

*Reforma, ampliación y transición: las negociaciones España-CEE entre 1976-1986**

Vanessa Núñez Peñas

*Universidad Complutense de Madrid
vanessa.nupe@gmail.com*

Resumen: Analizar las negociaciones para la adhesión de España a la CEE desde una perspectiva marcadamente nacional, en el sentido de entenderlas como un capítulo casi de exclusivas consecuencias para la transición a la democracia, conlleva el riesgo de desvincularlas con el espacio real al que pertenecen: la historia de la integración europea. En cambio, asumir una nueva perspectiva más abierta a la propia idiosincrasia comunitaria durante los años 1976-1986 permite reubicar este capítulo de la historia reciente en una agenda más amplia y compleja, así como contextualizar y reinterpretar algunos de sus hitos.

Palabras claves: integración europea, España, transición, ampliación, reforma.

Abstract: The analysis of the negotiations for Spain's accession to the EEC from a purely national perspective is normally understood as chapter in the transition to democracy. This, however, runs the risk of disassociating these negotiations from their actual context -- the history of European integration. In contrast, it is helpful to adopt a new perspective closely related to the peculiarities of the EEC from 1976 to 1986. By so doing, it is possible to reposition this chapter of recent history within a broader and more complete framework, and to contextualize and reinterpret some of its accomplishments.

Keywords: European integration, Spain, transition to democracy, enlargement, reform.

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación ref. HAR2017-84957-P.

En la historia de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) parecen haberse dado dos grandes máximas de las que ha resultado muy difícil escapar: por un lado, haberse contemplado como un capítulo casi en su totalidad de índole interna, relacionada de forma directa con una idea de normalización democrática y reconocimiento internacional del proceso de transición, sin demasiadas referencias a las implicaciones de la adhesión de España sobre el propio proceso de integración europea, y por otro, el haberse presentado el lado europeo más como un trasunto del papel de Francia en la negociación que como parte.

La consideración de esa premisa es justo el punto de partida de este artículo, cuyo objetivo no es otro que reformular la pregunta que de manera habitual se ha hecho acerca de lo que supuso la adhesión tanto para el proceso de transición española como la ampliación de la Comunidad Económica Europea para el proceso de integración. Para ello pondremos el foco de atención en la agenda europea sobre las que se desarrollaron las negociaciones y el contexto internacional en el que se insertaron, utilizando como fuentes fundamentales para esta aproximación los documentos primarios disponibles en los archivos diplomáticos internacionales.

Entre la necesidad política y la realidad económica

Si hasta hace poco tiempo la historiografía española se centró sobre todo en el análisis de la adhesión de España a la CEE, atendiendo sobre todo a su significación política para la transición, ello se debió en buena medida a que tanto desde los gabinetes gubernamentales que protagonizaron las negociaciones como desde una buena parte de la sociedad española se interpretó desde el principio a Europa como un aval democrático. El propio Marcelino Oreja lo describía al presentar de forma oficial la solicitud de adhesión en Bruselas en julio de 1977 como unas negociaciones de «consideraciones políticas fundamentales sobre trasfondo económico»¹.

¹ «Viaje a Bruselas del Ministro de Asuntos Exteriores. Presentación cartas de petición ingreso en Comunidades Europeas», 26-28 de julio de 1977, Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores, R2896, expediente 2.

El origen de esta vinculación nacional entre europeísmo y democracia hunde sus raíces más directas en la bipolarización que entre el sentido político y económico de una posible vinculación de España con la CEE se situó en el año 1962 en uno de sus puntos álgidos, pues si en febrero Fernando María Castiella presentaba en nombre de la dictadura una primera carta solicitando «la apertura de negociaciones con objeto de examinar una posible vinculación» con el mercado europeo que garantizara el desarrollo económico y el éxito del Plan de Estabilización puesto en marcha unos años antes², la oposición había comenzado a identificar con claridad el proceso de europeización con democratización y veía con recelo cualquier acercamiento oficial que pudiera implicar la consolidación definitiva a nivel internacional de la dictadura franquista³. En este sentido, el IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Múnich en el mes de junio fue escenario para la definición de una resolución en la que se exigía la democratización de España como condición indispensable para su admisión en la CEE, ya fuera mediante la fórmula de la adhesión o de la asociación.

El encuentro fue tachado de forma peyorativa desde el régimen franquista como *contubernio* y los asistentes que habían viajado desde España y decidieron volver resultaron acosados, detenidos y algunos de ellos desterrados a las islas Canarias⁴. Ante esta represión, la respuesta europea en el corto plazo estuvo plagada de manifestaciones y declaraciones en las que se hablaba de incompatibilidades, pero la posibilidad de una vinculación económica se encontraba sobre la mesa. Lo que al final se produjo con la firma del Acuerdo Comercial Preferencial de 1970, y ello sin que se hubieran produ-

² Julio CRESPO MACLENNAN: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 40-57.

³ Sobre esta identificación véase Antonio MORENO JUSTE: «El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa», *Circunstancia*, 25 (2011). Y sobre el discurso democrático en el proceso de europeización véase Martin CONWAY y Volker DEPKAT: «Towards a European History of the Discourse of Democracy: Discussing Democracy in Western Europe, 1945-1960», en Martin CONWAY y Kiran Klaus PATEL: *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 132-156.

⁴ Fernando ÁLVAREZ DE MIRANDA: *Del «contubernio» al consenso*, Barcelona, Planeta, 1985, y Joaquín SATRÚSTEGUI (dir.): *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Munich»*, Madrid, Tecnos, 2013.

cido grandes cambios en la situación política española⁵. De hecho, si la relación comercial no se definió antes, no fue por las dudas que pudieran tener las instituciones europeas o los países miembros sobre la naturaleza política de la dictadura, sino por la difícil situación europea de los años sesenta tanto por las consecuencias que se derivarían de una ampliación que implicaría una cierta redefinición de un proyecto europeo como por la política europea desplegada por Charles de Gaulle al frente del Gobierno francés.

La única atención que se prestó desde las instituciones europeas a la situación española se produjo a raíz de preguntas planteadas por europarlamentarios en momentos en los que la represión contra grupos de la oposición cobraba una mayor notoriedad internacional, si bien nunca se llegó a poner en cuestión las relaciones establecidas. Solo tras los últimos fusilamientos del franquismo en septiembre de 1975 se tomaron medidas algo más contundentes de manera temporal —como la retirada de embajadores o la suspensión de las negociaciones para la renegociación del Acuerdo de 1970 abiertas tras la primera ampliación de la CEE—, pero la falta de consenso entre los *Nueve* dificultó que se pudiera coordinar una respuesta común como la que desde la Cooperación Política Europea ya entonces se contemplaba⁶. De hecho, solo unas semanas después, la actitud de los países miembros tras la muerte del dictador en noviembre de 1975 fue objeto de crítica en las sesiones del Parlamento Europeo. El 11 de diciembre, por ejemplo, el eurodiputado socialista luxemburgués Dondelinger se hizo eco de cómo las banderas ondearon a media asta en muchas capitales europeas, aunque no se hubieran enviado representantes oficiales a las exequias, y pedía que los países miembros dejaran clara su posición. La respuesta del Consejo no se hizo esperar y consistió en una única frase: «The question raised by the Honourable Member of Parliament is outside the competence of the Council»⁷.

⁵ Julio CRESPO MACLENNAN: *España en Europa, 1945-2000...*, pp. 85-87, y Raimundo BASSOLS: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, p. 45.

