

# LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURIDICOS PLANTEADOS DURANTE E INMEDIATAMENTE DESPUES DEL PERIODO PROVISIONAL DE LA ADHESION DE GRECIA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

por Xénophon A. YATAGANAS (\*) (\*\*)

## SUMARIO

OBSERVACIONES PRELIMINARES.—1. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.—2. EL PROCEDIMIENTO DE INFORMACION Y CONSULTA.—3. LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO. a) El marco constitucional. b) El marco legislativo. c) Los dictámenes del Consejo de Estado.—4. LOS PROBLEMAS PARTICULARES. a) La traducción del derecho comunitario. b) Las deficiencias de la operación de adaptación. c) La aplicación de la política agrícola común. d) Los protocolos de adaptación de los acuerdos externos. e) La redacción de los instrumentos de adhesión.—CONCLUSIONES.

## OBSERVACIONES PRELIMINARES

Se entiende por período provisional, el período que se extiende desde la firma del Tratado de adhesión hasta su puesta en vigor efectiva. En el caso de Grecia, el período provisional fue de diecinueve meses, entre el 28 de mayo de 1979, día de la firma en Atenas del acta relativa a la adhesión de la República Helénica a las Comunidades Europeas, y el 1.º de enero de 1981, fecha de la entrada en vigor de las susodichas actas (1). En el momento de redactarse estas líneas, pues (enero-febrero de 1982), sólo ha transcurrido un año desde que son aplicables en Grecia las disposiciones de las actas de adhesión. Este período de treinta meses en total no es suficiente para extraer conclusiones definitivas sobre la receptividad del ordenamiento jurídico griego con respecto al derecho comunitario, ni para hacer el balance de todos los problemas planteados por el trabajo de adaptación legislativa; todavía menos para establecer un repertorio de las soluciones. A pesar de ello, estos treinta meses son significativos para establecer una lista provisional de ciertos problemas jurídicos planteados en la perspectiva

(\*) Abogado. Miembro del Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas. Las opiniones expresadas en este texto sólo vinculan a su autor.

(\*\*) Traducido por Montserrat Fdez. de Loaysa.

(1) Artículo 2 del tratado de adhesión de Grecia, v. JO, L 291 de 19-11-1979, pp. 12.

de la adhesión, más aún cuando los medios afectados (administración, juristas y agentes económicos) han sentido la pertenencia a las Comunidades como un desafío que había que aceptar.

La exposición se repartirá en cuatro unidades: en un primer momento, se tratará de describir el **esquema institucional interno** en el marco del cual se ha desarrollado toda la operación de adaptación del ordenamiento jurídico griego a las exigencias del acervo comunitario. Se tratará, sobre todo, de reparto de competencias, un tema muy controvertido ya, pero que corre el riesgo de verse trastocado, una vez más, después del reciente cambio gubernamental en Grecia.

En segundo lugar, se expondrá el mecanismo del **procedimiento de información y consulta** de las autoridades griegas por parte de las instancias comunitarias a lo largo del periodo provisional. Se establecerá también el balance definitivo, dado que dicho procedimiento ha dejado de ser aplicable desde el 1.º de enero de 1981.

A continuación se pasará a la parte más sustanciosa que afecta a los problemas importantes planteados por el **trabajo de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario**, y que se han puesto de manifiesto, la mayor parte, al examinar el Consejo de Estado los primeros decretos de carácter legislativo con él relacionados.

Se terminará por pasar revista a ciertos **problemas específicos** planteados durante el periodo provisional, de los que un buen número podrían haberse evitado si se hubieran llevado más atentamente los trabajos preparatorios.

Pues lo que es importante señalar a modo de introducción, es el impacto del estilo de las negociaciones de adhesión, que ha determinado —en cierta medida— la calidad de los textos del acta de adhesión y, consecuentemente, la cantidad y la amplitud de los problemas planteados durante el periodo provisional y los primeros meses siguientes a la fecha de la adhesión. En efecto, hoy se acepta unánimemente que el gobierno anterior, en general, y Caramanlis mismo, en particular, adoptaron una actitud más bien **política que técnica** respecto a las negociaciones, sobre todo a partir de 1977. Esta opción estratégica pretendía acelerar el ritmo de las negociaciones y hacer frente al peligro de la «globalización», pero al mismo tiempo repercutía sobre las condiciones de adhesión que, tanto en el fondo como en la formulación, se encuentran netamente más atrás de lo que legítimamente Grecia podía esperar llevando una negociación más cerrada (2). Muchos de los problemas examinados aquí tienen sus raíces en esta primacía consentida a la rapidez de la conclusión del tratado más que a la calidad de sus disposiciones (3).

(2) V. N. Scandamis: «Las negociaciones de adhesión de Grecia» en A. MITSOS y otros. La adhesión a las Comunidades Europeas, Thessaloniki, 1981, pp. 17-54, y, en particular, pp. 28-41 (en griego).

(3) La posición de Caramanlis para la «politización» de las negociaciones de adhesión quizás estaba históricamente justificada: nuestro objetivo es no proceder aquí a juicios de valor. En cambio, es importante señalar esta causa mayor de las insuficiencias sustanciales y técnicas del tratado de adhesión. Tanto más cuanto que nos tememos que España corre el riesgo de encontrarse en la misma coyuntura: en efecto, después de un primer momento en el que los negociadores españoles declaraban que estaban mucho más preocupados por el contenido de las disposiciones de fondo que

Se tendrá ocasión de comprobar varias veces esta realidad.

Se terminará, en fin, con algunas consideraciones en lo que se refiere al cambio político en Grecia y las probables repercusiones que podría tener en cuanto a las modalidades jurídicas de la adhesión (4).

## 1. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Dada la extensión y la tecnicidad de las materias tratadas por el acta de adhesión, los países candidatos deben llevar a cabo un importante esfuerzo administrativo. Este esfuerzo abarca una serie de tareas extremadamente diversificadas y complejas, tales como la organización de los servicios, su coordinación, la formación de un personal cualificado, la elaboración y la representación de las posiciones políticas nacionales en los órganos comunitarios y la delimitación de las respectivas competencias de las autoridades nacionales implicadas (5).

Es verdad que Grecia se beneficiaba en este sentido de una experiencia adquirida con la aplicación del acuerdo de asociación con las Comunidades (6). Pero, malograda esta experiencia a causa de la «congelación» (7) de dicho acuerdo como consecuencia de la llegada del régimen militar (1967-1974), ha debido comen-zarse de nuevo el esfuerzo inmediatamente después de la solicitud oficial de adhesión formulada el 12 de junio de 1975 (8).

Este esfuerzo viene ilustrado por tres leyes consecutivas (445/1976, 992/1979 y 1104/80). A través de dichos textos, resulta evidente la preocupación del gobierno griego por asegurar la mejor preparación posible de la administración nacional para conducir las negociaciones de adhesión (445/1976), asumir las tareas específicas del período provisional (992/1979) y hacer frente, por último, al cumplimiento de los deberes y la reivindicación de los derechos que se desprenden de la entrada en vigor del tratado de adhesión (1104/80). No se trata aquí de analizar las modalidades prácticas previstas por dicha legislación, sino de insistir sobre el reparto de las competencias ministeriales que en ellas se perfila, cuya disposición ha planteado algunos problemas de interpretación jurídica. En efecto, es significativo observar que los tres textos legislativos restablecen un cierto

---

por los plazos, se comprueba hoy un giro bastante claro de la situación, sobre todo después de la deterioración del clima político en el interior del país.

(4) El 18 de octubre de 1981 el Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK) de A. Papandreu ha ganado las elecciones legislativas, asegurándose al mismo tiempo una mayoría socialista homogénea en el Parlamento griego (172 escaños sobre un total de 300).

(5) V. X. Yataganas: «La participación de Grecia en los órganos principales de las Comunidades Europeas», en RIE, vol. 8, núm. 3, sept.-dic., pp. 723-749.

(6) Acuerdo concluido sobre la base del artículo 238 CEE, firmado en Atenas el 9 de julio de 1961 y que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1962.

(7) V. referente a esto Van Coufoudakis: «The European Economic Community and the 'freezing' of the Greek association», en *Journal of Common Market Studies*, vol. XVI, núm. 2, diciembre 1977.

(8) Para una idea de conjunto de la función pública en Grecia, v. D. DIAKIDIS: «La administración pública griega cara a la Comunidad Europea», en *Theasaurus Acroasium* del Instituto de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salónica, vol. VIII, 1980 (La ponencia de Diakidis ha sido presentada en la 5.ª sesión de septiembre de 1977).

**dualismo** en la cúspide de las autoridades competentes en los asuntos europeos; por una parte, el Ministerio de Coordinación (Superministerio en materia económica) y por la otra, el Ministerio de Asuntos Exteriores, se han visto repartir la responsabilidad de la representación del país en las Comunidades, estando el segundo tradicionalmente encargado de las relaciones oficiales con las organizaciones internacionales y el primero —más tecnocrático— de la elaboración de las proposiciones materiales de la Delegación Helénica. Esta **autoridad bicéfala**, muy perceptible entre las líneas de la ley 445/1976, retrocede gradualmente en las disposiciones de las leyes 992/1979 y 1104/80, que consagran la supremacía del Ministerio de Asuntos Exteriores, consolidando su posición de autoridad responsable en última instancia de la línea general que debe seguirse. Esta tendencia parece venir reforzada desde el 1.º de enero de 1981 con el nombramiento en Bruselas como Comisario y Director General griegos de G. Contogeorgis y A. Andreopoulos, hasta ahora, respectivamente, Ministro sin cartera encargado de las relaciones con las Comunidades Europeas y Director General del Servicio especializado en asuntos comunitarios en el Ministerio de la Coordinación. Esta misma tendencia de consolidación del papel preponderante del Ministerio de Asuntos Exteriores parece confirmarse también después del cambio político del 18 de octubre de 1981; en efecto, la muy reciente creación de una Secretaría de Estado para los asuntos europeos en dicho Ministerio ilustra bien las intenciones de la nueva administración socialista (9).

No obstante, la persistencia —sobre todo durante el período provisional— de las **tres competencias ministeriales concurrentes** (Ministro sin cartera en el Ministerio de la Coordinación, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerios competentes para las materias específicas) ha planteado el problema de la refrendata de los decretos de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario y a las disposiciones del acta de adhesión. En esta situación de conflicto de competencias se plantea el problema de interpretación del artículo 2 de la ley 945/1979, que ratifica los tratados y el acta de adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas (10), que habla de decretos presidenciales promulgados a propuesta de los Ministros competentes. Se debe entender como **Ministros competentes**, aquéllos que están al frente de los servicios o de las personas jurídicas de derecho público, de cuya esfera de responsabilidad depende, según la legislación vigente, el objeto de la normativa de que se trata. La competencia, pues, del Ministro más particularmente afectado es segura (de la Agricultura, por ejemplo, si se trata de adaptación de la legislación agrícola). Sin embargo, podríamos preguntarnos si dicha competencia debe ir siempre de común acuerdo con la del Ministro sin cartera, encargado de los asuntos europeos. Este último, en efecto, está encargado —según los términos de la ley 445/1976— «de todos los asuntos que dependen de las relaciones de Grecia con las Comunidades Europeas... para la aplicación de los acuerdos y tratados concluidos con dichas Comunidades y para la adaptación de la economía y la administración griegas al régimen comuni-

(9) V. también en las conclusiones.

(10) *Diario del Gobierno de la República Helénica*, 1.ª parte, núm. 170 de 27 de julio de 1979.

tario» (11). Así, el Relator del Consejo de Estado **Ch. Yeraris**, ha estimado en su ponencia introductoria ante la Alta Jurisdicción, que todos los decretos de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario, deben ir **firmados también** por el Ministro sin cartera encargado de los asuntos europeos (12). La nueva ley 1104/80 no ha hecho vacilar la posición del ponente, a pesar de la disminución del impacto del Ministerio de Coordinación frente al Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de competencias comunitarias. La tesis del ponente ha sido seguida por la Sección administrativa del Consejo de Estado que con ocasión del control previo de legalidad (13) de los mencionados decretos de adaptación, se ha pronunciado —repetidas veces— por la **competencia paralela** del Ministerio sectorial con el Ministerio de la Coordinación (4). El Consejo de Estado ha estimado también que después de la partida de Contogeorgis y al no haber atribuido sus competencias a otro Ministro distinto, el derecho de co-firma de los decretos de adaptación debería corresponder al Ministro de la Coordinación mismo, según los términos de la ley inicial 445/76 (15).

La situación no es la misma después de la llegada del gobierno socialista y, sobre todo, después del nombramiento de un nuevo Secretario de Estado en Asuntos Exteriores, más particularmente encargado de las relaciones con las Comunidades Europeas, al que deben corresponder normalmente ahora todas las competencias del antiguo Ministro sin cartera del Ministerio de la Coordinación, teniendo en cuenta también que este último Ministerio deberá fusionarse con otros en un nuevo Ministerio de Economía Nacional. Se sabrá el desenlace de esta larga disputa de competencias entre Ministerios competidores después de la votación de la nueva ley sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros que siempre es inminente pero que todavía no está disponible, y que, sin duda, va a clarificar la situación, al menos en los cuatro años del gobierno Papandreu. Entretanto, se puede afirmar que la incertidumbre descrita anteriormente ha perjudicado mucho tanto al buen desarrollo de las negociaciones de adhesión como a la coherencia de la presencia griega en las instituciones europeas durante el período provisional y durante los primeros meses que han seguido a la adhesión efectiva del país.

