

LA COOPERACION EN LOS AMBITOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA. LOS ASPECTOS BASICOS PARA SU REALIZACION

Por EDUARDO VILARIÑO PINTOS (*)

I. CONSIDERACIÓN GENERAL

El Tratado de la Unión Europea (1) hace, en su Título VI, un enunciado de materias relativas a los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior respecto a los cuales deberán cooperar los Estados miembros (2) y establece las normas básicas y los instrumentos institucionales para la realización de tal cooperación. Es la gama de los artículos K (arts. K a K.9), que viene a ser el desarrollo de uno de los objetivos de la Unión fijados en el art. B del Título I del Tratado, dedicado a las Disposiciones Comunes, entre los que se incluye «Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior»; se da cumplimiento, también, al art. F, párrafo 3, de este mismo Título I que

(*) Catedrático de Derecho Diplomático y Consular. Universidad Complutense de Madrid.

(1) «Tratado de Maastricht», de 7 de Febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993 (B.O.E., de 13-1-1994).

(2) El llamado «tercer pilar» del Tratado de la Unión Europea, junto con la ciudadanía y la política exterior y de seguridad común. Para un estudio global sobre este Título VI, *vid* DE MIGUEL ZARAGOZA, J. y BLANCO DE CASTRO, A., «El Título VI del Tratado de la Unión: Cooperación en asuntos de justicia e interior», *Gaceta jurídica de la C.E. y de la Competencia*, Serie D, D-18 (Septiembre, 1992), págs. 173-223. Unas concretas consideraciones sobre este Título, pueden verse en: STANGOS, P., «Les ressortissants d'Etats tiers au sein de l'ordre juridique communautaire», *Cahiers de Droit Européen*, vol. XXVIII (1992), 3-4, págs. 306-347, específicamente, págs. 340-343.

dispone que «La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas».

Ahora bien, como con frecuencia ocurre respecto a otras materias reguladas por el Tratado, se produce una confusión o interferencia entre la Unión, la denominada por el Tratado Comunidad Europea (anterior CEE) y los Estados Miembros. Así, si bien se declara en el art. K.1 que se trata de «realizar los fines de la Unión», será «sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea» y no a través de una decisión y acción institucional propia de la Unión en cuanto tal, sino por obra de los Estados Miembros, «los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: ...», cuando además, esta previsión, para la realización de los fines de la Unión, se establece en función «en particular de la libre circulación de personas», que es, precisamente, una de las libertades básicas de la actual Comunidad Europea y uno de los fines de la Unión. Hay, por lo tanto un mandato sobre el ámbito de la cooperación, pero una dejación a las relaciones intergubernamentales de los Estados miembros, respecto a su configuración.

En definitiva, el alcance real de la Unión que se diseña en Maastricht, no es hoy mas que el de la cooperación en una relación intergubernamental de los Doce en materias de política exterior y de seguridad común (Titulo V) y de justicia e interior (Titulo VI) y si se quiere el de una *idea-fuerza* hacia unas mayores cotas de integración.

La cooperación no se extiende a todo el ámbito de la justicia y de interior, sino que se concreta a diversos campos dentro de cada uno de estos ámbitos, y que hay que entender, dada la redacción del art. K.1, fijados, en principio, en razón de la libre circulación de personas.

Los campos concretos que, según el art. K.1 se han de considerar de interés común y en los que los Estados miembros deben cooperar, son los siguientes:

- «1. Política de asilo.
2. Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
3. La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de las nacionales de terceros Estados;

b) Las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar;

c) La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.

4. La lucha contra la toxicomanía en la medida en que dicha materia no este cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.

5. La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no este cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.

6. La cooperación judicial en materia civil.

7. La cooperación judicial en materia penal.

8. La cooperación aduanera.

9. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).»

La nómina es, en todo caso, amplia y abarca campos de importante contenido y relevancia política, jurídica y económico-social, pero, también es cierto, se trata de ámbitos respecto a los cuales, con un alcance u otro, ya viene existiendo alguna forma de cooperación estatal de carácter bilateral o multilateral en el marco del Consejo de Europa o de los Doce en tanto miembros de las Comunidades.

De estos campos de cooperación, de conformidad con la rúbrica del Título VI, dejando aparte la relevancia jurídica que de todos puede deducirse, pueden considerarse propios del ámbito de la justicia la cooperación en materia civil y penal, quedando los demás dentro del ámbito de los asuntos de interior; pero no sería estrictamente encuadrable en ninguno de ambos ámbitos la cooperación aduanera, cuya inclusión en el Título es discutible, al menos con este enunciado general y cuando existe una unión aduanera.

Para el cumplimiento de esta cooperación intergubernamental, el Título VI preve, no obstante, una participación de las instituciones comunitarias y órganos específicos, como son el Comité de Coordinación, compuesto por Altos Funcionarios y la Oficina Europea de Policía (Europol).

Los precedentes de este Título, que como se ha indicado mas arriba, su aparente caprichoso contenido, no surge de la nada, pueden encontrarse, en cuanto a planteamientos remotos, en el viejo «Plan Harmel» (Cumbre de la Haya de Diciembre de 1969) que incluía en la cooperación política, entendida como la «acción conjunta a través de la coordinación de las políticas nacionales», los aspectos de la política interior de los Estados y se planteaba su alcance en materias como la ayuda y acción policial, condiciones para la extradición, trato a refugiados, concesión de asilo, política energética, organización regional, etc. Pero como es bien sabido bajo la rúbrica de cooperación política europea solo se mantuvieron aspectos de las relaciones exteriores de los Estados miembros, excluyéndose la política interior.

Como precedentes próximos e inmediatos, en tanto que el Título VI establece la cooperación en ámbitos en los que ya se producía de modo individualizado, hay que destacar principalmente como declara el art. 1º del Acta Unica Europea, respecto a la Cooperación Política, los Informes de Luxemburgo (1970), de Copenhague (1973) y de Londres (1981); la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (1983); y «las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros». Si bien el Acta Unica, solo se ocupará en el Título III de la cooperación europea en materia de política exterior. De ahí que no exista un planteamiento ordenado y sistemático en la cooperación de justicia y de interior.

