

Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas

Luis Simón | Director de la Oficina de Bruselas e Investigador Principal del Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

Ignacio Molina | Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

Elisa Lledó | Ayudante de investigación en la Oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano | @ECLledo 

Natalia Martín | Gestora de proyectos y ayudante de investigación en la Oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano | @nataliamartinm7 

Tema

Tras las próximas elecciones al Parlamento Europeo, se abre un proceso de renovación institucional que sentará las bases para la marcha de la UE hasta 2024. En esta coyuntura, España tiene una buena oportunidad para reforzar su influencia en Bruselas.

Resumen

El *Brexit* y el viraje euroescéptico en algunos Estados miembros ofrecen a España una ventana de oportunidad para reforzar su posición en la UE, sobre todo teniendo en cuenta su relativa solidez económica y compromiso con la integración europea (fortalezas que, no obstante, conviven con la inestabilidad parlamentaria desde 2015 y la larga sombra del conflicto catalán). Con el fin de aprovechar las oportunidades que se presentan, y capear posibles desafíos, se requiere una estrategia de país que establezca prioridades claras sobre cómo gestionar la influencia nacional en las distintas áreas temáticas e instituciones relevantes de la UE. Dicha estrategia debe, a su vez, partir de un análisis crítico de la posición que en estos momentos ocupa España en Europa.

¿En qué políticas concretas tiene España más influencia, y en cuáles menos? ¿Está bien repartido el peso de España entre las principales instituciones de la UE (Comisión, Parlamento, Consejo)? Dentro de cada institución, ¿es adecuada la presencia de altos funcionarios europeos de nacionalidad española? ¿Es mejor concentrar dicha presencia en instituciones o ámbitos competenciales determinados, o intentar lograr una proporción transversal? ¿Existe un equilibrio adecuado entre los puestos *senior* y los más *junior*? ¿Cuáles serían para España las unidades o puestos claves para ejercer una mayor influencia en cada institución? Y, en última instancia, ¿para qué quiere España influir, es decir, a qué objetivos y prioridades debe servir dicha influencia?

Con el fin de abordar éstas y otras preguntas, y de analizar los desafíos y las oportunidades que el nuevo ciclo político europeo (2019-2024) plantea para el futuro de la influencia de España en la UE, el Real Instituto Elcano ha puesto en marcha un Grupo de Reflexión en Bruselas.¹ Este trabajo ofrece una primera aproximación al respecto.²

Análisis

Este ARI arranca con unas consideraciones de carácter general sobre algunos de los resortes de los que disponen los Estados miembros a la hora de ejercer influencia dentro de la UE. A continuación, teniendo en cuenta el calendario y el contexto político europeo en 2019, se esbozan las principales oportunidades y desafíos para la posición de España en el próximo ciclo político de la UE (2019-2024). Finalmente, se hace un breve análisis individual del estado actual y futuro de la influencia de España en la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Interés nacional e influencia en la UE: las reglas del juego

Medir la influencia que los distintos Estados miembros ejercen sobre la dirección política de la UE no es tarea fácil.³ Las reglas de juego a la hora de ejercer influencia varían significativamente según cada institución.⁴

Las dos instituciones intergubernamentales por antonomasia (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE) son los órganos en los que se puede apreciar mejor qué Estados miembros influyen más sobre el devenir de la integración. El Consejo Europeo reúne a los 28 jefes de Estado o de Gobierno, a su presidente y al presidente de la Comisión. El Consejo reúne a los ministros de cada país (a veces sustituidos por secretarios de Estado o los embajadores representantes permanentes) en función del tema que se vaya a tratar en cada una de las 10 configuraciones sectoriales existentes. En el

¹ El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles, públicos y privados, con presencia permanente o habitual en Bruselas. Eso incluye, entre los primeros, a eurodiputados/as, altos/as funcionarios/as de las instituciones europeas con nacionalidad española y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado, especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). Por lo que se refiere al sector privado español, participan en el Grupo directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa e investigadores del Real Instituto Elcano. La identidad de los miembros permanecerá anónima para propiciar un mayor clima de confianza.

² Este documento inaugura una serie de análisis que irán difundiendo las discusiones del Grupo de Reflexión. En esta primera publicación se da cuenta de las cuestiones de tipo político-institucional y las consideraciones transversales sobre el futuro de la influencia española en la UE tras las elecciones de mayo. Los debates que aquí se recogen fueron debatidos en dos sesiones distintas. En la primera, las ponencias iniciales corrieron a cargo de altos funcionarios con importantes responsabilidades en la REPER o en las tres grandes instituciones (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo de la UE), mientras que en la segunda fueron eurodiputados/as de cuatro partidos diferentes quienes abrieron el debate.

³ Desde hace tres años el Real Instituto Elcano está inmerso en un proyecto más amplio sobre la influencia de España en Bruselas, en el que se enmarca este Grupo de Reflexión.

⁴ Pese a que son también importantes, no se incluyen en esta aproximación preliminar las otras tres instituciones (Tribunal de Justicia de la UE, Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo), así como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y las diferentes agencias. Tampoco el Servicio Europeo de Acción Exterior, aunque una de las sesiones del Grupo sí aborda específicamente el futuro de la influencia de España en las políticas exterior y de seguridad y defensa de la UE.