---

(11) Artículo 2, apartado 2, punto b), en relación con la decisión 565/29-11-1977 del Primer Ministro. Esta situación no era puesta en tela de juicio por la ley 992/1979, sino, por el contrario, reafirmada por la nueva decisión del Primer Ministro 1575/25-7-1979.

(12) V. *Revue des Communautés Européennes*, vol. I, núm. 1, 1980, pp. 167-169 (en griego con un resumen en francés).

(13) V. más adelante, en 3.

(14) V. Dictámenes núms. 65, 66, 67, 196, 197, 312 y 458/81.

(15) V. Dictamen, núm. 556/81.

## 2. EL PROCEDIMIENTO DE INFORMACION Y DE CONSULTA

Se trata de un procedimiento instaurado por el texto mismo del acta de adhesión, «con el fin de asegurar la información adecuada de la República Helénica». Con este fin, «se pondrá en conocimiento de Grecia cualquier propuesta o comunicación de la Comisión que pueda conducir a decisiones del Consejo» (16).

Las modalidades de desarrollo del procedimiento están incluidos en el Título I, y pueden resumirse como sigue:

- a) Las consultas tendrán lugar previa **petición motivada** de Grecia (apartado 2).
- b) Solamente las decisiones de fondo podrán ser objeto de consultas, quedando excluidas generalmente las decisiones de gestión (apartado 3).
- c) Las consultas tendrán lugar en el seno de un **comité provisional** compuesto por miembros del COREPER como representantes de la Comunidad, por representantes de Grecia y de la Comisión. La secretaria del comité estará atendida por la de la conferencia de las negociaciones prorrogada a tal efecto (apartados 4, 5 y 6).
- d) Las consultas se producirán normalmente desde el momento en que los trabajos en el seno de las instituciones comunitarias hayan alcanzado un estadio avanzado que permita prever razonablemente el paso a la decisión del Consejo (apartado 7).
- e) Si después de las consultas subsisten serias divergencias, podrá tratarse el tema a nivel ministerial a petición de Grecia (apartado 8).
- f) El mismo procedimiento se aplicará a cualquier decisión que haya de tomar Grecia y pueda incidir sobre sus compromisos como futuro miembro de las Comunidades (apartado 9).

El procedimiento de información y de consulta prevé, por otra parte, modalidades para la adhesión de Grecia a los convenios comunitarios del artículo 220 CEE (título II), modalidades también para la adaptación de los acuerdos externos de las Comunidades a continuación de la adhesión de Grecia (título III) y consultas específicas para el ajuste del régimen de la libre circulación de capitales (título IV) (17).

Por último, prevé ciertas modalidades relativas a los intercambios de conocimientos en el marco del Tratado CECA (título V) y dispone la responsabilidad de publicación del derecho comunitario en lengua griega (título VI) (18).

El procedimiento descrito anteriormente constituye en cierta forma un **mecanismo de rodaje** para la inserción del país adherente en el proceso de toma de decisiones comunitarias. Es bastante **flexible** (como así lo atestiguan nociones como «generalmente» o «normalmente») e implica derechos y obligaciones mutuas.

(16) V. JO, L 291 de 19-11-1979, pp. 190-191.

(17) V. más adelante, en 4.

(18) V. igualmente más adelante, en 4.

Es importante destacar enseguida que la iniciativa para poner en marcha el procedimiento corresponde al país adherente, lo que implica el examen previo y minucioso de todos los expedientes y la capacidad para determinar entre todas las cuestiones cuáles pueden afectar a los intereses nacionales, dado que la solicitud para comenzar el procedimiento debe ser motivada.

Cabe preguntarse sobre este punto si los **plazos asignados** son suficientes: en efecto, se deduce de una lectura combinada de los apartados 1 y 7, que las propuestas de la Comisión únicamente se comunican a la Delegación permanente de Grecia después de haber sido transmitidas al Consejo y que las consultas sólo pueden producirse después de alcanzarse orientaciones comunes de los Estados miembros en el seno del Consejo. En cuanto a la fijación de las modalidades de la consulta, se sabe por documentos internos que debe realizarse en los siete días laborables siguientes al día de la comunicación, por la Secretaría General del Consejo, de las orientaciones comunes y de los documentos correspondientes. Hay que hacer notar también que dicho plazo podría acortarse en caso de urgencia apreciada como tal por el COREPER, que sigue siendo asimismo totalmente libre para considerar la posible representación de una solicitud de consultas y para fijar sus modalidades (19).

Es preciso reconocer que las modalidades de este procedimiento de información y de consulta son exactamente las mismas que las que se establecieron en la primera ampliación (1972) (20), pero que es mucho más difícil acomodarse a plazos idénticos en una Comunidad más numerosa en su composición y más complicada en su funcionamiento.

Sin embargo, es cierto que se puede matizar este juicio por la comprobación de la **flexibilidad efectiva** y de la **flexión progresiva** del procedimiento en su ejecución. En efecto, la Comisión ha decidido que, bajo la autoridad del miembro competente, cada uno de sus servicios debería organizar los contactos que considerara apropiados con el país adherente durante la elaboración de los principales proyectos de propuestas que someterá al Consejo. Lo mismo se ha previsto para las decisiones de la Comisión que pueden afectar al país adherente como futuro miembro de las Comunidades (21). Con la misma óptica se ha adoptado también el principio de la **participación de observadores** de Grecia en los trabajos de los distintos comités y grupos de expertos tanto de la Comisión como del Consejo (22). Es así como, a pesar del texto formal del procedimiento examinado, Grecia se ve asociada en casi todos los estadios de elaboración de las decisiones comunitarias y puede hacer valer con utilidad sus intereses. Este dispositivo paralelo se completa con un **procedimiento especial** que se produce entre el

(19) Estas indicaciones aparecieron en un documento de la Secretaría General del Consejo fechado el 5 de junio de 1979.

(20) V. PUISSOCHET, J. P.: «La ampliación de las Comunidades Europeas», **Editions Techniques et Economiques**, París, 1974, pp. 525-528.

(21) Estas indicaciones aparecieron en un documento de la Secretaría General de la Comisión fechado el 26 de julio de 1979.

(22) Cfr. YATAGANAS, X.: **Op. cit.**, pp. 730-732, y, sobre todo, el anexo II que recoge la lista de todos los grupos o comités a los que han estado asociados observadores griegos desde el período provisional.

depósito oficial de una propuesta de la Comisión y la elaboración de una «orientación común» por los nueve en el Consejo: los servicios de la Comisión se prestan a todos los contactos que sean útiles con el país adherente con el fin de apreciar los posibles problemas que podrían plantearle las propuestas sometidas al Consejo. Con ayuda de los elementos recogidos en dichos contactos, la Comisión podría enmendar o complementar su propuesta si fuera necesario. A pesar de ello, es preciso que dichos contactos se desarrollen en condiciones satisfactorias para que no afecten al pleno ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión (23).

Para completar la imagen de extensión de las modalidades de este procedimiento de información y de consulta, hay que añadir que se han previsto disposiciones especiales para asociar a Grecia a los trabajos de los Representantes de los Estados miembros en los terceros países y ante las Organizaciones Internacionales (24).

La flexibilidad inicial del procedimiento en su conjunto y las rectificaciones incluidas al establecer sus modalidades de aplicación, han contribuido muy netamente a matizar las reservas que podrían mencionarse a propósito de su forma gramatical bastante restrictiva. Este estado de cosas se ha consolidado e impulsado todavía más allá por el funcionamiento del procedimiento durante 18 meses, que con provecho ha redondeado los ángulos todavía persistentes: por ejemplo, las comunicaciones y las propuestas de la Comisión se transmitían a las autoridades griegas, al mismo tiempo que al Consejo, a pesar de las disposiciones del apartado 1 del texto del procedimiento, y el plazo de siete días podía llegar hasta nueve días laborables a petición de la Delegación Helénica (25). Se llegó, incluso, durante las últimas semanas, a reunir Consejos de Diez por adelantado, para solucionar ciertos problemas agrícolas (26).

Así es como el procedimiento de información y de consulta ha **funcionado bien** generalmente durante el período provisional de la adhesión de Grecia, lo que ha permitido al país preservar sus intereses como futuro miembro de las Comunidades y preparar sus servicios para la tarea particularmente complicada de participar en un mecanismo institucional que presenta a menudo el aspecto de un laberinto difícilmente penetrable.

No obstante, se está haciendo ahora el **balance de los límites del sistema**, en relación, sin duda, con las insuficiencias del aparato administrativo de Grecia: por no citar más que un ejemplo significativo, tomemos el caso de la decisión de la Comisión sobre la imposición de cuotas de producción a las siderurgias europeas, según el artículo 58 (crisis manifiesta) del Tratado CECA. Esta decisión, que ha sido elaborada y adoptada en el curso de los años 1979-80, es decir, du-

---

(23) Datos de la Secretaría General de la Comisión, incluidos en un documento del 26 de julio de 1979.

(24) Datos comunicados por la Secretaría General de la Comisión en el anexo I de un documento fechado el 13 de julio de 1979.

(25) Estas indicaciones aparecieron en un documento de la Secretaría General de la Comisión también, fechado el 14-10-1980.

(26) V. más adelante, en 4.

rante el periodo provisional, ha alcanzado también, a partir del 1.º de enero de 1981, a los productores griegos, que no cesan ahora de ir ante el Tribunal para hacer valer su especificidad en la Comunidad y para solicitar la no aplicación de decisiones individuales, tomadas en ejecución de la decisión inicial que les afectaba. Observando la evolución de dichos asuntos (27) se puede deducir que la siderurgia griega hubiera podido beneficiarse de una derogación, si el gobierno hubiera intervenido a tiempo durante el proceso de la adopción de la decisión general, y en virtud de las disposiciones del procedimiento de información y de consulta. Pero parece que este punto ha escapado a la atención de los servicios nacionales competentes, lo que prueba que a pesar de la efectiva flexibilidad de las modalidades del procedimiento, debe aumentarse siempre la vigilancia.

## 1. LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO

Esta parte estará centrada sobre el problema de la receptividad del ordenamiento jurídico griego para con el derecho comunitario. Lo que importa aquí no es describir o analizar los medios de que dispone el derecho griego para adaptarse al ordenamiento jurídico comunitario, sino sobre todo señalar los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la obra de esta adaptación necesaria. Trataremos de que los desarrollos consagrados a la presentación del mecanismo institucional y jurídico griegos se limiten al mínimo estricto indispensable para la comprensión e inteligibilidad de nuestra exposición (28).

En primer lugar, se van a examinar las cuestiones planteadas a nivel constitucional, para pasar a continuación a las tratadas en el marco legislativo (ley de ratificación y habilitaciones legislativas) y terminar con un análisis de los primeros dictámenes del Consejo de Estado emitidos con ocasión del examen de los primeros decretos de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario.

(27) Nos referimos aquí esencialmente a la decisión general núm. 2794/80/CECA y a las decisiones generales posteriores, núm. 1831/81/CECA (JO, L 180 de 1-7-1981, p. 1) 1832/81/CECA (JO, L 184 de 7-7-1981, p. 1), 2804/81/CECA (JO, L 278 de 1-10-1981, p. 1), 2979/81/CECA (JO, L 298 de 17-10-1981, p. 11) y 3328/81/CECA (JO, L 334 de 21-11-1981, p. 34) que han modificado sucesivamente las decisiones iniciales en el sentido de los intereses de las siderurgias griegas.

(28) Disponemos ya, por otra parte, de análisis muy buenos sobre la capacidad de adaptación del ordenamiento jurídico griego al derecho comunitario, pero dadas las fechas en que se publicaron no pueden afrontar la cuestión más que en abstracto. Se puede consultar muy útilmente, EVRIGENIS, D.: «Aspectos jurídicos de la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas», en *Coloquio de Bruselas sobre el tema: Grecia y la Comunidad*, Presses de l'ULB, 1977, pp. 273 y ss.; LOUIS, J. V.: «La adhesión de Grecia y los problemas planteados por la aplicación del derecho derivado», *Ibid.*, pp. 287 y ss.; SOHIER, M.: «Aspectos institucionales y jurídicos de la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas», *Cours ronéotypé*, septiembre de 1977 (46 pp.), y más recientemente, EVRIGENIS, D.: «Legal and constitutional implications of Greek accession to the European Communities», *CMLR*, 1980, pp. 157-169, y DAGTOGLOU, P.: «Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft - insbesondere der Beitritt Griechenlands - en *Europarecht Heft* 1, Januar-März 1980, pp. 1-21.

a) **El marco constitucional.**

Los trabajos de elaboración de la nueva Constitución de 1975 habían acabado un poco antes de depositar la candidatura oficial del país a las Comunidades Europeas. Es la razón por la que se han introducido disposiciones especialmente concebidas para facilitar la integración de Grecia en la Comunidad. Se trata, sobre todo, de los apartados 2 y 3 del artículo 28, que están redactados como sigue:

«2. Con el fin de favorecer un interés nacional importante y de promover la cooperación con otros Estados, se podrán reconocer, por medio de tratado o de acuerdo, competencias definidas por la Constitución a órganos de organizaciones internacionales. La ley que ratifique el tratado o el acuerdo se votará por **mayoría de tres quintos** del número total de diputados.»