En el Consejo Europeo de Londres (1986) se habla del embargo del «producto» procedente del narcotráfico y de una acción concertada en la prevención y represión del terrorismo. En el Consejo Europeo de Rodas (1988), el espacio sin fronteras se vinculó a los avances en la cooperación intergubernamental en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad internacional y el tráfico de drogas.

Las áreas de cooperación, particularmente en materia de justicia se van a ir estableciendo sobre la base de los convenios del Consejo de Europa, por el procedimiento de trasladar tales convenios de cooperación al ámbito comunitario, «interiorizándolos» a través de las oportunas adaptaciones y, en su caso, adoptándose entre los Estados miembros las formas mas estrechas de cooperación previstas o retirando reservas entre ellos y manteniéndolas respecto a los Estados europeos no comunitarios. Este procedimiento comenzó a partir del Acuerdo de Dublín de 1979 sobre represión del terrorismo (con independencia de que no esté en vigor y que probablemente no llegue a estar).

En el Acta Unica Europea, la Conferencia «adopta» una declaración general (n.º 7) sobre los artículos 13 a 19, de la misma, relativos al mercado interior, según la cual ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, de lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y antigüedades. Sobre estos campos, la misma Conferencia «toma nota» de una Declaración política de los gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de las personas (n.º 2), en la que se manifiesta que con objeto de promover la libre circulación de las personas los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular respecto a la entrada, circulación y residencia de las nacionales de terceros países; también cooperarán en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y antigüedades.

Se reconoce ya así, en estas dos Declaraciones, la necesidad de cooperación, para una efectiva libre circulación de personas, en unas materias que coinciden con las que ahora fija el Tratado de Maastricht. Por otra parte, son, también, dos Declaraciones que reflejan la ambigüedad tan frecuente en las normas comunitarias que tratan de avanzar en el desarrollo político. Desde luego, prevalece en estas materias la cooperación intergubernamental, frente a la acción comunitaria, pero, mientras en la primera declaración, se «adopta» por la Conferencia que las disposiciones comunitarias, respecto al mercado interior, no afectarán al derecho de los Estados miembros, dejando, por tanto, la prioridad a las normas internas de los mismos, en la segunda Declaración, sin duda más débil, pues la conferencia simplemente «toma nota» de la declaración de los Estados miembros, la cooperación que se prevé entre estos, en las mismas materias que la declaración anterior, será, en cambio, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, por lo que, en este caso, se consideran prioritarias las normas comunitarias.

Maastricht opta, por la prioridad intergubernamental, con una posible participación ancilar o asociación preceptiva de las instituciones comunitarias, en estas materias de justicia e interior, como se verá más adelante.

Entre los precedentes ha de incluirse, asimismo el llamado «Docu-

mento de Palma» (3). Elaborado por el Grupo de Coordinadores, «Libre circulación de personas», se reconoce en él las competencias propias del «Grupo de Cooperación Judicial», que se extiende a los tratados internacionales, a la legislación comunitaria y a la legislación nacional. El «Documento de Palma» distingue entre «medidas esenciales» y «medidas deseables; las primeras son aquellas a las que se les debe dar la máxima prioridad, a la vista del art. 8 A del TCEE; las segundas no tienen el mismo carácter indispensable, pero deberían aplicarse en la medida de lo posible. Ambos tipos de medidas, se fijan en relación a las actuaciones en las fronteras exteriores, a las actuaciones en las fronteras interiores, a las actuaciones en materia de lucha contra el tráfico de drogas, a las actuaciones respecto al terrorismo, a las actuaciones en materia de acceso al territorio comunitario, a las actuaciones en materia de asilo, a otras actuaciones (extrañamiento), a la cooperación en materia penal y civil, y a los elementos que el viajero lleva consigo.

La cooperación en las materias que se enuncian en el art. K.1 de Maastricht, ha de llevarse a cabo dentro del respeto al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 1950, del Consejo de Europa, y del Estatuto de los refugiados, de 1951, de las Naciones Unidas, así como teniendo en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos. Esta disposición del art. K.2,1, es una importante cláusula de garantía del respeto a los derechos humanos como condición de validez de los acuerdos y medidas que se tomen por los Estados miembros en el desarrollo y concreción de su cooperación en estos campos, particularmente en asuntos de interior, en los que tan fácil es, en aras de una presunta efectividad, deslizarse a soluciones límite o al margen del respeto a los derechos humanos. Tal disposición debería tenerse, por tanto, como la piedra angular que debe presidir toda esta acción intergubernamental hacia la Unión Europea.

En el párrafo 2, el art. K.1 introduce una vez más la ambivalencia, Unión-Estados miembros, y, como no podía ser de otra manera tratándose de una cooperación intergubernamental, deja a salvo, para su realización, la competencia de los Estados miembros, toda vez que esta cooperación que regula el Título VI se entenderá sin perjuicio del ejercicio

(3) Denominación debida a su adopción en la Conferencia de Palma de Mallorca, celebrada los días 5 y 6 de Junio de 1989. Doc. CIRC 3624/89.

de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior, que, naturalmente, también, ha de llevarse a cabo dentro del respeto a los derechos humanos, pero que, sin duda, deja abierta la puerta a limitaciones en la cooperación bajo la reserva de la soberanía.

El carácter intergubernamental queda igualmente, reflejado en el art. K.1 que permite un distinto grado de cooperación entre los Estados miembros y viene a reconocer la inexistencia de una cooperación uniforme, pues aun el mínimo al que indirectamente se quiere hacer referencia, al disponer el artículo que la más estrecha cooperación ha de ser en la medida en que la misma «no contravenga el presente Título», depende del propio acuerdo entre los Estados.

