES DE LOS TRATADOS

Esta parte referente a las adaptaciones que deben introducirse en los Tratados se hace necesaria por la presencia de un nuevo miembro. Las adaptaciones que contiene son de carácter institucional, consistentes en la fijación del número de representantes en la Asamblea, turno de presidencia del Consejo, ponderación de votos, número de miembros de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Comité Económico y Social del Tribunal de Cuentas y del Comité Científico y Técnico de la CEEA.

Asimismo se contiene en esta parte la adaptación de los Tratados al nuevo ámbito de aplicación territorial que no coincide necesariamente con los territorios de los Estados miembros.

LAS ADAPTACIONES DE LOS ACTOS DE LAS INSTITUCIONES

Como ya se ha comentado antes, este epígrafe responde más a una necesidad lógica de determinación previa entre los Estados miembros y el Estado o los Estados candidatos de las adaptaciones a introducir en el Derecho derivado por razón de la ampliación que a una obligación derivada de alguno de los artículos de los Tratados que regulan la adhesión de nuevos miembros.

En las dos Actas de Adhesión existentes, el contenido de este capítulo se limita a dos artículos que remiten a los anexos I y II, que se verán más adelante, en los que se contienen, respectivamente, las adaptaciones introducidas en determinadas normas y las orientaciones en base a las cuales se producirán las adaptaciones de otras.

LAS MEDIDAS TRANSITORIAS

Como se decía en la introducción de esta nota, 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. El artículo 2 de las Actas de Adhesión

existentes dice que, desde la adhesión, los Tratados constitutivos y los actos de las instituciones de las Comunidades obligan al nuevo Estado y le son aplicables. Esto significa que desde el primer momento el nuevo miembro lo es de pleno derecho. Ahora bien, como es precisa una adaptación gradual en la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, se añade en este mismo artículo que lo anteriormente dicho se realiza en las condiciones previstas en los Tratados y en el Acta de Adhesión. La parte más importante de estas condiciones son las llamadas medidas transitorias que permiten la gradualidad en la integración y que constituyen una excepción al principio del artículo 2 del Acta de aplicación desde la adhesión del Derecho comunitario al nuevo Estado miembro.

Estas medidas tienen dos características fundamentales. Por un lado son exhaustivas, ya que constituyen las únicas modalidades permitidas de no aplicación plena de la norma desde el primer momento, y por otro, son temporales. Su duración se fija, en general y como hemos visto, en un artículo de la parte referente a los principios y, salvo que se diga expresamente lo contrario en más o menos, el límite temporal en él fijado supone el fin de estas medidas transitorias. El procedimiento es distinto al que emplearon los Estados miembros originarios, que si bien se fijaron un período de transición con una fecha tope, como en el caso que nos ocupa, también previeron la posibilidad de prolongarlo mediante una decisión del Consejo (arts. 8.3 y 5 del TCEE), lo que no sucede en las ampliaciones habidas hasta el momento.

Conviene señalar en este punto que no todas las medidas transitorias se contienen en la parte así titulada de las dos Actas habidas hasta ahora. Podemos encontrarlas también en los protocolos y en la parte referente a las disposiciones relativas a la puesta en aplicación del Acta. Asimismo, la parte referente a medidas transitorias remite a varios anexos donde podemos encontrarlas.

El artículo 6, ya examinado, de los principios reguladores del Acta hacía necesaria, para modificar las disposiciones del Acta de Adhesión, la utilización de los procedimientos previstos para la modificación de los Tratados constitutivos. El artículo 8 confirma lo expuesto, ya que todas las disposiciones del Acta que modifiquen o deroguen con carácter transitorio los actos de las instituciones no adquieren la naturaleza jurídica de las disposiciones sobre las que actúan; por tanto, quedan sometidas a la regla del artículo 6.

