



---

## La política europea de España: elaboración y prioridades

---

Raquel García e Ignacio Molina (coords.)  
Octubre 2023



# La política europea de España: elaboración y prioridades

---

Raquel García Llorente e Ignacio Molina (coords.)

Octubre 2023

Con la colaboración de:



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2023 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## La política europea de España: elaboración y prioridades

### Índice

#### Presentación

#### Las bases de la relación España-Unión Europea

1. España en Europa, Europa en España: una mirada desde la Historia
2. Los partidos políticos españoles: del “Más Europa” a la politización del proyecto europeo
3. La opinión pública española y el proceso de integración
4. Las bases institucionales de la pertenencia española a la Unión Europea

#### La elaboración y coordinación de la política europea de España

1. España en el Consejo Europeo: el presidente del Gobierno y la Unión Europea
2. La coordinación de los asuntos europeos en Madrid: la SEUE
3. La coordinación de los asuntos europeos en Bruselas: la REPER
4. La presencia de españoles en las instituciones europeas: ¿un instrumento para la influencia?
5. El papel de las Cortes Generales en la política europea

#### Las prioridades de España en la Unión Europea

1. Globalización, desarrollo y gobernanza
2. Retos a la paz y seguridad internacional
3. Democracia, derechos y ciudadanía
4. Clima y transición energética
5. Transformaciones económicas y tecnología
6. Futuro de Europa
7. América Latina, actor global
8. Auge de China, Estados Unidos y nuevo orden mundial
9. Retos y oportunidades de la vecindad
10. Influencia e imagen de España



## Presentación

Este trabajo, publicado mientras se desarrolla la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE), trata de trascender la lógica coyuntural del actual semestre para analizar desde un gran angular la participación de España en el proceso de integración europea, pilar central de su acción exterior y del proyecto mismo de país. El propósito de este *policy paper* es triple: su núcleo consiste en analizar cómo se elabora la política europea, actividad en la que intervienen los distintos actores institucionales clave del sistema político español (presidente del Gobierno, Administración General del Estado, Cortes Generales y Comunidades Autónomas) y que cuenta con el papel coordinador de la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE) y la Representación Permanente ante la Unión Europea (REPER). Con carácter previo se aborda el estudio de las bases históricas, constitucionales y políticas que enmarcan el diseño, elaboración y coordinación de la política europea de España. Y como colofón se presentan las grandes prioridades que guían –o deben guiar– la actuación española para alcanzar los resultados sustantivos deseados en cada gran área geográfica o de política pública donde resulta relevante la pertenencia a la UE.

Uno de los hilos conductores principales de todo el texto es el europeísmo que ha caracterizado la participación de España en el proyecto europeo, compartido por los partidos políticos, las élites gubernamentales y el conjunto de la sociedad española. Desde 1986 hasta hoy la defensa de la posición nacional se ha combinado con una orientación favorable a avanzar en la integración, aunque eso no ha evitado que en muchas ocasiones la relación con el nivel supranacional haya sido conflictiva. El trabajo pretende ir más allá del enfoque meramente descriptivo y adopta también una pretensión explicativa –analizando los factores que determinan la realidad– y prescriptiva –identificando debilidades y haciendo recomendaciones para mejorar–.

Por otro lado, aunque parte desde una perspectiva española, no pierde de vista el marco europeo y puede resultar útil para todo lector interesado en el funcionamiento de la UE y su interrelación con los Estados miembros. A lo largo de sus diferentes secciones son constantes las referencias comparadas a otros casos y se examinan aspectos generales del entramado institucional y decisorio europeo. Además, se presta atención a las alianzas de España con sus socios o hasta qué punto es importante la conducta de los nacionales de los Estados miembros –en este caso los españoles– para entender mejor las interioridades de la Comisión y el Parlamento Europeo.

Más en concreto, los contenidos de la publicación están organizados en tres apartados distintos. En la primera parte se abordan las bases de la relación España-UE desde su adhesión hace casi 40 años. En su primera sección, Charles Powell explora brevemente el sentido histórico de esta relación y su evolución, a fin de identificar sus principales características y de subrayar las continuidades y rupturas más conspicuas producidas durante este tiempo. La segunda sección, cuya autora es Raquel García, analiza cuál es el origen del europeísmo que ha caracterizado la política europea de los partidos políticos españoles, así como los

Gobiernos de distinto signo ideológico. En tercer lugar, José Pablo Martínez estudia el sentimiento favorable de la opinión pública española hacia el proceso de integración, si bien esas actitudes ciudadanas han sufrido vaivenes y adolecen de poco conocimiento sobre la Unión. La cuarta y última sección de esta primera parte, a cargo de Ignacio Molina, aborda el marco institucional de la pertenencia de España a la UE, prestando atención tanto a la cláusula constitucional que la permite (artículo 93) como a uno de los principales rasgos definitorios del modelo de Estado: la organización territorial en Comunidades Autónomas (CCAA).

La segunda parte del trabajo se centra en analizar distintas dimensiones del proceso de elaboración y coordinación de la política europea de España, y está escrita por Raquel García e Ignacio Molina. Su primera sección examina la participación de España en el Consejo Europeo a través del presidente del Gobierno, ya sea actuando individualmente en la defensa de una posición nacional o a través de alianzas con otros Estados miembros, teniendo en cuenta el amplio margen de acción que tiene la figura del primer ministro en el sistema político español. Las dos siguientes secciones analizan la coordinación de los asuntos europeos en el seno del Gobierno y la Administración del Estado distinguiendo dos niveles: el interno (donde el protagonismo corresponde a la SEUE) y el que se desarrolla en Bruselas (que gira en torno a la REPER). La cuarta sección aborda si la presencia de españoles en las instituciones europeas puede formar parte de un ecosistema de influencia nacional. Esta segunda parte del *policy paper* se cierra con una sección final sobre el papel de las Cortes Generales, que es uno de los parlamentos de los Estados miembros con menor implicación en la fijación de la postura nacional.

La tercera parte, por fin, aborda las prioridades sustantivas de la política europea de España desde la perspectiva de los 10 ejes de investigación del Real Instituto Elcano y está elaborada por el equipo investigador al completo. Se expone siguiendo el orden en que se organizan dichos ejes en el seno del Instituto: (i) globalización, desarrollo y gobernanza; (ii) retos a la paz y seguridad internacional; (iii) democracia, derechos y ciudadanía; (iv) clima y transición energética; (v) transformaciones económicas y tecnología; (vi) futuro de Europa; (vii) América Latina, actor global; (viii) auge de China, EEUU y nuevo orden mundial; (ix) retos y oportunidades de la vecindad; y (x) influencia e imagen de España.

Aunque los dos coordinadores del trabajo son responsables de sus limitaciones y errores, se trata pues de un trabajo colectivo, que ha contado con contribuciones de todo el equipo de investigación del Real Instituto Elcano. Además, se ha visto favorecido por la información facilitada en diversas entrevistas realizadas con actores relevantes y ha recibido el apoyo del programa "Hablamos de Europa" de la Secretaría de Estado para la Unión Europea.

*Raquel García Llorente e Ignacio Molina*



## Las bases de la relación España-Unión Europea

### 1 España en Europa, Europa en España: una mirada desde la Historia

Charles Powell

#### *1.1. Ideas sobre Europa en la España democrática*

Como es sabido, la España de Franco fue excluida sistemáticamente del proceso de integración europeo, nacido en los años 50 del siglo pasado, debido fundamentalmente a la naturaleza autoritaria de su sistema político, veto que se puso de manifiesto de forma explícita tras la solicitud de adhesión presentada en 1962 y la celebración del llamado “contubernio” de Múnich. De ahí que el régimen franquista tuviese que conformarse con un Acuerdo Preferencial, firmado en 1970, de consecuencias generalmente positivas para la economía española, pero que evidenció los límites a dicha relación mientras perdurara la dictadura. Ello explica en buena medida que el objetivo que dominó el debate sobre la relación con las instituciones europeas en los años 70 no fuese otro que el de homologar políticamente España con el resto de Europa mediante un ambicioso proceso democratizador. Más aún, dada la percepción ampliamente compartida de la existencia de una evidente relación causa-efecto entre el establecimiento de un sistema político democrático y el ingreso en la Comunidad Europea (CE), sólo el reconocimiento por parte de ésta podía tener efectos plenamente legitimadores. A pesar de que la CE, como ente político, adolecía entonces de importantes déficits democráticos (recuérdese que la elección directa de los eurodiputados data tan sólo de 1979), nadie cuestionó jamás la autoridad de Bruselas para expedir certificados de buena conducta democrática, que curiosamente gozaban de mayor credibilidad que los que podían otorgar bilateralmente las principales potencias europeas. En suma, durante la transición política los españoles lograron ser aceptados como europeos de pleno derecho en la medida en que fueron capaces de desarrollar instituciones y hábitos democráticos, de manera tal que los procesos de democratización y europeización llegaron a percibirse como las dos caras de una misma moneda. Este binomio fundacional tuvo importantes consecuencias para nuestra cultura política, y explica en gran parte la unanimidad europeísta tan característica de la sociedad española de los años 70 y 80, que en buena medida ha perdurado hasta nuestros días.

Así pues, la fuerza homologadora de Europa se debió, sobre todo, a que, durante la dictadura franquista, la CE (junto con el Consejo de Europa) fue el único actor supranacional (y externo) en llevar la cláusula de condicionalidad democrática hasta sus últimas consecuencias. Sin embargo, resulta llamativo que la Europa comunitaria nunca gozara de idéntico predicamento en Grecia o Portugal, los otros Estados meridionales que compartieron con España el protagonismo inicial de la “tercera ola democratizadora” descrita por Samuel Huntington. Ello probablemente se debiera a que la exclusión española de la Europa occidental había sido mucho más prolongada e intensa que la de estos países: tanto Portugal como Grecia habían participado en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (desde 1949 y 1952, respectivamente) y el país vecino también se había codeado con algunas de las

democracias consolidadas del continente en el seno de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (desde 1960). Por otro lado, la actitud acomodaticia de algunas potencias europeas hacia la dictadura militar establecida en 1967 parece haber mermado el prestigio de las instituciones comunitarias a ojos de la población griega, debilitando la identificación previamente existente en dicho país entre la CE y los principios democráticos que pretendía encarnar. Todo ello explicaría el hecho de que, a diferencia de España, en Grecia y Portugal sus respectivas solicitudes de adhesión a la CE no contaron con el apoyo unánime ni de sus Parlamentos ni de sus opiniones públicas.

Con respecto a esta dimensión política de la relación entre España y Europa, se olvida a menudo que, en sentido estricto, los procesos de democratización y europeización no fueron simultáneos, sino consecutivos. Ningún autor solvente prolonga la duración de la transición más allá de 1982 y la mayoría la dan por concluida varios años antes, con la proclamación de la Constitución de 1978 o la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco en 1979. Cosa distinta sería el proceso de consolidación democrática, pero la mayoría también lo da por cerrado a mediados de la década de los 80, antes (o al tiempo) de producirse el ingreso de España en la CE el 1 de enero de 1986. Suscitamos esta cuestión para subrayar que, a pesar de la retórica entonces al uso, la relación entre democratización y europeización no fue tan mecánica como pudiera parecer. Así lo sugiere, por ejemplo, el impacto del intento de golpe de Estado ocurrido en febrero de 1981: para unos, vino a demostrar que España no estaba preparada para ingresar en la CE, mientras que otros lo interpretaron como evidencia de la necesidad de que lo hiciera a la menor brevedad. En todo caso, es indudable que el deseo de ingresar en la CE cuanto antes obligó a las autoridades españolas a impulsar reformas de toda índole, que contribuyeron destacadamente a la democratización del Estado y del sistema económico heredados del régimen anterior. En este sentido, es posible que, a efectos prácticos, la expectativa del ingreso en la CE fuese casi tan importante para la democratización de España como la adhesión en sí. En todo caso, el consenso europeísta, surgido en paralelo al consenso constitucional de 1978, parece haber actuado como una suerte de garantía de irreversibilidad democrática.

Junto con la aspiración de democratizar España a través de su incorporación a Europa, en el discurso político de los años 70 y 80 ocupó un lugar igualmente destacado la idea, presente en el pensamiento español desde Joaquín Costa, de la europeización entendida como modernización o, lo que es lo mismo, como superación de un atraso secular. Si acaso, la novedad radicaría aquí en que dicha modernización ya no se definía tanto en términos de desarrollo económico, tecnológico o científico (aunque también), sino sobre todo en términos de bienestar social, entendido como consecuencia tangible de lo anterior. Así pues, de la misma manera que a los españoles no hubo que descubrirles el significado de la democracia liberal, porque las naciones de su entorno venían disfrutando de ella desde la segunda posguerra mundial, tampoco les resultó difícil definir los parámetros de una economía social de mercado y un incipiente Estado de bienestar similares a los ya existentes más allá de los Pirineos.