Por otra parte, el art. K.2 dispone que las posiciones comunes en las que se haya concretado la cooperación serán las que los Estados miembros han de mantener y defender en las organizaciones y conferencias internacionales en que participen, lo que se ha de hacer tanto conjuntamente como individualmente. Con esta disposición se enlaza la cooperación en materia de justicia e interior, con el Título V sobre la política exterior y de seguridad común, que regula la cooperación de los Estados miembros en materia de política exterior. De esta manera el art. K.1 viene a completar y ampliar el contenido de la acción coordinada que el art. J.2,3 establece que ha de ser llevada a cabo por los Estados miembros en los foros internacionales.

II. COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA

Ya se ha visto que en la relación del art. K.1., solo se pueden calificar como campos propios de cooperación en el ámbito de la justicia los relativos a la cooperación judicial en materia civil y en materia penal, sin que en ninguna de ellas se haga referencia alguna a sus contenidos. Por ello para una fijación de los mismos hay que acudir a la situación real existente y los documentos del entorno cronológico de Maastricht que se ocupan de la libre circulación de personas, principal razón de la cooperación tanto en este ámbito de la justicia como en los asuntos de interior. A tal efecto se va a tener en cuenta básicamente el «Documento de Palma». Con posterioridad a Maastricht, los Consejos Europeos de Lisboa (Junio, 1992) y Edimburgo (Diciembre, 1992), se

ocupan del seguimiento de los trabajos y desarrollo en estos ámbitos de cooperación.

El «Documento de Palma» señala que la consecución del espacio sin fronteras interiores, que fija como objetivo el Acta Unica Europea y es un supuesto en el Tratado de la Unión, requiere la aproximación de las legislaciones nacionales y de sus modalidades y ámbitos de aplicación, mediante la colaboración entre las administraciones nacionales y el fortalecimiento previo de controles en las fronteras exteriores. De las dos vertientes, interna y externa en las que se ha de llevar a cabo esta acción, la cooperación judicial corresponde a la vertiente interna. El Grupo de cooperación judicial de la Cooperación Política Europea, dentro del Grupo de Coordinadores, se ocupa de los Tratados internacionales, de la legislación comunitaria y de la legislación nacional.

En todo caso los contenidos son numerosos porque tienen un carácter abierto, en el que entran realizaciones y aspiraciones bien consideradas esenciales, bien consideradas deseables. Así el «Documento de Palma» considera medidas esenciales:

- Impulsar la ratificación del Convenio Europeo de extradición.
- Impulsar la ratificación de los convenios celebrados entre los Doce. Son éstos: el Acuerdo sobre la aplicación del convenio Europeo para la represión del terrorismo (1979); el Acuerdo sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre el traslado de personas condenadas (1987); el Convenio sobre la aplicación del principio *nom bis in idem* (1987).
- Consideración de la conveniencia de ratificar los convenios celebrados en el marco del Consejo de Europa encaminados a mejorar la asistencia judicial internacional en el campo de los asientos penales. Son estos: El Convenio Europeo de extradición (1957) y sus Protocolos adicionales; el Convenio Europeo para la represión del terrorismo (1977); el Convenio Europeo de asistencia judicial en materia penal (1959) y Protocolo adicional; el Convenio Europeo sobre el valor internacional de las sentencias penales (1970); el Convenio Europeo sobre transmisión de procedimientos criminales (1972).
- Régimen común de mejora de los canales de comunicación de solicitudes de extradición, que se hará mediante la designación de autoridades centrales encargadas de recibir y transmitir las solicitudes de

extradición y por la simplificación y modernización de los sistemas de transmisión de las solicitudes de extradición.

Junto a estas medidas esenciales se consideran medidas deseables las siguientes:

— Estudio de la armonización de la calificación jurídica de las incriminaciones.

— Estudio del alcance de la cooperación judicial, en particular para la persecución de delincuentes y la ejecución de las sentencias.

— Compromiso de los Estados miembros de firmar y ratificar el Convenio de la Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (1980).

— Compromiso de los Estados miembros de firmar y ratificar el Convenio de Luxemburgo sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y de restablecimiento de dicha custodia (1980).

— Continuación de los trabajos para la elaboración de un acuerdo sobre la simplificación del procedimiento de cobro de las pensiones alimenticias en el extranjero.

En las propuestas previas a Maastricht, un documento presentado por el Reino Unido en relación a la institucionalización de un Consejo de Ministros de justicia e interior, habla de la ejecución de sentencias, competencia internacional y acceso a la justicia. En el proyecto de la Presidencia de Luxemburgo (1991) se hablaba del reconocimiento y ejecución de sentencias y, de una manera genérica de la prevención de todas las formas de delincuencia y específicamente de la lucha contra el terrorismo, la gran criminalidad y la criminalidad internacional. El proyecto inicial de la Presidencia neerlandesa incluía, además, la cooperación en materia administrativa.

También se ha de entender incluida —y no excluida— la cooperación prevista, entre los Estados miembros, en el art. 220 TCEE que no ha sido modificado por el Tratado de la Unión, y se refiere a la protección de las personas y disfrute y tutela de los derechos en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales; a la supresión de la doble imposición; al reconocimiento recíproco de las so-

ciudades del art. 58 (4), al mantenimiento de la personalidad jurídica en caso del traslado de su sede de un país a otro y la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes; simplificación de las formalidades a que estén sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocas de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales. Así parece que se viene entendiendo en los informes sobre el seguimiento de la aplicación del Título VI del T.U.E., en los que, también, se hace referencia al Convenio de Roma sobre el derecho aplicable a las obligaciones contractuales (1980) y al Convenio de Bruselas sobre reconocimiento y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil (1968), convenios que, por otra parte ya resultarían incluidos en la cooperación judicial por el «Documento de Palma», cuando en las medidas esenciales se refiere a impulsar la ratificación de los convenios celebrados entre los Doce.