⁶ Antonio MORENO JUSTE: «La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea», *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85-107.

⁷ Pregunta número 621/75 formulada por Sr. Dondelinger al Consejo de las Comunidades Europeas el 11 de diciembre de 1975, National Archives, Foreign and Commonwealth Office (en adelante FCO) 30/3016.

En los meses posteriores, las alusiones a la situación abierta en España siguieron siendo escasas en el ámbito de las instituciones comunitarias, y, cuando se realizaron, vinieron sobre todo del Parlamento Europeo; institución que, por cierto, tenía entonces unas competencias muy limitadas. Dentro del Consejo de Ministros, por ejemplo, las únicas referencias se produjeron en el grupo de trabajo de los *Nueve* relativo al Mediterráneo y siempre dentro del marco establecido por el Acuerdo Comercial. Así, en enero de 1976 los representantes de los *Nueve* intercambiaron impresiones sobre sus diferentes posiciones ante la gira europea, prevista para unas semanas después, del ministro de Asuntos Exteriores español José María de Areilza⁸.

Los principales interesados en tratar la cuestión fueron los representantes belga y luxemburgués ante la perspectiva de que se utilizaran las visitas a sus capitales para establecer una nueva aproximación a la CEE. El representante británico reconoció que su Gobierno estaba de acuerdo en alentar el desarrollo democrático en España, pero juzgando las acciones reformistas reales por encima de los discursos de buenas intenciones. Una opinión semejante tenían los embajadores neerlandés y danés, contrarios a cualquier planteamiento favorable a la adhesión si no se daban avances reales en cuestiones como la libertad de expresión o de asociación. Por su parte, el representante de la República Federal Alemana (en adelante RFA) reconoció que desde Bonn se había invitado ya a Areilza porque las relaciones bilaterales nunca habían sido malas entre ambos países, si bien establecía como gran requisito para confiar en una democracia española que se permitiera a Felipe González presentarse a unas elecciones generales como líder del Partido Socialista Obrero Español (en adelante PSOE). No obstante, el representante alemán señalaba que la adhesión a la CEE no era posible a corto plazo, dadas las dificultades que conllevaría para el propio proceso de integración tener que plantear una nueva ampliación tan cerca de la primera. Algo más optimista se mostró el representante francés al declarar que su Gobierno sí apoyaría una futura adhesión de España, siempre y cuando se produjera una evolución política real y se asegurara un perfecto equili-

⁸ A. C. GOODISON: «Spain: Meeting of the Mediterranean Working Group of the Nine», Luxemburgo, 13 de enero de 1976, National Archives, FCO 98/11.

brio en el tempo para evitar tanto los peligros de ir demasiado despacio como los de ir demasiado deprisa. Por último, el embajador luxemburgués añadió que la posibilidad de cerrar en principio la puerta europea no tenía que significar una condena al aislamiento, pues el Gobierno español guardaba muy buenas relaciones con Estados Unidos, los países árabes y América Latina.

Unos días después, y tras la visita de Areilza a Bonn, París y Luxemburgo, desde la Comisión se llamó a la prudencia y a la necesidad de evitar confusiones mediante declaraciones que pudieran hacer pensar a los representantes españoles que la adhesión era una posibilidad a corto o (incluso) medio plazo. Se planteaba también un problema real: la CEE no podía mostrarse más exigente con el nuevo Gobierno español que con la dictadura de Franco⁹. Tras la gira del ministro español, el grupo socialista del Parlamento Europeo presentó varias preguntas sobre las muestras de apoyo que parecían haberse enviado desde algunos países miembros a una posible futura adhesión de España a la CEE y emplazó al Consejo a recordar al Gobierno español los requisitos democráticos *sine qua non* para la adhesión. La respuesta en este caso fue algo más extensa que la recibida en el mes de diciembre anterior, pero se limitaba a señalar que el Consejo no podía pronunciarse al respecto en tanto en cuanto no se había presentado ninguna solicitud de adhesión formal y que no correspondía a la Comunidad interferir en los asuntos internos de un Estado no miembro¹⁰. Era una opinión compartida por la Comisión a juzgar por las declaraciones de su vicepresidente sir Christopher Soames, quien subrayó la importancia de evitar dar la impresión de que desde la Comunidad se quisiera establecer el ritmo de las reformas en la transición española¹¹.

Y es que más allá del papel que pudieran desempeñar algunos países miembros a escala bilateral, o incluso a un nivel más concreto partidos políticos y fundaciones privadas¹², la influencia efectiva que

⁹ «MIPT: Foreign Affairs Council: Preliminary Restricted Session EEC-Spain», 20 de enero de 1976, National Archives, FCO 98/11.

¹⁰ Pregunta número 113/76 formulada por Sr. Langorce al Consejo de las Comunidades Europeas el 26 de enero de 1976, National Archives, FCO 98/13.

¹¹ «Note on the Proceedings of the European Parliament», Bruselas, 20 de febrero de 1970, National Archives, FCO 98/12.

¹² La bibliografía a este respecto es muy extensa, y aunque es muy difícil recoger aquí todas las referencias existentes, son de destacar los trabajos realizados

podía ejercer la CEE en los años setenta era muy reducida, dado el nivel de desarrollo técnico y económico en el que se encontraba. Si la Comunidad pudo ejercer un papel relevante en el proceso de democratización abierto en España en 1975 (así como en los procesos iniciados un poco antes por Grecia y Portugal) fue gracias a una presión indirecta ejercida ante la perspectiva abierta en la opinión pública de que las ayudas europeas favorecerían una mayor estabilidad social, política e incluso económica en el nuevo sistema democrático¹³. Más allá de este calificado ya en los setenta por François Ducloux *poder civil*, lo cierto es que la especificidad de la naturaleza comunitaria impedía que se pudiera ejercer una presión concreta como la desplegada por otros actores internacionales¹⁴.

Pese a los esfuerzos desarrollados desde las instituciones comunitarias en supeditar toda relación al marco del Acuerdo Comercial de 1970, el ritmo que alcanzaron los acontecimientos la segunda mitad del año tras el nombramiento de Adolfo Suárez como nuevo jefe de Gobierno obligó a la CEE a replantearse las prioridades que hasta entonces se habían establecido a corto y medio plazo, pues la posibilidad de que se presentara una solicitud de adhesión como miembro de pleno derecho comenzó a vislumbrarse a más breve plazo¹⁵. El referéndum celebrado el 15 de diciembre sobre la Ley para la Reforma Política no hizo más que confirmar estos pronósticos, obligando a concretar con urgencia nuevos debates sobre las

los últimos años por Juan Carlos Pereira o Encarnación Lemus a nivel general, Walter Bernecker o Antonio Muñoz Sánchez para las relaciones hispano-alemanas, Charles Powell y Rosa Pardo han trabajado el caso estadounidense, Fernando Guirao y Víctor Gavín han comparado la influencia europea con la estadounidense, y Pilar Ortuño es especialista en la influencia ejercida desde los partidos socialistas europeos.

¹³ Geoffrey PRIDHAM: *The Dynamics of Democratization: a Comparative Approach*, Londres, Continuum, 2000, pp. 299-312, y Philippe C. SCHMITTER: «The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies», en Lawrence WHITEHEAD (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 26-54.

¹⁴ Stelios STAVRIDIS: «Why the “Militarising” of the European Union is Strengthening the Concept of a “Civilian power Europe”», *EUI Working Papers*, 17 (2001).