«3. Grecia procederá libremente, en virtud de ley votada por **la mayoría del número total de los diputados**, a limitar el ejercicio de la soberanía nacional, siempre que esto venga impuesto por un interés nacional importante, no atente contra los derechos del hombre y los fundamentos del régimen democrático y se haga sobre la base del principio de igualdad y bajo condición de reciprocidad.»

Así es como se ha planteado el problema, es decir, **qué mayoría** (simple o de 3/5) se requería para adoptar la ley que ratificase la adhesión del país a las Comunidades Europeas. Aunque las condiciones de fondo no fueron seriamente impugnadas, sobre este problema de procedimiento los partidos políticos y la doctrina se dividieron: el gobierno, por una parte, afirmaba que se trataba de una limitación al ejercicio de la soberanía nacional, y que, por tanto, bastaba una ley votada por la mayoría del número total de los diputados (apartado 3); la oposición, por la otra, pretendía que se trataba también de una transferencia de competencias y que, en consecuencia, se requería la mayoría de los 3/5 (apartado 2).

La doctrina, aunque reconoce unánimemente que la técnica de redacción del artículo 28 deja bastante que desear, defiende posiciones divergentes: así, una parte declara suficiente la mayoría simple de 151 diputados una vez satisfechas las condiciones de fondo exigidas por el apartado 3 (29), mientras que otra parte considera que «si la delegación de competencias estatales a un órgano internacional en virtud del apartado 2, pasa inevitablemente por la restricción de la soberanía nacional prevista por el apartado 3, debe satisfacer acumulativamente las condiciones de fondo y de procedimiento legislativas enunciadas por las dos disposiciones»; esta parte de la doctrina llega a la conclusión, por tanto, de que es necesaria una mayoría de 180 diputados para una ratificación válida de los tratados y de las actas de adhesión (30). En todo caso, la votación en el Parla-

(29) DAGTOGLOU, P.: *Droit Communautaire Européen*, Atenas 1979, vol. 1, pp. 87.

(30) EVRIGENIS, D.: «Aspectos jurídicos de la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas». *Coloquio de Bruselas, ULB, Grecia y la Comunidad*, 1977, p. 278.

mento ha reunido 191 sufragios expresados por la adhesión del país; por lo tanto, más de los 3/5 del número total de los diputados. A pesar de que la coyuntura política de la época (mayo-julio de 1979) ha permitido tal solución de facto, la incertidumbre comprobada habría podido provocar graves problemas de fondo en el caso (que no hay que excluir) de que el gobierno no disfrutara de una mayoría homogénea de 3/5 en el Parlamento. Se impone pues la claridad del procedimiento de ratificación de los tratados que impliquen limitaciones a la soberanía nacional o transferencias de competencias a órganos internacionales (31).

Otra cuestión que se ha planteado implícitamente (la oposición en ese momento no ha querido promoverla oficialmente) era la posibilidad eventual de recurrir, para la aprobación del acta de adhesión, al **referéndum** previsto por el artículo 44, apartado 2 de la Constitución, sobre las cuestiones cruciales, más bien que al procedimiento del artículo 28. La respuesta a esta cuestión debe ser negativa: en efecto, no se puede ratificar un acuerdo internacional de tal importancia sustituyendo el procedimiento legislativo específicamente previsto en la Constitución por un referéndum. Evidentemente, muy otro sería el problema de una **aprobación política** de la adhesión por parte del pueblo griego y, en dicho contexto, no está excluida la organización de un referéndum según las disposiciones de la Constitución. Tanto más cuanto que el gobierno socialista, actualmente en el poder, nunca ha ocultado su intención de poner en práctica este procedimiento de recurrir directamente al pueblo. Desde esta perspectiva se plantean una serie de cuestiones, y en particular, las de saber quién convoca el referéndum y cuál es el valor jurídico de sus resultados.

En cuanto, a la primera cuestión, es cierto que el artículo 44, § 2 de la Constitución prevé que el Presidente de la República podrá convocar por decreto un referéndum «sobre asuntos nacionales cruciales». Se trata por tanto, de una **prerrogativa presidencial** pero, en ningún caso, de un verdadero privilegio del Presidente de la República, como el Primer Ministro parece haber dicho varias veces (32). Pues se desprende de la economía general y del espíritu parlamentario de la Constitución griega (a pesar de algunas concesiones al régimen presidencial) que el Presidente de la República no puede denegar el recurso al referéndum cuando lo solicita el Primer Ministro del gobierno responsable, contando con la confianza del Parlamento. Si fuera de otra forma, se podría pensar muy bien en el Presidente de la República convocando referéndums contra la voluntad de la mayoría parlamentaria, lo que equivaldría a una posibilidad real de llegar a la posible destitución del gobierno mismo por vía de referéndum (33). Se terminaría así en una especie de

---

(131) El problema no es puramente académico, puesto que resurgirá con ocasión de la posible transferencia de otras competencias nacionales a los órganos comunitarios o con motivo del procedimiento de ratificación de las futuras ampliaciones de la Comunidad.

(32) Cfr., entre otros, su conferencia de prensa en Patrás el 5 de septiembre de 1981, al iniciar su campaña electoral.

(33) V. MANITAKIS, A.: «El referéndum y la CEE o las dos legalidades», en *Revista O Politis*, septiembre 1981, pp. 12-13 (en griego), v. también en general BACOT, G.: «Observaciones sobre el papel del referéndum en la ratificación de los tratados», en *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 82, núm. 4, 1978.

**presidencialismo plebiscitario**, lo que en absoluto está en las intenciones del legislador constitucional (34).

Por otra parte, es preciso aceptar —dentro de la misma lógica— que incluso un resultado negativo del posible referéndum sobre la pertenencia a las Comunidades Europeas, *no debería bastar por sí solo para asegurar la retirada automática del país*. En efecto, el procedimiento constitucional específico del artículo 28, válido para la ratificación de la adhesión, debe repetirse para una retirada eventual. En ningún caso el referéndum podría venir a sustituir a tales procedimientos legales especialmente previstos. Debe producirse pues una decisión mayoritaria del Parlamento para que sea posible la rescisión del tratado de adhesión. El desenlace de esta votación en el Parlamento no debe coincidir necesariamente con los resultados del referéndum y en este sentido se puede afirmar que los citados resultados no vinculan jurídicamente al Parlamento. La comprobación de la divergencia entre el Parlamento y el cuerpo electoral que se desprendería, debería venir sancionada por la disolución y por una llamada a las urnas para elegir un nuevo gobierno.

Una parte de los análisis anteriores puede parecer que pertenece a la política-ficción pero hay que ser consciente de que no se está muy lejos de tales evoluciones en Grecia. Y a veces es más prudente plantear los problemas que se perfilan ya en el horizonte, en lugar de ignorarlos.

Otro problema que se plantea a nivel constitucional es del **control parlamentario** de la política comunitaria del gobierno. La única disposición correspondiente se encuentra en el artículo 3 de la ley de ratificación que establece que el gobierno someterá al Parlamento un informe sobre la evolución de los asuntos comunitarios al final de cada sesión anual. No son necesarios largos análisis para concluir que se trata aquí de una influencia insignificante de la Asamblea sobre la política comunitaria del gobierno. La única solución alternativa de los parlamentarios para contrarrestar esta posición de debilidad, parece ser el fortalecimiento y desarrollo del procedimiento de las preguntas orales y escritas. Así mismo sería deseable la creación de una comisión parlamentaria especializada para los asuntos comunitarios. De otro modo el actual «status-quo» de eclipse del Parlamento nacional, combinado con la omnipotencia del Consejo de Ministros en materia legislativa, ilustra el alejamiento de la política comunitaria de los centros de control democrático y constituye, por ello, un factor negativo, no sólo para el funcionamiento de las instituciones, sino también para la integración europea en su conjunto (35).

---

(34) Las declaraciones del Primer Ministro sobre el privilegio presidencial en materia de referéndum tienen quizás una explicación política: el líder del PASOK querría así camuflar el giro de su política frente a las Comunidades, que ya no es una retirada pura y simple, sino una lucha en el seno de las instituciones para mejorar al máximo las condiciones de adhesión (v. también en las conclusiones).

(35) V. también EVRIGENIS, D.: *CMLR*, op. cit., p. 168.

**b) El marco legislativo.**

Trataremos aquí de describir y analizar el proceso previsto por la ley de ratificación para la adaptación de la legislación griega al derecho comunitario. La exposición se centrará sobre el texto mismo de la citada ley y las habilitaciones legislativas que prevé. La localización de los problemas se servirá de la problemática de los primeros dictámenes del Consejo de Estado griego, emitidos por la Alta Jurisdicción con motivo del examen de los primeros decretos de adaptación. La ley 945/79, que ratifica los tratados y el acta de adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas establece en su artículo 2 que «Por medio de decretos presidenciales dictados a propuesta de los Ministros competentes y hasta el final del mes de diciembre de 1981, se autorizará a solucionar todo lo que se refiere a la aplicación de los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas, que estén ya adoptados o que se adopten hasta la adhesión de Grecia, según el artículo 1, así como a la adaptación de la legislación en vigor a dichos actos, teniendo en cuenta los principios generales y el espíritu del derecho comunitario».

Según el artículo 95, apartado 1, punto d. de la Constitución de 1975, el Consejo de Estado es competente, entre otras cosas para elaborar todos los decretos de carácter reglamentario. No hay ninguna duda de que los decretos mencionados en el artículo 2 de la ley 945/79 son de carácter reglamentario y sujetos, por esta razón, al control previo de legalidad del Consejo de Estado (36). Debe hacerse notar también, que en las discusiones sobre la adhesión ante la Asamblea Nacional, los diputados fueron unánimes en aceptar que los decretos adoptados sobre habilitación de una ley marco (art. 43, § 4 Const.), coinciden con los previstos por el artículo 2 de la ley de ratificación; en ambos casos se trata de actos administrativos reglamentarios, sujetos al principio de legalidad y capaces, en consecuencia, de ser objeto de una elaboración previa por parte del Consejo de Estado. Es en este contexto, y en virtud del procedimiento descrito arriba que, desde 1980, los primeros decretos que adaptaban la legislación existente a las disposiciones del derecho comunitario derivado han llegado ante la Alta Jurisdicción que ha emitido desde entonces varios dictámenes sobre la materia.

*El examen de dichos dictámenes podría ser muy útil, porque constituyen el barómetro de las intenciones del legislador griego para con el derecho comunitario, y dejan entrever ya las modalidades de inserción y la suerte reservada a dicho derecho en el ordenamiento jurídico helénico.*

El marco de las deliberaciones del Consejo de Estado ha sido ofrecido por la ponencia introductoria del Relator encargado del expediente, Cr. Yeraris, que ha recogido lo esencial de todos los problemas planteados (37).

(36) V. SPILIOPOULOS, E.: *Compendio de Derecho Administrativo*, p. 214 (en griego).

(37) YERARIS, CH.: «La aplicación del derecho comunitario derivado existente en la fecha de la adhesión», Ponencia ante la Sección administrativa del Consejo de Estado, en *Revue des Communautés Européennes*, vol. I, núm. 1, 1980, pp. 133-172 (en griego) con un resumen en francés, *ibid.*, pp. 268-269.

Comenzando por la comprobación de que el orden jurídico griego se dota de dos nuevas fuentes de derecho, los decretos adoptados sobre habilitación de una ley-marco (art. 43, § 4 Const.) y el derecho comunitario derivado, el ponente analiza, en un primer momento, **el contenido de la ley de habilitación**, que debe:

- a) definir el marco general de la materia que regulará;
- b) formular los principios generales y los objetivos;
- c) establecer un plazo para la aplicación de la habilitación;
- d) no incluir materias que dependan de la competencia exclusiva del Parlamento;
- f) habilitar al Presidente de la República.

El ponente insiste a continuación sobre **las materias excluidas de la habilitación** y que necesitan una ley formal, como los impuestos (art. 72, § 1 Const.) distinguiendo, sin embargo, explícitamente los derechos de aduana y los impuestos de efecto equivalente cuya instauración puede ser objeto de una habilitación, según la disposición «ad hoc» del artículo 78, § 5 Const. (38).

Habiendo establecido así la compatibilidad del artículo 2 de la ley 945/79 con el artículo 43, § 4 Const., el ponente aborda a continuación las modalidades de transposición de los actos jurídicos comunitarios al derecho griego .

En lo que se refiere al **reglamento**, está prohibida la reproducción de sus disposiciones de fondo en el texto del decreto, con el fin de no afectar a la naturaleza comunitaria del acto. De otro modo, se impondría un nuevo acto de derecho interno para cada modificación posterior del reglamento de que se trate, lo cual está excluido por el artículo 189 del Tratado CEE. Además existiría el peligro de que los tribunales griegos aplicaran el contenido del reglamento como reglamentación nacional, lo que podría provocar perturbaciones en lo que se refiere al buen desarrollo del procedimiento del artículo 177 CEE. Los decretos afectados sólo deben incluir pues disposiciones que creen servicios, atribuyan competencias, o procedimientos de sanción, etc. Sólo sería concebible una excepción en el caso de que el decreto de aplicación tienda a insertar en el ordenamiento jurídico griego una reglamentación comunitaria que es objeto de varios reglamentos.