A pesar de lo anterior, el triángulo democratización-modernización-europeización que dominó en buena medida el discurso político español durante varios lustros tras la muerte de Franco planteaba más ambigüedades de las que suelen reconocerse. En ocasiones, la

europeización, entendida como acicate o palanca para la modernización, podía resultar incompatible con una verdadera democratización. Así lo vino a reconocer (quizás sin saberlo) el embajador de España ante la CE, Raimundo Bassols (1977-1982), a la hora de resumir en 1977 las razones que justificaban la solicitud de adhesión, en un texto que le servía de chuleta en sus conversaciones de alto nivel: “La Comunidad Europea, en los últimos años, ha adoptado una legislación moderna y eficaz en los aspectos económicos y sociales. España se debate en cambio en la maraña de viejas estructuras legislativas, algunas obsoletas, defendidas por sectores de la sociedad que se benefician de esta situación jurídica y de hecho. Hay que modernizarse y será necesario para ello enfrentarse a determinados grupos de presión. Es difícil tomar la decisión de cambio de legislaciones en una democracia nueva, por miedo a las repercusiones electorales que ello pudiera tener. La adhesión nos marca el camino del progreso, sin coste político alguno en la lucha electoral interna, ya que la transformación legislativa y la modernización se nos imponen desde fuera, desde la propia Comunidad, por el hecho mismo de entrar en ella. La adhesión implica la aceptación del acervo comunitario. Pero además, en los tiempos que corren, no hay prácticamente dudas, ni entre los partidos políticos ni en la ciudadanía, sobre la conveniencia de entrar en Europa. Es muy fácil explicar que nuestras transformaciones legislativas son la consecuencia lógica de la aceptación de la opción europea que, de manera prácticamente unánime, reclama el pueblo español y evitar con ello el coste político que las transformaciones jurídicas podrían acarrear en unas elecciones”. Pocos testimonios de un actor político español captan como éste el carácter instrumental del europeísmo del que hizo gala la clase política española de los años 70 y el espíritu indudablemente “monnetiano” (por su escasa preocupación por los principios democráticos) con el que se hacía frente a cualquier atisbo de contradicción entre la tarea modernizadora y el proceso de europeización en curso.

Como también ilustra este texto, la aproximación a la CE a partir de la presentación de la solicitud de adhesión en 1977 se vio muy influida por la visión orteguiana de España como problema y de Europa como solución. En el plano estrictamente político, ello se puso especialmente de manifiesto en relación con la propia configuración interna del Estado español, al coincidir el proceso constituyente español con el auge –un tanto efímero, como luego se constataría– del proyecto de la Europa de las regiones (o de las naciones sin Estado, visto desde la óptica de los nacionalismos periféricos españoles). Aunque de forma más implícita que explícita, es indudable que durante la transición cobró cierta vigencia la idea de que una España integrada en Europa resultaría más atractiva (o al menos más llevadera) a quienes más se habían rebelado tradicionalmente contra su encorsetamiento en una España económicamente atrasada, políticamente centralista y con escaso peso en el continente europeo. Más aún, desde la perspectiva del nacionalismo catalán y vasco, sobre todo, se confiaba que la cesión de competencias por parte del Gobierno central “hacia abajo” (a las CCAA), a la vez que “hacia arriba” (a Bruselas), haría disminuir notablemente el peso y la presencia del Estado en el conjunto del territorio. Ello explica que durante los años 70 y 80 hubiese quien llegó a pensar que una combinación de “más Europa” y “menos España” contribuiría a resolver o, al menos, a “conllevar” el problema nacional español que tanto había ocupado (y preocupado) al filósofo español. Sin embargo, con el paso de los años, este pronóstico se vería desmentido, al menos en parte, al institucionalizarse un complejo sistema de gobernanza multinivel que, paradójicamente, permitiría al Gobierno de Madrid “re-centralizar” algunas competencias.

Asimismo, cabe hablar también del proyecto europeo como instrumento para la definitiva superación de cierto complejo de inferioridad colectivo, alimentado a lo largo de muchas décadas, y que no puede atribuirse exclusivamente a la sensación de rechazo acumulada durante la época de Franco. Aunque sin duda contribuyeron a fomentarlas, las dudas o recelos que en otras latitudes se albergaban sobre la naturaleza europea de España y los españoles eran muy anteriores a la Guerra Civil y al régimen dictatorial al que dio lugar. De ahí, por ejemplo, que el Rey Juan Carlos sintiera la necesidad de aprovechar su solemne discurso de proclamación como monarca en noviembre de 1975 para recordar a quienes lo escuchaban dentro y fuera del país que “Europa deberá contar con España” y que “los españoles somos europeos”. Sin embargo, es indudable que buena parte de la población atribuía entonces la duración, intensidad y alcance del aislamiento internacional de España al franquismo, motivo por el cual se vinculaba la consecución de un estatus internacional más digno –y, sobre todo, la plena incorporación a Europa– al desarrollo del proceso democratizador. De ahí que un destacado dirigente político pudiese afirmar rotundamente en los años 80 que la combinación de la transición a la democracia y el ingreso en la CE habían permitido a los españoles “reconciliarse con su pasaporte”.

El hecho de que muchos ciudadanos pudiesen abrazar su identidad española con mayor normalidad (e incluso satisfacción y orgullo) gracias a la plena integración en Europa dista mucho de ser un fenómeno generalizado. De hecho, ello sitúa a nuestro país en una posición minoritaria, pero compartida por Alemania e Italia, por ejemplo, cuya apuesta por el proyecto de integración europeo siempre estuvo muy ligada al deseo de superar las profundas heridas infligidas por la Segunda Guerra Mundial. En cambio, la experiencia española difiere notablemente de la de Grecia y Portugal, cuya identidad política y autopercepción social estuvieron menos determinadas por factores endógenos (como la naturaleza y longevidad de sus sistemas de gobierno) que por fenómenos exógenos (como el conflicto con la vecina Turquía, en un caso, o la pérdida de sus posesiones coloniales, en el otro). El contraste es aún mayor si se compara a España con los Estados que se sumaron a la UE en las ampliaciones de 2004 y 2007, que habían vivido bajo el yugo soviético desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y que deseaban ante todo disfrutar sin cortapisas de la soberanía e independencia que habían recuperado tras la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS.

Estas trayectorias históricas tan diversas explican en parte la actitud de las distintas poblaciones europeas a la hora de ceder y compartir soberanía (y, por lo tanto, también competencias) y su postura “filosófica” ante el proceso de integración europea. Durante la dictadura de Franco, España gozó de plena soberanía, pero también experimentó un notable aislamiento, que se tradujo además en cierta irrelevancia internacional. De ahí en parte que no resultase difícil convencer a una amplia mayoría de la población que, lejos de suponer una merma, la posibilidad de compartir su soberanía y de sumarla a la de otros Estados no haría sino incrementar la presencia e influencia de España en Europa. En otras palabras, para la mayoría de los españoles, la construcción europea siempre ha obedecido a una lógica de suma positiva y no de suma cero. En general, esta actitud ha tenido consecuencias globalmente favorables para la actuación y la relevancia de España en el seno de las instituciones europeas, pero es posible que también haya tenido algunas consecuencias no deseadas. Podría argumentarse, por ejemplo, que el apoyo generalmente

acrítico al proyecto europeo que siempre ha prevalecido entre las élites y la sociedad española en su conjunto ha generado una actitud un tanto pasiva y poco exigente, sobre todo en lo que a la calidad democrática, eficacia y transparencia de las instituciones supranacionales se refiere. Por extensión, esta pasividad quizás haya engendrado –al menos entre las élites gobernantes– una cierta complacencia y falta de ambición a la hora de moldear las grandes políticas de la UE, como resultado de lo cual España es vista en ocasiones como una *policy taker*, antes que una *policy maker*, o lo que es lo mismo, como un sujeto un tanto pasivo del proceso de toma de decisiones en Bruselas.

En épocas recientes, este fenómeno posiblemente se haya visto agravado por el preocupante deterioro que se ha producido en la confianza de la ciudadanía española en sus principales instituciones, como el Parlamento y los partidos políticos, lo cual ha generado a su vez un superávit de confianza en las instituciones europeas. De hecho, en España, tal y como ocurre en la mayor parte de los Estados miembros que se democratizaron a final del siglo XX, los ciudadanos manifiestan habitualmente una mayor confianza en las instituciones europeas que en las propias. Si bien ello no refleja necesariamente un buen conocimiento del funcionamiento de la UE, tiene al menos un aspecto positivo, en la medida en que la legitimidad que los españoles otorgan a la esfera política europea compensa en cierta medida la falta de legitimidad de la que adolecen actualmente las de ámbito nacional.

## 1.2. España en Europa: cambio y continuidad

Como observó en su día José María Jover, resulta sorprendente la permanencia de algunas de las percepciones (o nociones) sobre Europa que conforman la conciencia histórica de los españoles desde hace siglos. En primer lugar, y como viene ocurriendo desde finales del siglo XIX, cuando los españoles piensan en Europa siguen refiriéndose sobre todo a la media docena de Estados que constituyen lo que antes se conocía como Europa occidental. Si acaso, la integración en la CE/UE ha dado lugar a un mayor conocimiento de los Estados geográficamente más próximos que ya pertenecían a dicha conciencia histórica, sin fomentar realmente una mayor amplitud de miras. En segundo lugar, el concepto de España como frontera entre la Europa desarrollada y el sur no sólo no ha desaparecido desde 1986, sino que ha ido cobrando mayor relevancia a medida que ha crecido la brecha económica entre la península y el norte de África; si bien España se sitúa ahora claramente en el lado próspero de la frontera, no deja de estar marcada por esa situación periférica.

Como cabía esperar, la naturaleza de la participación de España en el proceso de construcción europeo se ha visto profundamente afectada por los grandes cambios que ha experimentado la CE/UE desde su adhesión en 1986. El más visible de cuantos se han producido desde esa fecha ha sido sin duda el resultante de las sucesivas ampliaciones que ha dado lugar a la incorporación de 15 nuevos Estados miembros: Austria, Finlandia y Suecia (1995); República Checa, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia (2004); Bulgaria y Rumanía (2007); y Croacia (2013). A ello habría que sumar, claro está, la importante novedad que también supuso la salida del Reino Unido (2020), que modificó profundamente las relaciones de poder en el seno de la UE. Lo que queremos subrayar aquí es que la CE a la que se sumó España en 1986 era una comunidad de democracias europeas

occidentales (con la única excepción de Grecia, que se había sumado en 1981), cuyo centro de gravedad político se ha ido desplazando hacia el norte y el este, dejando a España en una situación crecientemente periférica.

Incluso antes de producirse estas ampliaciones, algunos autores ya habían explicado el reto estructural al que se enfrentaba España en función de una identidad europea un tanto peculiar, cuando no disfuncional: España no era grande y próspera (como Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), ni pequeña y próspera (como los Estados del Benelux) y tampoco pequeña y relativamente atrasada (como Grecia y Portugal). A su vez, este estatus un tanto anómalo (como Estado grande y relativamente atrasado) se habría manifestado, supuestamente, en una dificultad estructural para liderar alianzas o coaliciones con otros Estados miembros, lo cual explicaría, entre otras cosas, los obstáculos que a menudo han hecho inviable una estrecha cooperación con Estados como Italia o Portugal en el seno de la UE, a pesar de compartir evidentes afinidades de toda índole con dichos países.

Este análisis posiblemente pecará de un determinismo excesivo y podría argumentarse que España ha sabido construir, o al menos participar activamente, en amplias coaliciones de muy diversa naturaleza a lo largo de los años, que le han permitido defender muy satisfactoriamente sus intereses específicos. Aunque así fuere, este enfoque tiene al menos la virtud de subrayar la importancia del tamaño geográfico y el nivel de desarrollo económico de los Estados miembros a la hora de valorar su peso relativo en el seno de la UE. A su vez, esto nos impele a reflexionar sobre una dimensión crucial de la construcción europea, como es el peso dominante de Alemania y Francia. Por motivos históricos de diversa consideración, entre ellos la necesidad de resarcir a España por el hecho de que Hitler hubiese apoyado a Franco durante la Guerra Civil, contribuyendo así a la destrucción de la Segunda República, beneficiándose posteriormente de la benevolencia (e incluso complicidad) del dictador español durante la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue sin duda el Estado europeo que con más decisión apoyó el ingreso de España en la CE en los años 1977-1986. En cambio, y debido sobre todo a los temores que suscitaba la pujanza de algunos de sus productos agrícolas, el tamaño de su flota pesquera, la posible movilidad de su mano de obra y la relativa pobreza de algunas de sus regiones, en Francia la solicitud de adhesión de España a la CE fue recibida con preocupación, cuando no con franca animadversión. Posteriormente, ambos Estados se beneficiaron notablemente de la adhesión española en el ámbito económico y Francia supo aprovecharla además para exigir a cambio ciertas reformas internas –sobre todo en lo referido a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), de la que era (y sigue siendo) la principal beneficiaria– que habrían de resultarle extremadamente beneficiosas a medio y largo plazo.

La preeminencia de Alemania y Francia no sólo no ha disminuido desde 1986, sino que puede afirmarse que se ha acentuado si cabe tras la salida del Reino Unido de la UE en 2020. Por ello mismo, este autor viene defendiendo desde hace años que la postura negociadora de España ante cualquier iniciativa de envergadura en el seno de la UE por parte de los Estados miembros puede reducirse a una fórmula muy sencilla y previsible: “todo con Alemania, nada contra Francia”. De ella se desprende, como es obvio, la idea (posiblemente demasiado simplista, pero no por ello menos útil) de que España y Alemania comparten en lo fundamental una visión común del futuro del proceso de construcción europea,

mientras que Francia, debido a sus propias tradiciones políticas y culturales, encarna una cierta excepcionalidad europea. De ahí que, por lo general, Madrid haya procurado apoyar siempre las grandes iniciativas alemanas, pero evitando en la medida de lo posible que ello pudiese granjearle la enemistad de Francia.

La excepción que confirma esta regla fue la postura adoptada por José María Aznar a principios de este siglo, como resultado del impacto de los atentados perpetrados en Estados Unidos (EEUU) el 11 de septiembre de 2001, y la lectura que algunos hicieron entonces de sus consecuencias para el “momento unipolar” que supuestamente atravesaba entonces el orden internacional y para las relaciones transatlánticas en su conjunto. Para sorpresa de muchos, el dirigente español no sólo no compartió la postura de Berlín y París ante la respuesta de la Administración norteamericana a los ataques terroristas al actuar militarmente en Afganistán y luego Irak, sino que además pretendió coliderar una alianza transatlántica inédita en compañía del Reino Unido, Italia y los países de la Europa central y oriental que se incorporarían a la UE en 2004. Aznar actuó así por entender que estos acontecimientos ofrecían a España una oportunidad única para librarse de una supuesta tutela franco-alemana que consideraba incompatible con las legítimas ambiciones españolas de desempeñar un papel más destacado en Europa y para intentar resituarse a España en el tablero internacional mediante la creación de un vínculo privilegiado con Washington similar al que ya disfrutaba el Reino Unido.