Con esto se quiere poner de manifiesto la importancia que adquieren en el Acta de Adhesión los compromisos alcanzados entre los Estados miembros y el candidato respecto de la gradualidad en la aplicación plena del ordenamiento jurídico comunitario. Tan sólo utilizando los mecanismos de revisión de los Tratados podrían modificarse dichos compromisos. Sin embargo, esto no significa que los actos a los que se refieren las medidas transitorias queden sujetos al mismo régimen exorbitante de modificación. Como también se ha visto, el artículo 7 del Acta dispone que los actos a los que se aplican medidas transito-

rias conservan su naturaleza jurídica. Cabe, por tanto, su modificación por los procedimientos normales, lo que hace inoperante la regla de la inamovilidad práctica de las medidas transitorias si, pongamos por caso, una norma objeto de medida transitoria es derogada. En la práctica esto tiene poca importancia, porque en caso de producirse alguna derogación o modificación de una norma objeto de medida transitoria, el Estado candidato ya sería Estado miembro y podría, por tanto, oponerse a ella. En algunos casos la misma Acta de Adhesión prevé el supuesto explicado, como sucedió en el artículo 72.2 del Acta griega, que permite al Consejo, por unanimidad, y a propuesta de la Comisión después de consultar a la Asamblea, proceder a las adaptaciones necesarias de las medidas transitorias que resulten de modificaciones de las normas comunitarias objeto de ellas.

Finalmente interesa señalar que las medidas transitorias vienen ordenadas en esta parte por materias. Así se refieren, en sucesivos títulos y en el Acta griega, a las cuestiones institucionales, libre circulación de mercancías, libre circulación de personas, servicios y capitales, agricultura, relaciones exteriores, cuestiones financieras y disposiciones varias.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUESTA EN APLICACIÓN DEL ACTA

El título I de esta parte del Acta trata la forma en que el funcionamiento de las instituciones, desde el primer día de la adhesión del nuevo Estado o Estados, se adapta a la nueva presencia de éste o éstos.

Se regula el funcionamiento de la Asamblea, del Consejo, del Tribunal de Justicia, Comité Económico y Social, Tribunal de Cuentas, Comité Consultivo CECA, Comité Científico y Técnico y Comité Monetario. La regla general es que las mencionadas instituciones adaptan sus estatutos y reglamentos de régimen interior lo antes posible después de la ampliación y que el mandato de los nuevos miembros, que representan al nuevo Estado, expira al mismo tiempo que el de los miembros que estuvieran en funciones en el momento de la adhesión.

Para el Tribunal de Justicia existe una regla especial que contempla el supuesto de que en el momento de la adhesión hubiera algún caso ante el Tribunal cuyo procedimiento oral hubiera empezado antes de esta fecha. En este caso el Tribunal mantiene la composición y el procedimiento anteriores a la ampliación.

Las instituciones y comités enumerados anteriormente no son los únicos existentes en el ordenamiento jurídico comunitario. El llamado Derecho derivado contiene normas que crean comités, muchos de los cuales, y por razón de su composición, precisan una adaptación en caso de adhesión de un nuevo Estado a las Comunidades para asegurar la representación de éste, sea ésta oficial, del Gobierno, o de sectores sociales representativos.

La técnica utilizada por el Acta en este punto ha sido la de remitir mediante el último artículo de este título que examinamos a dos ane-

xos. En cada uno de ellos se enumeran, respectivamente y en función de la composición de los Comités, aquellos que se renuevan íntegramente en el momento de la adhesión, y aquellos a los que se añaden nuevos miembros cuyo mandato terminará al mismo tiempo que el de los miembros en funciones en el momento en que se produzca la adhesión.

El título II de esta parte se refiere a la aplicabilidad de los actos de las instituciones.

Los actos de las instituciones tienen todos una fecha de entrada en vigor a partir de la cual sus disposiciones son aplicables al conjunto de la Comunidad, salvo que haya en dichos actos una excepción expresa. Además, cuando se trata de directivas y decisiones (arts. 189 TCEE y 161 TCEEA) o recomendaciones y decisiones (art. 14 TCECA), estos actos contienen un plazo, que empieza a contar a partir de su notificación, en el que los Estados miembros deben haber adoptado la legislación nacional adecuada para cumplir con las disposiciones de estas normas comunitarias.

Frente a este problema de plazos, entrada en vigor y adecuación a la norma, en su caso, caben dos alternativas cuando se produce la adhesión de un nuevo Estado.

Por un lado podría adoptarse una regla por la cual se considerara la fecha de adhesión como la de notificación de la norma. Si ésta contiene plazos para que los Estados miembros procedan a tomar medidas para su aplicación, dichos plazos se contarían desde el momento de la adhesión. Si la norma, un reglamento, no contuviera ningún plazo se aplicaría desde la adhesión, o si los tuviera, por ejemplo para la aplicación de alguna disposición particular, el plazo se contaría también desde la adhesión.