En lo que se refiere a la transposición de las **directivas**, el objeto de los decretos consiste tanto en disposiciones de fondo como en modalidades de aplicación. No está excluida, pues la remisión, en el texto del decreto, a las disposiciones materiales del acto comunitario. El hecho de que el Tribunal haya aceptado, bajo ciertas condiciones, el efecto directo de las directivas no anula la obligación de Grecia de adoptar las medidas internas relativas a su aplicación. Las mismas reflexiones son válidas, «mutatis mutandis», para las **decisiones**.

Referente, en fin, al problema de la **anulación de las disposiciones del derecho griego contrarias a la reglamentación comunitaria**, el ponente es del parecer de

---

(38) Como lo señala con toda razón J. V. LOUIS, esta importante disposición va a levantar varias dudas existentes con anterioridad en el ordenamiento jurídico griego, esencialmente sobre el monopolio del Parlamento en la creación de impuestos, v. *op. cit.*, pp. 287 y ss.

que el texto de adaptación debería incluir una mención explícita, por razones de mayor claridad y seguridad jurídica.

El ponente pasa a continuación a un análisis detallado de los **principios y del espíritu del derecho comunitario**. Con varias sentencias del Tribunal en su apoyo, el ponente sostiene una interpretación muy «comunitaria» de las disposiciones de los tratados y del derecho derivado insistiendo, muy particularmente, sobre los principios de la primacía, la aplicabilidad directa y el efecto directo, tal como han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Alta Jurisdicción de Luxemburgo.

El ponente estima por otra parte que los citados principios tienen todas las posibilidades de encontrar un terreno favorable de acogida en las disposiciones del artículo 28 de la Constitución, que no constituye, sin embargo, su base jurídica.

En lo que se refiere a la **duración de la habilitación**, el hecho de que expire el 31-12-1981, es decir, un año después de la fecha de la adhesión, no debe afectar a la validez del derecho comunitario en Grecia desde el 1-1-1981. Las medidas internas de adaptación pueden tomarse tanto antes como después de dicha fecha, pero deben surtir efecto desde el momento de la adhesión (39). En cuanto al problema de la entrada en vigor de los decretos de adaptación, el Consejo de Estado ha juzgado, por mayoría, que su validez debe ser **retroactiva** a partir del 1-1-1981, incluso si se publican después de esta fecha.

Dos problemas se plantean por este concepto: a) cómo van a adecuarse los interesados a obligaciones que se derivan de directivas comunitarias que son retroactivamente transpuestas en el derecho interno; b) cuál será el destino de la adaptación legislativa después de expirar el plazo de validez de la habilitación. En otros términos, ¿podrá demandar un particular por no aplicación de las disposiciones de una directiva durante el período en que no se habían adoptado todavía las medidas internas de adaptación? Y ¿se podrá, por otra parte, prorrogar la habilitación general prevista por el artículo 2 de la ley de ratificación o será necesario proceder por habilitaciones puntuales, o incluso —lo que será mucho más lento— seguir el procedimiento legislativo normal al no poder ya recurrir a la vía reglamentaria?

En cuanto a la primera pregunta, la respuesta parece relativamente simple; en lo que se refiere a los reglamentos crean derechos y obligaciones en este capítulo de los particulares desde el 1-1-81, en tanto que son obligatorios y directamente aplicables en cualquier Estado miembro. Sucede lo mismo con las directivas para las que el Tribunal ya ha aceptado el efecto directo (40). Para el resto de las directivas, sería normal aceptar que no vinculan a los particulares en tanto todavía no se ha hecho su transposición al ordenamiento jurídico interno por medio de las medidas legislativas, reglamentarias o administrativas apropiadas, y esto a pesar de la retroactividad de dichas medidas nacionales que preconiza el Consejo de Estado. La única repercusión de esta **transposición tardía** sería —en tal caso— que la Comisión llevara a Grecia ante el Tribunal de Justicia el concepto del artículo 169 CEE. También sería interesante ver cuál sería

(39) Cfr. los dictámenes 220-224 y 733/81.

(40) V. el artículo 189 del Tratado CEE, y también EASSON, A. J.: «The direct effect of EEC directives», en *The International and Comparative Law Quarterly*, núm. 3, julio 1979.

la reacción de los tribunales griegos si un particular pretendiera tener derechos derivados de una directiva comunitaria que —por error— todavía no se hubiera transpuesto al derecho interno. Tal situación sería tanto más interesante cuanto que el Consejo de Estado ha aceptado ya que esta transposición debe tener un efecto retroactivo cualquiera que sea la fecha de su realización.

En cuanto a la segunda pregunta, es preciso observar que el nuevo gobierno no ha renovado la habilitación legislativa general del artículo 2 de la ley de ratificación. Es por lo que a partir del 1.º de enero de 1982, la labor de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario se hace por la vía legislativa ordinaria o en virtud de **habilitaciones «ad hoc»** concedidas en virtud de leyes sectoriales. Es inútil insistir sobre el hecho de que esta situación causa grandes retrasos a toda la operación de adaptación. Si se añade que, ya ahora, Grecia se encuentra netamente más atrás de sus compromisos en la materia, se ve mal por qué el gobierno no ha tomado todavía las medidas necesarias con el fin de aplazar —por un año suplementario— una habilitación legislativa general en virtud de una ley marco según el artículo 43, § 4 de la Constitución. Si esta carencia pudiera ser tachada de índice de los sentimientos «menos comunitarios» de la actual administración socialista, se podría objetar que no es el buen camino para manifestar sus reticencias hacia la adhesión, en especial, a causa de las dificultades suplementarias que van a derivarse tanto para el aparato del Estado como para los agentes económicos (40 a).

### c) Los dictámenes del Consejo de Estado.

Basándose en este informe, la Sección Administrativa del Consejo de Estado ha emitido después varios dictámenes sobre los decretos de adaptación de la legislación griega que tratan numerosos problemas particulares planteados o no mencionados por el informe general.

Así, la Sección Administrativa del Consejo de Estado ha juzgado, de acuerdo con el ponente, que **la aplicabilidad directa de los reglamentos excluye cualquier reproducción de la reglamentación comunitaria en el texto de los decretos**, que sólo pueden contener medidas de ejecución y que **la validez del reglamento en relación a los tratados no puede examinarse en el marco del procedimiento de elaboración**, durante el cual el Consejo de Estado ejerce únicamente su competencia consultiva sobre la legalidad formal de los proyectos de decretos (41).

Ha juzgado también que **el decreto de adaptación a una directiva, debe seguir sus disposiciones materiales cuando la directiva no se limita a fijar el objetivo buscado, sino que establece medidas concretas para conseguir un resultado uniforme en todos los Estados miembros** (42).

(40a) V. también en las conclusiones.

(41) Cfr. los dictámenes 406/80, 313/81.

(42) Cfr. los dictámenes 1315/80.

Después de la dimisión de Contogeorgis, Ministro encargado de las relaciones con las Comunidades, el Primer Ministro, en su calidad de Ministro de Coordinación, firmará los decretos de adaptación, al no habersele atribuido a ningún otro Ministro las competencias de Contogeorgis (43).

La habilitación prevista en el artículo 2 de la ley 945/79, tiende a la adaptación de la legislación helénica al derecho derivado y al acta de adhesión y no se extiende al derecho primario de los tratados. **Por tanto, la modificación de una reglamentación interna contraria a las disposiciones de los tratados necesita una ley formal** (44). Esta interpretación, excesivamente restrictiva, plantea ya graves problemas de adaptación, especialmente en materia de derecho de establecimiento (arts. 52-58, Tratado CEE), en el que existen en Grecia discriminaciones evidentes frente a los extranjeros. En lo que se refiere a las directivas, es muy significativo hacer notar que el Consejo de Estado ha rechazado las posiciones del Ministerio de Agricultura que defendía que su campo de aplicación cubre solamente el objetivo que se ha de alcanzar y que el Estado miembro queda totalmente libre en cuanto al contenido material del texto legislativo de adaptación. El Consejo de Estado ha estimado que **el Estado miembro no tiene esta facultad cuando las disposiciones materiales de la directiva son claras y jurídicamente completas** (45). Con este mismo espíritu el Consejo de Estado ha estimado que la recepción de una directiva en el ordenamiento jurídico interno es posible por su sola referencia, siempre que la remisión se haga al texto griego y que las disposiciones afectadas presenten una unidad y autonomía suficientes para ser aplicadas en cuanto tales (46).

La Sección Administrativa del Consejo de Estado ha devuelto a los Ministerios a los que concierne varios proyectos de decreto por no haber respetado completamente el contenido de las directivas en virtud de las cuales se habían redactado (47) y se ha pronunciado también sobre la necesidad eventual de hacer insertar en un decreto disposiciones concretas de las directivas de que se trate (48), así como sobre la incompatibilidad de ciertas disposiciones de los decretos de adaptación en relación al contenido material de las directivas (49).

El Consejo de Estado ha debido decidir también sobre la **extensión «ratione materiae» de la habilitación** y rechazar algunas reglamentaciones adoptadas en virtud de una interpretación abusivamente extensiva de dicha habilitación. El Consejo de Estado ha estimado por esta razón, que los decretos de adaptación pueden implicar un procedimiento de sanciones administrativas (50), pero que no es posible prever sanciones penales (51).

(43) Cfr. los dictámenes 65-67, 196, 197, 312, 458, 556/81, v. también más adelante en 1.

(44) Cfr. los dictámenes 65, 67, 423/81.

(45) Cfr. el dictamen 271/81.

(46) Cfr. los dictámenes 194-197, 271, 312, 458, 733, 739, 755/81.

(47) Cfr. los dictámenes 194, 195, 197, 315, 458, 705/81.

(48) Cfr. los dictámenes 196, 197, 271, 312, 458, 705, 733/81.

(49) Cfr. los dictámenes 194, 458/81.

(50) Cfr. el dictamen 312/81.

(51) Cfr. los dictámenes 196, 733/81.

En cuanto al problema de la **habilitación «ratione personae»**, el Consejo de Estado se ha mostrado bastante reticente hacia la delegación del poder reglamentario que se deriva del artículo 2 de la ley 945/79, pronunciándose de manera negativa sobre la facultad de regular la labor de adaptación por medio de decisiones ministeriales [52].

Por último, el Consejo de Estado ha formulado —con ocasión de dichos dictámenes— una serie de observaciones sobre **legística**, precisando la buena y debida forma de los decretos en cuestión, la mención de su base jurídica, el modo de remitir al derecho comunitario, etc. [53]. La mayoría de la Sección Administrativa del Consejo de Estado ha seguido al ponente en la mayoría de sus conclusiones. El único problema en el que la Sección se ha encontrado casi dividida fue el de **la posibilidad de que los tribunales nacionales juzgaran la validez de los reglamentos comunitarios**. Dos Consejeros y seis Relatores han negado firmemente, junto con el ponente, esta posibilidad, basándose en los tratados constitutivos y en la jurisprudencia. Por el contrario, cuatro Consejeros y dos Relatores han preferido tomar sus argumentos para la aceptación del derecho comunitario, del acta de adhesión, lo que hace dudar en cuanto al rango de las normas comunitarias después de la adhesión.

Otros puntos de desacuerdo han sido defendidos por un solo Consejero, pero con argumentos tan extravagantes que el Consejero minoritario ha quedado totalmente aislado a lo largo de toda la discusión. Sus principales puntos de vista eran los siguientes:

a) Primero, que la ley de ratificación se refiere únicamente al acta de adhesión y no a los tratados constitutivos, que, por ello, no quedan ratificados. Es inútil insistir sobre lo infundado de este argumento.

b) Después, que la libertad de establecimiento prevista por los tratados constituye una violación del artículo 28, § 3 de la Constitución, porque la mencionada libertad conduciría a la supresión pura y simple de la soberanía nacional, dada la modificación sustancial de la población que se seguiría. Este argumento, a pesar de su aspecto de caricatura, esconde una evolución muy peligrosa, a saber, la posibilidad de que los tribunales griegos controlen en todo momento las condiciones de fondo determinadas por el artículo 28 de la Constitución, es decir, juzguen si existe siempre un interés nacional mayor para el mantenimiento del país en las Comunidades o si el régimen democrático no está en peligro, etc.

c) El único argumento de la minoría que podía considerarse como válido consiste en que Grecia habría contraído compromisos con terceros países que no se han adjuntado al acta de adhesión. Esta observación se puede admitir parcialmente, pero no puede poner en tela de juicio la validez constitucional de la adhesión como la minoría del Consejo de Estado pretende; podría, si acaso, afectar a la buena aplicación de tales compromisos internacionales en el orden jurídico interno, si los protocolos de adaptación previstos por el artículo 118 del

[52] Cfr. los dictámenes 314, 315, 706/81.

[53] Cfr. los dictámenes 194, 271, 312, 458, 706, 739, 775/81 y otros.

acta de adhesión no son ratificados a tiempo por Grecia, la Comunidad y los terceros países afectados (54).

Los elementos de información y el análisis anterior indican claramente que el Consejo de Estado ha adoptado, en su primer dictamen sobre los decretos de adaptación de la legislación griega al derecho comunitario, una posición muy «europea». Ha traspasado el umbral del ordenamiento jurídico comunitario con una evidente soltura psicológica y ha logrado tratar una cantidad de nuevos problemas sin chauvinismo jurídico y presentando una argumentación convincente (55).