¹⁵ Carta de Mr. Winchester a Mr. Sutherland del 15 de septiembre de 1976, National Archives, FCO 98/17.

consecuencias económicas e institucionales de una nueva ampliación y las reformas necesarias para hacerla frente¹⁶.

Desde ese momento, junto a las declaraciones comunitarias sobre la importancia de llegar a un acuerdo en la renegociación del Acuerdo Comercial con urgencia, toda referencia a una futura adhesión de España quedó estrechamente vinculada a la necesidad de una reforma interna de la Comunidad que hiciera viable una nueva ampliación¹⁷. De una forma más concreta, y tras la solicitud de adhesión presentada por el Gobierno portugués en enero de 1977, los ministros de Asuntos Exteriores de los *Nueve* comenzaron a debatir de manera informal sobre la ampliación en la ciudad británica de Leeds para presentar unas primeras impresiones en el Consejo Europeo celebrado en Roma a finales del mes de marzo, conscientes además de que el Gobierno español presentaría de forma oficial su candidatura tan pronto como se celebraran las primeras elecciones generales con independencia del resultado¹⁸. Un Consejo extraordinario celebrado también en el mismo castillo de Leeds el 20 de mayo sirvió para poner sobre la mesa las posiciones de los *Nueve* de cara a la ampliación: en ningún momento se mostraron contrarios a que tuviera lugar pese a la diferencia en el desarrollo económico de los nuevos candidatos, pero sí se subrayó la necesidad de revisar antes algunos aspectos de la Política Agrícola Común (en adelante PAC) y del funcionamiento de las instituciones para que se llevara en las mejores condiciones posibles¹⁹.

La realidad de estos debates salió desde el principio a la luz y estuvo presente tanto en las reuniones celebradas en julio de 1977, cuando el ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja presentó de manera oficial la solicitud de adhesión en Bruselas, como

¹⁶ Umberto STEFANI: «838ème réunion du Coreper: relations avec l'Espagne», Bruselas, 16 de diciembre de 1976, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 79/1982, dossier 247 (1975-1977).

¹⁷ Emanuelle GAZZO: «The False Quarrel of Enlargement», *Europe: Bulletins Quotidiens*, 2139 (1977).

¹⁸ «European Council Meeting on 25-26 March 1977 in Rome: Presidency Conclusions», 29 de marzo de 1977, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1961-1980.

¹⁹ «Réunion de Leeds Castle», 20 de mayo de 1977, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4142.

en la gira de Adolfo Suárez por las capitales europeas tras los meses de verano. El apoyo a la ampliación fue unánime, pero siempre supeditado a la resolución de problemas internos de la Comunidad. Sin embargo, pese a este planteamiento de las instituciones comunitarias, desde varios sectores se lamentaban de que se diera prioridad a los aspectos políticos de la ampliación sobre la realidad económica. Desde España, por ejemplo, llegaron ciertos toques de atención sobre los costes económicos frente a los factores políticos y psicológicos con los que se estaba presentando la posibilidad de entrar en la CEE²⁰. Unos años más tarde, con las negociaciones ya empezadas, pero lejos de alcanzar un acuerdo y con cruces de declaraciones sobre vetos e impedimentos varios, la propia Comisión europea llegó a plantearse si tras las lamentaciones españolas no se escondía un creciente interés por parte de los industriales del país candidato en retrasar la adhesión para aprovechar al máximo los beneficios de un tratado comercial caduco desde hacía tiempo²¹.

Por otro lado, desde Grecia también se intentó aprovechar la estrecha frontera entre política y economía cuando en abril de 1977 se planteó la necesidad de acelerar las negociaciones para no quedar estancadas aprovechándose de la noción de seguridad en el Mediterráneo, tan importante en el contexto de la Guerra Fría²². Porque otro aspecto que hay que tener en cuenta, y que no debe pasarse por alto, es que, como escenario de fondo de todos los debates sobre la ampliación y la reforma que entonces comenzaban, el conflicto bipolar sacudía las relaciones internacionales y llevaba a Europa a buscar una nueva posición entre los dos bloques.

²⁰ Gabriel FERRÁN: «Las nuevas perspectivas en las relaciones de España con la CEE», 21 de junio de 1976, Centro de Documentación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, carpeta 1016.1.III ESP, expediente 1.

²¹ «Poursuite de la négociation au deuxième semestre 1981», 15 de mayo de 1981, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 147/1991, dossier 18 (1981).

²² Carta de Constantine Karamanlis a James Callaghan sobre las negociaciones de la CEE con Grecia, Atenas, 26 de abril de 1977, National Archives, Prime Minister's Office Files (en adelante PREM) 16/1624.

El papel de la adhesión de España a la CEE en la agenda europea

Para entender el papel que la adhesión de España podía tener en la agenda europea es necesario no perder de vista ciertas cuestiones. Por un lado, aunque el objetivo en estas páginas se reduzca al caso de la adhesión de España, desde Europa se estableció una fuerte relación con la candidatura portuguesa. Es cierto que la negociación de los apartados técnicos solo podía hacerse de manera bilateral con el país solicitante, pero la ampliación al sur se concibió desde el principio como una cuestión global y no dos adhesiones por separado. Incluso la cuestión de Grecia, si bien esta se acabara produciendo unos años antes que la de los dos vecinos meridionales, entraba dentro de los análisis que sobre las consecuencias agrícolas, económicas, institucionales y políticas de una nueva Comunidad de doce miembros comenzaron a realizarse desde las instituciones a mediados de los setenta.

Por otro lado, y para entender las dificultades con las que el equipo negociador español se encontró a partir de julio de 1977, es también necesario señalar que la ampliación era un punto más dentro de una agenda mucho más amplia y compleja en la que las prioridades para instituciones y países miembros eran muy distintas; ya no solo con el país candidato, sino también entre ellos mismos. Si atendemos al contexto en el que se insertaron las negociaciones, los frentes abiertos entonces eran numerosos en Europa: a las transiciones abiertas en la Europa meridional se sumaban la crisis económica internacional tras el embargo árabe de petróleo decretado en 1973, la ya mencionada guerra fría y las consecuencias de la primera ampliación de la CEE en el desarrollo de la integración. Factores todos ellos que afectaban de manera desigual a los nueve países miembros y ante los que las instituciones europeas se definían de distinta manera.

En diciembre de 1976, con motivo del cambio de presidencia en la Comisión Europea, Ortoli hizo referencia en su último discurso al frente de la misma a la falta de avances en la integración, pese a los ambiciosos objetivos marcados en la Cumbre de París de 1974. Uno de los principales factores a los que atribuyó la carencia de éxitos fue la falta de solidaridad con la que Europa había respondido a la difícil situación económica de los

últimos años²³. En su opinión, el lugar que Europa podía ocupar en el mundo dependía de forma directa del nivel de equilibrio que se consiguiera encontrar entre sus regiones. O dicho de otro modo, de su cohesión económica y política. Por ello llamaba a la reflexión sobre la oportunidad que abría la perspectiva de una nueva ampliación de cara a un reforzamiento de las estructuras internas de la Comunidad. Una cuestión que, por otro lado, ya estaba siendo estudiada hacía unos meses por Leo Tindemans, desde la presentación en enero de 1976 de un primer informe sobre la Unión Europea y las discusiones posteriores de cada uno de sus capítulos hasta la presentación definitiva de los resultados en noviembre de 1977 en el Consejo Europeo de La Haya.