(cont.)

Consejo, la influencia de cada Estado viene determinada en última instancia por el peso de sus votos,⁵ pero también por otras variables informales: complicidad con las posiciones de la Comisión, estabilidad gubernamental, versatilidad diplomática a la hora de presentar, apoyar o bloquear iniciativas políticas concretas, o potencial de formar coaliciones con otros países en un contexto determinado.⁶

Los mecanismos de influencia nacional en la Comisión Europea son más indirectos y sutiles que en el Consejo. Según los tratados, los políticos y funcionarios que trabajan en la Comisión Europea no deben responder a criterios nacionales, sino estrictamente comunitarios. Obviamente, un importante dispositivo de influencia que un Estado puede utilizar es la elección del comisario que le corresponde. Los gobiernos nacionales tratan de mantener (ya sea directamente, a través de sus representaciones permanentes en Bruselas, o del comisario de su nacionalidad) una interlocución permanente y fluida con el presidente y el colegio de comisarios; pero su intensidad depende del peso nacional, la habilidad política y hasta la afinidad personal con los mismos. En todo caso, gran parte del trabajo en la Comisión la realizan los funcionarios; por lo que es importante no limitar la influencia sobre esta institución a la elección del comisario y las relaciones con los comisarios, sino pensar en cómo estructurar una línea de influencia que vaya más allá de ese nivel político.

En lo que al Parlamento Europeo se refiere, las líneas de influencia nacional quedan diluidas por la existencia de una división ideológica entre los distintos grupos políticos, que en la legislatura 2014-2019 han sido ocho: Partido Popular Europeo (PPE), Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE), Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL), Verdes/Alianza Libre Europea, Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (EFDD), y Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF). El número de representantes que corresponde a cada Estado miembro se distribuye por tanto entre los diversos grupos políticos y, además, la estructura y funcionamiento de dichos grupos no responde *a priori* a criterios nacionales sino de partido. Esto hace que la influencia nacional ejercida a través del Parlamento Europeo sólo pueda ser indirecta, pero eso lógicamente no significa que los eurodiputados no defiendan también los intereses y valores del Estado miembro en el que han sido elegidos.⁷ En este sentido, se aprecia en varios Estados miembros un esfuerzo sistemático por coordinar las posiciones de sus eurodiputados, con independencia de su signo político. La cohesión de los representantes socialdemócratas, liberales y conservadores alemanes, neerlandeses o finlandeses en

⁵ España tiene un 9,09% de los votos en el Consejo según la ratio actual, pero ese porcentaje subirá hasta aproximadamente el 10,5% tras el *Brexit*.

⁶ Véase Javier Arregui (2015), "Poder y capacidad de influencia de los Estados miembros en el Consejo de la UE", Documento de Trabajo nº 11/2015, Real Instituto Elcano, Madrid,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt11-2015-arregui-poder-y-capacidad-de-influencia-de-los-estados-miembros-en-el-consejo-de-la-ue.

⁷ Sobre la relevancia del Parlamento Europeo (y de la calidad de los eurodiputados nacionales) para el interés de España véase la reciente reflexión de Ignacio Molina (2019), "Un *casting* en el que nos jugamos mucho: las candidaturas para las Elecciones al Parlamento Europeo de 2019", Real Instituto Elcano, 9/1/2019.

temas de fiscalidad o regulación financiera se pone a menudo como ejemplo. De ahí la importancia que tiene en estos y en otros países los criterios de excelencia a la hora de confeccionar las listas electorales (por ejemplo, el conocimiento de idiomas, de la realidad de la UE y de ciertas políticas sectoriales por parte de sus candidatos) que les reporta una ventaja competitiva a la hora de utilizar el Parlamento como palanca adicional a favor del interés nacional.

Un elemento fundamental a la hora de ejercer influencia en las instituciones de la UE (y que es común a todas las antes mencionadas) es la presencia de funcionarios nacionales en cada institución, y la posibilidad de los países miembros de sensibilizar a dichos funcionarios, ya sea como “receptores” de información relevante sobre las dinámicas internas de cada institución o como correas transmisoras de iniciativas o ideas de interés nacional. La capacidad de cada Estado miembro de hacer un uso estratégico de los funcionarios europeos de su nacionalidad varía dependiendo de diversas variables, tanto de índole institucional (por ejemplo, la existencia de mecanismos de coordinación más o menos formalizados y/o de redes de influencia informales) como cultural. Hay países que ejercen un esfuerzo sistemático y efectivo a la hora de coordinarse con los funcionarios de la UE de su misma nacionalidad, y también funcionarios más proclives a apoyarse en sus Estados y promocionar sus intereses nacionales. Francia, Alemania y el Reino Unido son a menudo utilizados como ejemplos de la primera vía (coordinación y eficiencia), mientras Italia se suele mencionar como modelo de apoyo mutuo entre funcionarios.