Por otro lado podría adoptarse la regla de que el nuevo Estado miembro accediera a los actos de las instituciones como si hubiera sido siempre Estado miembro a efectos de notificación, entrada en vigor, plazos especiales, etc., que es lo que se ha hecho en las dos ampliaciones anteriores de las Comunidades.

Esto significa que el Estado candidato se considera destinatario y habiendo recibido notificación de todos los actos de las instituciones desde el momento de la adhesión. Así, por ejemplo, si los Estados miembros tuvieran para una norma determinada un plazo de tres años para su aplicación, y dicho período ya ha transcurrido, se considera que el mismo período ha transcurrido también para el nuevo Estado, que, por lo tanto, desde la adhesión está en las mismas circunstancias que los demás miembros.

Como se ha dicho, ésta ha sido la solución adoptada en las dos ampliaciones anteriores. Se recoge en este título del Acta, donde, además de exponerse la regla general enunciada, se dice expresamente que el Estado candidato debe proceder a poner en vigor las medidas internas necesarias para conformarse a la legislación comunitaria desde el momento de la adhesión.

También en estos artículos del Acta se contemplan las posibles excepciones a este principio. Se trata de derogaciones temporales que retrasan a un momento posterior a la adhesión la fecha de entrada en vigor de una norma o el final del plazo de que dispone el Estado miembro para cumplirla. Ello se hace mediante la remisión a dos anexos; en uno se enumeran los reglamentos cuya fecha de aplicación al nuevo Estado es diferida a otra que se fija expresamente, y en el otro se hace lo mismo con las directivas y decisiones.

A continuación y en este mismo título se regula la entrada en vigor, en el momento de la adhesión, de aquellos actos de las instituciones que se elaboren antes de la adhesión del nuevo miembro y cuyo objeto sea adaptar otros actos en vigor para hacerlos concordantes con las disposiciones del Acta.

Se regula también la plena eficacia de los textos de los actos de las instituciones adoptados antes de la adhesión y establecidos en la lengua del nuevo Estado miembro, que hacen fe de la misma forma que los textos establecidos en las otras lenguas oficiales a partir de la fecha de la adhesión.

El título III y último de esta parte contiene las disposiciones finales. Se estipula que los anexos y protocolos adjuntos al Acta forman parte integrante de ésta y se regula el envío y depósito de copias de los Tratados.

Por una parte el Gobierno de la República Francesa envía copia al nuevo Estado miembro del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de los Tratados que lo han modificado, y por otra el Gobierno italiano hace lo mismo con los Tratados CEE y CEEA, los Tratados que los han modificado y los Tratados de adhesión que haya habido. Esto se debe a que el Tratado CEE fue firmado en París el 18 de abril de 1951, y los otros dos en Roma, el 25 de marzo de 1957.

En este punto es interesante señalar que al hablar de los Tratados CEE y CEEA, las Actas de Adhesión habidas hasta el momento disponen que el Gobierno italiano enviará las copias certificadas de éstos en las lenguas oficiales de la Comunidad, añadiendo a continuación que el texto de estos Tratados en la lengua del Estado candidato se añade como anexo al Acta; texto, por su parte, que hace fe en las mismas condiciones que los textos redactados en las otras lenguas.

Nada de esto se da en el artículo del Acta referente al Tratado CECA. Tan sólo se dice que el Gobierno francés enviará copia certificada del Tratado al nuevo Estado miembro. Ello se debe a que la versión francesa del Tratado CECA es la única que hace fe.

La versión del Derecho derivado, de los actos de las instituciones, en la lengua del Estado candidato, se regula, como hemos visto anteriormente, en el título II de esta parte del Acta. Es interesante comprobar cómo en el Acta de la primera ampliación se establece el irlandés como lengua en la que los Tratados hacen fe y, sin embargo, no es lengua oficial ni de trabajo, ya que no se menciona como tal en la parte del Acta mencionada en primer lugar. Eso se confirma en el anexo I del

Acta de la primera ampliación, que dispone en el punto XIV.1 la adaptación del Reglamento número 1, de 15 de abril de 1958, sobre las lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones y donde no se menciona el irlandés.

ANEXOS

En las dos Actas de Adhesión existentes, el primer artículo de las «disposiciones finales» de la parte referente a la aplicación del Acta señala que tanto los anexos como los protocolos forman parte integrante de ésta. Se aplican, por tanto, a las disposiciones que contienen los mismos principios y características jurídicas que el resto del articulado.