Como es sabido, los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, y, sobre todo, el posterior cambio de gobierno, pusieron abruptamente fin a este inesperado (y a la postre, efímero) giro en la política exterior española, por lo que nunca sabremos qué consecuencias habría podido tener para el papel de España en la UE de haberse consolidado. No obstante, dicho giro –que provocó una división y polarización en la opinión pública española sobre la política exterior sólo superada quizás por el debate surgido en torno al ingreso y la permanencia de España en la OTAN a principios de los años 80– reveló la existencia de algo más profundo y estructural que las discrepancias suscitadas por el posicionamiento heterodoxo de un dirigente político concreto. Nos estamos refiriendo a la tensión (tanto conceptual como política) que siempre ha existido entre una visión marcadamente europeísta (y quizás también, necesariamente eurocéntrica) del lugar que España debía ocupar en el orden internacional y aquella que postula que, sin negar en absoluto la centralidad del proyecto europeo, por motivos históricos, económicos y culturales muy diversos, nuestro país puede y debe plantearse un protagonismo internacional mayor (y distinto) al que pueden aspirar otros Estados miembros de la UE de menor tamaño y peso específico, lo cual puede requerir que se actúe en ocasiones al margen de las instituciones europeas, aunque sin entrar en colisión con ellas. Como es sabido, esta es una tensión que también se vive en otros Estados miembro de la UE, sobre todo Francia, y que ha estado asimismo presente desde hace décadas en la política exterior italiana.

El debate en torno a esta cuestión suscita inmediatamente el temor a que la segunda de las opciones contempladas inevitablemente daría lugar a un debilitamiento del compromiso español con el proyecto europeo, precisamente en una coyuntura política y económica en la que nuestra pertenencia al mismo se nos antoja más decisiva que nunca. Tampoco puede ignorarse que la respuesta que se quiera dar a esta cuestión afectaría a casi todas las

dimensiones de la política exterior española y, muy especialmente, a las relaciones con EEUU y la OTAN, pero también con América Latina. En todo caso, es posible que la evolución del orden internacional nos obligue a abrir este debate incluso si el contexto doméstico actual no resulte el más propicio para ello. A la luz de la agresión rusa contra Ucrania, cabe preguntarse, por ejemplo, si la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica” de la UE en el ámbito de la defensa y la seguridad no terminará por entrar en conflicto con las prioridades de la Alianza Atlántica, dada la inevitable preeminencia de EEUU en el seno de ésta. De forma similar, cabría argumentar que las iniciativas que propugna la Comunidad Iberoamericana de Naciones, impulsada por España desde principios de los años 90 como parte de un esfuerzo más amplio por redefinir su relación con América Latina, no siempre resultan compatibles con una política hacia la región que se vehicula cada vez más a través de las instituciones europeas, debido sobre todo a los recursos políticos, económicos y normativos que solamente ellas pueden aportar. Dada la presencia relativamente escasa de la UE en África, si la importancia futura de este continente resultase ser la que muchos vaticinan, también cabría preguntarse si España, al igual que otros Estados europeos, no debería hacer mucho más por afianzar su presencia en la región de forma bilateral.

Esto último nos lleva a plantear una reflexión final, sobre la creciente tendencia de las autoridades españolas al ver los numerosos problemas externos a los que se enfrentan a través de un prisma casi exclusivamente europeizado, lo cual las lleva a buscar en la UE la respuesta a todos ellos. Como es obvio, vistos desde España, los grandes retos de nuestro tiempo, como la lucha contra el cambio climático, la creciente rivalidad entre EEUU y China o la respuesta al irredentismo ruso solamente pueden tener una respuesta europea. Pero existen a su vez multitud de problemas –como las relaciones con Marruecos y Argelia o la disputa sobre Gibraltar– que, si bien tienen una evidente y necesaria dimensión comunitaria, también requieren acciones estrictamente nacionales. Dicho de otra manera, como ocurre con tantos otros aspectos de la política europea, la verdadera autonomía (o responsabilidad) estratégica empieza en casa, en cada uno de los Estados miembros de la UE.

Todo lo anterior parecería sugerir que, si bien la pertenencia a la UE ha contribuido a que tanto los españoles como nuestros socios se hayan reconciliado plenamente con la identidad europea de España, una vez logrado ese objetivo parece reafirmarse la necesidad de explorar más a fondo las dimensiones extra-europeas de lo español, sean estas americanas, africanas o incluso asiáticas. De seguirse esta orientación, el largo “retorno a Europa” protagonizado por España durante el último medio siglo podría ser un viaje con destino algo distinto del inicialmente previsto.



## Las bases de la relación España-Unión Europea

### 2 Los partidos políticos españoles: del “Más Europa” a la politización del proyecto europeo

Raquel García Llorente

El objetivo de esta sección es conocer el grado de solidez del consenso europeísta a lo largo de la pertenencia de España al proyecto europeo y si ha experimentado un proceso de politización, sobre todo a la luz de la creciente fragmentación política interna y de las potenciales dinámicas de cambio político que afectan al resto de Estados miembros y a la UE.

#### 2.1. *Las bases de un sólido europeísmo compartido*

Hay pocos ejemplos de países europeos que hayan establecido un vínculo tan estrecho entre la identidad nacional y la europea haciendo que la pertenencia al proyecto europeo sea considerada irreversible. Hoy en día, existe una percepción plenamente compartida en torno a la importancia que ha tenido para España el ingreso en la CE y el efecto positivo de la europeización española en términos de democratización, modernización económica y social e internacionalización e inserción en la globalización.

Esta percepción tiene profundas raíces históricas, que nacen en el siglo XVII, cuando España comienza a dejar de ocupar una posición de gran potencia en Europa, continúa en el siglo XIX con los constantes cambios de régimen y tiene su punto álgido en 1898 con la pérdida de las últimas colonias y desaparición de la condición de imperio. A lo largo de este tiempo, se cultiva en España la idea de una nación frágil, inestable, en constante crisis y atrasada en comparación con una Europa en progreso permanente. Escritores y responsables políticos dibujan en Europa un ideal de modernización y desarrollo socioeconómico al que aspirar. Cabe destacar que entre 1870 y 1960, el ingreso medio en España era un 70% inferior que el nivel per cápita de los países europeos más avanzados; en 1974, el gasto porcentual del PIB dedicado a educación era un tercio inferior al de otros Estados del entorno. En este contexto, a lo largo del siglo XX, todas las familias ideológicas intentaron europeizar España como sinónimo de progreso y modernización.

La dictadura franquista terminó por reforzar el sentimiento de anomalía español en comparación con otros países de referencia. La oposición hizo suyo un discurso europeísta, poniendo a Europa como ejemplo de progreso y democracia en contraposición al régimen. Por su parte, especialmente desde los años 60, el propio régimen intentó hacer referencia al europeísmo como herramienta de modernización y mejora económica.

En este contexto, uno de los principales puntos de consenso entre responsables políticos y la población en general durante la transición fue el ingreso de España en la CE. De hecho, la Constitución de 1978 ya contempla en su artículo 93 la posibilidad de ceder competencias

contempladas en la misma a una organización internacional. Formar parte de la CE suponía poner fin a un largo período histórico de aislamiento del centro de gravedad de Europa y de lejanía respecto de los países europeos más avanzados y modernos.

Por un lado, se estableció una relación directa entre la consolidación de la democracia en España y el ingreso en la Comunidad. Junto a esto, el ingreso en la CE era entendido como una forma de avanzar hacia la modernización económica y social. Si en 1975 las exportaciones e importaciones españolas representaban el 27% del PIB, en 1995 llegaban al 61%, situándose en un nivel comparable al de otras economías avanzadas; en términos de PIB, en los cuatro primeros años desde la adhesión, el crecimiento medio fue del 4,8%, casi dos puntos por encima del comunitario, mientras que en el periodo comprendido entre 1992 y 2017 la economía española experimentó un crecimiento del 53%.<sup>1</sup> En 2006, 20 años después del ingreso en la Comunidad, se había alcanzado la renta media europea; se había pasado de ser receptor a emisor neto de inversión extranjera; se había dejado de ser competitivo por los bajos salarios a acusar esta competencia por parte de los nuevos socios; se había pasado de ser un país tradicionalmente emigrante a uno receptor de inmigración.

Por último, formar parte de la CE suponía superar un complejo de inferioridad colectivo y de mejorar la imagen internacional de España que, tras la Segunda Guerra Mundial, se había visto excluido del occidente democrático, que veía en España una anacronía superada.<sup>2</sup>

En definitiva, el europeísmo español tiene unas características que lo diferencian de otros Estados miembros, resultando especialmente sólido entre élites y población. En España, la pertenencia a la UE no va asociada a una erosión de la soberanía o identidad nacional, sino que sirve para reforzarlos. En esta línea, los debates en torno al déficit democrático de la UE, dominante en el Reino Unido o los países escandinavos, no ha tenido fuerza en España. Es más, por los motivos previamente señalados, formar parte de la UE supondría un legitimador democrático.

## 2.2. La política europea española en Gobiernos de distinto signo político

La política europea de España se puede definir como la suma de las políticas que contribuyen a definir el papel y las prioridades de España en el seno de la UE. En este sentido, la acción europea de España, más allá del sólido europeísmo explicado anteriormente, debe adaptarse a la evolución del contexto nacional e internacional. Por ello, es necesario conocer cómo los distintos Gobiernos en España han entendido y puesto en práctica esta firme vocación europeísta y, con ello, qué significa o debe significar la participación de España en el proyecto europeo de integración. En este sentido, Molina<sup>3</sup> distingue tres fases en las relaciones entre España y la UE.

---

1 Arregui, Javier (2020), "Europeanization of Political Structures and Public Policies", *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, pp. 132-150.

2 Powell, Charles (2014), *La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1975-1986*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.

3 Molina, Ignacio (2013), Una nueva política europea después de tocar fondo, *Política Exterior*, nº 152, pp. 84-96.

Una primera etapa, iniciada en 1986, estuvo caracterizada por la europeización de España. El Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de Felipe González había hecho del acceso a la CE su prioridad en política exterior e incluso interior. Por ello, cuando se materializó dicho ingreso, el principal objetivo de la política europea fue acercar a España al centro de gravedad europeo, especialmente Francia y Alemania y, a su vez, mostrar una imagen de alumno virtuoso, eficiente y responsable, capaz de asimilar las distintas políticas europeas y que no se queda atrás en el proceso de integración. Como resultado, España logró ejercer influencia en cuestiones como los fondos de cohesión, la ciudadanía europea, la acción exterior en el Mediterráneo y América Latina o el estatus de país grande otorgado en número de votos con el Tratado de Niza, ya durante la presidencia de José María Aznar.

Y es que la llegada del Partido Popular (PP) al poder en 1996 no supuso en un primer momento alterar la senda europeizadora. Se puso el foco de atención de la política europea en el acceso a la Unión Económica y Monetaria (UEM), en la lucha contra el terrorismo, o en la liberalización y flexibilización del mercado de trabajo y de determinados sectores económicos. No obstante, a partir de 2000 comenzó una década de “des-europeización” marcada en primer lugar por el acercamiento a EEUU en política exterior, materializado en la intervención en Irak en 2003, que distanció a España del eje franco-alemán, junto a una actitud más escéptica en la política europea, reflejada en el bloqueo al proyecto de Tratado Constitucional.

La vuelta del PSOE al poder en 2004 con José Luis Rodríguez Zapatero supuso la voluntad de revertir ese alejamiento del corazón de Europa y recuperar las alianzas con Francia y Alemania. Esto se vio reflejado en un firme apoyo a un Tratado Constitucional que nunca llegó a salir adelante, lo que enfrió el europeísmo del presidente. Su escaso interés a partir de entonces por los Consejos Europeos, la negativa a reconocer Kosovo o la prioridad por la Alianza de Civilizaciones son exponentes de esa dinámica “des-europeizadora” que, sobre todo, tuvo una dimensión económica.

Desde la entrada en el euro, tanto los Gobiernos del PP como del PSOE se relajaron, dejando de dar importancia al desempeño económico y las reformas que mejoraban la productividad, que había sido una prioridad para los distintos Ejecutivos desde el ingreso de España en la Comunidad en 1986.<sup>4</sup> Las alusiones a la Agenda de Lisboa de reformas estructurales y competitividad fueron retóricas, reorientando el modelo hacia un crecimiento de escaso valor añadido. Como resultado, el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis de la deuda se tradujeron en una pérdida de prestigio y credibilidad de España hacia las instituciones y socios europeos.

Esto inició una tercera fase de “re-europeización” súbita a partir de 2010, cuando España se vio obligada a aceptar una línea marcada desde la UE, basada en austeridad y rigor presupuestario, y sin capacidad para moldear las decisiones europeas. Si bien el Gobierno de Zapatero comenzó la aplicación de dichas medidas, entre las que destaca la modificación del artículo 135 de la Constitución, el nuevo Ejecutivo de Rajoy se vio obligado a redoblar las políticas de reducción del gasto público y de reformas estructurales marcadas por la Unión.

---

4 Moreno Juste, Antonio (2023), “El PSOE en el poder: Rodríguez Zapatero y Europa”, *España en Europa. Percepciones e introspecciones*, Tecnos, pp. 89-115.

En un contexto de reducida influencia, el objetivo del Gobierno fue demostrar que era un socio fiable y que respetaba los compromisos de estabilidad macroeconómica. De nuevo, la estrategia de comportarse como el buen alumno de la UE no era vista como una humillación, sino como una forma de aumentar la influencia perdida. De hecho, a medida que los datos iban reflejando la consolidación de la recuperación, el Gobierno empezó a adoptar una actitud más proactiva, defendiendo la necesidad de continuar el proceso de integración europea, si bien otros aspectos de carácter interno, como la inestabilidad política o el conflicto con Cataluña, afectaron a la proyección de España en la Unión.