Finalmente, cualquier reflexión sobre la influencia que los distintos Estados miembros ejercen sobre la UE debe trascender el ámbito estrictamente institucional de los gobiernos nacionales, los eurodiputados y los altos funcionarios. Además del papel más o menos directo que puedan jugar también los parlamentarios nacionales o las autoridades regionales y locales, hay que destacar especialmente el papel que juegan las empresas, las asociaciones de sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, consumidores, ONG, etc.), las universidades, los *think-tanks* y los medios de comunicación, muchos de los cuales cuentan con delegaciones en Bruselas. La capacidad de los actores privados de los distintos países para ofrecer ideas e iniciativas determinadas y articular corrientes de pensamiento y narrativas sobre el desarrollo político de la UE juega un papel fundamental, si bien quizá menos tangible, en tanto que contribuye a fijar los parámetros políticos del debate sobre el Estado y futuro de la UE.

La evolución del contexto político en Europa y en España: desafíos y oportunidades

La capacidad de España para potenciar su influencia en la UE en el próximo ciclo institucional (2019-2024) vendrá determinada en buena medida por la evolución del contexto político nacional y europeo.

En el frente europeo se plantean varios desafíos que podrían complicar la agenda y el futuro político de la integración. Por un lado, la UE se enfrenta a importantes amenazas externas: el revisionismo ruso en el este y el recurso del Kremlin a medidas de desestabilización de la democracia; la ola de inestabilidad en el Norte de África y Oriente Medio, que se manifiesta a través de fenómenos varios, incluyendo quizá especialmente el terrorismo y la posibilidad de nuevas olas de emigración masiva a Europa; las dudas

respecto al compromiso estadounidense con la seguridad europea e incluso con la integridad política de la UE; y los efectos de la competición estratégica entre EEUU y China, que cada vez tendrán mayor incidencia en Europa. En el ámbito interno, la creciente debilidad política de los principales gobiernos de la UE (comenzando por Alemania y Francia), el giro euroescéptico de otros (como Italia, Polonia o Hungría) y la ralentización económica, plantean cuestiones sobre la estabilidad de la UE dificultando su progreso y avance en varias áreas. Asimismo, la división cada vez más perceptible entre el este y oeste de la UE parece reflejar diferencias fundamentales sobre qué es lo que significa ser una nación europea y cuáles son sus responsabilidades para con el proyecto común. En este sentido, un reto importante que se plantea para España es cómo avanzar en la integración europea sin el bloqueo de los países más renuentes en el este, aunque no sólo. Para ello, y pese a que se trata de un mecanismo que nunca ha entusiasmado a España, la cooperación reforzada puede jugar un importante papel. Finalmente, habrá que considerar la evolución de las negociaciones entre Londres y la UE para definir la relación futura.⁸ Durante estos últimos meses, la primera parte de la negociación del *Brexit* ha puesto de manifiesto lo frágil e interconectado que es el edificio comunitario. Aunque por ahora se ha mantenido la unidad de acción europea, es de prever que eso resulte más difícil cuando, en vez de la salida, se discuta sobre la nueva relación entre los 27 y el Reino Unido. Tampoco se puede descartar que las dificultades para que el Parlamento británico ratifique el acuerdo de retirada provoquen un aplazamiento de la misma que genere una compleja situación de limbo.

En cuanto a España, la debilidad parlamentaria del gobierno socialista (en el poder sólo desde junio de 2018) y la reciente convocatoria de elecciones generales para el 28 de abril podrían complicar la posibilidad de diseñar una estrategia nacional de influencia en la UE que cuente con suficiente consenso como para garantizarle la continuidad que su éxito requiere. Si el resultado electoral no es concluyente y las negociaciones para investir un nuevo presidente del Gobierno se dilatasen, debilitarían al ejecutivo español en Bruselas y distraerían su atención política a la hora del reparto de poder europeo, que requiere una importante inversión en tiempo y energía. Igualmente, la crisis catalana (todavía no resuelta) continuará requiriendo buena parte del capital político del Gobierno y de los demás representantes españoles en la UE.

En el capítulo de las oportunidades, el vacío que dejará la salida del Reino Unido del Consejo y el Parlamento Europeo, así como la previsible democión de altos funcionarios británicos en todas las instituciones hacen que España se sitúe en una posición óptima para reforzar su posición. Cuando se produzca el *Brexit*, inicialmente previsto para este 29 de marzo pero que podría retrasarse para evitar un abandono desordenado, España se convertirá *de iure* en el cuarto país con mayor peso en el Consejo. Además, la tendencia euroescéptica de Italia y Polonia, y la imagen de España como socio fiable ante el eje franco-alemán también ayudan. Otro punto importante a señalar es que España está a punto de pasar de ser país receptor de fondos europeos a país contribuyente neto. Aunque muchos actores del Gobierno siguen primando el cálculo de

⁸ Para un análisis pormenorizado de los desafíos que plantea para España la salida del Reino Unido, véase Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg (2018), "España ante el *Brexit*", *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano, marzo, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-2018-espana-ante-brexit.

los retornos presupuestarios, que son sin duda importantes para financiar políticas concretas, resulta indudable que una menor dependencia de España respecto del dinero europeo, e incluso su previsible condición de contribuyente neto, darían un creciente margen de maniobra político en Bruselas. Por último, y no menos importante, el actual presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, tendrá un peso relevante en la menguante pero aún poderosa socialdemocracia europea, lo que le colocaría –en caso de poder seguir en el poder tras las elecciones– en una posición de fuerza a la hora de optar a puestos clave, al ser con diferencia el líder nacional más importante de la segunda familia política de la UE. No obstante, en el caso de que Pablo Casado o Albert Rivera llegaran al poder, también serían figuras muy relevantes dentro de sus respectivos grupos parlamentarios europeos: PPE y ALDE respectivamente.