De forma esquemática los anexos corresponden a las siguientes cuestiones:

ANEXO I

Contiene una referencia expresa a cada uno de los actos de las instituciones que por razón de la adhesión de un nuevo miembro han precisado de algún tipo de adaptación. La correspondiente adaptación figura para cada uno de ellos en el anexo.

Las adaptaciones son de varios tipos y van desde las llamadas adaptaciones lingüísticas, cuando se trata de introducir en una norma un término en el idioma del nuevo Estado que figura junto a los existentes en los idiomas de los demás, a las de tipo numérico, como cuando la norma hace referencia a un número de miembros de un Comité que se ve incrementado por razón de la adhesión de un nuevo miembro. Otras adaptaciones que figuran en este anexo se refieren a la introducción en las normas que lo precisan de reglas o iniciales del nuevo Estado, de número de identificación, organismos oficiales de éste que se insertan junto a los ya existentes de los antiguos miembros, referencias a la moneda nacional, cifras y porcentajes que corresponden al nuevo Estado, cláusulas de la legislación nacional, etc. Se trata, en suma, de recoger todas aquellas normas que forzosamente precisan una adaptación, porque en su articulado no contemplan algún dato del nuevo miembro, mientras que sí lo hacen respecto de los que ya lo eran. Los ejemplos que se han dado son meramente indicativos, ya que son muchos y dispares los tipos de adaptación que precisan las normas de Derecho derivado.

Estas mismas adaptaciones son necesarias en algunos artículos de los Tratados constitutivos. Como se ha dicho anteriormente, en este caso las adaptaciones no se recogen en este anexo, sino que constituyen la parte denominada «adaptaciones de los Tratados», y que figura en el primer gran apartado del Acta de Adhesión.

ANEXO II

Contiene también una lista de normas que precisan algún tipo de adaptación por razón de la adhesión de un nuevo miembro a las Comunidades, pero, a diferencia de lo que sucedía en el anexo I, no se especifica cuál es el texto a introducir en cada una de ellas, sino que simplemente figuran las orientaciones que deberá cumplir la adaptación cuando ésta sea determinada.

El procedimiento para la elaboración de estas adaptaciones se fija en el Acta de Adhesión, en el título II (aplicabilidad de los actos de las instituciones) de la quinta parte del Acta (disposiciones relativas a la puesta en aplicación del Acta), y consiste en que el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión o la Comisión, según que los textos iniciales hayan sido adoptados por una u otra de estas instituciones, establece los textos necesarios a este fin. Los textos así elaborados entran en vigor la fecha de la adhesión. Esto significa que durante el tiempo que media entre la firma del Tratado de Adhesión y la ratificación, el Consejo, o la Comisión en su caso, deben redactar los textos de las normas enumeradas en este anexo II conforme a las orientaciones que en él se dan.

El tipo de adaptaciones cuya orientación sólo se fija es, como en el anexo I, muy variado. Algunas de ellas coinciden con las del anexo I, así las lingüísticas, pero figuran aquí bien porque no ha habido tiempo de proceder a establecer la versión en la lengua del nuevo Estado, bien porque su excesivo volumen hace más práctica la adaptación con una simple referencia a la necesidad de establecer la correspondiente versión en la nueva lengua. En otros casos la norma se incluye en este anexo porque en el momento de la elaboración del Acta no se puede precisar el texto concreto de la adaptación.

Otras disposiciones consisten en indicar que se deberá completar la lista de organismos nacionales que contiene una norma con las correspondientes del nuevo Estado miembro; lo mismo si en vez de organismos se trata de zonas nacionales, categorías y denominaciones de productos, etc.; otras hacen referencia a la situación real en el momento de la adhesión, para en función de ello hacer la adaptación... Como se ve, los tipos de orientaciones que se dan varían mucho, pero lo importante es que toda norma que precise adaptación figure en el Acta, bien con el texto de la adaptación ya definido, anexo I, o bien con la orientación a que deberán someterse el Consejo o la Comisión para precisarla, anexo II.