En este sentido, la vuelta al poder del PSOE con Pedro Sánchez se produjo en un contexto más favorable, sobre todo con la conformación del gobierno de coalición en 2020, superando un periodo de interinidad política. Tanto el escenario doméstico, con la superación de la crisis económica y de la inestabilidad política, como el europeo, con la consumación del *Brexit* y la consolidación de la nueva gobernanza establecida a partir del Tratado de Lisboa, ofrecían al nuevo Gobierno la oportunidad de recuperar la influencia perdida.<sup>5</sup> La apuesta por el liderazgo europeo quedó patente desde el principio del nuevo Ejecutivo, dando carteras ministeriales a figuras que habían ostentado anteriormente puestos de relevancia en las instituciones europeas, como Josep Borrell, expresidente del Parlamento Europeo, o Nadia Calviño, anteriormente directora general de Presupuesto de la Comisión.

Si bien las consecuencias de la pandemia y la guerra en Ucrania han planteado un contexto mucho más complejo del esperado, la política europea del Gobierno ha destacado por su vocación de liderazgo. La política europea española se ha caracterizado por un europeísmo de carácter más proactivo y ambicioso que el ejercido por Zapatero o Rajoy, como muestra la propuesta pionera para establecer un fondo de recuperación al inicio de la pandemia o el liderazgo en la cuestión de la autonomía estratégica abierta. Esta actitud se ha combinado con una posición pragmática y en defensa de los intereses nacionales, como prueba la colaboración con socios no tradicionales, como los Países Bajos, o la firme apuesta a favor de la excepción ibérica a raíz de la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania.

### *2.3. “Más Europa”: el hilo conductor de la política europea de España*

A pesar de los cambios experimentados en la política europea a lo largo de los diferentes Gobiernos, el papel y posición de España en la UE ha sido una de las principales fuentes de consenso entre los partidos políticos, diferenciándose así de la dinámica de confrontación que caracteriza a la política nacional.

Como se ha señalado anteriormente, desde el inicio de la transición se concibió la CE como un fin deseable: para la izquierda, la europeización de España significaba la llegada de la democracia, las libertades y el Estado de bienestar. Para la derecha, suponía garantizar una economía de mercado y un alineamiento con socios occidentales. Quizá los motivos para la adhesión podrían ser diferentes, pero formar parte de la Comunidad era en cualquier caso un objetivo final compartido.

---

<sup>5</sup> García Llorente, Raquel e Ignacio Molina (2021), *La influencia de España en la UE pospandemia*, Política Exterior, nº 204, pp. 32-39.

Una prueba de esto es que las negociaciones para la adhesión de España fueron iniciadas por la Unión del Centro Democrático (UCD) en 1979 y concluidas por el PSOE en 1985, reflejando una total continuidad. Asimismo, de las tres nuevas democracias del sur de Europa que ingresaron en la década de los 80 en la CE, España fue la única en la que el Tratado de Adhesión se ratificó sin ningún voto en contra. Frente a los comunistas portugueses y griegos, que veían la Comunidad como un instrumento de creación de mercado del capitalismo, o de las derechas de dichos países, que desconfiaban de los valores del liberalismo europeo y de las amenazas a la soberanía nacional, en España, tanto el Partido Comunista como los conservadores de Alianza Popular refrendaron el Tratado de Adhesión.

Desde entonces, todos los Tratados han sido aprobados por una gran mayoría en el Parlamento español: el Tratado de Maastricht fue ratificado por el 96,62% de los diputados, el de Ámsterdam por el 95,03%, el Tratado de Niza por el 87,64% y el de Lisboa por el 97,57%. Es especialmente llamativo el apoyo al Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad y al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: fueron ratificados por 300 votos a favor y no más de 20 votos en contra, en un contexto de crisis económica en el que España había tenido que aplicar duras reformas estructurales en línea con las exigencias europeas.

Y es que, un rasgo común en gobiernos de distinto color ha sido el haber hecho suyas medidas y decisiones que venían marcadas desde las instituciones, por muy dolorosas que fueran para economía y sociedad españolas. Con el acceso a la CE durante el Gobierno del PSOE, España debió asumir políticas con efectos muy negativos a corto plazo, como la reconversión industrial, el desarme arancelario y la apertura de la agricultura española. Este compromiso se mantuvo en los siguientes años para asegurar que España formaba parte de los primeros países que conformaban la UEM. De la misma manera, primero el Gobierno del PSOE con Zapatero y luego el del PP de Rajoy debieron asumir duras medidas de ajuste para enfrentar una crisis económica, que conllevaron el debilitamiento de España en la UE y el período de mayor descontento social hacia la integración europea desde el ingreso.

En este sentido, el presidente Rajoy huyó de posiciones victimistas o euroescépticas y quiso mostrar la recuperación española como una historia de éxito. De hecho, en el contexto de la grave crisis en Grecia, describió a España como un ejemplo a seguir y tildó de “disparate” la decisión del Gobierno griego de Tsipras de someter el ajuste europeo a un referéndum.

El único momento en el que Rajoy expresó su discrepancia con el resto de socios fue en el Consejo Europeo de junio de 2012, cuando amenazó junto con el presidente del Consejo de Ministros italiano vetar las conclusiones si no se incluían medidas como la creación de un fondo europeo para el empleo juvenil, la integración de los sistemas bancarios y la obligación para el Mecanismo Europeo de Estabilidad de intervenir de manera automática en ayuda de países con desequilibrios excesivos. En cualquier caso, ésta no debe ser entendida como una manifestación de euroescepticismo, sino fruto de la convicción de que era necesario profundizar en la integración europea.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Betti, Andrea y José María Marco (2023), “Lidiando con la crisis: la política europea de Mariano Rajoy”, *España en Europa. Percepciones e introspecciones*, Tecnos, pp. 117-147.

Y es que avanzar en la integración europea ha sido un hilo conductor de los distintos Gobiernos. En teoría, Aznar prefería un enfoque más intergubernamental<sup>7</sup>; pero lo cierto es que los Gobiernos de José María Aznar hicieron de la integración en la UEM, que suponía una delegación de competencias sin precedentes, un objetivo primordial de su política europea, continuando así la priorización que había dado el anterior Gobierno de González a mantener España entre los primeros países que avanzaban en la convergencia e integración económica en el seno de la UE. De hecho, cabe destacar que el lema escogido por el Gobierno de Aznar para la Presidencia española del Consejo de la UE de 2002 fuera “Más Europa”, un eslogan que había sido puesto en marcha por el último Gobierno socialista de González.

En este contexto, es interesante destacar la continuación en las prioridades: énfasis en América Latina y Mediterráneo, modernización del sistema productivo o asuntos de justicia e interior –uno de los logros de González en el Tratado de Maastricht es el concepto de ciudadanía europea, mientras que Aznar puso el foco en aspectos como migración o terrorismo–.

Asimismo, ha habido una continuación en la defensa de ciertos intereses y preocupaciones nacionales. Una constante ha sido la voluntad de superar la posición periférica. Esta fue una prioridad durante el Gobierno de González con la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, y continuó con las sucesivas ampliaciones al este que se produjeron durante los posteriores Gobiernos de distinto signo político. Junto a esto, de la misma manera que el Gobierno de González luchó por mantener la posición de Estado grande y de minoría de bloqueo por parte de España en el compromiso de Iónina de 1994, el Gobierno de Aznar se opuso al cambio que introduciría la Constitución Europea sobre el sistema de voto establecido por el Tratado de Niza, que otorgaba a España casi los mismos votos que Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. De igual forma, merece la pena resaltar cómo el Gobierno de Aznar hizo una firme defensa de las posiciones de España en el reparto de los fondos de cohesión durante la Cumbre de Berlín de 1999, siendo la política de cohesión uno de los principales logros del anterior Gobierno de González durante el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992.

### 2.4. Politización y disensos

Prueba del consenso europeísta en los partidos políticos españoles es que, a diferencia de otros Estados miembros, durante décadas desde la Transición en España no aparecieron movimientos de carácter euroescéptico. En términos generales, los partidos de corte nacionalista y regionalista también han mantenido posiciones favorables a la integración.<sup>8</sup>

En cualquier caso, siempre ha habido cierto grado de politización en torno a la política europea. Por ejemplo, en los 90, la combinación entre la crisis económica de principios de la

---

7 Powell, Charles (2003), *Un balance de la presidencia española de la Unión Europea de 2002* (1), Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 119, pp. 535-561.

8 Molina, Ignacio (2020), “Spain in the EU: Preferences, Policy Process, and Influence in Brussels”, *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, pp. 683-698.

década y los duros criterios que había que cumplir para formar parte de la UEM hicieron que determinadas fuerzas políticas como Izquierda Unida (IU) criticaran un modelo de integración que era favorable a la economía de mercado. Por su parte, el PP, que compartía el objetivo del Gobierno socialista de avanzar hacia la adopción de la moneda única, lo acusó de falta de determinación en la defensa de los intereses españoles durante la negociación.

Esta consolidación de la politización pudo comprobarse en torno al proyecto de Constitución Europea de inicios de los 2000. Varias fuerzas políticas de izquierda (entre ellas, ERC, IU y BNG), que representaban en ese momento 18 escaños en el Parlamento, solicitaron el “No” en el referéndum para la aprobación de la Constitución Europea. Un 28% de los españoles compartían el argumento de IU sobre que la Constitución reflejaba la Europa del capital. Mientras, entre los votantes del PP, sólo el 48% consideraba que la Constitución Europea era buena para España. En este contexto, se constató un estancamiento en el entusiasmo europeísta en la opinión pública: en el referéndum para la ratificación del proyecto constitucional la participación fue de apenas el 41%, el dato más bajo en una consulta desde el inicio de la democracia. En cualquier caso, casi un 77% de los españoles otorgó un “Sí” en la consulta. Asimismo, si se extrapolara la ratificación parlamentaria a las posiciones de los respectivos partidos políticos, 332 diputados votarían a favor, lo que supone más del 94% de los diputados.<sup>9</sup>

Por otro lado, se ha producido un mayor desencanto hacia la UE por parte de las CCAA, especialmente aquellas con un sentimiento más nacionalista. Con el paso de los años se comprobó que, junto a la ausencia de provisiones en la Constitución en relación con la participación de las CCAA en la política europea, la construcción europea no se ha traducido en mayor participación regional y mayor debilitamiento del Estado, sino más bien en un reforzamiento de este último.

Pero quizá el obstáculo más importante a ese europeísmo supuestamente irreversible tuvo lugar a raíz de la crisis de 2008. Las políticas de ajuste económico impulsadas desde las instituciones europeas, materializadas en la reforma del artículo 135 de la Constitución, avivaron un sentimiento de descontento y el surgimiento de movimientos que no se identificaron de manera tan clara con el proyecto europeo de integración. Esta desafección se vio reflejada igualmente en la opinión pública: si en 2007, al comienzo de la crisis, el 65% de los españoles confiaba en la UE, en 2013 sólo lo hace el 17% de la población española.

En cualquier caso, el principal coste político no lo sufrieron las instituciones europeas, sino el sistema bipartidista que había predominado desde la transición. A partir de 2015, se empezó a desarrollar un escenario más fragmentado, con el crecimiento de fuerzas políticas críticas con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis. Esto obligó al Gobierno de Rajoy a asumir esta politización, elaborando una estrategia política en la que la UE sirvió como narrativa y mito político de identificación nacional con el que legitimar sus decisiones. Pero, los partidos que surgieron a partir de 2015 también rechazaron un discurso antieuropeísta. Es cierto que, sobre todo a raíz de las medidas económicas adoptadas para abordar la crisis económica y financiera, algunas fuerzas (singularmente Izquierda Unida-Podemos)

---

<sup>9</sup> Torreblanca, José Ignacio (2005), *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano.

adoptaron un tono crítico hacia la UE, pero no como una forma de euroescepticismo, sino en defensa de otro modelo de integración europea. Ciudadanos siempre hizo de la vocación europeísta una de sus señas de identidad y, de hecho, su programa electoral para las elecciones de 2015<sup>10</sup> aboga por avanzar hacia una nueva Constitución Europea que formalice la unión política de la UE. Igualmente, Podemos, con una posición más crítica hacia la UE, aboga en su programa de 2015<sup>11</sup> por profundizar la Política Común de Seguridad y Defensa en aras de una mayor autonomía estratégica.

### *2.5. El futuro de la política europea en un escenario más fragmentado y polarizado*

Como se apuntaba anteriormente, en España la crisis de 2008 dio lugar al nacimiento de nuevos movimientos y plataformas políticas. Esto se materializó en las elecciones generales de 2015, en las que los dos grandes partidos –PP y PSOE– pasaron de ocupar más del 80% de los escaños a un 60%. En esas elecciones, dos nuevos partidos –Podemos y Ciudadanos– ocuparon 109 escaños, es decir, un 31%. En las sucesivas elecciones generales de 2019, ese escenario se consolidó, pues PP y PSOE no superaron el umbral del 60% de los escaños entre ambos. No obstante, en las elecciones que han tenido lugar en 2023 parece que la tendencia decreciente de los grandes partidos se ha revertido: primero en las autonómicas y municipales, y después en las generales, los dos grandes partidos han recuperado votos, mientras que las formaciones que emergieron con fuerza en 2015 han sufrido un importante desgaste –Ciudadanos ha desaparecido del Congreso y Podemos se ha incorporado a una nueva plataforma con otros partidos para evitar una acusada pérdida de escaños–. Por su parte, Vox también ha perdido un amplio margen de representación parlamentaria en comparación con los comicios generales de 2019.