Ante este tipo de acciones, los responsables de los países miembros mostraron de diversas maneras cierto recelo ante la asunción de una actitud demasiado activa por parte de la Comisión. Por ejemplo, una delegación de la Comisión viajó a Madrid antes de que acabara el año y los embajadores de los países miembros informaron de inmediato a sus respectivas capitales de la falta de consideración mostrada al no haber sido informados de antemano y desconocer por completo si incluso habían hablado de temas políticos con los representantes españoles²⁴. Las críticas a que la Comisión se pronunciara cada vez más sobre asuntos de política exterior fueron constantes, en especial desde que con la llegada de Roy Jenkins a la presidencia se plantearan nuevas estrategias, objetivos y métodos de trabajo. Un ejemplo más del nuevo papel internacional que la Comisión buscaba fue la reunión en el mes de febrero de 1977 de Jenkins con Breznev para negociar las condiciones de pesca en sus respectivas aguas, pues más allá del contenido económico de la reunión, a pocos se les escapó el significado político que tenía por el reconocimiento mutuo y la posibilidad de abrir nuevas relaciones en el contexto de la *détente*²⁵.

²³ «Discours du Président Ortolí au Parlement européen», Luxemburgo, 15 de diciembre de 1976, Archivo Histórico del Parlamento Europeo, François Xavier Ortolí, intervenciones orales.

²⁴ Alan WHITE: «Visit of the EEC Commission Representatives to Madrid», Madrid, 23 de diciembre de 1976, National Archives, FCO 98/18.

²⁵ «USSR-European Commission Negotiations: An Event», 16 de febrero de 1977, *Agencia Europe*, núm. 2156.

De manera paralela comenzaba a debatirse también la necesidad de definir con claridad el papel del Consejo Europeo, pues desde su puesta en marcha en diciembre de 1974 era una institución interpretada de manera diferente por cada uno de los países miembros. Al no haber quedado establecido por un tratado, su naturaleza se presentaba ambigua en cuanto a sus funciones o al papel que debía desempeñar en el entramado comunitario, hasta tal punto que el propio Giscard d'Estaing, *quasi* inventor del mismo, planteó la necesidad de definirlo de forma institucional para que no cupieran dudas sobre su papel en la integración europea²⁶.

En líneas generales parecía haber un acuerdo en cuanto a la importancia de profundizar el proyecto de integración europea en paralelo a la preparación para una nueva ampliación, pero las diferencias eran mayores cuando se hablaba de dar a la CEE un nuevo sentido político o cuando se recibían las propuestas de una Comisión cada vez más activa fuera del círculo de sus competencias y dispuesta a garantizar un verdadero debate comunitario sobre la mejora estructural de la Comunidad²⁷. Tal era así que Roy Jenkins se mostró contrario a confirmar un calendario en firme de los trabajos que debía realizar la Comisión para preparar los dictámenes sobre las adhesiones de España y Portugal²⁸. El coste económico iba a ser muy superior a la anterior ampliación y los países miembros debían aclarar si estaban de acuerdo tanto en asumirlo como en consolidar y enriquecer la Comunidad mediante la reforma de las instituciones, los métodos de trabajo y los objetivos de integración marcados. La Comisión estaba dispuesta a trabajar y plantear posibles soluciones, pero se pedía al Consejo que concretara su actitud política a este respecto.

²⁶ «Note au sujet du fonctionnement du Conseil européen», París, 3 de marzo de 1977, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4091.

²⁷ «Note au sujet de la réunion informelle des Ministres: Villers-le-Temple, 8-9 octobre 1977», París, 7 de octubre de 1977, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4142.

²⁸ «Déclaration fait par M. Jenkins, président de la Commission des Communautés européennes à l'occasion de la 474^{ème} session du Conseil à Luxembourg les 17-18 octobre 1977», Bruselas, 24 de octubre de 1977, Archivo del Consejo de la Unión Europea, fondo CM5 ADH3: La demande d'adhésion présentée par l'Espagne: généralités.

El resultado fue que, lejos de conseguir una respuesta en firme, se puso en evidencia la división existente y los diferentes objetivos de los *Nueve*²⁹. Países como los Países Bajos y Luxemburgo tomaron buena nota y defendieron ante sus socios comunitarios la idea de que la Comisión superara su papel de coordinadora y se convirtiera en *locomotora* de la integración; Francia e Italia dieron prioridad absoluta a la reestructuración del mercado agrícola, y la RFA se mostró partidaria de asumir las consecuencias financieras de la ampliación siempre y cuando no repercutiera en los precios a los consumidores como podía desprenderse de las posiciones franco-italianas. El Reino Unido, por su parte, se limitó a defender la entrada de los tres candidatos, lo que muchos vieron como un intento de dificultar todo progreso hacia una Europa unida y fuerte dotada con los necesarios medios supranacionales³⁰.

Con la justificación de querer facilitar al Consejo algunas orientaciones sobre la estrategia a asumir de cara a las negociaciones, la Comisión tomó una vez más la iniciativa y decidió elaborar un primer diagnóstico de conjunto sobre los problemas que planteaba la ampliación tanto para los países candidatos como para la propia Comunidad³¹. El documento resultante pasó a conocerse como el *Fresco*, y aunque no estaba previsto en los Tratados y quedaba fuera del contexto formal establecido en los procesos de elaboración de los dictámenes previos, se consideró imprescindible para fortalecer el diálogo interinstitucional y facilitar una posición común. Para su elaboración, la Comisión envió a Lorenzo Natali a una gira por las nueve capitales europeas para conocer en profundidad las distintas opiniones de los países miembros y en todas las entrevistas que mantuvo se pudo apreciar la disyuntiva entre las reacciones políticas positivas y los recelos a las consecuencias prácticas. En un intento de apaciguar las prevenciones nacionales, Natali describió el documento final presentado en abril de 1978 como

²⁹ Despacho número 385 de Emilio Garrigues, Bonn, 18 de octubre de 1977, Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante MAE), leg. R12557.

³⁰ Despachos números 285 y 286 de José Luis Los Arcos, Luxemburgo, 20 de octubre de 1977, Archivo General del MAE, leg. R12557.

³¹ «Les objectifs du rapport intérimaire concernant les réflexions d'ensemble de la Communauté», Bruselas, 14 de diciembre de 1977, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 147/1991, dossier 2.

«una línea de acción ambiciosa y voluntarista para permitir a la Comunidad salir del dilema entre el sí político y el pero económico e institucional»³². Sin embargo, la respuesta de los países miembros fue, una vez más, dispersa: mientras que algunos ministros aceptaban el documento y lo valoraban como clave en la definición de la estrategia a seguir, otros se lamentaban de su falta de concreción y consideraban que no debía ser vinculante³³.

Junto a esta diferencia de opiniones también habría que señalar que la agenda de los encuentros comunitarios fue buena muestra de la complejidad de asuntos que se tenían abiertos, hasta tal punto que en una cumbre franco-alemana celebrada en septiembre de 1978 para preparar sus respectivas y sucesivas presidencias se habló de la necesidad de establecer un orden de prioridades: las elecciones al Parlamento Europeo, la política monetaria, la situación económica y social en Europa, la pesca, la ampliación, la convención de Lomé y otras cuestiones de política exterior³⁴. Por lo que se refería a la ampliación, tras plantear de forma escueta la necesidad de firmar el tratado de adhesión de Grecia en 1979 y abrir ese mismo año las negociaciones con Portugal y España, se señalaban las cuestiones relacionadas con la política agrícola y las instituciones como los principales focos de atención. Es decir, la adhesión de España en concreto no ocupaba ni mucho menos un lugar destacado.