ANEXOS III Y SIGUIENTES

Contienen listas de productos contemplados en artículos del Acta de Adhesión de la parte referente a las medidas transitorias y sirven para hacer menos voluminosa esta parte y facilitar su manejo. Así listas de productos respecto de los cuales se establecen retriicciones cuantitativas a la importación procedente de los restantes Estados

miembros, listas de productos respecto de los cuales se mantienen restricciones cuantitativas respecto de terceros países, lista de productos respecto de los cuales se mantienen restricciones cuantitativas frente a terceros países por no estar liberalizados a nivel comunitario, y lista de productos sobre los que debe alinear el nuevo Estado los tipos del sistema de preferencias generalizadas.

En las Actas de Adhesión de la primera y segunda ampliación figura asimismo un anexo que contiene una lista de disposiciones de Derecho derivado agrícola respecto de las cuales se fijan plazos especiales de entrada en vigor para el nuevo Estado miembro.

Por lo que respecta a otros sectores de las Comunidades, también se puede encontrar, en ambas Actas de Adhesión, un anexo que recoge aquellas disposiciones comunitarias cuya entrada en vigor se hace con arreglo a determinadas condiciones y plazos.

Podría pensarse que lo lógico hubiera sido incluir estas normas, objeto de un aplazamiento temporal en su aplicación, en la parte del articulado del Acta referente a medidas transitorias, ya que de hecho se contienen en ella medidas como las previstas en este anexo. En realidad lo que sucede es que las Actas de Adhesión elaboradas hasta el momento no han sido muy sistemáticas en el tratamiento de lo que podríamos llamar el régimen transitorio, de forma que no sólo se encuentren reglas de aplicación gradual de normas comunitarias o de aplazamiento de la aplicación de éstas en la parte referente a medidas transitorias, sino que existen reglas al respecto en otras partes, como el anexo que examinamos o el indicado anteriormente para productos agrícolas, en los protocolos, la parte referente a disposiciones relativas a la puesta en aplicación del Acta y en otros anexos que veremos más adelante.

De todas formas existe cierta pretensión de orden en la existencia de esta variedad de emplazamientos para medidas de tipo transitorio. El anexo que comentamos recoge actos de las instituciones que se aplican al nuevo Estado con arreglo a determinadas condiciones que en él se indican. Se trata de disposiciones respecto de las cuales se acuerda que determinados artículos entren en vigor en fechas determinadas o que sólo se aplican a sectores determinados durante cierto período de tiempo.

En otras partes del acta donde se recogen disposiciones de carácter transitorio, el criterio es algo distinto, ya que se trata de meras derogaciones temporales que afectan a la norma en su conjunto. Se trata de dos anexos que responden a sendos reenvíos hechos en la parte referente a la puesta en aplicación del acta y que recogen, respectivamente, la lista de Reglamentos cuya entrada en vigor respecto del nuevo Estado miembro queda aplazada a la fecha que se indica, y la lista de directivas respecto de las cuales se concede al nuevo Estado miembro plazos especiales para llevar a cabo el desarrollo reglamentario o legislativo correspondiente.

Estas son las excepciones a la regla general, según la cual las adaptaciones que el Estado candidato debe realizar en su legislación interna deben llevarse a cabo antes de la adhesión.

Como se ve, existe una diferencia entre ambos anexos que responde al tipo de norma a la que se aplican; en el que se refiere a los reglamentos, lo que se hace es diferir su aplicación a la fecha que para cada uno de ellos se indica, mientras que en el segundo lo que se hace es dar un plazo para adoptar la legislación interna a las directivas y decisiones que se consideran en vigor.

Finalmente existen otros dos anexos que contienen sendas listas de Comités que precisan renovación por razón de la adhesión de un nuevo Estado. Este tipo de adaptación institucional se realiza para las instituciones reguladas en los Tratados en la parte articulada del Acta referente a las adaptaciones de los Tratados. Para los Comités regulados por el Derecho derivado se realiza en estos anexos.

El primero de ellos contiene la lista de Comités que no se renuevan íntegramente, sino que se procede al nombramiento de nuevos miembros, representantes del Estado candidato, que ocupan las plazas que corresponden a éste. En este caso se dispone que el mandato de los nuevos miembros expira al mismo tiempo que el de los antiguos, cualquiera que fuere la duración de este primer mandato.