III. LA COMPETENCIA EN ASUNTOS DE INTERIOR

Como ya se ha señalado, salvo los enunciados 6 y 7 del art. K.1 que exclusivamente se refieren a la cooperación en el ámbito de la justicia, el resto de los enunciados se refieren a la cooperación en distintos campos de asuntos de interior. Se trata, por tanto, en este caso, de la cooperación en un amplio número de materias, también, principalmente, en razón de la libre circulación de personas. Así la política de asilo; el cruce de personas por las fronteras exteriores y los controles sobre esas personas; la política de inmigración y la relativa a nacionales de terceros Estados, en cuanto a las condiciones de acceso y de circulación en los Estados miembros, a las condiciones de estancia, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar, a la lucha contra la inmigración, estancia y trabajo irregulares; la lucha contra la toxicomanía; la lucha contra

(4) El art. 58 TCE, dispone: «Las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad municipal se encuentre dentro de la Comunidad quedarán equiparadas; a efectos de aplicación de las disposiciones del presente Capítulo, a las personas físicas nacionales de los Estados miembros.»

Por sociedades se entiende las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo».

la defraudación a escala internacional; la cooperación aduanera; la cooperación policial en la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y en aspectos aduaneros.

En el «Documento de Palma», se establecen como foros de estudio por el Grupo de Coordinadores, el Grupo *ad hoc* «Inmigración», respecto a condiciones de paso de fronteras y el Grupo Trevi y, en particular el Grupo «Trevi 1992», para la cooperación policial (Secretaría Permanente).

En la vertiente interna para la consecución del espacio sin fronteras interiores, además de la cooperación judicial ya considerada, se destaca la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otros tráficos ilícitos, a través de una mayor cooperación intergubernamental; la mejora de la cooperación policial a través, especialmente, de un refuerzo del sistema de intercambio de información; el control de los elementos que lleva el viajero, entre los que se enumeran los controles veterinarios y fitosanitarios, la protección de las especies de fauna y flora en peligro de extinción, drogas, el control del tráfico ilícito de obras de arte, el control de cambios y controles fiscales; por último se considera conveniente abordar asuntos relacionados con problemas familiares, como secuestro legal de niños y trata de menores.

En la vertiente externa, para este espacio sin fronteras, se requiere el fortalecimiento de controles en las fronteras exteriores, puesto que serán válidos para todos los Estados miembros, y han de tener la máxima eficacia y gozar de la confianza de todos ellos. Para hacer efectivas estas exigencias hacen falta medidas jurídicas, administrativas y técnicas que armonicen criterios para que los nacionales de terceros países reciban un tratamiento uniforme. Entre estas medidas el «Documento de Palma» señala: a) las condiciones de entrada en la Comunidad, que se centran en la política de visados y para ello habrá de elaborarse una lista común de países a cuyos nacionales se exigirá visado y una lista común de personas no admisibles, la armonización de criterios de concesión de visados y el visado europeo; b) el derecho de asilo y estatuto de refugiado, basado en el cumplimiento de las obligaciones del Estatuto y Protocolo sobre los refugiados, y que, en primer lugar, deberá atender a la adopción de compromisos internacionales idénticos en materia de asilo, a la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo, al procedimiento simplificado o prioritario para el examen de solicitudes manifiestamente infundadas,

a las condiciones de circulación del solicitante, de un Estado miembro a otro, al estudio de un sistema de financiación que permita hacer frente a las consecuencias económicas de la aplicación de una política común.

En todo caso se establece como garantía a la acción en el fortalecimiento de controles en las fronteras exteriores que, en el respeto de los valores tradicionales propios de los Estados miembros, no se deben sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para proteger la seguridad y el orden público de cada Estado, y se recuerda la declaración contra el racismo y la xenofobia adoptada en 1968 por el Parlamento Europeo, el Consejo, los Representantes de los Estados miembros y la Comisión.

En estos asuntos de interior se preveían actuaciones en diversos campos, en los que, como en toda la cooperación se fijaban unas medidas esenciales y otras deseables, encomendadas a determinados foros competentes.

En relación con la política de asilo, Maastricht incorpora en el Acta Final del Tratado una Declaración, según la cual: «1. La Conferencia conviene en que, en el marco de los trabajos previstos en los arts. K.1 y K.3 de las disposiciones sobre cooperación en los ámbitos de la justicia y en los asuntos de interior, el Consejo estudiará prioritariamente las cuestiones referentes a la política de asilo de los Estados miembros con la finalidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, a la luz del programa de trabajo y de los plazos estipulados en el informe sobre asilo elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de Junio de 1991. 2. En este contexto, el Consejo estudiará también, antes de que finalice 1993 y basándose en un informe, la posibilidad de aplicar el art. K.1 a estas materias».

En cuanto a la cooperación policial, su alcance se matiza y complementa con una Declaración al respecto, igualmente incorporada al Acta Final del T.U.E. en la que la Conferencia reitera el acuerdo de los Estados miembros sobre los objetivos en que se basan las propuestas formuladas por la Delegación alemana en la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de Junio de 1991. Conforme a ello, por el momento se acuerda estudiar preferentemente lo relativo a las tareas de intercambio de información y de experiencias siguientes:

- asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución formal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de diligencias e investigaciones;
- creación de bancos de datos;
- evaluación y análisis centralizados de la información con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias;
- recopilación y gestión de datos relativos a los planteamientos nacionales en materia de prevención, a fin de transmitirlos a los Estados miembros y de perfilar estrategias preventivas a escala europea;
- medidas relacionadas con la formación permanente, la investigación, la criminalística y la antropometría judicial.

Los Estados miembros se comprometen a estudiar durante 1994, la necesidad de ampliar el ámbito de esta cooperación.

El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, reconoce que la libre circulación de personas no podrá garantizarse plenamente el 1 de Enero de 1993 conforme con la aplicación del art. 8 A del TCEE (7A TCE) y que aunque se han logrado progresos, todavía están en curso los trabajos necesarios para ello sin que se produzcan riesgos para la seguridad pública y sin obstaculizar la lucha contra la emigración ilegal. En particular se llama la atención sobre la necesidad de avanzar en el proceso de ratificación del Convenio de Dublin sobre asilo, para la aplicación del Convenio sobre fronteras exteriores y para finalizar las negociaciones relativas al Convenio sobre el Sistema de Información Europeo.