Las elecciones de mayo y el futuro de la influencia de España en la UE

Las elecciones al Parlamento Europeo del 23 y 26 de mayo de 2019 (26 de mayo en España) se presentan como el pistoletazo de salida de un proceso que dará lugar a una profunda renovación en las principales instituciones europeas.

Tras las elecciones, se celebrará un primer Consejo Europeo los días 20 y 21 de junio. En esos días, y teniendo en cuenta los resultados de las elecciones, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE podrían llegar a un acuerdo sobre el puesto de presidente del Consejo Europeo. Podrían también entonces proponer un candidato a presidente de la Comisión Europea, que en todo caso debería ser luego elegido por el Parlamento. Éste, por su parte, se constituirá el 2 de julio, fecha en la que nombrará a su propio presidente y a la Mesa. El 15 de julio tendrá lugar la segunda sesión plenaria en Estrasburgo, y en ese momento podría incluso haber una votación para elegir al presidente de la Comisión. A principios de otoño, si todo sale avanza bien, los distintos comisarios propuestos por los gobiernos de los 27 deberán superar las audiencias o *hearings* en las comisiones especializadas del Parlamento Europeo de acuerdo a las carteras sectoriales preasignadas por el nuevo presidente. Hay otro Consejo Europeo previsto para el 17 y 18 de octubre, cuyos principales puntos en la agenda serán el nombramiento definitivo del presidente de la Comisión, el puesto de alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el presidente del Banco Central Europeo. También habrá otra votación en el Parlamento sobre el conjunto del colegio de comisarios y por fin el 31 de octubre terminará el mandato de la Comisión Juncker, y la toma de posesión de la nueva Comisión.⁹

¿Para qué quiere España una mayor influencia en la UE? Antes de decidir cómo abordar el reparto de puestos institucionales, es importante que el Gobierno establezca y comunique sus prioridades políticas en relación al próximo ciclo (2019-2024), especificando tanto las áreas temáticas prioritarias como los principales objetivos estratégicos españoles en relación con cada área competencial. Este ejercicio es fundamental a la hora de garantizar la coherencia y la continuidad en la acción de los representantes españoles en Bruselas (los funcionarios en la REPER, pero también en

⁹ De no haber acuerdo sobre la composición de la nueva Comisión, la Comisión Juncker podría extender su mandato en funciones durante unos meses, al menos hasta principios de 2020.

el conjunto de las instituciones y en el nivel de la sociedad civil) y debe en cualquier caso preceder a cualquier debate sobre el reparto de personas e instituciones.

Sería pues sumamente útil que el Gobierno elaborase una hoja de ruta que esbozase una visión para el desarrollo de la UE durante el período 2019-2024, y que dicha visión contase con el mayor grado de consenso posible entre los distintos partidos políticos españoles, incluso aunque fuese simplemente una declaración de principios generales. Esto representaría una brújula para el ecosistema de influencia español en Bruselas, reforzaría su coherencia y contribuiría a dar continuidad a la acción nacional, elementos todos ellos indispensables para ejercer poder en la UE de forma efectiva y sostenible. Si bien el ciclo político europeo es relativamente largo (cinco años) y pueden producirse cambios tanto a nivel europeo como español que incidan en las prioridades de España, el contar con una suerte de visión (seguramente genérica) permitiría reducir el componente de reactividad, y avanzar hacia una actitud más propositiva de España hacia la UE.

Una vez establecidas las prioridades político-estratégicas, la primera decisión a considerar por el Gobierno español es si pujar por alguno de los tres grandes puestos políticos que se negocian intergubernamentalmente (Presidencia de la Comisión, del Consejo Europeo, y Alto Representante de Asuntos Exteriores y Seguridad) o si, por el contrario, optar por una vicepresidencia o comisaría de peso. Existe aquí un coste-beneficio entre la visibilidad política que reporta uno de los cuatro grandes puestos y el valor específico que una vicepresidencia y una comisaría de peso podrían suponer para el interés nacional, sobre todo si se trata de áreas competenciales de especial interés para España o en las que la Comisión tenga más influencia, como, por ejemplo, mercado interior, asuntos financieros o competencia. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la posibilidad de que España consiga que personal español esté presente en los distintos gabinetes de los comisarios iría en proporción directa al número de puestos asignados al gabinete del puesto político que España obtenga. Así, si un español obtuviese la posición de alto representante, tendría la iniciativa a la hora de nombrar los 11 puestos que corresponden a ese gabinete, pudiendo intercambiar dichos puestos con otros Estados miembros por puestos equivalente en otros gabinetes. En caso de obtener un puesto normal de comisario corresponderían a España siete puestos o “cromos” a intercambiar.