El informe general, a veces, ha exagerado en esta adopción de las tesis «pro comunitatis», sobrepasando el marco estrictamente jurisdiccional y consagrando largos pasajes a la teoría del derecho comunitario tal como ha sido elaborada por el Tribunal de Luxemburgo. Es significativo señalar a este respecto, que el ponente ha criticado explícitamente la teoría del **acto claro** tal como ha sido aplicado por el Consejo de Estado francés, y que ha fundado la primacía y la aplicabilidad del derecho comunitario, no en el artículo 28 de la Constitución, sino en la especificidad del ordenamiento jurídico creado por los tratados y el derecho derivado, lamentando la sentencia del Tribunal de Casación de Francia en el asunto de los Cafés Jacques Vabre.

También es cierto que dichas tesis han encontrado un amplio eco en los primeros dictámenes examinados del Consejo de Estado. Sin embargo, hay que señalar que las orientaciones expuestas en el informe, lo han sido en tanto que **obiter dicta** y, por este concepto, no debe seguirlas necesariamente la práctica jurisdiccional posterior. Sigue siendo cierto, no obstante, que tendrán un cierto impacto sobre los tribunales griegos.

Las orientaciones del informe se confirman asimismo y adquieren mayor autoridad por la debilidad de los argumentos minoritarios expuestos al examinar el primer decreto de adaptación.

También es interesante observar que los miembros de más edad del Consejo de Estado son generalmente los que se muestran más reticentes para con el derecho comunitario, lo que se deduce de una simple comparación de la edad de los miembros de la mayoría con los de la minoría con ocasión de la discusión esencial sobre la posibilidad de que los tribunales nacionales controlen la validez de los reglamentos comunitarios.

Es preciso, por último, matizar este optimismo, por el hecho de que esta actitud procomunitaria del Consejo de Estado ha tenido lugar en el ejercicio de su competencia consultiva. Es de esperar que sus posiciones se ablanden, quizás, cuando se presenten los primeros asuntos contenciosos, en los que la argumentación adversa será más intensa y mucho más organizada.

Desde esta perspectiva debe reforzarse la vigilancia de la teoría y de la práctica.

---

(54) V. también más adelante en 4 e).

(55) Es también la opinión de los primeros comentarios de la doctrina, v., entre otros, IOANNOU, K.: «Notas de Jurisprudencia», en *Revue des Communautés Européennes*, vol. 1, número 2, pp. 418-423 (en griego).

#### 4. LOS PROBLEMAS PARTICULARES

Los problemas que se van a examinar aquí no entran en una categoría general, pero son seleccionados entre otros que han aparecido durante el período provisional y los primeros meses de aplicación del acta de adhesión. Se trata de la traducción del derecho comunitario griego, de diversas deficiencias de la operación de adaptación, de la aplicación en Grecia de la Política Agrícola Común y de la conclusión de los protocolos de adaptación de los acuerdos externos de las Comunidades a continuación de la adhesión.

a) **La traducción del derecho comunitario** Esta operación se compone de dos etapas: la traducción de los tratados que instituyen las Comunidades Europeas y de los tratados que revisan estos tratados (derecho comunitario primario u originario) que deben estar preparados para la firma de los representantes de los Estados miembros al mismo tiempo de la firma de las actas de adhesión, a las cuales van anejos los tratados constitutivos, y la traducción de todos los actos adoptados por las instituciones hasta el momento de la adhesión efectiva (derecho derivado) que deben estar disponibles, a más tardar, en la fecha misma de la entrada en vigor del acta de adhesión.

Así es como la traducción del derecho comunitario derivado debe realizarse durante el período provisional, mientras que el derecho de tratado debe estar disponible, en la lengua del país adherente, antes de que dicho período comience.

Hay que mencionar, enseguida, que la comprobación de errores materiales en el texto de los actos de derecho derivado puede dar lugar a corrigendas, mientras que si se comprueban tales errores en el texto mismo del acta de adhesión o de los tratados constitutivos no pueden ser corregidos por ese procedimiento simplificado. En efecto, se trata en este caso, de tratados internacionales debidamente firmados, que precisan —para su rectificación— el recurso al artículo 79 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, firmado el 23 de mayo de 1969. Es una complicación de la que los griegos ya han hecho el gasto (56) y que subraya la dificultad de esta tarea.

Deben señalarse dos categorías de problemas: los que se refieren al **aspecto cuantitativo y técnico** de la operación y los que tienen relación con las repercusiones de una eventual **imposibilidad de publicar** todo el derecho derivado el día de la adhesión efectiva en la lengua del país adherente.

El aspecto cuantitativo viene ilustrado por el volumen del trabajo: cinco mil (5000) páginas dactilografiadas de derecho primario y alrededor de cuarenta mil (40000) páginas de derecho derivado en vigor el 31 de diciembre de 1980. Ya no es una escasa tarea. El aspecto técnico viene ilustrado por el hecho de que la versión lingüística del país adherente, en tanto que versión **auténtica** y que da fe por el mismo concepto que las demás versiones, debe ser examinada (al me-

---

(56) Se han señalado errores materiales en el acta de adhesión de Grecia después de su firma (v. nota de la DG III a la DG I, núm. 8005500 del 11-6-1980). Un buen número de esos errores se debían a la apresurada traducción de dicho documento, a causa de la precipitación que ha reinado durante los últimos meses de las negociaciones.

nos los tratados y los actos básicos del derecho derivado) y autenticada por un **comité tripartito** formado por representantes de la Comisión, del Consejo y del país adherente. Es así como la Comisión y el Consejo reclutan dos juristas-revisores respectivamente, mucho antes de concluir las negociaciones para supervisar y coordinar las traducciones en estrecha colaboración con los expertos nacionales, y para garantizar en última instancia la equivalencia de la nueva versión lingüística con las versiones anteriores. Ni que decir tiene que todos los textos deben ser traducidos previamente por las autoridades nacionales, ya que los servicios de traducción de la Comisión no pueden hacer frente, antes de la adhesión, a una tarea tan extensa. Lo que significa que la **formación de equipos de traductores cualificados nacionales** es el único medio para preparar y someter los textos a su debido tiempo a las instituciones comunitarias para su revisión y autenticación. La experiencia griega demuestra que se ha tardado en darse cuenta de esta realidad imperativa.

Es igualmente cierto que en el caso de Grecia las cosas eran particularmente complicadas, especialmente a causa de la **especificidad de la lengua**, que no es ni latina, ni germánica, y que sufre una cierta escisión entre lo que se llama la lengua «purista» (katharevousa) y la lengua «popular» (démotiki). Una decisión (sin embargo, muy positiva) del gobierno Caramanlis de 1977, para sustituir —después de un siglo y medio— el «purismo» por el «demoticismo» en la administración y la legislación del país no ha arreglado las cosas. En efecto, todos los funcionarios griegos, comunitarios o nacionales, que han trabajado para la traducción del derecho comunitario, han tenido la grave responsabilidad de establecer —por primera vez en la historia del país— textos jurídicos de tal envergadura en lengua «demótica». A pesar de las insuficiencias inevitables de esta empresa, la versión griega del derecho comunitario constituye una pequeña revolución en la tradición jurídica del país (57). Si se añade a estas dificultades la ausencia total en Grecia de colecciones privadas de los actos comunitarios y su asombrosa proliferación después de 1972, se comprende porque la tarea que había que realizar era mucho más importante que la emprendida por británicos y daneses en la primera ampliación.

Todo el trabajo ha sido llevado a buen término, en su totalidad en lo que se refiere al derecho de los tratados y lo esencial en lo que se refiere al derecho derivado, del que sólo han aparecido en 1981 algunos de los 103 volúmenes que constituyen la edición especial del **Diario Oficial** en griego.

Es en este marco de publicación tardía de ciertos actos del derecho derivado en griego, donde se ha planteado el problema, a saber, cuáles serían **las consecuencias jurídicas de un posible retraso de publicación**. Se ha adelantado entonces el argumento de que dado que las directivas comunitarias constituyen la base jurídica, el texto de las directivas de que se trate debe estar disponible en griego para elaborar válidamente los citados decretos. La incertidumbre que esto ha originado la ha disipado el primer dictamen del Consejo de Estado sobre la ma-

[57] V. referente a esto: THEMELIS, N.: «Problemas de traducción del derecho comunitario», en *Revue Hellénique de Droit Européen*, vol. I, núm. 1, pp. 195-204 (en griego) y YATAGANAS, X.: «La lengua griega en las Comunidades Europeas», *Quotidien KATHIMERINI*, cinco partes, del 3 al 10 de diciembre de 1981.

teria, que ha decidido, entre otras cosas, que el posible retraso de publicación no debería poner en tela de juicio la elaboración autónoma de los decretos de adaptación; en efecto, la disponibilidad desde el 1-1-81 de la versión griega constituye una necesidad de publicidad y una obligación establecida por el artículo 147 del acta de adhesión, pero en ningún caso constituye una condición previa para la práctica de la función consultiva del Consejo de Estado. Muy otro es el problema de que el no respetar la **condición de publicidad** conduce al hecho de que el acto comunitario en cuestión no produce sus efectos jurídicos internos durante todo el período en el que sigue siendo violada la norma de la publicidad. En otros términos, sigue diciendo el Consejo de Estado, la validez del acto queda diferida hasta que se cumplan las formalidades de publicación, sin que esta situación impida la promulgación anticipada del decreto de adaptación en el **Diario Oficial del Gobierno Helénico** (58).

b) **Las deficiencias de la operación de adaptación:** Se trata aquí de dos problemas distintos: en primer lugar, los retrasos de la operación de adaptación, que son ya considerables y que ponen en una situación delicada a las instituciones comunitarias, y a continuación otras muchas deficiencias de carácter material que amenazan con ser perjudiciales para una adaptación provechosa de la situación económica y social del país al acervo comunitario respetando los límites y obligaciones impuestos por el acta de adhesión.

En cuanto al primer problema, es preciso señalar inmediatamente que la labor de adaptación de las materias no sujetas a un período transitorio debería estar realizada en el momento mismo de la adhesión efectiva, es decir, desde el 1-1-81. Pero también es cierto, por otra parte, que cualquier nuevo país miembro disfruta de un **período de gracia** para hacer honor a sus obligaciones. Grecia ha considerado, en cierto modo unilateralmente, que este período podía tener una duración de un año, extendiendo hasta finales del año 1981 la habilitación legislativa válida para la adaptación del ordenamiento jurídico interno al derecho comunitario vigente en el momento de la adhesión (59). Este período de un año suplementario, aunque oficiosamente juzgado excesivo por las autoridades comunitarias, debía terminarse el 1-1-82, fecha en la que debía estar terminada la labor de adaptación. Sin embargo, éste no es el caso sino que lejos de ello: por no tomar más que un solo ejemplo, en el campo de las **barreras técnicas a los intercambios** unas doscientas directivas esperan todavía su transposición al ordenamiento jurídico griego, lo que significa que la Comisión habría podido iniciar, en este momento, 200 procedimientos de infracción en concepto del artículo 169 CEE (60). La situación se arrastra también en otros campos: en lo que se refiere, por ejemplo, al **derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios**, los trabajos parecen avanzados, pero la mayor parte de los decretos presidenciales están

(58) V. dictamen 406/80, y el informe de YERARIS, CH.: *Op. cit.*, pp. 164-166.

(59) V. más adelante en 3 b).

(60) Un texto de la Dirección General III («Mercado interior y Asuntos industriales»), habla el 18-2-1981 de 220 directivas. La situación no ha cambiado sustancialmente desde entonces. Los servicios de la Comisión en este momento están haciendo la puesta a punto de la situación y dirigen a las autoridades griegas una invitación formal para que se atengan a sus obligaciones en los mejores plazos.

demorados en el Consejo de Estado que —como ya se ha visto— ha considerado que la habilitación legislativa no es válida para la adaptación al derecho de los tratados, lo que quiere decir que, en tal caso, será necesaria una ley formal. También hay que señalar un gran retraso en cuanto a la **notificación de acuerdos y concentraciones** (artículos 85-86 CEE y 65-66 CECA) y de **las ayudas estatales** (artículos 92 y ss. CEE) (61). En el **campo social**, a pesar de los períodos transitorios excesivos que se han impuesto a Grecia (7 años para la libre circulación de trabajadores), incluso en los casos en que el país podría beneficiarse inmediatamente de ciertas ventajas, es excesiva la lentitud de las autoridades griegas: como ejemplo se recuerda que hasta el mes de marzo de 1981 no había sido designado ningún representante griego en la Comisión administrativa y en el Comité consultivo para la seguridad social de los trabajadores migrantes, lo que obstaculizaba el buen funcionamiento del sistema de coordinación de los regímenes nacionales (62).

Esta enumeración, completamente indicativa, demuestra que la labor de adaptación sufre retrasos que en buen número perjudican los intereses de Grecia, que se ve así privada de ciertas ventajas de las que podría disfrutar si estuviera dispuesta para participar plenamente en los procedimientos comunitarios.