A pesar de esto, la fragmentación del escenario político sí parece que se ha consolidado. Tras las elecciones de 2019, se conformó el primer gobierno de coalición desde la transición democrática en España. Desde entonces, el panorama político aboca a una lógica de bloques, en la que parece difícil que tanto PP como PSOE puedan volver a obtener las amplias mayorías de décadas pasadas, lo que les obliga a llegar a acuerdos de gobierno con otras formaciones políticas. La complejización de este escenario se ha venido observando en elecciones municipales y autonómicas, en las que formaciones que no fueron la fuerza más votada lograron alzarse con el poder. Por primera vez, las elecciones generales de 2023 ofrecen la posibilidad de que sea el segundo partido más votado el que consiga formar gobierno a partir de acuerdos con otros partidos.

Este panorama político ha ido de la mano de una mayor politización del proyecto de integración.

---

10 Ciudadanos (2015), *El nuevo proyecto común para España. Programa electoral. Elecciones generales 2015*. Disponible en: [Contingut esportiu del Programa electoral de Ciudadanos \(gencat.cat\)](http://Contingut.esportiu del Programa electoral de Ciudadanos (gencat.cat)).

11 Podemos (2015), *Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país. Elecciones generales 20 de diciembre de 2015*. Disponible en: [Programa-electoral-Podemos-20D-2015.pdf \(lasprovincias.es\)](http://Programa-electoral-Podemos-20D-2015.pdf (lasprovincias.es)).



Por un lado, esto se ha traducido en una creciente utilización de las instituciones europeas como prolongación de la confrontación en el debate nacional. Es especialmente llamativo en el caso del Parlamento Europeo. Normalmente, los intereses nacionales han primado ante el enfrentamiento partidista, pero, cada vez más, los partidos españoles trasladan elementos de debate político interno, como es la renovación del Poder Judicial en el marco de la cuestión del Estado de derecho. Asimismo, asuntos de carácter europeo, como los fondos de recuperación, son utilizados con finalidad partidista, ya sea en el seno de las instituciones europeas o en el propio debate nacional. Cabe destacar que la prolongación de las confrontaciones internas en Bruselas es potencialmente peligrosa, pues conlleva un coste reputacional para el país: por ejemplo, en cuestiones como el Estado de derecho, se acaba poniendo en cuestión es la calidad democrática del país en su conjunto, no la actuación de un determinado actor político.

Asimismo, los programas electorales de los comicios generales de 2023 muestran una llamativa politización de la UE en comparación con años anteriores. En primer lugar, las cuestiones europeas han adquirido un protagonismo mayor. Un caso representativo es el PP: en su programa para las elecciones de noviembre de 2019<sup>12</sup> las propuestas en cuanto al proyecto europeo se resumían en dos puntos con posiciones generales y superficiales. Sin embargo, en el programa de 2023<sup>13</sup> se puede observar una ambición europeísta y de liderazgo mucho mayor, con planteamientos concretos sobre la UE y en favor de reforzar el protagonismo de España en el debate europeo. Por su parte, Sumar<sup>14</sup>, plataforma en la que se incluye Podemos, dedica un importante espacio en su programa a las cuestiones europeas. En el programa para las elecciones de noviembre de 2019 de Podemos,<sup>15</sup> no hay un apartado específico para la política europea y, salvo un punto concreto dedicado a la PAC, el resto de menciones a la UE se utilizan como puntos de referencia para cuestiones de índole doméstica. En este sentido, los programas del PSOE<sup>16</sup> son mucho más continuistas en dicha vocación de liderazgo europeísta.

Junto a esto, los programas del PSOE, PP y Sumar comparten una defensa por una Unión más unida, autónoma y eficaz, y apuestan por políticas europeas comunes para en cuestiones como la migración, fiscalidad, energía. Frente a esto, el programa de Vox supone una clara ruptura con el consenso europeísta, construyendo un relato político en torno a la UE de rechazo al actual modelo político europeo. Es, hasta la fecha, la única formación política en España que ha representado una posición euroescéptica tan clara. En el programa electoral

---

12 Partido Popular (2019), *Programa electoral 2019. Por todo lo que nos une*. Disponible en: [pp\\_programa\\_electoral\\_2019.pdf](#).

13 Partido Popular (2023), *Programa electoral. Un proyecto al servicio de un gran país. 365 medidas*. Disponible en: [AF LIBRO PROGRAMA\\_23J\\_FINAL\\_CORR\\_5J.indb \(pp.es\)](#).

14 Sumar (2023), *Un programa para ti. Elecciones Generales 23 de julio 2023*. Disponible en: [Un-Programa-para-ti.pdf \(movimientosumar.es\)](#).

15 Podemos (2019), *Programa de Podemos. Las razones siguen intactas*. Disponible en: [Podemos\\_programa\\_generales\\_10N.pdf](#).

16 Partido Socialista Obrero Español (2019), *Programa electoral PSOE. Elecciones generales 2019*. Disponible en: [PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf](#).

Partido Socialista Obrero Español (2023), *Adelante. Programa electoral. Elecciones generales. 23 Julio 2023*. Disponible en: [PROGRAMA ELECTORAL GENERALES 23 \(psoe.es\)](#).

de 2019<sup>17</sup>, Vox incluía un breve apartado sobre UE, en el que abogaba por un nuevo tratado que primara las fronteras y la soberanía nacional, y que aumentara el peso de España en la toma de decisiones. Sin embargo, el programa de 2023<sup>18</sup> es mucho más ambicioso en esos términos: rechaza cualquier tendencia federalista de la UE y defiende la recuperación de la unanimidad y la primacía de la soberanía nacional sobre el derecho comunitario.

Este modelo no es una propuesta única del partido español, sino que es una visión de lo que debe ser la Unión compartida por formaciones en otros Estados miembros, donde incluso han llegado a formar parte de los respectivos Gobiernos nacionales, ya sea liderándolos –como en Italia, Polonia y Hungría– o en apoyo o coalición con los conservadores tradicionales –Suecia y Finlandia–. En resumen, esta politización del proyecto europeo es un fenómeno transversal a los Estados miembros y que, incluso, ha llegado a la esfera europea.

### 2.6. La politización del proyecto europeo en un escenario de cambio político

En el año 2000, cuando el partido de extrema derecha euroescéptico Partido de la Libertad de Austria (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) entró en el Gobierno austríaco, varios Estados miembros impusieron sanciones diplomáticas a dicho país, ya que suponía poner en cuestión la comunidad de valores que compartía Europa. Este consenso parece haberse quebrado.

Recientemente, el Partido Popular Europeo (PPE) ha venido mostrando un alineamiento con los euroescépticos representados en los Conservadores y Reformistas Europeos (*European Conservatives and Reformists*, ECR), ya sea en propuestas legislativas concretas, como el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, o para acuerdos estructurales, como refleja el acercamiento del líder del PPE, Manfred Weber, a la de ECR y primera ministra italiana, Giorgia Meloni –movimiento respaldado por el líder popular español, Núñez Feijóo–.

A las puertas del ciclo institucional europeo que comienza en 2024 este movimiento cobra relevancia. Las elecciones al Parlamento Europeo del próximo año no sólo podrían resultar en un incremento en la representación en el Parlamento Europeo por parte de grupos euroescépticos. La incorporación a Gobiernos nacionales de estas fuerzas, trasladada al escenario europeo, podría suponer un cambio profundo en los equilibrios del Consejo Europeo. Ante estos supuestos dejaría de darse por sentada la gran coalición entre populares, socialistas, liberales y a veces verdes que ha regido la política europea en las últimas décadas, y sería posible ver acuerdos con formación euroescéptica de ECR. Esto podría llegar a afectar no sólo al reparto de los altos cargos institucionales y las carteras de la futura Comisión, sino también al cuestionamiento de consensos en torno a determinadas políticas como el *Green Deal*, el apoyo a Ucrania y las relaciones con las principales potencias, como EEUU, Rusia o China. La Unión ha sido sujeto de politización con anterioridad, pero esto supondría una legitimación de la politización del proyecto europeo en términos más estructurales.

---

17 Vox (2019), *100 medidas para la España Viva*. Disponible en: [las-100-medidas-de-vox-41913604.pdf](https://www.vox.es/media/100-medidas-para-la-espana-viva) (libertaddigital.com).

18 Vox (2023), *Un programa para lo que importa*. Disponible en: [Programa Electoral de VOX - VOX](https://www.vox.es/media/un-programa-para-lo-que-importa) (voxespana.es).

Bickerton<sup>19</sup> afirma que el proyecto de integración descansaba hasta ahora en una idea de despolitización, favoreciendo las justificaciones tecnocráticas en la toma de decisiones. No obstante, como estudian Bouza y Oleart,<sup>20</sup> las múltiples crisis han puesto fin al periodo de consenso en torno a la UE, dando lugar a una politización del proyecto europeo de carácter estructural. Esta politización, en el que hay una mayor interconexión entre la política nacional y europea, parece que favorece la aparición de movimientos euroescépticos. Es más, en un contexto de creciente deslegitimación interna de las democracias estatales, politizar la UE expone a sus instituciones a un proceso similar. Sin embargo, de esta creciente politización también pueden extraerse conclusiones positivas. En primer lugar, permite la aparición de nuevos movimientos europeístas. También provoca que el proyecto europeo esté en el centro del debate nacional, afectando a la colaboración entre las fuerzas políticas domésticas, como se ha visto en procesos electorales en Francia y Alemania. Pero, sobre todo, demuestra que la UE empieza a formar parte de la vida política, dejando de ser un ente ajeno y lejano. Esto se puede traducir en un acercamiento del ciudadano al proyecto europeo y, con ello, resolver el debate en torno al déficit democrático europeo, que no nacería de su diseño institucional sino de la falta de debate político.

---

19 Bickerton, Christopher J. (2012), *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford University Press.

20 Bouzá García, Luis y Álvaro Oleart (2021), "La 'intergubernamentalidad' neoliberal y la politización de la UE: la transformación de los campos políticos nacionales y los nuevos europeísmos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 183, pp. 3-20.



## Las bases de la relación España-Unión Europea

### 3 La opinión pública española y el proceso de integración José Pablo Martínez

#### 3.1. *Un poco de perspectiva histórica*

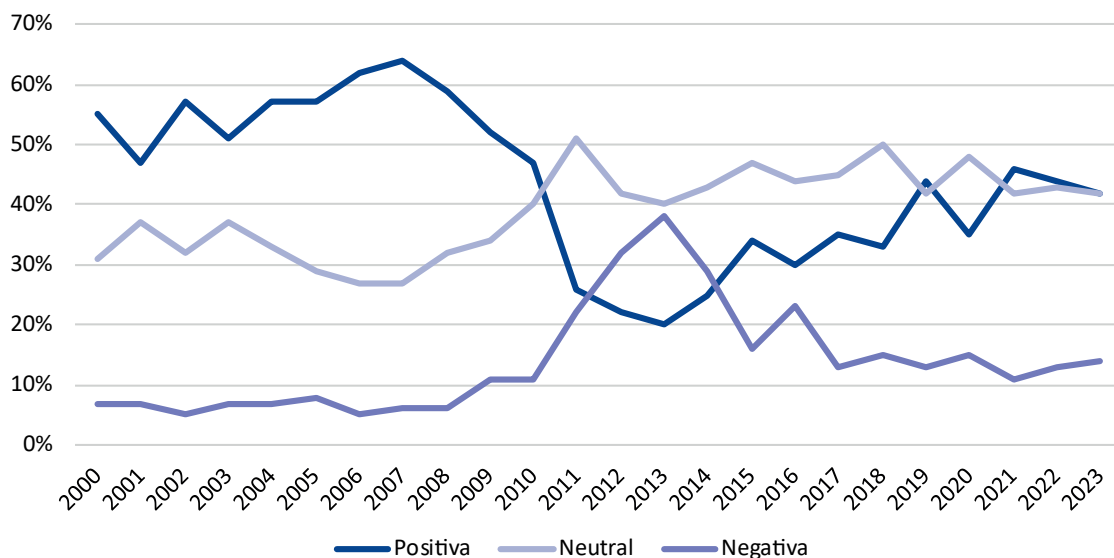
Podría decirse que la tradición europeísta de España comenzó bastante antes siquiera de que empezasen las negociaciones para la adhesión a la entonces CE. Acercarse a Europa y a todo lo que representaba de modernidad y progreso ya era un anhelo para buena parte de los españoles durante la dictadura, por lo que, de alguna manera, la entrada en la CE suponía la culminación lógica del proceso de transición hacia la democracia. Así, a comienzos de la década de los 80, en torno al 50% de los españoles consideraba positiva la pertenencia, porcentaje que una vez consumada la incorporación de España y al calor de la buena marcha económica de un país que se preparaba para ser sede de los Juegos Olímpicos de Barcelona y de la Exposición Universal de Sevilla, iría creciendo de manera progresiva hasta rozar el 80% en 1990 (78% de apoyo frente a un 3% de rechazo). Sin embargo, justo a partir de ese año empezaría a resentirse esta “luna de miel”, iniciándose un primer episodio de erosión del europeísmo de los españoles cuyo momento más bajo se registraría en 1994, en plena crisis de la peseta, cuando dicho ratio bajó al 44% a la vez que el de desafectos con la membresía de España se alzó hasta el 22%; si bien, a partir de entonces el apoyo a la pertenencia comunitaria volvería a estabilizarse por encima del 50% (en 1999 un 55% de apoyo frente a un 4% de rechazo).<sup>21</sup>

Ya en el siglo XXI, pueden distinguirse tres periodos claramente diferenciados en lo referente al sentimiento español hacia la UE (Figura 1). En el primero, que abarcaría hasta 2010, la imagen europea experimentaría un nuevo auge en paralelo a los buenos datos de crecimiento, alcanzando su culmen en 2007 con un 64% de los españoles percibiendo de manera positiva a la UE (frente a un 6% con una visión negativa). Pero una vez devenida la crisis financiera internacional, estallada la burbuja inmobiliaria española e iniciadas las políticas de austeridad, el idilio hispano-europeo, tal y como había sucedido en la anterior crisis de mitad de los 90, se truncó abruptamente. Así, entre 2009 y 2011 la imagen positiva de la UE se redujo a la mitad mientras que la negativa se dobló, de tal manera que, en los tres años posteriores, en un dato inédito de la serie histórica, la percepción negativa llegó a superar a la positiva.