En materia específica de justicia e interior, el Consejo Europeo, reconoce los avances en materia de emigración y asilo, particularmente sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y sobre terceros países de acogida; también los relativos a la coordinación en materia de estupefacientes por medio del CELAD; y desea que se establezca, en breve, la Unidad de Estupefacientes de EUROPOL por los Ministros TREVI.

IV. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. *Los mecanismos de actuación*

A diferencia del Título III del Acta Unica Europea, sobre la desaparecida Cooperación Política Europea, que establecía instituciones específicas, la cooperación regulada en este Título VI de Maastricht devuelve a las Instituciones Comunitarias determinadas posibilidades de participación dentro de estos ámbitos de decisión de los Doce.

El juego institucional se articula a través de una diversidad de mecanismos en función de los distintos aspectos o ámbitos de la cooperación.

El marco básico para el planteamiento de la cooperación en los ámbitos que enuncia el art. K.1. se sitúa en el Consejo, (5) en tanto que para llevar a cabo acciones concretas, el art. K.3,1, dispone que los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo para coordinar su acción; pero dejando, a la vez, de relieve el carácter intergubernamental de la cooperación, porque, a tal fin, los Estados miembros establecerán una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas administraciones.

Así, partiendo de este encuadre, el Consejo va a desempeñar un papel de órgano decisorio «dependiente» para adoptar posiciones comunes o acciones comunes de los Doce o de impulsor de acciones en los ámbitos de cooperación que se establecen en el art. K.1. En efecto, el art. K. 3,2, a) y b), dispone que, respecto a los puntos 1 a 6 del art. K.1, bien a iniciativa de cualquier Estado miembro, bien de la Comisión y respecto a los puntos 7 a 9 solamente a iniciativa de cualquier Estado miembro, podrá el Consejo «adoptar» *posiciones comunes* y fomentar —en la forma y procedimientos oportunos— toda forma de cooperación pertinente para consecución de los objetivos de la Unión y «adoptar *acciones comunes*», cuando los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de la acción común que de la acción aislada de los Estados miembros, en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate.

Se otorga de este modo un destacado protagonismo al Consejo, también

(5) El Consejo, por propia decisión, de 8 de noviembre de 1993 (DOCE, de 16.11.93), pasa a denominarse Consejo de la Unión Europea, particularmente en su actuación respecto a las materias de los Títulos V y VI.

en este campo de la cooperación, en coherencia con la potenciación de que es objeto en todo el tratado de la Unión, en detrimento de la Comisión, con lo que se viene a afirmar que *la Unión, en definitiva, ha de ser «cosa» de los Estados y no de las Comunidades*. Se trata de todos modos, de un papel del Consejo que, aunque importante, no es autónomo, sino que ha de ser promovido cuando los Estados miembros o cualquiera de ellos estimen, que la cooperación, que reside en su decisión intergubernamental, puede ser más efectiva —y esta valoración corresponde a los mismos Estados— para los objetivos de la Unión si se adoptan posiciones o acciones comunes por el Consejo. En consecuencia respecto a la cooperación del Título VI, es la Unión, a través del Consejo, la que actúa *subsidiariamente* respecto a materias de competencia intergubernamental, cuando los Estados miembros estimen que la actuación será así más eficaz en razón de los objetivos de la Unión.

Resulta, sin embargo, distorsionante, la atribución a la Comisión de la misma facultad de iniciativa ante el Consejo, que la de los Estados miembros, aunque se excluya en relación a la cooperación judicial en materia penal, a la cooperación aduanera, y a la cooperación policial. En este contexto de la cooperación intergubernamental, tal posibilidad de iniciativa de la Comisión deberá entenderse limitada al aspecto específico de fomento de la cooperación, y no para la adopción de posiciones o acciones comunes.

Igualmente, por iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión, en materia de celebración de convenios, y con independencia de las atribuciones que al respecto el art. 220 TCE otorga a los Estados miembros, el art. K.3,2,c), atribuye al Consejo la posibilidad de celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros y en el seno del mismo se aprobarán las medidas que fuesen necesarias para su aplicación (6).

El Consejo para llevar a cabo estos cometidos se pronunciará, en principio, por unanimidad, salvo sobre las cuestiones de procedimiento (art. K.4,3, párrafo primero); respecto a la adopción de acciones comunes podrá decidir que las medidas para su aplicación sean aprobadas por mayoría cualificada (art. K.3,2 b); y en relación con la celebración de convenios a los fines de la cooperación, salvo disposición en contra-

(6) Tales convenios no es seguro que tengan la condición específica de «Convenios comunitarios», vid. STANGOS, P., *Op.cit.*, pág. 342.

rio, la aprobación de las medidas de aplicación de los mismos, será la de dos tercios de las Altas Partes contratantes (art. K.3,2 c), párrafo segundo). En caso de decisiones por mayoría cualificada, los votos se ponderarán con arreglo al art. 148.2 del TCE y se producirá la adopción de decisiones si obtienen un mínimo de cincuenta y cuatro votos favorables de, al menos, ocho miembros (art. K.4,3, párrafo segundo). Por remisión del art. K.8,1, serán aplicables las normas del TCE que regulan el funcionamiento de las Instituciones comunitarias, en la medida en que participen en las materias a que se refiere el Título VI. En concreto los arts. 137 a 142, relativas al Parlamento; 146, 147, 150 a 153, relativos al Consejo; 157 a 163, relativos a la Comisión; y 217, relativo al régimen lingüístico de las Instituciones.

Por iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, podrá el Consejo decidir, también por unanimidad, la aplicación del art. 100C TCE, a acciones en los ámbitos enunciados en los apartados 1 a 6 del art. K.1, (7). Para ello el Consejo determinará las condiciones de votación que correspondan y recomendará la adopción de esta decisión a los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (art. K.9).