En el segundo anexo se enumeran aquellos Comités que se renuevan íntegramente con motivo de la Adhesión. Son aquellos en los que por su composición no es posible añadir nuevos miembros que ocupen plazas paralelas a las que ocupan representantes de los demás Estados, ya que no existe este tipo de representación. Se trata de Comités en los que organizaciones sociales, empresariales, profesionales, etc., de ámbito comunitario están representadas. Se produce la renovación íntegra para que estas organizaciones puedan tener presente la existencia de posibles candidatos de la nacionalidad del nuevo Estado miembro.

De la breve descripción de los anexos que se contienen en el Acta de Adhesión se puede concluir que éstos son de contenido vario, pero que responden todos a tres criterios. Por un lado están aquellos anexos que contienen meras listas de disposiciones o de otros datos y que sirven para descargar el texto articulado del Acta, por otro, aquellos que contienen listas de disposiciones que precisan adaptaciones de carácter técnico u orientaciones para realizar ésta y, por fin, otros que contienen listas de disposiciones de las que se predica, o bien un régimen transitorio para su aplicación gradual en el nuevo Estado miembro o bien plazos y fechas para concretar en los que deben entrar en vigor.

PROTOSCOLOS

Como ya se ha comentado, y en virtud de las disposiciones finales del Acta, los protocolos forman parte integrante de ésta.

Existen protocolos en ambas Actas de Adhesión, si bien su número es mucho más elevado en la primera, treinta, que en la segunda, siete. Entre las razones que justifican esta diferencia está el hecho de que en la primera ampliación se trataba de la adhesión de tres Estados, en tanto que en la segunda, sólo de uno.

El objeto y el contenido de estos protocolos no es uniforme y varía. Algunos de ellos contienen medidas transitorias, otros meras adaptaciones, y en algunos casos se dan orientaciones para la elaboración definitiva de adaptaciones o de políticas futuras de la Comunidad.

2. Otros documentos

Se ha hecho referencia en el párrafo introductorio de este epígrafe III a los documentos de adhesión que constituyen el dictamen de la Comisión, las decisiones del Consejo y el Tratado de Adhesión. Estos instrumentos y el Acta examinada se completan con la llamada Acta Final. El Acta Final se firma el mismo día que el Tratado de Adhesión y recoge la conformidad de los Estados miembros, el candidato y el Consejo con los textos de los instrumentos referentes a la ampliación tal como han sido establecidos en la conferencia negociadora, haciéndose una referencia expresa a cada uno de ellos. Igualmente se hace referencia expresa a los textos de los Tratados CEE y CEEA y aquellos que los han modificado en la lengua del nuevo Estado miembro. A continuación figuran una serie de declaraciones comunes sobre puntos de particular interés para todos o alguno de los Estados miembros o candidatos, de contenido y extensión varia. Como ejemplo, las contenidas en el Acta griega tratan sobre la libre circulación de trabajadores, eventuales medidas transitorias que puedan ser necesarias para las relaciones entre Grecia y España y Portugal después de la adhesión de éstos, sobre protocolos a concluir con ciertos países terceros, sobre el monte Athos, sobre el examen común de ayudas nacionales a la agricultura griega concedidas durante el período previo a la Adhesión, etcétera. Caben también declaraciones no comunes hechas sobre puntos concretos de interés que hace alguna de las partes, como la del Reino Unido sobre la definición del término *ressortissants* en el Acta de la primera ampliación.

Finalmente, las Actas Finales habidas en las dos ampliaciones hacen referencia al acuerdo de la Conferencia de Negociación sobre el procedimiento de adopción de ciertas decisiones y otras medidas a adoptar durante el período que precede a la adhesión.

Por razón del tiempo que media entre la firma de los instrumentos de Adhesión y las correspondientes ratificaciones que permitirán la adhesión de pleno derecho del nuevo Estado miembro, existe un período de tiempo durante el cual las Comunidades siguen funcionando y, por lo tanto, produciendo la correspondiente normativa. Esta queda fuera del examen y negociación habidas hasta la firma, pero, en virtud del Acta de Adhesión, se aplica también, desde el primer día de la

adhesión, al nuevo miembro. Era necesario, en consecuencia, establecer un sistema que permitiera al Estado candidato conocer y ser consultado sobre esta normativa, no sujeta a negociación por estar ésta concluida, pero aplicable desde la adhesión.