Sin embargo, lo que todavía es más peligroso son las deficiencias de carácter material, que amenazan con privar **definitivamente** a Grecia de algunas facultades que debería haber puesto en marcha durante un plazo determinado después de la adhesión efectiva. La inactividad del país adherente, en tales casos, puede llevar a colocarle en una situación discriminatoria en relación con sus asociados. Se trata aquí principalmente de ciertos **instrumentos de control nacional**, sobre todo en materia de créditos, de rescate de empresas, de reglamentación de cambios, de estatuto de las empresas públicas y de privilegios concedidos al capital extranjero, instrumentos de control que están perfectamente tolerados en el marco de la reglamentación comunitaria y que permitirían, si se mantienen, la realización de un programa de desarrollo autónomo de la economía nacional. Es casi sorprendente observar que durante el período provisional y durante el año 1981, el gobierno griego ha dado pruebas de un **neoliberalismo económico excesivo**, absteniéndose de tomar medidas legales de protección y dejando inexplorados períodos de transición, obtenidos difícilmente, sin embargo, en la negociación anterior (63). Se recordará, entre otros:

— **El vacío de la legislación griega sobre rescate de empresas nacionales.** Grecia se abstiene de tomar medidas aplicadas en todos los demás Estados miembros, tales como la creación de una «oferta pública de rescate», los controles de legalidad, de orden y de seguridad públicos, de sana competencia y de cambios, las consultas obligatorias con los trabajadores afectados y la intervención estatal

(61) Estas indicaciones aparecieron en un texto de la Dirección General IV. No parece que se hayan acelerado las cadencias después.

(62) Estas informaciones están sacadas de un texto de la Dirección General V (Asuntos Sociales) del 12-2-1981.

(63) V. referente a esto, BOURNOUS G.: «Omisiones y acciones suicidas bajo la cubierta de la adhesión a la CEE», en *Iconómicos Tachydromos*, del 5-11-1981 (en griego), pp. 27-30.

en el rescate de empresas clave para la economía nacional. etc. Grecia se ha abstenido también de tomar la medida aplicable en Bélgica, muy apropiada en el marco nacional griego, de la autorización previa del gobierno para el rescate de empresas que hayan sido favorecidas por ayudas estatales. Lo que es todavía más peligroso, por añadidura, es que Grecia no ha hecho uso de la facultad que tenía hasta la fecha de la adhesión (1-1-81) de introducir un control de cambio para la compra de acciones de empresas que no cotizan en Bolsa, según el artículo 3 de la Primera Directiva del Consejo de 11-5-60, sobre la circulación de capitales.

— **La liberalización «salvaje» del sistema de crédito.** Grecia ha extendido desde el 1-1-81 el beneficio del libre establecimiento de las filiales de bancos comunitarios a todos los establecimientos de crédito de terceros países. Ha renunciado también al derecho concedido por el artículo 3 de la directiva 77/780/CEE, de mantener por un período transitorio de doce años (7 años con una posibilidad de prórroga de 5 años suplementarios) el medio de control esencial, que consiste en el examen de la «necesidad económica» para el funcionamiento de nuevos bancos extranjeros en las distintas regiones del país, derecho que han conservado, sin embargo, países como Francia, Italia e Irlanda (64). Al extender, también, al mismo tiempo esta ausencia de examen de la «necesidad económica» a los establecimientos de crédito de los terceros países, Grecia parece sobrepasar, en este campo, los mercados financieros más liberales de Alemania y el Reino Unido.

— **También parece que Grecia no quiere hacer uso de las cláusulas comunitarias en favor de un trato privilegiado de las empresas nacionalizadas.** Así ignora el apartado 2 del artículo 90 del Tratado CEE y la excepción introducida en la reciente directiva 80/723/CEE de «transparencia», para las empresas de utilidad pública, de transportes y bancos nacionalizados.

— **Se puede añadir aquí un aspecto negativo del mismo fenómeno:** se trata del **mantenimiento de los privilegios del capital extranjero** (ley 2687/53). Era evidente durante las negociaciones de adhesión que este texto debía ser anulado o completamente reformado, debido a su profunda incompatibilidad con el régimen comunitario. No obstante, por razones de complicaciones constitucionales se ha convenido en no aplicarla a las nuevas inversiones después del 1-1-81 y de no aplicarla ya a las antiguas inversiones después de finalizados los contratos en curso. Sin embargo, la ley 2687/53 ha sido aplicada incluso después de la fecha de adhesión (65).

(64) V. la decisión núm. 314/4-6-1981 del Comité Monetario del Banco de Grecia.

(65) V. BOURNOUS, G.: *Op. cit.*, pp. 30. Señalamos, sin embargo, que el autor se equivoca en materia de supresión de las tasas de fianza y de las sumas a pagar al contado para las importaciones procedentes de otros Estados miembros. En efecto, la decisión citada del Ministerio de Industria no ha suprimido todas esas medidas de efectos equivalentes y de restricciones cuantitativas para todos los productos y al 100 %, ignorando el período transitorio de cuatro años (art. 38 del acta de adhesión). La decisión de que se trata ha procedido a esta eliminación total para ciertos productos, mientras que para otros no se aplica la disminución anual del 25 %. En efecto, al examinar una denuncia llegada a la Comisión, las autoridades griegas han respondido que aplican la reducción del 25 % sobre el volumen total de las importaciones y no sobre cada operación comercial, lo que constituye una protección inadmisiblemente de algunos productos juzgados «sensibles». V. también más adelante en e).

Los ejemplos citados arriba ilustran bien una insolvencia de las autoridades que amenaza con tener repercusiones nefastas en el desarrollo de una adaptación con calma del país al acervo comunitario, sin ayudar a reabsorber sin tropiezos el choque inevitable de la adhesión. **G. Bournous** considera en su artículo precitado, que se trata de excesos de una política monetarista y neoliberal llevada por el gobierno precedente. Esta comprobación contiene una parte de la verdad, pero no se puede ignorar, por otro lado, que muchas de las deficiencias expuestas aquí encuentran su fuente en una mala preparación y en un desconocimiento, léase ignorancia, de los graves problemas planteados por la adhesión. Y el nuevo gobierno, a pesar de la voluntad que le anima para hacer frente a esta difícil tarea, no está inmunizado «a priori» contra los mismos errores.

c) **La aplicación de la política agrícola común:** La aplicación de las disposiciones transitorias contenidas en el acta de adhesión, no puede hacerse sin que el Consejo (y por vía de delegación la Comisión) adopte ciertas disposiciones complementarias en forma de normas generales. Estas normas, necesarias para la aplicación de la reglamentación agrícola para la adhesión de Grecia, encuentran su base jurídica en el artículo 72 del acta, y se refieren esencialmente a la fijación de precios garantizados para ciertas producciones, la concesión de ayudas a los productores o a la comercialización, la aplicación de los montantes compensatorios, adhesión, la fijación de cuotas de producción, la fijación de los tipos del dracma verde, etc. La cuestión que se planteaba era, pues, saber si el Consejo de nueve podía adoptar las medidas apropiadas desde antes de la fecha de la adhesión, o si esta competencia sólo podía ejercerla un **Consejo de diez** a partir de la adhesión efectiva (66).

Dado que las medidas en cuestión debían surtir efecto desde el 1-1-81, la primera solución mencionada arriba presentaba ventajas de comodidad, mientras que la segunda se la juzgaba más satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica. En efecto, estas medidas, destinadas a vincular a Grecia como décimo miembro de la Comunidad, sólo podían adoptarse con su participación, pues el representante griego en el Consejo siempre podía dar al traste con el procedimiento escrito que es necesario para su adopción formal que iba a desarrollarse, de todas formas, durante la jornada del 1.º de enero de 1981. Se convino entonces que los actos de que se trata podrían prepararse antes del 31 de diciembre de 1980 y publicarse en el Diario Oficial en concepto de información previa, insertando una reserva con el fin de dejar abierta la posibilidad de modificaciones en los textos definitivos y evitar así eventuales problemas de confianza legítima (67). Sin embargo, el problema se ha planteado con motivo del Consejo del 8-9 de diciembre de 1980, en el que los Estados miembros se han mostrado muy reticentes para con la presencia griega en las deliberaciones, a pesar de las protestas de la delegación helénica dirigida por Canellopoulos, entonces Ministro de

(66) El problema lo ha planteado la Dirección General VI (Agricultura) en una nota fechada el 21-4-1980.

(67) En este sentido fue la primera reacción del Servicio Jurídico de la Comisión, recogido en un texto fechado el 29-5-1980.

Agricultura (68). Este Consejo, que se ha saldado con un fracaso total, ha servido, sin embargo, para resolver el problema institucional, gracias también a la posición muy firme del Servicio Jurídico de la Comisión, que dirigiéndose al comisario Dalsager había expuesto una argumentación que podría resumirse como sigue: sólo para facilitar la adopción de dichos actos, por medio de un procedimiento escrito a finales de año, se ha iniciado su examen en el Consejo en su composición de nueve. Aun cuando Grecia todavía no forma parte jurídicamente del Consejo, está claro que debe estar plenamente asociada a sus trabajos, puesto que formará parte del Consejo de diez competente para adoptar dichos actos el 1.º de enero de 1981 y podrá legítimamente —en ese momento— hacer fracasar un procedimiento escrito. En tales condiciones es necesario que el próximo Consejo del 18-12-80 se reúna de hecho de los diez y que se evite la separación entre Consejo de nueve y Grecia, que hemos conocido los días 8 y 9 de diciembre de 1980 (69).

Efectivamente, así se han desarrollado los hechos en el Consejo del 18 de diciembre que ha llegado —con la presencia de Grecia— a un compromiso en todos los problemas planteados. Las decisiones de principios que se han producido durante la sesión del 18 han sido adoptadas por el Consejo del 22 de diciembre o han sido sujetas al procedimiento escrito. La relación de todas estas medidas ha sido publicada —como «comunicación»— en el **Diario Oficial** (70), pero su texto íntegro ha aparecido efectivamente en un número posterior a la fecha de adhesión, fechado, sin embargo, el 31 de diciembre de 1980.

Si hay alguna cosa que hay que retener en este asunto es que todos los problemas planteados se hubieran podido evitar fácilmente si se hubiera previsto, en el acta de adhesión, **un plazo entre su entrada en vigor y su aplicabilidad en materia agrícola**. Así todas las decisiones se hubieran tomado en un Consejo de diez en el transcurso del mes de enero de 1981. Se trata, por otra parte, de la solución adoptada en la primera ampliación; en efecto, el acta de adhesión de 1972 establecía, en su artículo 151, que se aplazaba en un mes en relación a la fecha de la adhesión la aplicación de la reglamentación agrícola a los nuevos Estados miembros. Ha resultado de ello que todas las normas que el Consejo o, por delegación, la Comisión debía adoptar, lo han sido por las instituciones ampliadas a los nuevos Estados miembros durante el mes de enero de 1973. Lo que todavía es más asombroso es que la Comisión ha propuesto esta solución durante las negociaciones y durante la redacción del acta, pero que ha sido rechazada vigorosamente por la delegación helénica que no ha querido retrasar la fecha de aplicación de los actos de la política agrícola común. De esta manera, para evitar un retraso insignificante de un mes los griegos han estado a punto de sufrir repercusiones mucho más graves para los intereses del país. Puede uno preguntarse si se trata, también aquí, de una preparación insuficiente y expeditiva de las posiciones de negociación.

(68) V. Europe-Agence del jueves, 11 de diciembre de 1980, núm. 3038, pp. 5.

(69) Tal fue la toma de posición del Servicio Jurídico de la Comisión el 10-12-1980.

(70) V. **JO**, L 358 de 31-12-1980, pp. 96-97.

d) **Los protocolos de adaptación de los acuerdos externos:** Se trata aquí del problema planteado, a saber, cuáles serían las consecuencias de que el 1.º de enero de 1981, no se hubieran concluido los protocolos de adaptación, previstos por el acta de adhesión de Grecia, de los acuerdos concluidos por la Comunidad con terceros países. Dicho de otra forma, se trata de la extensión al país adherente de los derechos y obligaciones que se derivan de los compromisos contraídos hacia los terceros países por la Comunidad en su composición anterior. La respuesta a esta cuestión debe buscarse en la combinación de dos principios: el de la **automaticidad** y el de la **adaptación**. Según el primer principio, en caso de ampliación, cualquier acuerdo concluido por la Comunidad con un tercer país deberá extenderse al territorio del nuevo Estado miembro, quedando sujeto el tercer país afectado a observar la misma actitud, dada la cláusula que incluyen todos los acuerdos externos comunitarios y en virtud de la cual se aplican en los territorios en los que es aplicable el tratado que instituye la CEE en las condiciones previstas por dicho tratado. Según el segundo principio, la extensión a un nuevo Estado miembro hace necesario añadir al acuerdo de que se trata un cierto número de adaptaciones para tener en cuenta los datos de hecho, económicos y políticos, que se derivan de la ampliación de la Comunidad (71).

Sin embargo, los términos en los que deben combinarse ambos principios no están claramente precisados ni por el derecho internacional ni por el acta de adhesión de Grecia. En efecto, con respecto a las normas del derecho internacional es muy difícil definir la territorialidad de los acuerdos concluidos por organizaciones internacionales, especialmente, a causa de su diversidad, mientras que con respecto al acta de adhesión, los artículos 118 y 119 remiten a los dos principios sin aludir al caso de que no se hayan concluido protocolos de adaptación el 1.º de enero de 1981.