La Comisión, con su papel disminuido, tiene la posibilidad de iniciativa ante el Consejo, en los supuestos del art. K.3,2 y art. K.9 Tendrá, además, la obligación, al igual que la Presidencia, de informar regularmente al Parlamento sobre los trabajos relativos a las materias de este Título (art. K.6). Por ello, quizá, en razón de esta información estará plenamente asociada a los trabajos relativos a este Título (art. K.4,2) lo que no significaría mas que, al menos formalmente, su presencia y voz en estos trabajos.

El Parlamento Europeo tiene asimismo una intervención en las materias de este Título que, al contrario de lo que le ocurre a la Comisión, supone para él un aumento de protagonismo respecto a la situación anterior a Maastricht si bien no sea, en modo alguno, decisivo ni vinculante. Así, de conformidad con el art. K.6, la Presidencia y la Comisión *informarán* de los trabajos que una y otra estén realizando sobre tales materias. La Presidencia, además, *consultará* al Parlamento sobre los prin-

(7) Es decir, política de asilo; cruce de personas por las fronteras exteriores y controles sobre las mismas; política de inmigración; la lucha contra la toxicomanía; la lucha contra la defraudación a escala internacional; y la cooperación judicial en materia civil.

cipales aspectos de la actividad en los correspondientes ámbitos y *velará* para que las opiniones del Parlamento se tomen debidamente en cuenta.

En relación con el Consejo, el Parlamento le podrá formular preguntas o recomendaciones y cada año se tendrá un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo del Título VI. Pero no se trata de una propia actividad de control político, que si aun no se da respecto a la política comunitaria, menos base tendrá en un ámbito intergubernamental, donde el verdadero control habrá de llevarse a cabo en los parlamentos de los Estados miembros.

2. *El Comité de coordinación*

También denominado «Comité K.4», por el artículo del T.U.E. que lo crea, viene a sustituir al Grupo de Coordinadores «Libre circulación de personas» que coordina los distintos grupos de trabajo sectoriales que preparan el desarrollo de los ámbitos de cooperación previstos en el Título VI. El Comité K.4, que se compondrá por Altos Funcionarios, tendrá una función de coordinación de los grupos de trabajo y, en principio, se considera que debería organizarse en tres sectores: inmigración y asilo; seguridad y aplicación de la ley, y cooperación policial y aduanera; y cooperación judicial. Para cada sector deberá establecerse un Grupo de supervisión que propondrá anualmente al Comité K.4 un programa-calendario de trabajo que deberá ser revisado cada seis meses. Los grupos de trabajo necesarios para encargarse del trabajo previsto y sus atribuciones se revisarán, también, cada seis meses automáticamente, junto con el programa de trabajo (8).

Además, el Comité de coordinación, por disposición del art. K.4,1, tendrá como misión «formular dictámenes dirigidos al Consejo, a petición de este o por iniciativa propia»; y «contribuir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo K.1, así como en las materias contempladas en el artículo 100C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en las condiciones establecidas por el artículo 100D de dicho Tratado».

(8) Doc. CIRC 3687/1/92 Rev.1.

Estas dos atribuciones plantean problemas respecto a las relaciones y competencias del Comité de Coordinadores y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que fueron puestos de relieve y estudiados en el Consejo Europeo de Lisboa (1992).

En el primer caso, el Comité K.1 no sólo puede actuar ante el Consejo, a través de dictámenes en dependencia del mismo y a su impulso, sino también de manera autónoma, presentándole dictámenes por propia iniciativa y, en contraposición con el segundo caso, en el que se especifica que se trate de trabajos en materias a las que se refiere el art. 100C, habría que concluir que tales dictámenes podrán referirse a cualquier materia sobre la que pueda conocer el Consejo. Sin embargo, teniendo en cuenta una interpretación sistemática, resultaría exorbitante, semejante competencia, que vendría a ser superior a la del COREPER, que conforme al art. 151 TCE, «se encargará de preparar trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe», pero que desarrolla y tiene reconocidas sus funciones respecto a toda competencia del Consejo.

Respecto al segundo caso, el art. K.4,1, si bien deja a salvo las atribuciones del COREPER «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 151» del TCE, otorga al Comité de Coordinación la facultad de «contribuir» a la preparación de trabajos del Consejo en materias específicas en las que, también, participará el COREPER. En este caso la actuación del Comité de Coordinación se concreta a las materias enunciadas en el art. K.1, es decir, las propias de los ámbitos de cooperación del Título VI, y a las que se recogen en el art. 100C TCE (9), que establece el proce-

(9) Art. 100 C: «1. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

2. No obstante, si se diera una situación de emergencia en un tercer país, que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dicho país a la Comunidad, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, establecer, durante un periodo que no supere los seis meses, el requisito de visado para los nacionales de dicho país. El requisito de visado establecido con arreglo a este apartado podrá ampliarse conforme al procedimiento a que se refiere el apartado 1.

3. A partir del 1 de Enero de 1996, el Consejo deberá pronunciarse por mayoría cualificada sobre las decisiones a que se refiere el apartado 1. El Consejo deberá adoptar, antes de dicha fecha, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.

4. En los ámbitos contemplados en el presente artículo, la Comisión procederá a

dimiento para toma de decisiones por el Consejo en materia de visados para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, aunque en realidad ya resulta incluida en el art. K.1. El Comité K.4, en estas materias, actuará en las condiciones establecidas en el art. 100D TCE (10), pero este, verdaderamente, no establece ninguna condición de ejercicio, lo que hace es reconocer, casi textualmente, la facultad del Comité de contribuir a preparar trabajos del Consejo en los ámbitos del art. 100C TCE; incluso la remisión que hace al art. K.4, en referencia a la constitución del Comité de Coordinación, no tiene sentido, pues en él, como se ha visto, sólo se dice que está compuesto de Altos Funcionarios, lo que el propio art. 100D, también indica.