Durante esta misma cumbre el presidente francés Giscard d'Estaing informó ya a su homólogo alemán de su intención de invitar a los socios comunitarios a una nueva reflexión a propósito de las cuestiones institucionales abiertas en la CEE. De hecho, pocos días después proponía en una carta enviada a los miembros del Consejo Europeo la creación de un comité de sabios para evaluar la situación europea y las perspectivas de la ampliación³⁵. La res-

³² Telegrama número 158 de Antonio Fournier, Bruselas, 20 de abril de 1978, Archivo General del MAE, leg. R14584, expediente 2.

³³ «Note au sujet du “fresque” sur l’élargissement», París, 8 de mayo de 1978, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4142.

³⁴ «Sommet franco-allemand d’Aix-La-Chapelle: coordination de priorités pour les présidences allemande et française», 5 de mayo de 1978, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4160.

³⁵ «Texte de la lettre du Président de la République adressée aux membres du Conseil européen», 12 de septiembre de 1978, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4091.

puesta que le envió Anker Jorgensen como presidente de turno del Consejo fue muy positiva, hasta tal punto que decidió introducir la discusión en la agenda de la siguiente «reunión Gymnich», unos encuentros informales de los nueve ministros de Asuntos Exteriores organizados de manera semestral desde 1974 con la intención de intercambiar opiniones sobre el rumbo de la presidencia de turno. Y en efecto, celebrado el encuentro los días 28 y 29 de octubre en el castillo de Renania del Norte-Westfalia, se aprobó la iniciativa y se establecieron los primeros pasos para la designación de los tres sabios y la definición de su mandato. No se pretendía rehacer el Informe Tindemans ni plantear condiciones previas a la ampliación, sino elaborar una reflexión global sobre las adaptaciones de los mecanismos y los procedimientos de las instituciones necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de la Comunidad en conformidad con los Tratados y para progresar hacia una Unión Europea teniendo en cuenta la futura ampliación³⁶. Y tal y como se solicitó en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1978 cuando se designó de forma oficial el comité, el trabajo de este quedó listo a finales de octubre de 1979³⁷.

En el Parlamento Europeo se tenía también plena conciencia de que las dificultades de la segunda ampliación eran diferentes a las de la primera por la situación de crisis económica internacional, la debilidad interna de la Comunidad y el inferior desarrollo de los países candidatos. En las sesiones del comité de asuntos políticos se destacaban también las dificultades que una ampliación de estas características añadía al proceso de unión económica y monetaria, por lo que se pedía dar prioridad al avance y el fortalecimiento general de la Comunidad con cuestiones como la toma de decisiones por mayoría cualificada, para poder asegurar el desarrollo de los tres países candidatos y conseguir los beneficios pertinentes de una nueva Comunidad de doce miembros³⁸.

³⁶ «Conseil Européen: Bruxelles, 4-5 décembre 1978 (SI (78) 1040)», Bruselas, 5 de diciembre de 1978, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1961-1980.

³⁷ El informe elaborado por el Comité de los Tres Sabios sobre el nuevo desarrollo institucional de la Comunidad planteaba otorgar mayores competencias a la Comisión y fortalecer el papel del Parlamento Europeo.

³⁸ «Opinion for the Political Affairs Committee on the Prospects of Enlarge-

Todos estos debates fueron vistos desde España con gran precaución ante el miedo a que frenaran las negociaciones para la adhesión, aunque con algunas diferencias en función de donde saliera la iniciativa: si la elaboración del *Fresco* se vio como una preocupación global por el futuro de la CEE, la propuesta de Giscard para la formación de un comité de tres sabios fue considerada como una iniciativa destinada solo a dar publicidad y protagonismo a la figura del presidente francés³⁹. La delegación española encabezada por el ministro Leopoldo Calvo-Sotelo hizo pública en varias ocasiones su preocupación ante la posibilidad de que pudiera influir de forma negativa en el ritmo de las negociaciones, máxime cuando la presentación del dictamen solicitado por el Consejo a la Comisión en septiembre de 1977 no estaba listo tras un año de trabajo⁴⁰. De hecho, no estuvo terminado hasta noviembre de 1978, de modo que el Consejo no pudo aceptarlo antes del mes de diciembre y la apertura oficial de las negociaciones tuvo que posponerse hasta febrero de 1979.

Una vez más, los factores que influyeron en este calendario fueron múltiples y resulta difícil poder justificarlo solo por la posible oposición de uno o varios países miembros a abrir negociaciones. Para empezar, el Gobierno español no organizó una delegación para que se situara al frente de las conversaciones hasta febrero de 1978, lo que, en consecuencia, retrasó la entrega de los primeros cuestionarios hasta la primera visita del entonces recién nombrado Calvo-Sotelo a Bruselas⁴¹. Por otro lado, este método basado en los cuestionarios era también una novedad para la Comisión, de tal manera que tampoco faltaron los debates internos sobre la organización, la metodología de trabajo o la estrategia de los tiempos⁴².

ment of the Community», 22 de noviembre de 1978, Archivo Histórico del Parlamento Europeo, PE0 AP RP/POLI, 1961 A0-0479/78.

³⁹ Carta número 1484 de Miguel Solano, París, 14 de septiembre de 1978, Archivo General del MAE, leg. R14582, expediente 3.

⁴⁰ Andrés GARRIGO: «Calvo Sotelo discutió la propuesta del presidente francés con Colombo y Natali», *La Vanguardia*, 14 de septiembre de 1978, p. 15.

⁴¹ Nota de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales sobre el Dictamen de la Comisión, Madrid, 20 de diciembre de 1977, Archivo General del MAE, leg. R12558, expediente 3.

⁴² «Strategie Avis Espagne et préparation des négociations avec le Portugal», Bruselas, 19 de junio de 1978, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 147/1991, dossier 127.

Superados estos obstáculos y aceptado el dictamen, la primera fase de las negociaciones para la adhesión consistía en la llamada *vue d'ensemble*: un estudio pormenorizado de cada uno de los apartados en los que se dividía la negociación. Y más allá del acto protocolario que suponía la ceremonia de apertura de conversaciones celebrada en Bruselas el 5 de febrero de 1979, el comienzo efectivo de los trabajos no se produjo hasta la segunda mitad del año. Teniendo en cuenta que la presidencia rotatoria de la Comunidad recaía justo en el Gobierno francés durante el primer semestre de aquel año, el Ejecutivo español no tardó en identificar una maniobra gala destinada a evitar una incidencia directa en su política interior⁴³. Sin embargo, lo cierto es que la agenda comunitaria de esos primeros seis meses del año tampoco permitía otorgar a las negociaciones con España un papel destacado, dado que cumplían sus plazos cuestiones como la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (13 de marzo), la firma del Acta de Adhesión de Grecia (28 de mayo) o las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo (junio). También fueron meses en los que la Comunidad vio intensificada su acción exterior dentro del marco de la Cooperación Política Europea con motivo de la Ronda de Tokio del GATT; la entrada en vigor del acuerdo comercial firmado con China un año antes; la colaboración con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y con la Asociación Internacional de Desarrollo (AID); una nueva Convención de Lomé con los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), y la reactivación del acuerdo de asociación con Turquía⁴⁴.