---

21 Eurobarómetro 51.

**Figura 1. Imagen de la Unión Europea percibida por los españoles, 2000-2023 (% sobre el total)**



Fuente: Eurobarómetros de primavera de cada año, a excepción de los de 2011 (otoño), 2020 y 2022 (verano).

Basta reseñar algunos datos de 2013, en pleno rescate bancario y con la tasa de paro rondando el 27%, para comprender cuán profunda llegó a ser la crisis reputacional europea en España: el 77% de los españoles consideraba que su voz no era tenida en cuenta por la UE, el 59% estaba insatisfecho con el funcionamiento de la democracia a nivel europeo, el 37% abogaba por salirse del euro, mientras que un 23% afirmaba directamente que la UE era un desperdicio de dinero. Todo ello, con un nivel de desconfianza hacia las distintas instituciones europeas de alrededor del 70% (Figura 2) y con un grado de pesimismo acerca del futuro de la UE del 52%.<sup>22</sup> En este contexto, no resulta sorprendente que hasta un 85% de los españoles pensase que estaban estancados en la crisis de deuda y que desde Europa apenas se estaba ayudando a salir de esa situación.<sup>23</sup>

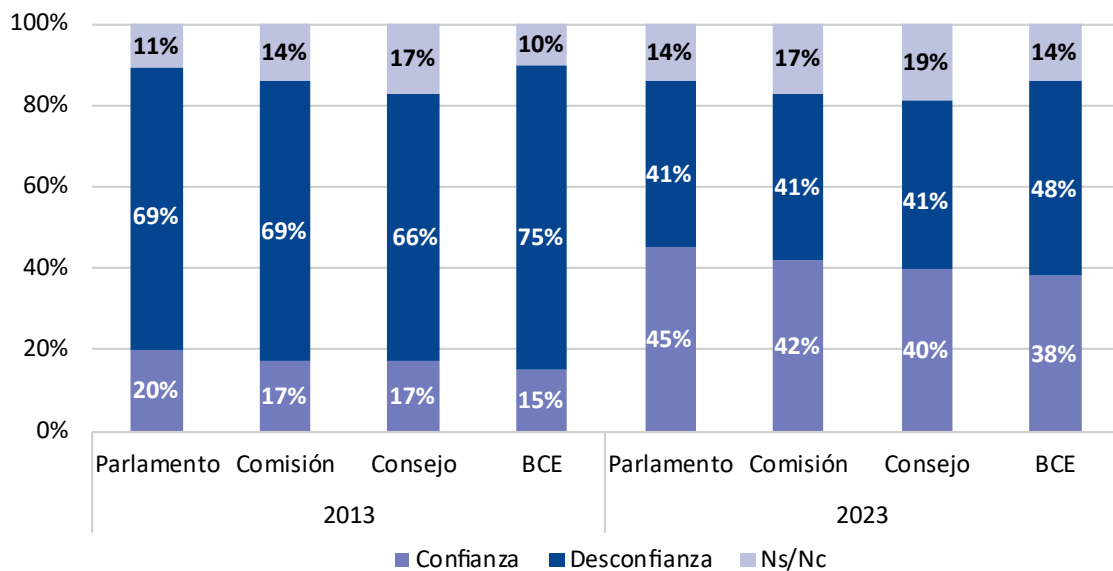
Pero a partir de 2015, tras superar lo peor de la crisis, la imagen de la UE en España entra en una tercera fase y emprendió una mejora paulatina, aunque firme, que parece haberse estabilizado a un nivel no sobresaliente como antaño, pero sí razonablemente bueno. A este respecto, como muestra de la evolución positiva en la última década, cabe señalar que en 2023 el porcentaje de españoles que cree que su voz no es tenida en cuenta por la UE ha caído al 58%, el de insatisfechos con la democracia europea ha bajado al 36% (aunque entre los votantes de derechas se mantiene en el 44%), los partidarios de la salida del euro ya sólo son el 11%, ratio prácticamente idéntico al de los que actualmente consideran que la UE es un desperdicio de dinero, que suman el 10%. Por su parte, mientras que

<sup>22</sup> Eurobarómetro 79.

<sup>23</sup> Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 33.

la desconfianza hacia las instituciones supranacionales ya es en todos los casos inferior al 50% –y según la 43ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), menor a la que despiertan instituciones nacionales como el Gobierno de España o el Congreso de los Diputados–, los pesimistas con respecto al futuro de la UE únicamente suponen un 26%, porcentaje que llega a descender al 17% en la denominada “Generación Z” (aquellos nacidos a partir de 1997).<sup>24</sup>

**Figura 2. Confianza de los españoles hacia las instituciones europeas, 2013/2023 (% sobre el total)**



Fuente: Eurobarómetros 79 y 99.

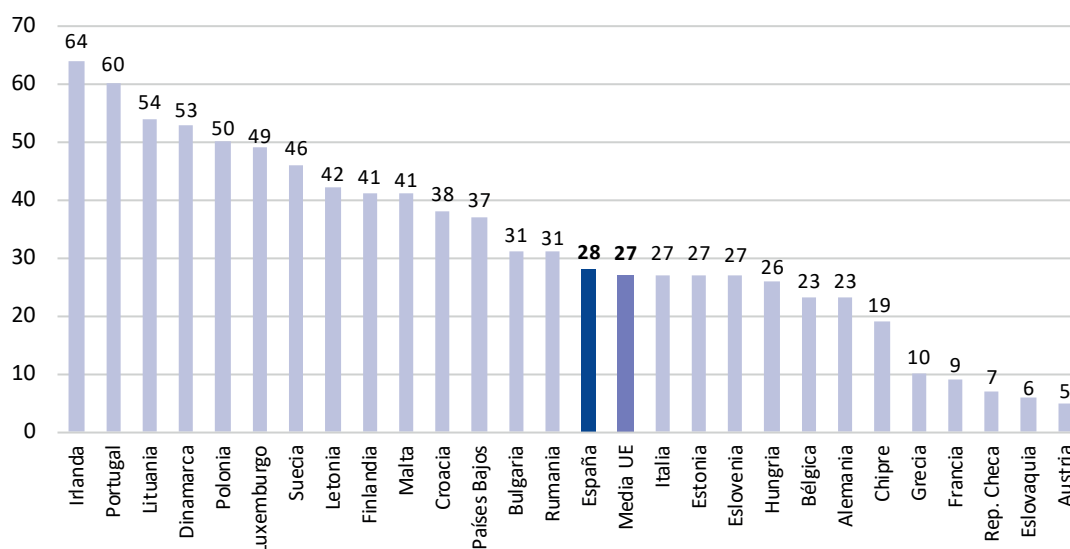
### 3.2. Valoración actual

Como se acaba de señalar, la imagen de la UE en España ha experimentado una mejora significativa en los últimos años, que sitúa el europeísmo de los españoles en un nivel intermedio en comparación con el del resto de ciudadanos de los Veintisiete. Así, tomando como referencia la diferencia entre las visiones positivas y negativas (Figura 3), el dato para España es de 28 puntos porcentuales (33 p.p. en los jóvenes de entre 15 y 24 años), uno por encima de la media europea. Muy por debajo de los 64 p.p y 60 p.p. de Irlanda y Portugal, cuya afección por el proyecto europeo ha experimentado una recuperación fulgurante después de que en la pasada década cayera a un nivel similar al de España, pero por otro lado claramente superior a los 9 p.p. y 5 p.p. de Francia y Austria. A este respecto, en lo que España sí ha destacado tradicionalmente en comparación con el resto de países, incluso en los años más duros de la crisis, ha sido en el gran número de personas que se decantan

<sup>24</sup> Eurobarómetro 99.

por la neutralidad en su visión de la UE: en 2023 este grupo aglutina al 42% del total, ratio únicamente inferior al de los chipriotas (43%).<sup>25</sup>

**Figura 3. Imagen de la Unión Europea percibida en los Estados miembros, 2023 (Diferencia en puntos porcentuales entre los % de imagen positiva y negativa)**



Fuente: Eurobarómetro 99.

Esta percepción moderadamente positiva es consistente con un sentimiento de pertenencia a Europa de 7,4 sobre 10, ligeramente inferior al 7,7 que se tiene con respecto a España, aunque bastante más homogéneo independientemente de la región del encuestado, y que sólo se resiente entre los votantes de izquierda en la medida en que su sentimiento europeísta se limita al 6,7 (no obstante, dos décimas por encima del sentimiento españolista de este mismo grupo ideológico).<sup>26</sup> Asimismo, esta visión positiva también se alinea con la opinión abrumadoramente mayoritaria en todos los estratos sociodemográficos y políticos de considerar beneficiosa la pertenencia de España a la UE (91% en 2021, 42 p.p. más que en 2014), así como con la enorme importancia concedida a ésta en las relaciones internacionales de España<sup>27</sup>. En relación con esto último, hasta un 68% de los españoles considera que la UE debe ser el área prioritaria de la acción exterior española, frente al 13% y 6% que defienden como prioridad EEUU y América Latina, respectivamente.

<sup>25</sup> Eurobarómetro 99.

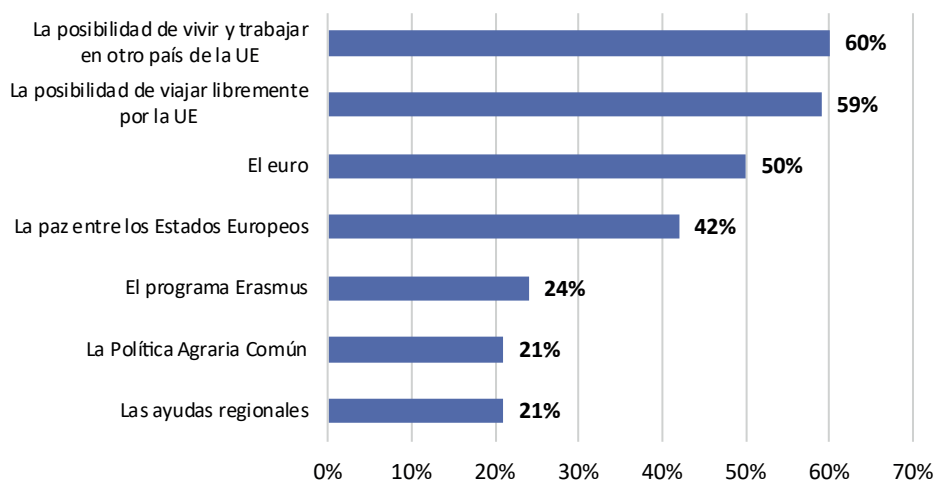
<sup>26</sup> BRIE 40.

<sup>27</sup> BRIE 42.



Profundizando en las causas detrás de esta fase moderadamente europeísta en la que se encuentra actualmente España, resulta conveniente identificar aquellos motivos concretos por los que se considera beneficioso formar parte de la UE (Figura 4). Así, entre éstos destaca claramente la libertad de movimientos dentro del territorio comunitario, ya sea para vivir y trabajar (60%) o para viajar (59%).<sup>28</sup> Y aunque el apoyo a “la paz entre Estados” es visto como uno de los principales logros de la UE (42%), no alcanza el nivel de otros países como Alemania y Francia, donde influenciados por sus conflictos bélicos durante el siglo XX, sus ciudadanos lo señalan como el principal beneficio del proyecto europeo.

**Figura 4. Principales logros de la Unión Europea, 2018 (% sobre el total, posible respuesta múltiple)**



Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano 40.

Por otra parte, aunque en los últimos sondeos la opinión contraria a integrar la UE es muy minoritaria, también merece la pena distinguir las causas específicas de esta desafección, entre las cuales destacan las de naturaleza económica: ya sea la circulación de la moneda única o directamente el perjuicio que ocasiona la integración a la economía española.