En este contexto la Comisión ha seguido la propuesta de su Servicio Jurídico que había elaborado la siguiente construcción: para los acuerdos **mixtos** (concluidos conjuntamente por la Comunidad y sus Estados miembros) no actúa el principio de automaticidad y es necesaria la conclusión de los protocolos de adaptación para cualquier extensión del contenido de los citados acuerdos tanto a los terceros países afectados como al país adherente. En lo que se refiere a los acuerdos meramente comunitarios es conveniente distinguir entre **acuerdos «sin reciprocidad»** y **acuerdos «con reciprocidad»**: en el primer caso debe primar el principio de la automaticidad, mientras que en el segundo caso prevalece el principio de adaptación. Allí, pues, donde el principio de adaptación prime sobre el principio de automaticidad (y es la gran mayoría de los casos) continúa intacto el problema de la situación creada por la no conclusión de los protocolos de adaptación en el momento de la adhesión.

Es significativo hacer notar aquí que se ha manifestado una cierta divergencia, sobre la línea que debía seguirse, entre las instituciones; el Consejo —por una parte— deseoso de atribuir al principio de automaticidad un mayor valor apremiante y la Comisión —por otra— con una preocupación de realismo más estimu-

(71) Tal era también la reacción del Servicio Jurídico de la Comisión expresada el 24-7-1980 y reafirmada el 26-9-1980.

lante, que exponía la tesis de que es conveniente no hacer nada hasta la terminación de las negociaciones para la conclusión de los protocolos, incluso si es preciso, en tal caso, aceptar el riesgo de perjudicar a la idea de la entidad comunitaria, independiente de la adición de sus Estados miembros. Nos contentaremos con señalar que una vez que no puede aceptarse el principio de la automaticidad en su integridad, y que la combinación de ambos principios (automaticidad+adaptación) parece inevitable, se comprueba que la tesis de la Comisión está mucho más próxima a la realidad, aunque es minimalista en relación a un análisis teórico del problema.

El realismo de la Comisión se ha verificado en los hechos, donde la tesis de esperar los protocolos de adaptación ha predominado claramente sobre la de la automaticidad: en efecto, por no tomar más que un ejemplo, Grecia ha sido autorizada a continuar aplicando a sus importaciones de productos agrícolas originarios de Argelia, Israel, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía, el régimen arancelario aplicable respecto a terceros países, a pesar de que se trata de países preferenciales comunitarios (72). No obstante, está claro que existen **tres límites** a esta derogación: a) la cláusula de la nación más favorecida incluida en el reglamento 3555/80; b) la reducción gradual de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas para con los terceros países hasta la aplicación íntegra del arancel común; y c) el período transitorio de cinco años, que constituiría el límite temporal extremo para que Grecia asuma todas las obligaciones que forman parte del acervo comunitario (73).

Normalmente, el 1.º de enero de 1986, Grecia deberá aplicar las disposiciones de todos los acuerdos externos de las Comunidades, y esto independientemente de la conclusión de los protocolos de adaptación. Se trata de una posición lógica de la que no se puede estar seguro, al menos por lo que se refiere a los acuerdos mixtos que incluyen materias que no forman parte de los sectores explícitamente cubiertos por los tratados. Pero ahí se trataría de un problema del período transitorio —y no provisional— que sobrepasaría con mucho el objeto del presente estudio.

e) **La redacción de los instrumentos de adhesión:** El espíritu expeditivo que ha reinado durante los últimos meses de las negociaciones de adhesión, ha repercutido igualmente sobre **la calidad de redacción de los textos**. En efecto, las actas de adhesión, y, sobre todo, sus disposiciones técnicas, pecan de varias lagunas y contienen fórmulas ambiguas que ya dan lugar a controversias entre las autoridades griegas y las comunitarias. Es Grecia la que aprovecha, hasta el momento, esas incertidumbres redaccionales, tratando de explotar a su favor las disposiciones redactadas de forma evasiva. Hasta el momento la Comunidad no ha querido hacer uso de la misma facultad, a pesar de que no han faltado los casos. Sólo citaremos tres ejemplos significativos: la delimitación del derecho de base, la supresión de las tasas de las fianzas y de las sumas a pagar al contado a la importación, y la adecuación progresiva de los monopolios nacionales.

(72) V. reglamento (CEE) núm. 3555/80 del Consejo de 16-12-1980, JO, L 382 de 31-12-1980, pp. 1.

(73) V. especialmente los artículos 31 y 115 del acta de adhesión.

Se toman estos tres ejemplos porque ya han producido sus efectos: el primero, durante el período provisional, y los otros dos, inmediatamente después de la entrada en vigor del acta de adhesión.

— El artículo 24, § 1 del acta de adhesión establece que «para cada producto, el **derecho de base** sobre el cual se aplicarán las sucesivas reducciones previstas en los artículos 25 y 64 es el derecho efectivamente aplicado el **1.º de julio de 1980**». Lo mismo es válido para los productos CECA (74). Así que catorce meses se interponen entre la firma del acta (29 de mayo de 1979) y la obligación de Grecia de comunicar a las autoridades comunitarias su derecho de base (1.º de julio de 1980). Aprovechándose del hecho de que no hay cláusula de «standstill» especialmente prevista en el acta de adhesión, las autoridades griegas han aumentado sus derechos de aduana durante el período arriba citado, con el fin de que las reducciones sucesivas comiencen a calcularse sobre una base mucho más elevada. La Comunidad, que al principio había manifestado una cierta comprensión a causa de la situación económica del país (inflación galopante, desequilibrio de la balanza de pagos), ha protestado vivamente a continuación sin que haya obtenido, sin embargo, plena satisfacción (75).

— El artículo 38 establece que «como excepción al artículo 35, **las tasas de las fianzas y las sumas a pagar al contado** vigentes en Grecia el 31 de diciembre de 1980, en lo que se refiere a las importaciones procedentes de Estados miembros actuales se eliminarán progresivamente durante un período de cuatro años a contar desde el 1.º de enero de 1981», siendo la tasa de reducción de un 25 % anual. Una denuncia por parte de un importador griego que ha llegado recientemente a los servicios de la Comisión demuestra que Grecia no aplica la reducción convenida para cada producto, exponiendo el argumento de que el 25 % anual se refiere al volumen total de las importaciones y no a todas las operaciones comerciales. Las autoridades griegas pretenden que al haber liberalizado íntegramente las importaciones de una serie de productos, han respetado la reducción del 25 % calculada sobre el volumen global del valor de las importaciones. Aunque está claro que la reducción debe afectar a todas las operaciones comerciales, la redacción gramatical del artículo 38 deja un margen a la interpretación tendenciosa que hacen los griegos, que consiguen así proteger indirectamente una serie de productos que unilateralmente consideran sensibles.

— El artículo 40, § 1 establece que «...La República Helénica adecuará progresivamente, desde el 1.º de enero de 1981, **los monopolios nacionales** que tengan carácter comercial en el sentido del artículo 37, apartado 1 del tratado CEE, de forma que quede garantizada, antes del 31 de diciembre de 1985, la exclusión de cualquier discriminación entre los nacionales de los Estados miembros en las condiciones de aprovisionamiento y de mercados». A una carta de los servicios de la Comisión preguntando cuáles eran las medidas adoptadas con vistas a esta adecuación progresiva durante el año 1981, las autoridades griegas han respondido que a sus ojos el artículo 40, § 1 no les impone una obligación de actuar en este sentido desde la fecha de adhesión. Según la tesis griega el país habrá

(74) V. segundo párrafo del artículo 24 S 1.

(75) V. Agencia Europa, núm. 2950 del miércoles, 16 de julio de 1980, p. 8.

respetado sus compromisos si el 1.º de enero de 1986 no existen ya discriminaciones en la materia, quedando completamente dentro del marco del poder discrecional de las autoridades nacionales el ritmo de dicha supresión. Aquí también la respuesta no es satisfactoria, pero la redacción del artículo 40, § 1 deja bastante que desear. Sin duda se pueden multiplicar los ejemplos, como también se podrían indicar casos en los que la Comunidad estaría bien situada para intentar una interpretación abusiva de algunas disposiciones mal construidas del acta de adhesión. Con todo, queda por concluir que la buena redacción de los instrumentos de adhesión es una tarea que si se lleva bien puede evitar bastantes indecisiones tanto del lado comunitario como del lado del país adherente.

## CONCLUSIONES

Al término de este **resumen selectivo** de los principales problemas jurídicos planteados durante e inmediatamente después del período provisional a la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas, se imponen algunas conclusiones, que, sin embargo, corren el riesgo de tener un valor relativo a causa del cambio gubernamental ocurrido el 18 de octubre de 1981. Será necesario, pues, tenerlo en cuenta en estas conclusiones para localizar las posibles divergencia o rupturas.

El Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK), actualmente en el gobierno, había hecho alarde como partido de oposición, de una actitud netamente hostil a la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas. Es la razón, por otra parte, por la que el debate europeo estuvo muy **polarizado**, al encontrarse, de un lado, la coalición de derecha en el poder que presentaba la adhesión como el remedio absoluto a todas las dificultades del país, y del otro, el PASOK (y el Partido Comunista de Grecia) que veían en ella una especie de catástrofe nacional [76]. En este maniqueísmo generalizado, las opiniones intermedias más matizadas tenían pocas oportunidades para expresarse [7]. Es cierto que las tesis del PASOK se han flexibilizado claramente desde su llegada al poder: la retirada pura y simple del país ha sido sustituida por la búsqueda de un «**estatus especial**» para Grecia dentro de las Comunidades. Incluso la idea de una **renegociación global** de las actas de adhesión parece haber sido abandonada, y el primer Ministro considera que existen ahora medios más directos y menos costosos para definir una posición más justa de Grecia en el seno de las Comunidades. Esta posición estaría comprendida entre una participación de pleno derecho en una Comunidad lo bastante reformada como para responder a la especificidad griega y un estatuto especial en una Comunidad invariable, pero que implicaría en ese momento obligaciones reducidas [78]. Se reconoce en estos propósitos las dos ramas de la

[76] V. referente a esto YATAGANAS, X.: «The supranational nature of european Institutions and the Sovereignty of the EEC member States», en *Journal of the Hellenic Diaspora*, vol. VII, núms. 3-4, Fall-Winter 1980, pp. 125-144.

[77] Se trata especialmente de las tesis del Partido Socialdemócrata (KODISO) y eurocomunista (PCG Interior).

[78] V. la entrevista concedida por Papandreu al *Financial Times* el 24 de febrero de 1982.

táctica del gobierno actual: por una parte, aprovechar la ocasión de la negociación del «Mandato de 30 de mayo», para exigir —con otros países— la reforma fundamental de las políticas comunitarias, por otra —si esta tentativa debe fallar— negociar con las autoridades comunitarias derogaciones aplicables a ciertos campos de la economía griega. Se sabe, ahora que las discusiones sobre el Mandato se atascan, que las autoridades griegas se disponen a depositar, hacia fines de marzo, un memorándum detallado que recoge todas las disposiciones que constituirían este estatuto especial dentro de las Comunidades. Se sabe ya que se trataría de una protección mayor de ciertos sectores de la economía del país (79), pero no se ha filtrado ninguna información hasta hoy sobre las modalidades precisas de dichas exigencias.

Lo que es mucho más conocido, y que se enlaza con nuestra problemática, son ciertas declaraciones oficiales que nos muestran cómo las autoridades griegas tienen la intención de hacer frente a sus obligaciones actuales derivadas de las actas de adhesión, mientras esperan la definición de la nueva relación de fuerzas buscada. Dos ideas maestras se desprenden hace poco tiempo en la materia: la utilización a fondo de las posibilidades que ofrecen las cláusulas de salvaguardia y la intención deliberada de violar abiertamente las normas cuyo respeto tuviera resultados desproporcionadamente negativos.

En cuanto al **recurso a las cláusulas de salvaguardia** se señalará que, curiosamente, ha sido Francia la que lo ha usado por primera vez, obteniendo en particular la imposición de restricciones a las importaciones de ciertos productos textiles griegos, en virtud del artículo 130 del acta de adhesión (80). De esta manera se corre el riesgo de encontrarse ante una situación paradójica, a saber, que la imposición de medidas de salvaguardia vaya en contra de Grecia a pesar de su intención deliberada de usarla en su provecho.

La moral de la historia sería deducir que en lugar de proceder por medio de declaraciones, sería mejor, y más eficaz, prepararse internamente para ser capaces de atacar allí donde fuera posible y defenderse allí donde fuera necesario. Es probable que Grecia no disponga de la infraestructura suficiente ni para una táctica agresiva ni para una actitud defensiva, como el ejemplo anteriormente citado lo ha demostrado (81).

(79) Tentativa paralela con las propuestas francesas llamadas «para la reconquista del mercado interior».

(80) V. la decisión 81/998/CEE de la Comisión de 30 de octubre de 1981, que autoriza a la República francesa a adoptar medidas de salvaguardia a la importación de hilos de algodón procedentes de Grecia, JO, L 362 de 17-12-1981, p. 33.