¿Hay un solapamiento o una repetición de funciones, entre el Comité K.4 y el COREPER? Tratando de salvar la razón de ser de ambos Comités, no debe entenderse que exista, al menos teóricamente, interferencias entre las funciones de uno y otro. El Comité K.4 *contribuirá* a la preparación de los trabajos que *preparará* el COREPER, lo que da a entender una participación del «K.4» en los aspectos en los que sea necesaria en razón de la materia y, así considerada, habrá de ser de carácter técnico. El COREPER preparará el trabajo que ha de someter al Consejo teniendo en cuenta todos los aspectos del mismo, no solo los técnicos.

tramitar toda petición formulada por un Estado miembro en el sentido de que aquella presente una propuesta al Consejo.

5. El presente artículo no afectará al ejercicio de las responsabilidades que competen a los Estados miembros para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

6. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a otros asuntos, si así se decidiere en virtud del artículo K.9 de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, sin perjuicio de las condiciones de votación determinadas al mismo tiempo.

7. Las disposiciones de los convenios vigentes entre los Estados miembros relativas a materias contempladas en el presente artículo permanecerán en vigor mientras no se sustituya su contenido por directivas o medidas adoptadas de conformidad con el presente artículo».

(10) Art. 100 D: «El Comité de Coordinación, compuesto por altos funcionarios y constituido conforme al artículo K.4 del Tratado de la Unión Europea, contribuirá, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151, a preparar los trabajos del Consejo en los ámbitos contemplados en el artículo 100 C».

En el caso de los dictámenes, no se trata de la participación del Comité K.4 en el trabajo del COREPER y en el supuesto de coincidir la actividad de ambos ante el Consejo, se tratará de la confluencia de dos documentos de distinto signo, uno técnico, el del «K.4» y otro «político», el del COREPER. El «K.4» tendría así funciones técnicas y el COREPER funciones políticas; de ahí que deba entenderse la referencia a la composición del Comité de Coordinación por Altos Funcionarios en un sentido estricto y no en un sentido amplio que incluya a representantes diplomáticos de los Estados miembros, como en el COREPER, y por ello, también será de composición variable según las materias a tratar. Se ha dicho, también, que el «K.4» sería un «nudo de reflexión» y el COREPER un «nudo de coordinación o enlace» (11).

3. EUROPOL

Para el ámbito concreto de cooperación común en materia policial, recogido en el n.º 9 del art. K.1, se crea por esta misma disposición, una Oficina Europea de Policía (EUROPOL), para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos si es necesario aspectos de la cooperación aduanera. Como instrumento para su cometido la EUROPOL dispondrá de un sistema de intercambios de información.

La base jurídica de la EUROPOL será la de un convenio que incluya aspectos como la protección de datos, la financiación y las responsabilidades. Los Estados miembros deberán acordar los delitos sobre los que deberá ocuparse la EUROPOL, los plazos para su ampliación y la organización de su dirección. Para una mayor eficacia de la misma deberá crearse en los Doce servicios de inteligencia criminales encargados de transmitir a la EUROPOL —que funcionará como organización central— datos e información secreta (12).

(11) Vid. DE MIGUEL ZARAGOZA, J. y BLANCO DE CASTRO, A., *Op. cit.*, pág. 222.

(12) Doc. CIRC 3672/92.

V. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El art. K.3,2, entre las facultades reconocidas al Consejo en los ámbitos de cooperación del Título VI, en la letra c) establece la de celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 220 del TCE que determina materias propias de negociación entre estos Estados (13). En tales convenios se podría disponer —párrafo tercero letra c)— que «el Tribunal de Justicia será competente para interpretar las disposiciones de los mismos y dictar sentencia en los litigios relativos a su aplicación, de conformidad con las modalidades que puedan haber establecido».

Se trata, por tanto, nuevamente, de la posibilidad de participación de una Institución comunitaria, en un campo propio y fundamentalmente intergubernamental, pero conocido en el orden comunitario que en ningún caso, excluye, sino muy al contrario acepta y permite, que el Tribunal de Justicia conozca de todas aquellas materias que los Estados miembros estén dispuestos a someterle, al margen de su jurisdicción obligatoria.

Tal competencia del Tribunal, ha de estar prevista por el convenio que el Consejo, en el ejercicio de su participación subsidiaria en las materias del Título VI, haya celebrado y propuesto a los Estados miembros, pero que en su conjunto y en sus extremos necesita de la adopción por los mismos para su obligatoriedad, pues prima en esas materias la relación intergubernamental. Por eso los Doce tienen siempre la última palabra en la aceptación de la propuesta de competencia del Tribunal —ya que el propio convenio no es más que una recomendación en el sentido jurídico internacional— del mismo modo que ellos podrían

(13) Art. 220: «Los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, a fin de asegurar en favor de sus nacionales:

- la protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales;
- la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad;
- el reconocimiento recíproco de las sociedades definidas en el párrafo segundo del artículo 58, el mantenimiento de la personalidad jurídica en caso de traslado de su sede de un país a otro, y la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes;
- la simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales».

introducir esta competencia en un convenio que les recomiende el Consejo y por él celebrado.

Ahora bien, una competencia del Tribunal de Justicia, de las Comunidades Europeas, en los ámbitos propios del Título VI, presenta, cuando menos, dos importantes problemas: Por una parte en estos ámbitos se incluyen materias de orden penal como la específica cooperación judicial en materia penal y los derivados de la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y, naturalmente, la delincuencia internacional en general. Respecto a tales materias no cabe pensar, en el derecho comunitario vigente y la concepción actual del Tribunal, que éste pueda tener competencia, lo que en definitiva significa que la atribución por los Estados —hipotética, por lo demás, hoy día— de competencia al Tribunal en materias penales, no tendría ninguna efectividad y sería nula.