La política interior de España durante el primer semestre de 1979 tampoco era la propicia para conseguir que las verdaderas negociaciones comenzaran antes del verano: en el plano económico se estaba viviendo una degradación preocupante como consecuencia de los elevados precios de la energía, la inflación, el desequilibrio en la balanza comercial y una política económica caracterizada por la indecisión; las citas electorales a nivel municipal y general

⁴³ «Nota informativa de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales», Madrid, 22 de diciembre de 1978, Archivo General del MAE, leg. R14582.

⁴⁴ *Treizième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1979*, Bruselas, febrero de 1980, pp. 17-25.

de la primavera parecían haber marcado el final del consenso nacional reinante hasta entonces en la transición, y como uno de los grandes desafíos de la democracia, el número de atentados terroristas había aumentado de forma exponencial hasta llegar ese año a las 123 víctimas.

Junto a este contexto general, las negociaciones se encontraron además con una importante dificultad añadida: la delegación española había considerado de forma errónea que el trabajo realizado por la Comisión durante la elaboración del *Fresco* y del dictamen significaba que la fase exploratoria estaba terminada, sin ser conscientes de que las verdaderas negociaciones para la adhesión, comenzando por la *vue d'ensemble*, eran responsabilidad del Consejo y no podían haberse llevado a cabo antes de la aceptación del dictamen y la consecuente apertura oficial de negociaciones. La Comisión era la institución encargada de presentar las propuestas de acuerdo con el acervo comunitario existente, pero las decisiones que al final se adoptaban dependían en última instancia de una negociación intergubernamental en el marco del Consejo. Y este error en el punto de partida, tal y como reconoció en varias ocasiones la diplomacia británica, llevó a una segunda equivocación: pensar que para finales de 1980 las negociaciones podrían estar casi cerradas para que la firma del tratado se produjera en la primavera de 1981 y entraría en vigor el 1 de enero de 1983 a más tardar⁴⁵.

En efecto, la Comisión mostró con frecuencia su malestar por la actitud con la que la delegación española se enfrentaba a la fase de la *vue d'ensemble*, por considerarlo mera excusa de bloqueo mientras que para la Comunidad era de suma importancia⁴⁶. Al mismo tiempo preocupaba que, de forma paralela a este error de concepto, se produjera un creciente pesimismo que pudiera ser aprovechado por todas las partes implicadas para exagerar los problemas de la ampliación y llevar a las negociaciones hacia un rotundo fracaso de terribles consecuencias. También se extendía en el Consejo

⁴⁵ «Note of a Meeting between the Minister and the Spanish Minister for Relations with the EEC», Londres, 18 de julio de 1979, National Archives, FCO 98/431.

⁴⁶ «Situations des négociations avec l'Espagne et le Portugal après les sessions de négociations du 6.6.80 et perspectives du déroulement futur», 16 de junio de 1980, Archivos Históricos de la Comisión Europea, BAC 147/1991, dossier 136 (1980).

la percepción de que las medidas transitorias iban a ser insuficientes para resolver problemas ya innegables y que empeorarían con la ampliación, en especial las cuestiones relacionadas con la PAC, la política común que precisamente más recursos absorbía⁴⁷. En lo que a esto se refiere, y como dificultad añadida, el Gobierno británico venía además solicitando desde el momento de su adhesión un mecanismo corrector por el que pudiera recuperar una parte de los recursos que aportaba a los presupuestos de la Comunidad por considerar injusto el no poder beneficiarse de la partida agrícola en la misma medida que otros países miembros.

La presión de Margaret Thatcher para lograr una solución en este asunto llegó a su extremo en el Consejo de Luxemburgo de abril de 1980 con la amenaza de rechazar los precios agrícolas hasta que no se encontrara una solución definitiva a esta problemática. Dieron entonces comienzo cinco semanas de intensas negociaciones hasta que en un Consejo de Ministros celebrado el 30 de mayo los *Nueve* llegaron a un primer acuerdo por el que se reducía de manera provisional la contribución británica hasta 1981 y se encomendaba a la Comisión el mandato de buscar una solución definitiva en el plazo de un año⁴⁸. Y este llamado *Mandato del 30 de mayo* tuvo una repercusión inmediata en las negociaciones para la ampliación, dado que dentro del Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea (en adelante COREPER) se vio la necesidad de crear un grupo especial con altos funcionarios de los ministerios agrícolas para examinar en concreto la reforma de la PAC antes de llegar a acuerdos en los capítulos agrícolas con los países candidatos⁴⁹.

Entre tanto, mientras que el COREPER tomaba esta decisión, tenía lugar lo que la historiografía española ha definido de manera tradicional como el *giscardazo*: las declaraciones de Giscard d'Estaing ante la Asamblea Permanente de Cámaras de Agricultura de Francia la tarde del 5 de junio de 1980. Más de la mitad de su

⁴⁷ «Projet des négociations d'adhésion de l'Espagne: propositions concernant le secteur agricole», Bruselas, 7 de febrero de 1980, Archivos Históricos de la Comisión Europea, BAC 354/1991, dossier 2.

⁴⁸ Jean DE RUYT: *L'acte unique européen: commentaire*, Bruselas, IEE-ULB, 1987, pp. 26-28.

⁴⁹ «989ème réunion du COREPER», Bruselas, 5-6 de junio de 1980, Archivo del Consejo de la Unión Europea, CM5 ADH3: Traitement par le Conseil et par le COREPER des relations avec l'Espagne en vue de son adhésion.

intervención estuvo dedicada a explicar a las organizaciones agrarias allí presentes la crisis vivida en la Comunidad para el establecimiento de los precios agrícolas de ese año, dedicando la parte final a las reformas por realizar a nivel nacional con el objetivo de hacer más competitivos determinados sectores de la agricultura francesa⁵⁰. La única referencia que hizo a la ampliación de la Comunidad fue la misma que se había venido repitiendo los años anteriores: era necesario profundizar en el proyecto de integración europea antes de emprender una nueva ampliación. Sin embargo, la repercusión mediática que alcanzó provocó todo un revuelo diplomático difícil de apagar, pese a las llamadas a la prudencia que se hacían en especial desde la Comisión para evitar una polémica que consideraban del todo contraproducente⁵¹.

El propio Helmut Schmidt confirmó por carta a la delegación española que nadie había hablado de pausa, pero que «las recientes, muy trabajosas y lentas negociaciones intercomunitarias en torno a la contribución de Gran Bretaña al presupuesto de la CEE han dejado ver la necesidad de adaptaciones estructurales en la Comunidad»⁵². Las semanas posteriores se repitieron declaraciones en esta misma línea a distintos niveles, hasta que Gaston Thorn avisó durante su intervención como presidente de turno del Consejo ante el Parlamento Europeo de la necesidad de desdramatizar una cuestión, la del paralelismo entre ampliación y adaptación interna, que era conocida por todas las partes desde el principio⁵³.

Más allá de las declaraciones y el papel que se le puede haber otorgado desde la historiografía a un supuesto veto o semiveto francés a la adhesión de España, lo cierto es que las negociaciones con-

⁵⁰ «Allocution prononcée par M. Valéry Giscard d'Estaing devant l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture», París, 5 de junio de 1980, Archivo General del MAE, leg. R17896, expediente 1.

⁵¹ Telegramas números 344, 345 y 346 de Raimundo Bassols, Bruselas, 6 de junio de 1980, Archivo Central del Ministerio de la Presidencia, leg. 1944.

⁵² Carta de H. Schmidt a Antonio Founier, 27 de junio de 1980, Centro de Documentación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, carpeta 1016.1.III ESP, expediente 6, Alemania.