El sistema consiste en informar al Estado candidato de toda proposición o comunicación de la Comisión al Consejo que pudiera conducir a éste a tomar alguna decisión. Si el Estado candidato lo desea, pide que sea consultado y presenta sus observaciones. Las consultas tienen lugar en un Comité llamado «Comité interinaire», compuesto por representantes de las Comunidades y del Estado candidato. El procedimiento se aplica también cuando se trata de decisiones que pudiera tomar el Estado candidato y que pudieran tener una incidencia sobre los compromisos que resultan de su calidad de futuro miembro de las Comunidades. Como se ve, se trata de un procedimiento que busca salvar, mediante el entendimiento entre las partes, posibles problemas que pudieran surgir de la adopción, por cualquiera de ellas, de medidas que escapan por razones cronológicas a los compromisos resultantes de la negociación.

IV. CONSIDERACION FINAL

La adhesión de un nuevo Estado miembro a las Comunidades se realiza en las condiciones que las partes pactan en la negociación y que se reflejan en el documento que hemos examinado, llamado Acta de Adhesión.

Es frecuente comparar, con la simplificación que ello comporta, el hecho de la adhesión con la entrada en un club. Se aceptan las reglas de éste, pero se pacta la gradualidad de la aplicación de éstas.

Lo que interesa examinar en esta última parte de esta nota es si dentro de este pacto el nuevo miembro accede también a cláusulas que condicionen o indiquen para ciertos temas la línea de comportamiento futuro que la Comunidad ampliada tendrá. Se trata de saber si el Acta de Adhesión se refiere única y exclusivamente a las normas existentes en el momento de la adhesión, o si cabe, con vistas a su aplicación al nuevo miembro, hacer ciertas referencias al futuro que indiquen por dónde y cómo actuará la Comunidad ya ampliada.

El examen de las dos Actas de Adhesión existentes indica que esta hipotética orientación del comportamiento futuro de las Comunidades que podría darse con motivo de una ampliación no se ha realizado.

Algunas disposiciones concretas parecen apuntar a lo expuesto, pero no son más que excepciones. Así el protocolo 22 del Acta de la primera ampliación ofrece a una serie de países independientes de la Commonwealth en el momento de la adhesión, la posibilidad de regular sus relaciones con la Comunidad, ampliada en función de tres alternativas que se contienen en el mencionado protocolo. La Comunidad precisa,

además, cuáles serán las líneas maestras de su comportamiento futuro en la política de asociación, tanto respecto de los países que ya mantenían un vínculo de asociación, como de los posibles nuevos candidatos a este régimen y que hasta ahora regulaban sus relaciones con el Reino Unido en el marco de la Commonwealth. Se trata, por tanto, de una parte del Acta de Adhesión, que determina, en cierta forma, la futura actuación de la Comunidad en el campo citado; con gran precisión en algunos puntos, como cuando enumera a qué países se hace la oferta, con menos en otros, como cuando señala las líneas generales que informarán los futuros tratados de asociación.

Otro ejemplo, en el sentido apuntado, lo constituye el artículo 102 también del Acta de la primera ampliación. En virtud de él el Consejo, en el plazo máximo de seis años después de la adhesión, determinará las condiciones de ejercicio de la pesca para asegurar la protección y conservación de los recursos biológicos marinos y bancos de pesca.

Podría pensarse que estos compromisos cara al futuro, por su vaguedad, carecen de importancia. El Tribunal de Justicia ha utilizado, sin embargo, el artículo 102 citado como base legal, entre otras, para pronunciarse en los casos 3/76, 4/76 y 6/76 (Officer Van Justitie, V Cornelos Kramer, Hendrik van Den Berg, Kramer en Bais & Co.), lo que demuestra que un compromiso de la naturaleza de los descritos marca la línea futura de actuación de la Comunidad que debe ajustarse a ella y eventualmente los derechos y obligaciones de los sujetos del Derecho comunitario. Su incumplimiento podría dar lugar, además a una posible responsabilidad de la Comunidad (art. 215 TCEE).

Los dos ejemplos citados son excepciones a la regla expuesta de que el Acta de Adhesión refleja únicamente la forma en que los nuevos Estados acceden al ordenamiento jurídico comunitario, y cómo tales confirman ésta. Las frecuentes referencias del Acta a futuras actuaciones de las instituciones para adaptar normas vigentes a la nueva situación, con las orientaciones correspondientes, no constituyen excepción al principio mencionado, ya que no marcan el futuro comportamiento de la Comunidad, sino que obedecen a una mera necesidad de adaptar lo ya existente.