(81) La táctica seguida en este asunto de la cláusula de salvaguardia señala todavía una insuficiencia del mecanismo institucional interno. En efecto, siete empresas algodoneras han atacado ante el Tribunal la decisión de la Comisión, corriendo el riesgo de tropezar con un problema de admisibilidad (cfr. artículo 173, segundo párrafo del Tratado CEE). Sin embargo, el gobierno griego podría iniciar muy fácilmente el procedimiento de anulación de la decisión incriminada, según el primer párrafo del mismo artículo 173. Pero, además, la sección jurídica de la Representación Permanente en Bruselas y el Cuerpo de Consejeros Jurídicos del Estado en Atenas no han actuado. Verdaderamente estas instituciones todavía no han llegado a un nivel de preparación que les permita tener los reflejos necesarios.

En cuanto a **la violación abierta de algunas normas** se pueden objetar dos cosas: que no hay que subestimar, en principio, que la Comunidad dispone, en varios casos, de medios de disuasión y de represalias eficaces (control de proyectos financiados, dominio de la PAC, gestión y supervisión del funcionamiento de los Fondos, procedimiento de infracción ante el Tribunal, etc.). Luego, allí donde sus poderes son reducidos o se ejercen insuficientemente, como es el caso de las ayudas estatales concedidas ilegalmente) no se ve verdaderamente la utilidad de anunciar públicamente la voluntad de engañar, que únicamente puede tener como consecuencia el atraer la atención particular de las autoridades comunitarias sobre una práctica que, desgraciadamente, hay que reconocer que todos los Estados miembros ejercen de una forma u de otra.

Después de haber atravesado un período heroico, por así decirlo, parece que ahora el gobierno griego se acerca a posiciones más realistas. Este realismo es el signo de la toma de conciencia de que es necesario atacar los problemas concretos por medio de una acción concreta, lo que presupone el conocimiento a fondo de las diversas materias y el dominio de los procedimientos y los mecanismos comunitarios.

Esta toma de conciencia se refleja en varios campos y especialmente en la organización de la administración. Se asiste actualmente a una reducción de los efectivos del Servicio especializado en el Ministerio de Coordinación sin que, sin embargo, esta reducción venga acompañada por un crecimiento análogo de la nueva Secretaría de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores. En cambio, todos los Ministerios sectoriales, así como los grandes organismos públicos se están dotando de personal especializado con el fin de hacer frente a su propio papel en el proceso de integración del país a las Comunidades Europeas. Es decir, se asiste a una **descentralización** muy clara, reservándose Asuntos Exteriores la labor de elaborar las opciones estratégicas y coordinar la acción de los diferentes servicios y Ministerios implicados en la política comunitaria. De esta manera el servicio especializado y horizontal de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores se compondrá de 50 funcionarios como máximo, en el mismo momento en que el servicio análogo pero vertical del Ministerio de Agricultura tendrá un número mucho más elevado. Igual tendencia se perfila en cuanto a la representación de Grecia en los diversos comités y grupos de trabajo, en los que el número de participantes está bajando en beneficio de un reparto más razonable de los diversos expedientes entre los Ministerios o Servicios directamente implicados. Una ilustración más de la misma elección fundamental es también la reducción del papel de los diplomáticos de carrera. Dada la tecnicidad de las materias y la voluntad del gobierno de renegociar las condiciones de adhesión en ciertos campos, se ha preferido tecnócratas a diplomáticos para los puestos de más responsabilidad: dentro de esta lógica, la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores está compuesta casi exclusivamente por tecnócratas y cada vez se vuelve más cierto que un no diplomático va a ser nombrado a la cabeza de la Representación Permanente de Grecia en Bruselas.

Para respetar el orden de nuestra exposición, pasaremos ahora a algunas conclusiones en lo que respecta al marco constitucional y legislativo de la adhe-

sión. Se señalará, en primer lugar, que no siempre se duda de las condiciones de fondo de la entrada del país en las Comunidades Europeas, tal como están enunciadas en el artículo 28 de la Constitución. Por el contrario, asistimos también desde hace algún tiempo a **una moderación de la idea del referéndum**. Se hace cada vez más evidente, que el recurso directo al pueblo propuesto por el Primer Ministro para la ratificación política de la adhesión, le ha servido más bien como un terreno de retroceso con el fin de poder contemporanizar sobre el repliegue de su posición de antes de las elecciones, y con el fin igualmente de matizar su retirada pura y simple y calmar, además, a su «ala izquierda» del partido, que apela siempre a la ortodoxia anticomunitaria. Un único problema queda todavía abierto: mientras la cuestión del referéndum no se solucione definitivamente, el Mercado Común puede jugar en todo momento el papel de **víctima propiciatoria** en caso de un fracaso económico en el plano interno. En efecto, entonces será muy grande la tentación de achacar todo a la adhesión, preservando la unidad del partido y una cierta credibilidad en la opinión pública. El terreno está bien abonado por la polarización de la discusión sobre la adhesión, pues la mitad del país considera al Mercado Común como un bien absoluto que va a resolver todos los problemas y la otra tiene la firme convicción de que los grandes países capitalistas nos arrastran a la explotación y la catástrofe. Sería interesante para el gobierno, en el contexto de su actual política europea, llevar a cabo una campaña de información mucho más matizada, poniendo el acento sobre el esfuerzo que es necesario hacer para conseguir los ajustes positivos y llegar al nivel de eficacia requerido, con el fin de aprovechar plenamente las posibilidades que se nos ofrecen como miembros de pleno derecho de la Europa de los Diez. La adopción de tal punto de vista reduciría el peligro de las fuerzas centrífugas y reforzaría la táctica agresiva que el gobierno lleva actualmente en las instituciones comunitarias.

Al mismo tiempo sería diferente la actitud para con el tema de la adaptación legislativa y frente a los problemas particulares enumerados en la cuarta parte de nuestra exposición. En efecto, el gobierno socialista cada vez más se da cuenta de que no puede seguir a largo plazo una política de violación sistemática de las obligaciones contraídas. Se da cuenta también de la imposibilidad de jugar «ad infinitum» con la amenaza de su posible retirada, con el peligro de debilitar considerablemente su credibilidad de interlocutor válido, y reducir al mínimo sus probabilidades de marcar puntos tanto en el marco de la negociación del «mandato» como en su esfuerzo por conseguir las condiciones del «estatuto especial». Es de esperar que, una vez pasado el período de gracia, los asociados de Grecia no van a aceptar una especie de «guerrilla diplomática» (82). La situación en el interior no es muy diferente: en efecto, el gobierno toma cada vez más conciencia de que una incertidumbre prolongada sobre el mantenimiento del país en las Comunidades Europeas tiene consecuencias nefastas sobre la economía nacional y afecta también negativamente a la eficacia de la administración. Los inversores,

---

(82) No hay que olvidar que el primer dictamen de la Comisión sobre la adhesión de Grecia era negativo. V. *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento de febrero de 1976.

pero también los agricultores y los comerciantes, no van a tolerar durante mucho tiempo una posición oficial ambigua sobre la pertenencia al Mercado Común. Y es muy probable que, antes o después, el mayor número de funcionarios prevenidos quiera saber muy exactamente en qué perspectiva se inscribe su acción.

Todo esto nos lleva a pensar que hacia finales del año 1982, a más tardar, estarán clasificadas las opciones del gobierno. Si lo están en el sentido de aceptar definitivamente la adhesión se habrá dado un latigazo al proceso de integración: la adaptación legislativa proseguirá y los problemas particulares se afrontarán con un enfoque más comunitario, salvaguardando —y existen los medios— los intereses nacionales. No es un secreto para nadie que en el estado actual de la integración europea el interés nacional predomina sobre la solidaridad comunitaria. Todavía más, un país pequeño como Grecia, puede encontrar en una entidad plurinacional las alianzas necesarias para que sus tesis avancen, sin correr el riesgo de encerrarse en una dependencia bilateral.

Estas conclusiones, ya lo hemos anunciado, sólo pueden ser la ilustración de la situación transitoria en que se encuentra actualmente Grecia con respecto a su opción europea. La clarificación de esta opción determinará igualmente la naturaleza misma de los problemas jurídicos y de otros que están planteados o van a plantearse y —sobre todo— las soluciones que van a proponerse. Esperemos que esto suceda en los más breves plazos.

## **THE PRINCIPLE LEGAL PROBLEMS WHICH AROSE DURING AND IMMEDIATELY AFTER THE INTERIM PERIOD OF GREECE'S ACCESSION TO THE EUROPEAN COMMUNITIES**

### **ABSTRACT**

This text sketches the principle legal problems which arose during the 30 months following the signing of Greece's accession treaty into the European Communities. These problems are examined under four headings: issues linked to Greece's administrative preparation; the functioning of the information and consultation procedure; the implementation of Community law; certain other specific problems.

1. The first part centers around the distribution of tasks and areas of competence, between rival Ministries, as regards Community policy. This has been a source of major problems as well as delays and uncertainties as regards Greece's effective representation within the European Institutions.

2. The second part deals with the implementation and the functioning of the specific procedure which, during the interim period, provided for the effective participation of the future member state in the decision-making process. What has been particularly emphasized is the flexibility of this procedure which, in day to day practice, proved to have exceptional adaptability thus allowing Greece's interests to be effectively represented.

3. The third part, which constitutes the major part of this article, deals with the adaptation of the Greek legal order to Community law, from three points of view: At the constitutional level, at the legislative level and in the light of the first advices of the State Council concerning the adaptation decrees to be voted by the Greek Parliament. Two major problems are tackled in the framework of the 1975 Constitution: the substantial conditions and the conditions of procedure, provided for in article 28, for the accession of Greece in the European Communities, and the referendum (article 44 § 2) as a necessary condition and a prerequisite for the consolidation of the accession. Within the legislative framework, we shall mainly examine the extent and the limits of the legislative habilitations which were taken in order to facilitate the adaptation of the Greek legal order to Community law, whereas the analysis of the first advices of the State Council

in this matter, shed some light on how the Greek Courts may accept and apply Community law.

4. Finally, the specific problems which have been chosen in the fourth part, are those concerning the translation of Community legislation into Greek, the various shortcomings in the adaptation operation, the implementation of the Common Agricultural Policy, the protocols of adaptation of various agreements of the E. C. with third countries and the written formulation of the accession instruments. The difficulties which arose in all these areas are indicative of the scope of the whole enterprise and, at the same time, constitute excellent raw material for reflexion for candidate States.

In the concluding remarks, we are trying to place all prior developments in the light of the recent political change in Greece which may have various repercussions on delicate balances which have been established until now.

## **LES PRINCIPAUX PROBLÈMES JURIDIQUES SOULEVÉS PENDANT ET IMMÉDIATEMENT APRÈS LA PÉRIODE INTERIMAIRE A L'ADHÉSION DE LA GRÈCE AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

### **RESUME**

Ce texte essaie de réunir les principaux problèmes juridiques soulevés pendant les trente mois qui ont suivi la signature du traité d'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes, sous quatre rubriques: les questions liées à la préparation administrative du pays, le fonctionnement de la procédure d'information et de consultation, la mise en oeuvre du droit communautaire, et le recensement de quelques problèmes spécifiques.

1. La première partie est surtout axée autour du problème de chevauchement de compétences entre Ministères concurrents en matière de politique communautaire, ce qui a causé des retards et des incertitudes quant à la représentation efficace de la Grèce au sein des institutions européennes.

2. La seconde partie traite de la mise en place et du fonctionnement de la procédure spécifique qui est destinée à assurer, pendant la période intérimaire, la représentation effective du futur membre des Communautés dans leurs mécanismes de décision. On a surtout insisté sur la flexibilité de cette procédure, qui a fait preuve —dans sa pratique quotidienne— d'une capacité d'adaptation remarquable permettant à la Grèce de faire valoir utilement ses propres intérêts.

3. La troisième partie, qui est la plus étoffée de cet article, essaie de discuter le grand problème d'adaptation de l'ordre juridique grec au droit communautaire, de trois points de vue: sur le plan constitutionnel, sur le plan législatif et à la lumière des premières avis du Conseil d'Etat concernant les décrets d'adaptation à voter par le Parlement grec. Dans le cadre de la Constitution de 1975 deux problèmes principaux sont traités: les conditions de fond et de procédure, prescrites par l'article 28, pour l'adhésion de la Grèce aux Communautés et la question du référendum (article 44 § 2), en tant que condition préalable et nécessaire pour la consolidation du fait de l'adhésion. Dans le cadre législatif, on examine surtout l'étendue et les limites des habilitations législatives prises afin de faciliter l'oeuvre de l'adaptation de l'ordre juridique grec au droit communautaire, tandis que l'analyse des premiers avis du Conseil d'Etat en la matière,

laisse prévoir l'accueil que les tribunaux grecs réserveront à l'application de ce droit.

4. Enfin, les problèmes particuliers, sélectionnés parmi d'autres, sont ceux de la traduction du droit communautaire en grec, les divers manquements de l'opération d'adaptation, la mise en oeuvre de la politique agricole commune, les protocoles d'adaptation des accords externes, et la rédaction des instruments d'adhésion. Les difficultés éprouvées dans tous ces domaines, illustrent bien les dimensions de l'entreprise et constituent —en même temps— une excellente matière de réflexion pour les pays candidats.

Dans les conclusions, un effort est fait pour situer tous les développements antérieurs dans l'optique du récent changement politique en Grèce, qui risque d'avoir des repercussions diverses sur les équilibres délicates qui sont établies jusqu'à présent.

**NOTAS**