De manera más coyuntural, en lo que se refiere a las decisiones positivas tomadas por la UE en los últimos tiempos, si bien existe un grueso de la población (42%) incapaz de nombrar alguna, entre los que sí lo hacen sobresalen las respuestas relativas al apoyo a Ucrania tras la invasión de Rusia (17%, con un 23% entre los mayores de 45 años), a las medidas económicas y sanitarias ante la pandemia (9% y 7% respectivamente) y a la “excepción ibérica” establecida al precio del gas (5%).<sup>29</sup>

28 BRIE 40.

29 BRIE 43.

### 3.3. Conocimiento de la UE

Aunque como se acaba de mostrar, el europeísmo presente hoy día en España se mueve en unos parámetros razonablemente satisfactorios, este sentimiento favorable a la UE no implica un interés análogo en las instituciones europeas, sino más bien todo lo contrario. A este respecto, hasta un 41% de los españoles reconoce no saber cómo funciona la UE, ratio 6 p.p. por encima de la media europea y únicamente inferior al de franceses y malteses (46% y 42%, respectivamente). Y aunque, si bien es cierto que al menos cuatro de cada cinco españoles han oído hablar de los principales organismos europeos, cuando se les pide cierta concreción en sus conocimientos la tasa de acierto se resiente considerablemente. Sirva de ejemplo que el 40% de los españoles o no sabe que los eurodiputados son elegidos directamente por los ciudadanos europeos o directamente lo niegan, mientras que los que desconocen si Suiza forma parte de la UE o incluso lo llegan a afirmar alcanzan el 41% (ratios 3 p.p. y 16 p.p. respectivamente superiores a la media europea).<sup>30</sup>

Ahondando en esta misma línea de desconocimiento, sólo el 28% de los españoles aciertan a señalar a Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea, ratio que desciende significativamente en el caso de las mujeres y personas con únicamente estudios obligatorios (18% y 20%) y que se llega a desplomar a la mitad (14%) cuando se pregunta a jóvenes de entre 18 y 29 años. Y ese mismo porcentaje del 28% son los que definen correctamente al Consejo Europeo como la reunión periódica de los gobiernos de los Estados miembros, destacando nuevamente la paupérrima tasa de conocimiento entre los jóvenes, mujeres y personas con menor nivel educativo (16%, 21% y 22%, respectivamente). El ejercicio por España de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE, durante el segundo semestre de 2023, sólo es conocido por poco más de la mitad de la población (56%), ratio modesto que se desploma entre los jóvenes, pues tan sólo el 28% de éstos afirman conocer este hecho.<sup>31</sup>

Finalmente, cabe incidir en tres últimos datos que confirman el limitado conocimiento en España hacia las políticas y procesos de la UE. En primer lugar, sólo uno de cada de cuatro españoles afirma saber lo que son los fondos *Next Generation EU*, aprobados como respuesta a los estragos económicos de la pandemia, a pesar del impacto potencial que pueden llegar a tener en la recuperación económica, y entre éstos la mayoría no saben concretar políticas a las que vayan a ir destinados dichos fondos. Un porcentaje todavía inferior, en concreto del 23%, es el que conoce la PAC, una de las iniciativas europeas que, junto a los Fondos de Cohesión, más importancia ha tenido en España desde su integración.<sup>32</sup> Pero es que la gran apuesta de la UE para involucrar a los ciudadanos europeos en el debate sobre su futuro, la denominada Conferencia para el Futuro de Europa, tan sólo es conocida por un 7% de los españoles.<sup>33</sup>

---

30 Eurobarómetro 99.

31 BRIE 43.

32 BRIE 42.

33 BRIE 40.

### 3.4. *Visión del futuro de la UE*

Ya se ha mostrado como después de una época de crisis reputacional coincidente con años de mala situación económica, en 2023 el sentimiento europeísta en España vuelve a gozar de una buena (que no excelente) salud. ¿Pero qué piensan los españoles acerca del futuro del proyecto europeo? ¿Cuál creen que deberían ser los próximos pasos que dar en el conjunto de la UE y en España como Estado miembro?

En una senda continuista con respecto al estado de ánimo actual, el 69% de la ciudadanía española es optimista sobre el futuro de la UE, 6 p.p. más que la media europea y, lo que resulta más llamativo, 11 p.p. y 21 p.p. por encima del optimismo de alemanes y franceses respectivamente. Asimismo, debe destacarse que entre los integrantes de la Generación Z las previsiones positivas sobre la evolución de la UE durante los próximos años son significativamente superiores, pues las comparten el 81%.<sup>34</sup>

Relacionado con esta cuestión, cuando se pide a los encuestados un mayor nivel de concreción acerca de la influencia futura de la UE, el 47% prevé que se mantendrá sin grandes cambios como hasta ahora, mientras que el 40% va más allá y vaticina que será más influyente en los Estados miembros. Por el contrario, el 13% de los españoles apuesta a que la UE acabará desapareciendo.<sup>35</sup> Y si bien estos pronósticos parecen alejar la posibilidad de un debilitamiento de la UE, se quedan cortos en comparación con el deseo de los españoles, pues un 77% apoya una mayor toma de decisiones a nivel europeo, lo que suponen 20 p.p. más que la media europea y situándose tan sólo por detrás de los chipriotas (84%).<sup>36</sup>

A corto plazo, el 29% de los españoles considera que el desafío más grande que debe afrontar la UE es la guerra en Ucrania, seguida de la inflación y la desigualdad social (Figura 5). De tal manera, los acontecimientos acaecidos en el último año han provocado que el cambio climático quede relegado a la cuarta posición, así como que la preocupación por los sistemas sanitarios, una vez superada definitivamente la pandemia, caiga al quinto puesto.

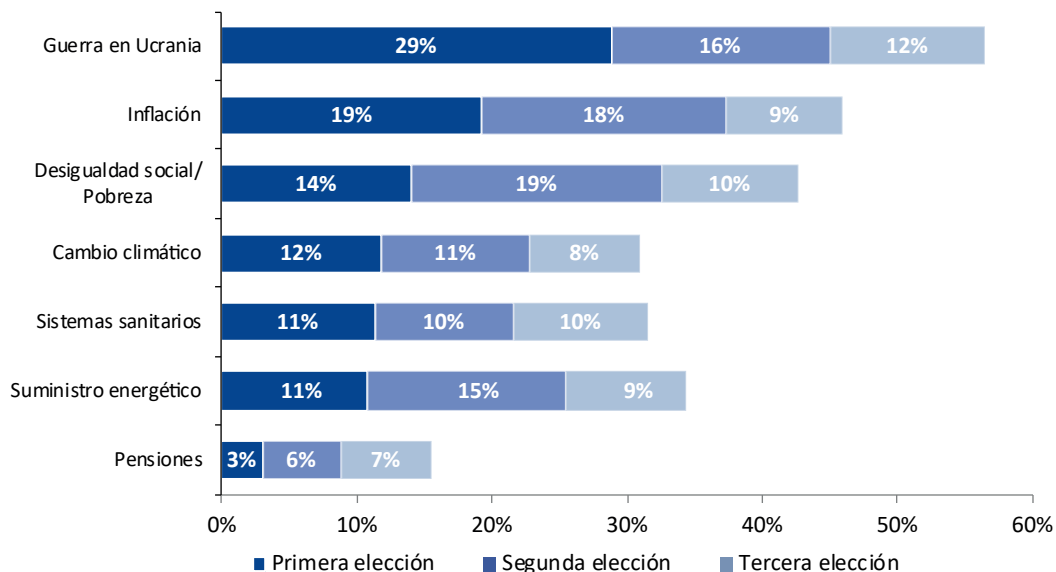
---

34 Eurobarómetro 99.

35 BRIE 43

36 Eurobarómetro 99.

**Figura 5. Principales desafíos de la Unión Europea, 2023 (% sobre el total, por orden de elección)**

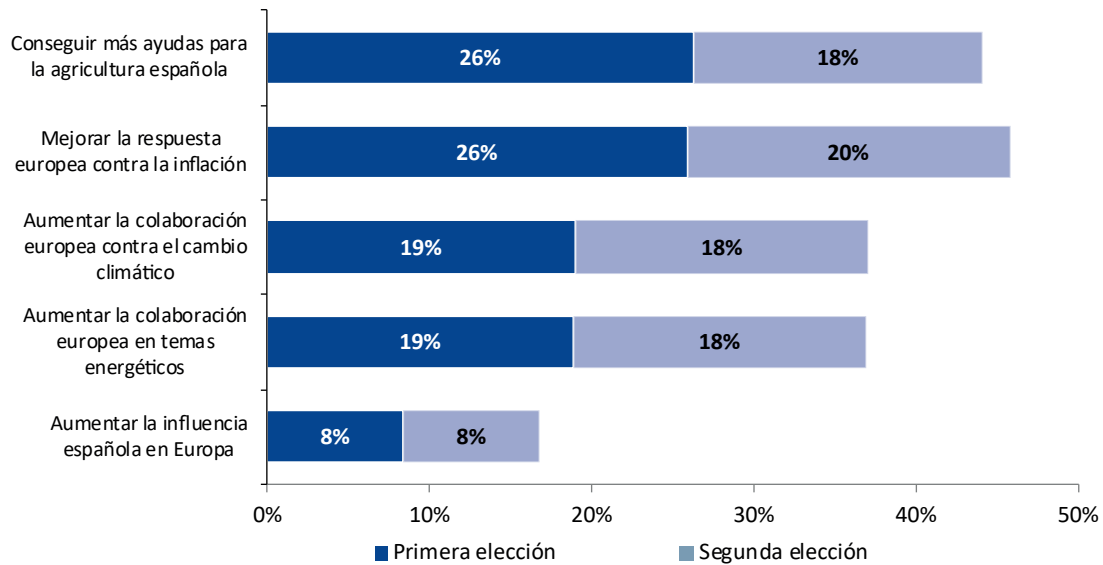


Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano 43.

No obstante, cabe destacar el importante papel que desempeña la edad a la hora de priorizar tales desafíos, pues entre la población de entre 18 y 44 años es la inflación y no la guerra el principal problema europeo (25% frente a 18%), lo que refleja su mayor vulnerabilidad ante la subida de precios al encontrarse en un momento vital que, en forma de alquileres, hipotecas, hijos pequeños, etc., requiere más gastos que la vejez.

De hecho, la inflación es, junto a la obtención de más ayudas para la agricultura nacional, el principal objetivo que, según los encuestados, debería perseguir España durante la Presidencia de 2023 (Figura 6), lo que confirma la profunda preocupación que despierta el coste de la vida, en general, y de los productos agroalimentarios, en particular. Sin embargo, merece subrayarse que para el 31% de los votantes de izquierda el objetivo prioritario de España durante su semestre de liderazgo europeo no debería ser ninguno de los dos anteriores, sino aumentar la colaboración en el seno de la Unión contra el cambio climático.

**Figura 6. Principales objetivos de España durante su presidencia del Consejo de la UE, 2023 (% sobre el total, por orden de elección)**



Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano 43.

A su vez, a la pregunta de cuál debe ser el principal aliado de España dentro de la UE para defender sus intereses, en 2020 (último dato disponible) los encuestados señalaron a Francia seguida de Alemania.<sup>37</sup> Gracias a su condición de potencias continentales, ambos países han destacado históricamente como favoritos entre los españoles a la hora de tejer alianzas en las negociaciones comunitarias, si bien van alternando la primera posición en función del contexto político-económico: en momentos de bonanza suele serlo Alemania, pero en momentos de crisis o incertidumbre (como lo fue el inicio de la pandemia) suele adelantarse el país galo al ser percibido como más cercano a los intereses del sur continental.

A más largo plazo, el 76% de los españoles considera que la UE tiene capacidad suficiente para defender sus intereses económicos en una economía globalizada, 7 p.p. por encima de la opinión media europea y 27 p.p. más que en Francia, único Estado miembro en el que la visión positiva no alcanza el 50%.<sup>38</sup> Sin embargo, esta respuesta no implica que los españoles sean ajenos a los riesgos en términos de autonomía estratégica que puede implicar el proceso globalizador. Así, cuando se pregunta por el ámbito en el que la UE debería priorizar dicha autonomía con respecto a otras regiones del mundo, el 56% se decantan por el energético, en un claro reflejo de la preocupación por el incremento del precio de los hidrocarburos tras las sanciones impuestas a Rusia por su invasión de Ucrania. Por su

37 BRIE 41.

38 Eurobarómetro 99.

parte, el recuerdo de la pandemia todavía sigue bastante presente en la medida en que el 23% de los ciudadanos eligen como primera opción la autonomía sanitaria, si bien entre las mujeres y aquellos que han cursado únicamente educación obligatoria este porcentaje llega a alcanzar el 32% y 41% respectivamente; mientras que el 18% seleccionan la autonomía digital. Finalmente, en el extremo opuesto, y a pesar de estar produciéndose un conflicto bélico en el vecindario europeo, tan sólo un 3% optan por priorizar la autonomía militar.

### *Conclusiones*

De este análisis acerca de la imagen que proyecta la UE en la población española, cuatro son las principales conclusiones que deben destacarse:

- Los españoles han mostrado tradicionalmente una notable predisposición europeísta, si bien dicho sentimiento ha estado fuertemente condicionado por la situación económica del país, pues en épocas de crisis parte de la culpa se ha transferido a las instituciones europeas.
- En la actualidad, puesto que la situación económica se encuentra estabilizada, el sentimiento europeísta en España se sitúa ligeramente por encima de la media de los Estados miembros, curiosamente a mitad de camino entre los vecinos Portugal y Francia (muy europeísta el primero, mucho menos el segundo).
- Sin embargo, no debe confundirse esta simpatía de los españoles por el proyecto europeo con un elevado interés por el mismo. Así, el grado de conocimiento de la realidad de la UE es muy limitado en comparación con el resto de Estados miembros, siendo especialmente preocupante por su bajo nivel el que muestran los más jóvenes.
- De cara al futuro, los españoles proyectan su optimismo actual y consideran que la UE se mantendrá como mínimo igual de fuerte que hasta ahora. No obstante, se es consciente de los importantes desafíos que debe afrontar, destacando a corto plazo la guerra en Ucrania y a más largo plazo la autonomía energética.

## Las bases de la relación España-Unión Europea

# 4 Las bases institucionales de la pertenencia española a la Unión Europea

Ignacio Molina

El objetivo de esta sección es analizar el marco institucional de la pertenencia de España a la UE en su sentido más trascendental; esto es, cómo está recogida en la Constitución Española la participación en un proceso de integración supranacional que supone conferir a una autoridad externa (aunque no ajena) el ejercicio de competencias derivadas de la soberanía. Además, tras la exposición de las características y déficits del artículo 93, se aborda uno de los principales rasgos definitorios del modelo del Estado tras 1978: la organización territorial en CCAA.