En cualquier caso, muchos de los nombramientos de la futura Comisión dependerán de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Por el sistema de *spitzenkandidaten*, el presidente de la Comisión parece en principio reservado a la familia política que obtenga más votos y eso dejaría los demás puestos de primer nivel abiertos a personas de otros colores políticos. No obstante, en el momento actual es imposible saber si el juego político entre el Consejo Europeo y el Parlamento no se resolverá de un modo menos previsible, ya que puede que ni siquiera la suma de los dos grandes grupos políticos (PPE y S&D) sea suficiente para garantizar la investidura del presidente de la Comisión.

Una vez se hayan decidido los puestos de mando de la nueva UE, se abrirá un proceso de negociación informal entre la Comisión y los Estados miembros para configurar los nuevos gabinetes de la Comisión (importante centro de gravedad político de la institución y por extensión de toda la UE). Por su parte, el próximo presidente de la

Comisión tendrá la prerrogativa de diseñar la estructura de la misma, y tomar decisiones importantes relacionadas con el número de vicepresidencias, el número de comisarías y de Direcciones Generales, la agrupación de distintas áreas temáticas por comisaría, etc. Estas decisiones tendrán una incidencia directa sobre el planteamiento estratégico español de influencia en la UE. En cualquier caso, cobra especial importancia la necesidad de colocar españoles en los equipos de transición que preparan los *hearings* a los comisarios, ya que dichos equipos pueden actuar como plataforma de lanzamiento a gabinetes.

Antes de realizar un análisis individual por instituciones, conviene recordar que, en lo que se refiere al proceso legislativo europeo, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa y el Consejo y el Parlamento son colegisladores. Por lo tanto, sería muy útil tener presencia desde la fase inicial de la propuesta legislativa hasta la negociación final en los llamados “trilogos” entre Comisión, Consejo y Parlamento. En este contexto, el intercambio de perspectivas entre la REPER, los altos funcionarios de nacionalidad española en las instituciones, los eurodiputados, las oficinas de las comunidades autónomas, las empresas y otros representantes de la sociedad civil española debería ser constante e intenso, haciendo uso de canales formales e informales. En concreto, se hace patente la necesidad de captar y estructurar la última generación de funcionarios europeos de nacionalidad española, muchos de los cuales han llegado por cuenta propia. En los últimos años la Representación Permanente de España ante la UE ha venido realizando un seguimiento continuo de las carreras de los funcionarios europeos de nacionalidad española, incluso en un nivel muy micro (a distintos niveles jerárquicos). En este ejercicio, se ha podido constatar que es necesario facilitar lugares de encuentro (*networking*) en los que se consiga crear una conciencia colectiva y abandonar el individualismo que caracteriza a las relaciones entre funcionarios europeos españoles y la Administración central.

Por último, la ausencia de un vigoroso debate interno sobre la integración europea es un déficit español cuando se compara con otros Estados miembros que sí lo tienen y lo reflejan de modo intenso en Bruselas. La UE no está muy presente en la agenda de los partidos en el Congreso y Senado, o en la conversación política periodística, ni tampoco entre las organizaciones de la sociedad civil. El aumento del nivel del debate público en los medios de comunicación y la implicación de las empresas, las universidades y los centros de pensamiento son necesarios para crear un clima político y una sociedad civil fuertes en temas europeos. En ese sentido, si el presidente y otros representantes gubernamentales españoles en el Consejo se prodigarán más con la prensa (en especial la internacional) se ganaría presencia mediática e influencia comunicativa.

Comisión Europea

Como se ha dicho ya, la renovación institucional ofrece a España la posibilidad de reforzar su posición e influencia en la Comisión, por mucho que el actual secretario general ejerza una fuerte función de control tendente justamente a reducir el margen de maniobra de los Estados miembros. Pese a que los grandes debates de la legislatura arrancarán lentamente, a partir de la elección del presidente de la Comisión y del resto de comisarios, la renovación de equipos a todos los niveles (técnicos, asesores, etc.) se lleva a cabo inmediatamente después. La organización de la nueva Comisión puede

también dar lugar a cambios de estructuras (aparición, fusión o evolución de Direcciones Generales), nuevos métodos de trabajo o incluso reorganización de altos puestos (por ejemplo, mantenimiento o eliminación del sistema de vicepresidentes creado en la Comisión Juncker). El diálogo previo y lo que comúnmente se conoce como “intercambio de cromos” resulta aquí capital.

Uno de los mayores temores con respecto a la nueva Comisión es la entrada de comisarios euroescépticos propuestos por los gobiernos nacionales ahora más hostiles a la UE, si bien este problema podría verse mitigado por una serie de factores. En primer lugar, el presidente es la persona encargada de asignar carteras a los candidatos a comisario/a. En segundo lugar, el Parlamento tiene que aceptar la capacitación del candidato para ejercer el puesto y validar luego el colegio de comisarios presentado por el presidente de la Comisión. De esta manera, y en el juego de la selección de carteras, se prevé que muchos gobiernos nacionales prefieran tener a un comisario europeísta con una cartera relevante antes que un eurófobo con una cartera menos influyente. Como es lógico, es esencial para España proponer un buen candidato a comisario y que, por tanto, se le atribuya una potente cartera, sobre todo si se trata de áreas prioritarias. Por otro lado, es importante resaltar que la asignación de una cartera de peso no tiene por qué ser el único factor a tener en cuenta a la hora de valorar la influencia de un país. La personalidad del candidato/comisario, su relevancia política en su país de origen o su afinidad con el presidente de la Comisión son también factores a tener en cuenta a la hora de dibujar la estrategia del país. Estos factores serían determinantes para el éxito de un comisario, de su cartera y, en última instancia, del interés nacional.