Por otra parte, un segundo problema nacería en los casos de aceptación de convenios por los Doce, a través del mecanismo de la adaptación o «interiorización» de convenios adoptados en el seno de otras organizaciones internacionales. En estos casos se puede tropezar con la existencia de otros órganos jurisdiccionales, propios de cada organización o creados *ad hoc*, a los que los convenios someten las controversias sobre su aplicación o interpretación. ¿Se produce entonces una intromisión indebida en el campo de actuación de cada organización en la cual fue adoptado el convenio, si los Estados miembros de la Unión Europea, someten tales controversias al Tribunal de las Comunidades? Teniendo en cuenta que la «interiorización» o adaptación de esos convenios, se hace en realidad a través de la celebración de un nuevo convenio entre los Estados miembros, que en la práctica totalidad de los casos implicará modificaciones del texto original, nada impediría, en principio, el sometimiento entre ellos al Tribunal comunitario, desde luego en aquellas disposiciones que han sido modificadas, pero entiendo que tampoco existiría impedimento respecto a la totalidad del convenio, toda vez que, aunque no constituya derecho comunitario, sus normas inciden de algún modo, en tanto obligan a los Doce, en el engranaje comunitario que debe prevalecer, y por esta vía sería pertinente, también en esta situación, la doctrina del Tribunal de Justicia en su dictámen respecto al Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad y la E.F.T.A., sobre la creación del Espacio Económico Europeo (14).

(14) Dictamen 1/91, de 15.12.1991.

RÉSUMÉ

Le titre VI définit les aspects concrets de la coopération dans ces domaines, qui sont tenues pour les questions d'intérêt commun et relevant d'une mission confiée aux Etats membres (article K.1), mais la coopération sera réalisée dans le cadre des relations intergouvernementales et non par une action communautaire, même si une participation *subordonnée* des institutions est prévue et si des organes particuliers sont créés à cette fin. Les domaines de coopération énoncés par le traité sur l'Union européenne ne sont pas nouveaux et ce sont là ceux dans lesquels la coopération entre les Douze s'exerçait déjà.

Les aspects concrets de la coopération doivent être définis sur la base de ceux qui sont indiqués dans le «document de Palma» et la coopération doit se concrétiser et se poursuivre dans le cadre des conseils européens successifs, sans exclusion, dans le domaine de la justice, la coopération prévue à l'article 220 du traité CEE, et il faut souligner à cet égard, en matière d'affaires intérieures, le domaine de la coopération policière, ainsi que la coopération prévue par la convention de Dublin sur la politique d'asile, par la convention sur le franchissement des frontières extérieures et par la convention sur le système d'information européen.

En ce qui concerne la participation des institutions, le Conseil a une importance particulière en ce qu'il constitue le cadre fondamental de la coopération, puisque, même si c'est à l'initiative d'un Etat membre, il pourra adopter des positions et des actions communes, ainsi que conclure des conventions et recommander leur adoption aux Etats membres. La Commission pourra prendre de même des initiatives en ce sens, à certaines exceptions près, et, en général, elle sera pleinement associée aux travaux concernant les champs d'action visés au titre VI. Le Parlement sera informé et consulté et pourra formuler des questions ou des recommandations.

Le Comité de coordination est le principal organe particulier en ce qui concerne la mise en oeuvre de la coopération. Sa composition et ses compétences posent la question de savoir quel est son rapport avec le COREPER; il ne faut y voir ni ingérence ni double emploi, car le Comité de coordination n'a aucun caractère diplomatique et sa mission, outre qu'elle se limite aux domaines visés au titre VI, sera de caractère technique et non politique.

La compétence de la Cour de justice doit être expressément définie dans les accords de coopération auxquels sont parties les Etats membres. Néanmoins, sa compétence actuelle ne pourra viser les aspects pénaux. D'autre part, il n'y a aucun inconvénient à ce que la Cour de justice agisse en ce qui concerne l'application et l'interprétation de conventions d'autres organisations «intériorisées» par les Douze, quoique ces organisations soient dotées de leur propre juridiction compétente pour connaître de ces conventions.

ABSTRACT

The specific fields of cooperation in the above areas are laid down in Title VI, being regarded as matters of common interest and as constituting a mandate to the Member States (Article K.1). However, cooperation will be ensured through relations between governments and not by means of Community action, although provision is made for the *subordinate* participation of the Institutions and specific bodies are set up for that purpose. The fields of cooperation provided for in the Treaty on European Union are not new but are in fact those in which the Twelve had already cooperated.

The specific areas of cooperation are to be determined on the basis of those indicated in the «Palma Document», as developed and followed up in subsequent European Councils, without excluding, in the matter of Justice, the cooperation provided for in Article 220 of the Treaty establishing the European Community; and attention must be drawn, with respect to Home Affairs, to the field of police cooperation, and the matters covered by the Dublin Agreement on asylum, the Agreement on external frontiers and the Agreement on the European Information System.

As regards the participation of the institutions, it is clear that the Council provides the basic framework for cooperation since, albeit on the initiative of a Member State, it may adopt joint positions and action and draw up conventions and recommend the adoption thereof of the Member States. The Commission may also take the initiative in that way, subject to a number of exceptions, and in general will be fully associated with work on the matters covered by Title VI. The Parliament will be kept informed; it will be consulted and it may ask questions or make recommendations.

The Coordinating Committee is the main body entrusted with the task of ensuring cooperation. Its relationship with COREPER is apparent from its composition and terms of reference. It should not be considered that there is any encroachment or overlapping of functions, since the Coordinating Committee will not be a diplomatic body and its tasks, as well as being restricted to the matters covered by Title VI, will be of a technical not a political nature.

The jurisdiction of the Court of Justice must be specially provided for in the cooperation conventions to which the Member States are parties. However, its jurisdiction at the present time cannot extend to criminal matters. On the other hand, there is nothing to prevent the Court of Justice from acting in relation to the application and interpretation of conventions of other organizations which the Twelve have «made their own», even if such organizations have their own courts vested with jurisdiction to deal with their conventions.