⁵³ «Discurso ante el Parlamento Europeo del presidente en ejercicio del Consejo Europeo», 8 de julio de 1980, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 250/1980, dossier 64 (1963-1980).

tinuaron desarrollándose al mismo ritmo que hasta entonces. El único cambio que se produjo a la vuelta del verano a la hora de retomar las negociaciones fue el de la remodelación del equipo gubernamental de Adolfo Suarez con el paso de Calvo-Sotelo al Ministerio de Economía, su sustitución en el Palacio de la Trinidad por Eduardo Punset y la llegada de José Pedro Pérez-Llorca al Ministerio de Asuntos Exteriores. De hecho, algunos creyeron atisbar algunos avances desde el momento en el que Punset empezó a ser visto como un ministro más pragmático y comprensivo con la situación interna de la Comunidad al optar por centrarse en las cuestiones más técnicas de las negociaciones y dejar de lado para más adelante las áreas en las que era necesaria una revisión de la propia política comunitaria⁵⁴.

Otro cambio, en esta ocasión por parte de la Comunidad, se produjo a raíz del golpe de Estado de febrero de 1981: cumpliendo una de las peticiones que desde hacía tiempo se venía haciendo desde Madrid, las instituciones se comprometían a buscar una fórmula para hacer partícipe de algún modo al país candidato en las conversaciones internas abiertas sobre la reforma de la PAC y la Cooperación Política Europea⁵⁵. Sin embargo, más allá de las declaraciones de buena voluntad, tan solo se consiguió que en las sesiones negociadoras a nivel ministerial se informara a la delegación española del estado de las discusiones comunitarias en lo que se refería a la política agrícola y las conclusiones presentadas sobre el *Mandato del 30 de mayo*⁵⁶.

Llegados a este punto, ambas partes coincidieron en el verano de 1981 en la necesidad de tomarse un tiempo para reorganizarse e intentar impulsar las negociaciones. No se habló en ningún caso de

⁵⁴ «Spain's Entry Negotiations: Approach and Timing», Madrid, 10 de octubre de 1980, National Archives, FCO 98/754, y «Entretien entre le secretariat d'état et Punset Casals», París, 13 de octubre de 1980, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1929 INVA/4392.

⁵⁵ «Motion for a resolution on the attempted coup d'état in Spain», 9 de marzo de 1981, Archivo Histórico del Parlamento Europeo, PE1 AP DE/1981 DE19810313-08.

⁵⁶ «8ème session de la Conférence au niveau ministériel (12.07.1981): état d'avancement des travaux», Bruselas, 13 de julio de 1981, Archivo del Consejo de la UE, fondo CM5 ADH3: Etat d'avancement des travaux de la Conférence traité dans le cadre des négociations avec l'Espagne

suspensión o pausa, sino solo de *momentum*⁵⁷. Por parte de la delegación española se comenzaba a contemplar también una nueva estrategia desde la toma de posesión de Raimundo Bassols como secretario de Estado para las Relaciones con la Comunidad Europea, consistente en asumir la iniciativa con propuestas como la de un paquete negociador global en el que se ofrecía de forma reservada la aplicación del IVA desde la adhesión a cambio de un desbloqueo gradual pero efectivo en el sector agrícola y avances inmediatos en unión aduanera y demás capítulos relacionados con este último⁵⁸.

Por último, los meses siguientes comenzaron a verse avances reales. Por un lado, antes de finalizar el año, en el Consejo Europeo de Londres de noviembre de 1981 se hizo por primera vez mención explícita desde 1978 a la adhesión de España y Portugal. Por otro, en las conferencias negociadoras se comenzó a plantear ya la posibilidad de cerrar los primeros capítulos durante el primer trimestre de 1982. El tema de la ampliación parecía entrar en la agenda de prioridades de la Comunidad el mismo año en el que se conmemoraba el veinticinco aniversario de los Tratados de Roma.

Hacia el cierre de los frentes abiertos

Como estaba previsto, en marzo de 1982 se consiguieron cerrar los primeros capítulos y se planteó un ambicioso programa para los meses siguientes. Leo Tindemans ostentaba la presidencia de turno durante el primer semestre y se había propuesto en la presentación de su programa alcanzar compromisos definitivos relativos a la reforma y fortalecimiento interno de la Comunidad, pero también que se abordaran con más intensidad capítulos clave de la ampliación⁵⁹. Las diferencias entre los países miembros sobre la reforma agrícola, las instituciones y la financiación comunitaria seguían pre-

⁵⁷ «Nota de Albrecht sobre la postura española adoptada en la conferencia negociadora a nivel de suplentes del 26 de junio», Bruselas, 29 de junio de 1981, Archivo Histórico de la Comisión Europea, BAC 147/1991, dossier 18 (1981).

⁵⁸ Raimundo BASSOLS: «Planteamiento de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas», 28 de julio de 1981, Archivo General del MAE, leg. R19548, expediente 1, carpeta 60 (E) 77-5.

⁵⁹ «Programme d'action de la présidence belge», Bruselas, 21 de enero de 1982, Archives diplomatiques de La Courneuve, 1930 INVA/4992.

sentés, pero, como gran novedad, la ampliación pasó a convertirse en una baza más en sus negociaciones internas. Lo que hasta entonces había tenido una clara vinculación pero se había mantenido en dos líneas paralelas de negociación pasó en el verano de 1982 a entrelazarse de una manera definitiva, obligando a los países miembros a pasar de las declaraciones de intenciones generales a la toma de responsabilidades concretas.

Iniciativas como el proyecto Genschler-Colombo presentado en el Consejo de noviembre de 1981 como una primera propuesta de un *Acta Europea* con la que pedían un nuevo compromiso de los ya *Diez* para crear una nueva Europa unida más fuerte, más solidaria y con mayores responsabilidades⁶⁰; la comisión creada en el Parlamento Europeo con el nombre de *Club Cocodrilo* bajo la dirección de Altiero Spinelli para la propuesta de un nuevo equilibrio entre las instituciones, el desarrollo de nuevas políticas comunitarias y un reparto de los recursos fiscales entre la Comunidad y los Estados de acuerdo con las obligaciones de la primera⁶¹, o los trabajos de la Comisión para la elaboración de un nuevo inventario sobre la situación en la que se encontraban todos los frentes abiertos desde hacía años, convergieron con claridad durante el segundo semestre de 1982 para desembocar en la primavera siguiente en la *Declaración Solemne de Stuttgart*. No se consiguió llegar a acuerdos definitivos, pero sí se puso en marcha un procedimiento de emergencia que pretendía facilitar la toma de decisiones con un acercamiento progresivo de las posturas⁶².

Por lo que se refiere a la delegación española, la llegada del PSOE al Gobierno tras las elecciones generales de octubre de 1982 no supuso un gran cambio en la estrategia de negociaciones con la Comunidad con respecto a lo que se había venido desarrollando con anterioridad, pero sí se fomentaron nuevos encuentros bilaterales que fueron en especial fructíferos en el momento en el que

⁶⁰ «Projet d'Acte européen», 4 de noviembre de 1981, Archivo General de la Administración, caja 66/3946.

⁶¹ Richard CORBETT: *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2001, pp. 142-172.

⁶² Conseil européen des 17 et 19 juin 1983 à Stuttgart, Bruselas, 20 de junio de 1983, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1981-1987.

avanzaban las reformas internas de la Comunidad. En especial, las relativas a la PAC y a los recursos propios.

El Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984 fue escenario del nivel de convergencia que habían alcanzado ya todos los frentes abiertos en la Comunidad al establecer por primera vez una fecha límite para cerrar las negociaciones de adhesión de España y Portugal (el 30 de septiembre), y, en clara relación con las consecuencias de esta, decidieron que una primera subida del techo del IVA entrara en vigor el 1 de enero de 1986⁶³. El Consejo Europeo de Fontainebleau reunido a finales de junio sirvió para confirmar los avances sobre la reestructuración interna de la Comunidad y la ampliación, así como para tomar nuevas medidas de cara a la reforma institucional y la constitución de una *Europa de los ciudadanos* capaz de responder a las expectativas de los europeos con la creación de dos comités *ad hoc* constituidos por representantes de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros⁶⁴. Finalmente, las negociaciones no pudieron cerrarse en la fecha prevista dada la diferencia de posiciones existente en capítulos como la agricultura, la pesca, asuntos sociales, recursos propios e instituciones, en concreto los que estaban directamente relacionados con las propuestas de reforma comunitaria⁶⁵. Por otro lado, las cuestiones institucionales fueron un tema de gran debate interno durante el año 1984 con importantes propuestas centralizadas finalmente en el comité *ad hoc* constituido en Fontainebleau, dirigido por Dooge y cuyos trabajos finalizaron en marzo de 1985, mismo mes en el que al final se logró poner fin a las negociaciones con España y Portugal.

Quizá un episodio clave que impulsó el cierre definitivo de las negociaciones se produjo fuera de las fronteras comunitarias: la muerte de Chernenko el 10 de marzo y el nombramiento, apenas

⁶³ Conseil européen des 19 et 20 mars 1984 à Bruxelles, Bruselas, 20 de marzo de 1984, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1981-1987.

⁶⁴ Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau, Bruselas, 27 de junio de 1984, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1981-1987.

⁶⁵ «Négociations d'adhésion avec l'Espagne: état des travaux», 26 de octubre de 1984, Archivo del Consejo de la Unión Europea, fondo CM5 ADH3: Etat d'avancement des négociations pour l'adhésion de l'Espagne à la Communauté.

unas horas después, de Gorbachov como su sucesor en el Kremlin, miembro de una nueva generación de la Unión Soviética a simple vista más aperturista y propensa a dar paso a una nueva escena internacional en la que Europa podría desempeñar un nuevo papel. Tras los funerales de Estado, y ante esa perspectiva, se produjo una reunión en los búnkeres de la embajada alemana de Moscú entre Helmut Kohl, Margaret Thatcher, François Mitterrand, Bettino Craxi y Felipe González en la que se habló de la necesidad de cerrar el tema de la ampliación y las fisuras internas de la Comunidad sin más dilaciones para que esta pudiera presentarse de forma definitiva como un nuevo actor internacional fuerte a tener en cuenta entre los dos bloques de la Guerra Fría⁶⁶.

Dos semanas después, tras intensas sesiones negociadoras, se conseguía cerrar en Bruselas la ampliación en la madrugada del 28 al 29 de marzo⁶⁷, y solo unas horas después daba comienzo el Consejo Europeo de Bruselas durante el cual los Diez llegaron a un acuerdo para lanzar los Productos Integrados Mediterráneos (PIM) a favor de las regiones meridionales de la Comunidad, se intercambiaron opiniones sobre los trabajos de los comités Adonino (sobre la *Europa de los Ciudadanos*) y Dooge (sobre la reforma institucional), y se establecieron los pasos concretos a seguir para la reforma definitiva de los tratados de la CEE mediante la convocatoria de una conferencia intergubernamental en la que se invitaba a la Comisión, al Parlamento Europeo y a representantes de los dos futuros países miembros⁶⁸. La convocatoria oficial de la misma se produjo en el posterior Consejo Europeo de Milán celebrado en el mes de junio, apenas firmados los Tratados de Adhesión de Portugal y España, y sus trabajos se prolongaron hasta las primeas semanas de 1986, cuando el texto definitivo de la que se llamaría *Acta Única Europea* fue ratificada por los ya doce países miembros.

⁶⁶ Entrevista de la autora con Carlos Westendorp, Madrid, 1 de febrero de 2011, y con Manuel Marín, Madrid, 30 de mayo de 2011.

⁶⁷ Fernando MORÁN: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza&Janés, 1990, pp. 450-452.

⁶⁸ Conseil européen des 29 et 30 mars 1985 à Bruxelles, Bruselas, 1 de abril de 1985, Archivo Histórico de la Comisión Europea, Summits and European Councils, 1981-1987.

Consideraciones finales

La relación establecida entre la CEE y la España de la Transición está profundamente marcada por las aspiraciones de adhesión como miembro de pleno derecho, pero las negociaciones por las que debía alcanzarse este objetivo último no pueden verse como un proceso aislado sin más vínculos que el establecido entre el país candidato y la Comunidad. En primer lugar, porque la mesa de negociación era mucho más amplia y compleja que un espacio solo de ida y vuelta de proposiciones. Sirva como un primer ejemplo en este sentido la difusa distinción entre el espacio de lo común y de lo comunitario que puede extraerse del relato de las páginas anteriores, y en especial en relación con las acciones a asumir desde Europa ante la situación política española. Y en segundo lugar, y en estrecha relación con esta situación, mientras que una de las partes se encontraba en pleno proceso de transición desde un sistema dictatorial a una democracia, con los profundos cambios de definición y organización que ello suponía, la otra parte consistía en un experimento único de integración a la que la realidad en la que se insertaba le obligaba a redefinirse de manera constante y buscar nuevas soluciones a los problemas que continuamente le surgían. Además, como dificultad añadida, la Comunidad contaba ya con un extenso organigrama que no cesaba de cambiar y en el que las competencias de cada una de las ramas no solo no estaban claras para terceras partes, sino que tampoco parecía existir un consenso a nivel interno sobre las mismas.

Los debates entre posiciones intergubernamentales y supranacionales en el seno de la Comunidad han sido y son una constante en la historia de la integración europea. En el momento en el que se llevaron a cabo las negociaciones para la adhesión de España estaban además en un momento álgido, dada la perspectiva de una reforma institucional que pudiera implicar una nueva reorganización y un nuevo reparto de poderes. Estos debates no influían solo de manera directa en la toma de decisiones, sino que tenían también implicaciones directas en otros capítulos como la financiación o la consolidación de políticas comunes como la agrícola, la pesquera o la incipiente Cooperación Política Europea, y por supuesto, en capítulos concretos de las negociaciones para la ampliación que te-

nían como objetivo definir la futura participación del país candidato en dichos apartados de la integración europea.

La solicitud española de acceder a la Comunidad y las negociaciones posteriores fueron bien recibidas en Europa en tanto en cuanto suponían un avance en el proceso de integración europea y ayudaban a consolidar la estabilidad de un país europeo. Ello no evitó, sin embargo, que se tratase solo de uno de los muchos objetivos que había sobre la mesa de las instituciones y de los países miembros. Por ese motivo cada una de las partes involucradas a diferentes escalas trató de sacar provecho de alguna manera de la situación abierta creando una amalgama de intereses que cada vez se fue entrelazando más. Y así como la sinergia entre los muchos frentes abiertos frenó la consecución de acuerdos durante cerca de una década, llegado el momento oportuno acabó por convertirse en la baza negociadora que se necesitaba para cerrar todas las discusiones abiertas sobre reformas internas y ampliación en el plazo de unos pocos meses.