Una vez examinada la cuestión del comisario/a nacional corresponde mirar al nivel de la cúspide administrativa. España cuenta actualmente con tan sólo dos directores generales en la Comisión. Reforzar la posición aquí (principal *interface* entre los niveles políticos y administrativos de la Comisión) se presenta como clave. Debe además hacerse hincapié en la necesidad de identificar y completar no sólo los niveles intermedios para asegurar una continuación a largo plazo, sino también cubrir aquellos niveles que, en un futuro reciente, serán los que ocuparán las primeras posiciones en las distintas Direcciones Generales. Asimismo, es importante pensar más allá de puestos individuales y fomentar redes de influencia española dentro de la Comisión en torno a aquellas áreas competenciales o temas de especial relevancia. Normalmente la Comisión funciona por consenso. Es difícil que un comisario logre sacar una política de forma unilateral. Necesita, en primer lugar, el apoyo de la Dirección General y de su gabinete. Y, en segundo lugar, apoyo de otras Comisarías y Direcciones Generales, ya que muchos de los temas presentan elementos transversales y requieren por tanto coordinación con otras áreas de la Comisión. Por este motivo, cobra especial importancia la idea de no sólo contar con una representación española adecuada en puestos de mando (director general, director general adjunto, director o jefe de Unidad) y de segundo nivel, sino también intentar fomentar la existencia de redes dentro de la Comisión. Francia puede ser citado como un buen ejemplo, especialmente en temas de defensa, donde ha logrado una influencia desproporcionada al haber copado puestos relevantes a distintos niveles y haber logrado un nivel de coordinación envidiable. Asimismo, los Países Bajos son utilizados frecuentemente como ejemplo por su eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas monetarios, e Italia en asuntos

fiscales y bancarios. Estos ejemplos resaltan la importancia para España de fomentar la coordinación entre sus nacionales y propiciar la influencia a través de redes informales.

Otro asunto importante para la influencia de España en 2019-2024, quizá menos visible pero que ya ha sido mencionado aquí antes, es el juego para la conformación de los gabinetes de los 27 comisarios y, en consecuencia, la necesidad de promocionar funcionarios de nacionalidad española dentro de los mismos. Los gabinetes de los comisarios juegan un papel central a la hora de marcar la agenda política de la UE. En este sentido, el gobierno español debe tener en cuenta dos consideraciones principales. Por un lado, deberá promocionar la presencia de españoles con experiencia en el funcionamiento de la Comisión y de las áreas competenciales relevantes dentro de los gabinetes, y prestar también atención a criterios interpersonales y de afinidad (política, personal) con los correspondientes comisarios. Por otro lado, España deberá asegurarse de que aquellos españoles que ostenten puestos clave estén sensibilizados con la importancia de mantener un contacto directo con la REPER española y con el resto del ecosistema de la influencia española en Bruselas (otros altos funcionarios españoles, eurodiputados, comunidades autónomas, empresas, medios de comunicación, asociaciones de sociedad civil, centros de investigación y pensamiento, etc.). Cabe recalcar que la Comisión también ha evolucionado a su vez y ahora, lejos de ser muy susceptible frente a cualquier relación entre su personal y los Estados miembros, pide a sus oficiales que mantengan el contacto con sus países de procedencia para incorporar dichas sensibilidades a su trabajo diario. Para alcanzar esta meta, es necesario que España haga un uso más sistemático de las redes informales con el fin de mantener un contacto estable y duradero con funcionarios de nacionalidad española.

El Consejo Europeo y el Consejo de la UE

El Consejo Europeo seguirá jugando un papel fundamental en la concepción de las líneas estratégicas y prioridades políticas de la UE, mientras que el Consejo de la UE no perderá su voz última en todos los procesos legislativos (amén de sus importantes funciones ejecutivas en ámbitos que aún funcionan con lógica intergubernamental como la política exterior y de seguridad, o los asuntos de justicia e interior). Su nueva formación se prevé relativamente plana, ya que el liderazgo político alemán parece estar en retirada y Francia tiende a creer que el eje franco-alemán sigue siendo suficiente para liderar el proyecto europeo. No obstante, la última década (marcada por la gestión de la crisis de deuda) ha demostrado que el liderazgo a dos ha quedado muy desequilibrado, puesto que el peso político de Berlín es significativamente mayor que el de París. De esta manera, y con el fin de equilibrar el liderazgo alemán y dotar de mayor legitimidad a la UE, sería conveniente crear una masa crítica de Estados miembros que se colocasen en primera línea política. Se abre aquí una oportunidad para España. En cualquier caso, sería importante también reforzar la relación con los otros dos países de peso como Italia o Polonia, este último Estado miembro clave para la inclusividad de los países del Centro y Este de Europa. Lamentablemente, la situación política por la que atraviesan ambos países dificulta ahora mismo una cooperación sistemática con ellos, pero debe cultivarse la relación a largo plazo.

En todo caso, incluso en la actual coyuntura, hay que evitar la idea de que la apuesta española de coaliciones se centre solo en Francia y Alemania, por lo que es importante ofrecer un pensamiento flexible y la capacidad de adaptarse a muy diversas combinaciones. Gracias a su europeísmo y su forma de lidiar la crisis económica con relativa agilidad, España se ha perfilado como un país con solvencia política y económica, característica que no comparten todos los países miembros. De esta manera, España presenta afinidades con naciones a priori distantes como los Países Bajos que, pese a su apuesta dura por la llamada nueva Liga Hanseática, emerge como socio potencial a la hora de tejer nuevas alianzas para compensar la salida del Reino Unido y equilibrar el liderazgo franco-alemán. España se encuentra por tanto ante un momento idóneo para ahondar en sus relaciones con distintos países (los grandes, pero también Portugal y otros del sur, los Países Bajos, Suecia, o Rumanía), y hay que prepararse para un contexto en el que la bilateralidad y las geometrías variables son cada vez más relevantes y comienzan a solaparse con la multilateralidad.¹⁰

Lo cierto es que el Consejo Europeo parece estar cobrando más importancia como institución. Es la más reciente, pero ha evolucionado rápidamente desde la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno a contar con un presidente estable y sesiones trimestrales o extraordinarias, donde los líderes europeos han gestionado las crisis de los últimos años, incrementando su poder institucional. En concreto, cabe destacar su influencia a la hora de fijar la agenda política y estratégica de la UE. Por tanto, una de las prioridades para la próxima legislatura pasaría por asegurar la presencia de un español en el gabinete del presidente del Consejo Europeo.

Por último, en lo que a la Secretaría General de la institución se refiere, que es común al Consejo de la UE y al Consejo Europeo, sería importante reforzar la presencia e influencia de España en la Dirección General e Institucional, unidad clave que juega un papel primordial en la coordinación de políticas horizontales, con un efecto directo en todas las competencias y ámbitos políticos.

El Parlamento Europeo (PE)

Desde 1979 el Parlamento ha venido consolidando y aumentando sistemáticamente su poder en el entramado institucional de la UE, habiéndose erigido como pieza clave tanto en el desarrollo legislativo como en el control político de la Comisión.

Tras las próximas elecciones, se estima que, por primera vez en su historia, los dos grandes grupos tradicionales (PPE y S&D) estén por debajo del 50%, provocando que la siguiente gran coalición parlamentaria requiera el concurso de tres y hasta cuatro familias ideológicas. En este contexto, el hecho de que los tres primeros partidos españoles según las encuestas tengan un peso relevante en cada uno de los tres grupos principales se presenta como un activo para la influencia de España en la UE (el PSOE podría ser el primer o segundo grupo de S&D, el PP el segundo o tercero del PPE y Ciudadanos el primero o segundo de ALDE). En todo caso, un buen resultado electoral

¹⁰ Véase Alexander Mattelaer (2019), "The Resurgence of Bilateral Diplomacy in Europe", *Egmont Paper*, nº 104, January.

de fuerzas muy críticas con el proceso de integración podría dificultar el desarrollo normal del proceso normativo en el Parlamento o favorecer, empezando por su propia investidura, una Comisión poco ambiciosa. También son relevantes las opciones de grupo por las que se decanten los partidos de Unidos Podemos (si finalmente concurre como una única candidatura) y VOX.

La creciente relevancia del PE pone de manifiesto la importancia específica de la figura del eurodiputado. No es suficientemente conocido que éste tiene mucho mayor margen de autonomía política y de responsabilidades legislativas que el disciplinado diputado nacional (dada su mayor independencia respecto al poder ejecutivo, que en este caso es la Comisión) y por tanto adquiere más importancia su posible valor añadido personal. A la hora de que el PE y los eurodiputados sirvan como canales de influencia nacional, dos variables cobran especial relevancia. La primera es la importancia de seleccionar eurodiputados en base a criterios profesionales, a saber, la destreza idiomática, sobre todo con las principales lenguas de trabajo del PE (inglés, francés y alemán), el conocimiento de la realidad de la UE, la experiencia en políticas sectoriales y las habilidades de trabajo en grupo y en red que no son tan necesarias en el Congreso o los parlamentos autonómicos. La segunda es la importancia de que exista una buena coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros y los eurodiputados de su nacionalidad, independientemente de su signo político. Se pone a menudo como ejemplo la capacidad de Estados como Alemania a la hora de utilizar el PE como canal de influencia, dada la alta profesionalidad de los eurodiputados alemanes y el hecho que en ese país se sepa definir de manera colectiva el interés nacional.

En este sentido, y por lo que a España se refiere, la distancia entre las lógicas políticas dominantes en Madrid y en Bruselas/Estrasburgo constituye a la vez un inconveniente y una ventaja. En la democracia española domina un estilo confrontacional con nítida fractura ideológica, mientras que el Parlamento Europeo se caracteriza por el consenso y una división mucho más definida por la mayor o menor intensidad del europeísmo que por la distancia izquierda-derecha. Ese contraste en las pautas de funcionamiento es un inconveniente por la disonancia de códigos que han de manejar los representantes políticos españoles en el nivel nacional y en el supranacional, con el peligro añadido de elevar al segundo la crispación que caracteriza al primero. Pero es también una ventaja porque permite que los eurodiputados españoles trabajen juntos en el proceso legislativo de la UE con más facilidad que en el nacional. Cómo escapar de la polarización doméstica es a la vez un desafío y una oportunidad.

En lo que a la figura de los eurodiputados se refiere, se aprecia cierto margen para mejorar en su selección. Es imperativo hacer un esfuerzo para que se cobre conciencia de la relevancia que tiene el Parlamento Europeo para los intereses de España, y de la necesidad de elaborar candidaturas que, sin perjuicio del necesario pluralismo político, respondan también a criterios de competencia y conocimiento de la realidad europea. En esa confección de las listas, además, habrá que combinar sabiamente las nuevas incorporaciones de políticos capaces y el mantenimiento de quienes en esta Legislatura han trabajado bien y generado redes personales valiosas que no se deben desperdiciar, pues la *seniority* es un activo en todo parlamento.

Igualmente importante es una mejor coordinación entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil. Los grupos políticos responden a líneas ideológicas pero la influencia orgánica dentro de los mismos por parte de los representantes de los distintos países es también una variable relevante. En este sentido, la presencia en presidencias y vicepresidencias de grupo y en las distintas comisiones parlamentarias (donde se desarrolla el grueso de la tramitación legislativa) constituye un buen medidor de la influencia de España. Sería muy conveniente que los propios partidos elaborasen una estrategia proactiva de ocupación de espacios que no ha existido en la actual Legislatura, procurando presencia general, pero primando aquellas comisiones sectoriales que traten los temas más importantes. Por otro lado, y dado que los grupos políticos y sus secretariados constituyen una pata clave a la hora de ejercer influencia en el Parlamento, se hace patente la necesidad de una mayor interacción entre los eurodiputados españoles, el Gobierno de España, las Cortes Generales y otros actores de la sociedad civil, tanto a nivel formal como a través de foros y redes informales. Este trabajo requiere programación con plazos suficientes, circulando información e integrando las visiones de los distintos actores (Ministerios, Comunidades Autónomas, empresas, expertos) con los diputados nacionales y europeos desde los momentos iniciales: preparación de la propuesta de la Comisión y envío preliminar a los parlamentos nacionales para el control de subsidiariedad.

Más allá de esto, es importante resaltar la importancia de identificar a eurodiputados no españoles que conozcan bien la realidad de España y sus prioridades para apoyarles en los puestos de responsabilidad de la cámara y trabajar con ellos. En políticas sectoriales concretas (euro, energía, clima, migraciones, innovación, agricultura y pesca, etc.) ese propósito se consigue con representantes de países o sensibilidades ideológicas que conecten con los intereses y valores dominantes en España. Pero luego hay peculiaridades muy sensibles, por ejemplo Gibraltar o desde luego la cuestión catalana, donde es fundamental ser proactivos ya que el Parlamento es la institución políticamente más porosa y susceptible de aceptar ciertas narrativas simplistas y demagógicas. Combinando una mejor política de comunicación y apostando por eurodiputados de otras nacionalidades que comprendan estos temas, se ahorra a los españoles el tener que gastar demasiado capital político. Si son otros los que asumen la importancia de determinados asuntos para España pero también para la UE, no solo se gana efectividad en los mismos, sino que se evita que se produzca una merma de influencia en el resto de temas. Cabe destacar aquí como ejemplo positivo el papel jugado en los últimos años por el presidente Tajani en defensa de la Constitución.

Conclusiones

Tomando como punto de partida las próximas elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano ha lanzado un Grupo de Reflexión encaminado a analizar los principales desafíos y oportunidades que se presentan para el futuro de la influencia de España en la UE. Este primer documento ha recogido algunas de las principales conclusiones de las primeras discusiones, centradas en las tres principales instituciones políticas de la UE: la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Más allá de las vicisitudes específicas de cada institución, cabría destacar dos puntos importantes:

- (1) Con el fin de abordar la pregunta clave de ¿para qué se quiere la influencia?, el Gobierno de España debería establecer una visión estratégica que fije sus prioridades políticas en relación al próximo ciclo europeo (2019-2024), y detalle qué tipo de UE quiere España, especificando a su vez tanto las áreas temáticas prioritarias para España como los principales objetivos estratégicos españoles en relación con cada área competencial. Esa primera planificación se conectaría con otro ejercicio estratégico más orientado a la ocupación de espacios y la identificación de aliados en las distintas instituciones.

- (2) Es necesario avanzar hacia un concepto expansivo de influencia en Bruselas que vaya más allá del ámbito estrictamente gubernamental e institucional y, a través del uso de mecanismos formales e informales de interacción, articular un ecosistema de influencia de España en la UE que haga un uso estratégico de canales formales e informales con el fin de reforzar la conectividad entre el Gobierno (principalmente a través de su Representación Permanente ante la UE), los partidos, las comunidades autónomas, las empresas, las universidades, los centros de pensamiento y otras asociaciones y representantes de la sociedad civil.