### 4.1. *La integración europea y la soberanía nacional*

A diferencia de las organizaciones intergubernamentales clásicas, la UE dispone de poderes competenciales mucho más amplios y capacidad normativa directa sobre empresas y ciudadanos, aunque no llega a disfrutar de la nota de soberanía que sigue estando en manos de los Estados que la componen. Éstos no sólo le atribuyen funciones tasadas a través de los tratados, sino que –sin perjuicio de la existencia de un entramado institucional propio de la UE– siguen siendo los principales protagonistas durante los procedimientos posteriores de elaboración e implementación de las políticas europeas. Como señala Luuk van Middelaar<sup>39</sup>, el círculo de los Estados miembros ejerciendo la función europea conforma el imprescindible ámbito intermedio (entre el nivel puramente nacional y el supranacional) que mejor explica la peculiar naturaleza de la Unión y su Derecho. Y como suelen subrayar los teóricos del enfoque intergubernamental, por ejemplo, Alan Milward o Christopher Bickerton<sup>40</sup>, la elaboración de normas a escala europea es un instrumento fundamental para los Estados que tratan así de preservar margen de actuación frente a las exigencias de la interdependencia globalizada y la complejidad interna de sus sociedades nacionales. Son pues las piezas básicas sobre las que descansa el proceso de integración, aunque es cierto que ya no puede hablarse de Estados-nación en sentido clásico y, allí donde la UE ejerce las competencias que tiene atribuidas, resulta más riguroso pensar en una modalidad postwestfaliana de organización del poder: los Estados miembros.<sup>41</sup>

Las más célebres y originales categorías del Derecho de la Unión –como, por ejemplo, la primacía o el efecto directo– lo son por conectar de manera eficaz el nivel de las instituciones comunes con sus 27 piezas nacionales a partir de dos rasgos principales: la disposición que asumen los Estados a considerar las normas aprobadas en el proceso legislativo europeo

---

39 van Middelaar, Luuk (2013), *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg (versión original de 2009).

40 Alan Milward (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge.

41 Bickerton, Christopher (2012), *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford University Press.

como parte de sus ordenamientos jurídicos y, al mismo tiempo, el hecho de que sean ellos quienes controlan en última instancia el procedimiento y los límites del contenido que pueden tener esas normas. Por tanto, es imposible entender la UE sin un buen conocimiento de cómo los Estados interactúan con el nivel supranacional. Lo hacen intensamente en el funcionamiento ordinario de la Unión, pues los Estados son protagonistas (especialmente en el Consejo Europeo y el Consejo) del proceso que aprueba decisiones políticas, gasto presupuestario y normas. Y lo hacen, desde luego, en los momentos constituyentes en los que se diseñan los Tratados donde son sus signatarios soberanos y, por tanto, quienes determinan los poderes de la UE en las distintas áreas de políticas donde tiene competencias atribuidas.

Existen modalidades simplificadas o agravadas de reforma de los Tratados (incluyendo, en su caso, el trabajo previo de una Convención en la que intervienen representantes electos de los ciudadanos) pero el elemento central en cada nueva atribución de poderes a la UE es la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental. En ella, representantes plenipotenciarios de los Gobiernos de los Estados miembros negocian la reforma de forma consensual y el texto resultante debe ser luego ratificado unánimemente por los Parlamentos nacionales (aunque desde los años 80 se han ido incorporando nuevos actores e instituciones en el nivel interno: altos tribunales que analizan la compatibilidad del nuevo Tratado con la Constitución nacional, jefes de Estado que en algunos casos pueden ralentizar el depósito del instrumento de ratificación o cuerpos electorales que a veces han de refrendar por vía directa la reforma). En el caso español, cada una de las reformas del Derecho originario en la que ha participado (Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa; amén de las distintas ampliaciones) ha estado protagonizada por su Gobierno nacional y no ha habido dificultad para las ratificaciones, que han recibido un apoyo abrumador en las Cortes Generales. Sólo en el caso del *non nato* Tratado Constitucional se organizó un referéndum (celebrado en 2005 con apoyo al mismo). También en esa ocasión hubo una participación relativamente destacada del Tribunal Constitucional, que igualmente se había pronunciado en 1992 sobre la compatibilidad del Tratado de la Unión Europea y las previsiones constitucionales sobre el derecho pasivo de sufragio.

#### *4.2. Las cláusulas constitucionales que permiten la pertenencia a la Unión Europea*

Dado que los Estados atribuyen a la UE el ejercicio de competencias derivadas de la soberanía, las distintas Constituciones nacionales prevén una cláusula que permite esa apertura o, si se quiere, transferencia. El derecho constitucional comparado ofrece una amplia panoplia de soluciones aportadas; normalmente con un desarrollo muy detallado de dichas cláusulas, si bien existen también modelos que aún ofrecen un tratamiento genérico (como ocurre en Polonia o en España, con el artículo 93 de la Constitución) e incluso no codificado (como era el caso del Reino Unido, que durante sus años de pertenencia, reguló esa transferencia de funciones a través de una ley de naturaleza sólo indirectamente constitucional). En la mayor parte de los casos, en cambio, las implícitas y parcas bases jurídicas originales se han ido transformando desde los años 90 del siglo XX en preceptos constitucionales que reconocen



de forma explícita la voluntad y los mecanismos de participación estatal en los avances de la integración europea.

Así, en primer lugar, una mayoría de Estados miembros incluyen ya en su Constitución una o varias menciones expresas al proceso de integración y, en algunos casos, se acompañan de menciones a los ideales o fines europeos según los cuales algunas constituciones justifican las transferencias de competencias (España es, no obstante, uno de los pocos casos en los que su cláusula de apertura no menciona expresamente a la UE ni el porqué de la limitación de soberanía). En segundo lugar, las cláusulas de apertura también contienen los requerimientos y límites para autorizar la reforma de los tratados (que van a ser muy variados, pero en pocos casos es el procedimiento tan poco exigente como en España donde, salvo que haya que salvar una posible inconstitucionalidad del nuevo Tratado, sólo se precisa de la mayoría absoluta propia de la Ley Orgánica). El tercer aspecto a tener en cuenta en esas "cláusulas Europa" es la regulación de los mecanismos internos a través de los que el Estado participa en la elaboración y aplicación de las normas europeas (en algunos casos, como en Irlanda, constitucionalizando incluso la obligación de cumplir el Derecho de la UE).<sup>42</sup> Así, hay Estados que han detallado principios y responsabilidades a desempeñar por su Poder Ejecutivo, el parlamento nacional, las regiones o los tribunales (España también resulta aquí un ejemplo de solución parca, pues el artículo 93 sólo hace una alusión poco precisa a que las Cortes Generales y el Gobierno garantizarán ese cumplimiento).

Como ejemplos más avanzados de cláusulas de apertura destacan las Constituciones de Francia y Alemania que son, además, los dos Estados miembros más importantes. En ambos países, a partir de las reformas constitucionales operadas en 1992 con ocasión del Tratado de Maastricht, se redactaron nuevas cláusulas contenidas en el artículo 23 "Europa" en la Ley Fundamental de Bonn y en el título XV "de la Unión Europea" en la Constitución Francesa. El objetivo era aceptar con carácter general todas las consecuencias derivadas de la Unión sin necesidad de reformar aquellos otros artículos concretos que pudieran resultar contradictorios (pese a que tal opción implica cierta dualidad constitucional). Aunque estos dos casos también coinciden en subrayar la intangibilidad de la soberanía nacional y el mantenimiento de la base estatal del sistema de la UE siguen, a partir de este punto, vías diferentes de respuesta a la cuestión.

Francia se acoge en sus artículos 88.1 a 88.7 a lo que podría denominarse cláusula de habilitación positiva, ya que permite la transferencia o el ejercicio en común con la organización supranacional de determinadas competencias, pero para los supuestos concretos que se contemplan específicamente en el texto constitucional y que coinciden con los avances sucesivamente decididos en el proceso de integración europea. La consecuencia de tal fórmula es que cada reforma de los tratados implica casi necesariamente la correlativa modificación de la Constitución francesa y así ha venido ocurriendo varias ocasiones desde 1992, siendo la última reforma la de febrero de 2008 (Tratado de Lisboa).

---

42 El artículo 29.4.5 de la Constitución irlandesa proclama que, una vez que los tratados referidos a la integración europea hayan sido incorporados al ordenamiento irlandés, éste no tiene posibilidad alguna de oponer limitación material alguna al derecho de la Unión originario o derivado.

Alemania utiliza, en cambio, una cláusula de habilitación negativa y, en vez de reconocer expresamente los avances de la integración a los que Alemania accede, lo que se recoge es una autorización general a la UE para que continúe avanzando siempre que respete la subsidiariedad y no afecte al núcleo duro de la Constitución (único caso en que sería exigible, en el futuro, una nueva reforma constitucional; si bien ésta sería imposible si afecta a la parte intocable de los principios básicos del Estado alemán). Por lo que se refiere a la regulación de la participación estatal en la elaboración y aplicación de las normas secundarias, estos dos países también destacan por considerar con cierto detalle el liderazgo de sus respectivos Gobiernos, el creciente papel de la Asamblea Nacional y Senado francés o del *Bundestag* y *Bundesrat* alemán, además de otras especificidades (por ejemplo, la previsión de someter a referéndum las ampliaciones en Francia o la reiterada mención a los *Länder* en Alemania).

### 4.3. El artículo 93 de la Constitución: rasgos, debilidades y posibilidades de mejora

El escaso desarrollo de la cláusula de apertura en la Constitución española intentó fortalecerse en 2004 con ocasión del Tratado Constitucional. La idea, tal y como la expresó en aquel entonces el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura era “que la Constitución Española incorpore a su texto una referencia a la próxima Constitución Europea como signo solemne de nuestro compromiso definitivo con Europa”. Sin embargo, el fracaso en 2005 de aquel episodio de la integración europea y las propias dificultades internas para acometer la reforma frustraron la iniciativa. Hoy, la base constitucional del artículo 93 sigue siendo la misma que en 1978 pese a las advertencias que llevan haciéndose desde hace muchos años sobre su posible agotamiento.<sup>43</sup> La vigente situación implica riesgos para la seguridad jurídica porque, pese a los desvelos puntuales del Tribunal Constitucional para que se cumpla la literalidad de un artículo concreto (como ocurrió en 1992 con la mencionada reforma del derecho de sufragio pasivo que se recoge en el artículo 13.2), lo cierto es que muchos otros preceptos de la Constitución han quedado superados por la nueva realidad; de hecho, podría incluso afirmarse que todo el Título VII (sobre “Economía y Hacienda”) ha quedado subordinado *de facto* al propio Derecho de la UE.<sup>44</sup>

Llega un punto en que la elasticidad del texto se transforma en mutación sin más; esto es, en una reforma que, por temor al procedimiento formal para la misma, lo soslaya y, así, acaba por incumplirla o denigrarla doblemente. Esa es la significativa paradoja de este desajuste entre literalidad de la Constitución y realidad constituida: lo que aparentemente puede tomarse como vigencia de lo aprobado en 1978, que se mantiene inalterado pese a más de tres décadas de espectacular transformación jurídico-política, no es sino la mayor amenaza que precisamente menoscaba su vigencia real. Ignorar formalmente lo que, en la práctica, no sólo se acepta, sino que casi unánimemente se considera como desarrollo

---

43 López Castillo, Antonio (2006), “A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE: (propuesta y apuntes *para el debate*).” En *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, eds. José Álvarez Junco y Francisco Rubio Llorente, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

44 No obstante, la Declaración del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004 resolvió por nueve votos a tres que no era necesario reformar la Constitución para ratificar en España el Tratado de la Constitución Europea (cuyos contenidos fueron recogidos en gran parte por el Tratado de Lisboa), al ser base suficiente el artículo 93.

necesario, lleva finalmente a abandonar la Constitución como marco válido de referencia o a modificar de forma subrepticia su contenido.

Sin una previsión expresa y rotunda sobre cómo los mecanismos de la integración europea afectan al contenido constitucional, sin por ello alterar la voluntad del poder constituyente, la determinación sobre el alcance efectivo de la Constitución pasa a ser fáctica, con la consiguiente incertidumbre que esto supone, o realizada por otro ordenamiento, el de la UE. Esta laguna, además, hace que no existan reglas de juego claras sobre el papel que en los asuntos europeos llevan a cabo las distintas instituciones nacionales (por ejemplo, no hay mención alguna a las CCAA) y, por supuesto, sin determinar los límites que tiene la participación de España en la UE ni las prioridades que persigue; más allá de la controvertida mención a la estabilidad presupuestaria del artículo 135, reformado de forma precipitada en 2011 con ocasión de un momento de grave crisis económica.

Considerando el miedo atávico a modificar la Constitución de 1978 y la polarización del panorama político español no parece que resulte sencillo reformar y fortalecer el artículo 93 en 2023. No obstante, aunque el debate sobre la fundamentación constitucional de la pertenencia española a la UE ha resultado desafortunadamente aplazado, no significa que no deba seguir recordándose la necesidad de mejorar el encaje entre los ordenamientos nacional y europeo. Más allá de las necesidades de técnica jurídica, una futura redefinición en España de la “cláusula Europa” es sobre todo una cuestión política. Como se ha dicho, la Constitución de 1978 sigue siendo, incluso tras la adhesión de Bulgaria, Rumanía y Croacia, una de las constituciones nacionales con más frágil respuesta al reto de la integración continental. Por eso parece conveniente volver a plantear este debate cuando se acercan los 40 años de la adhesión española y ante la perspectiva de un nuevo proceso de reforma institucional para hacer posible la ampliación a los Balcanes Occidentales y a Ucrania.

Aunque las dos únicas reformas de la Constitución española han tenido causa en el proceso de integración (la del artículo 13.2 en 1992 y la del 135 en 2011) ninguna de las dos resultó muy satisfactoria pues, aparte de degradar al texto constitucional como simple instrumento que se va parcheando al ritmo marcado por Europa, no se acometió la verdadera reforma necesaria, y tal vez suficiente, que hubiera sido –entonces como ahora– el fortalecimiento de una base jurídico-política, el artículo 93, en la que ni siquiera se menciona a Europa y que incluso fue utilizada para ratificar proyectos no estrictamente supranacionales, como el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La reforma debería consistir entonces en una solución duradera, que no se preocupe por posibles contradicciones literales, sino por reconocer de forma mucho más explícita la voluntariedad con que se acepta la integración europea, nombrándola expresamente, y los límites del proceso. Se trataría de aclarar el qué, el cómo y el porqué de la cláusula de apertura a través de la inclusión en ella de las condiciones de fondo que inspiran la atribución de competencias a Bruselas, de un reforzamiento de las mayorías parlamentarias exigidas para la misma o de menciones a la responsabilidad que también tienen jueces y CCAA en cuestiones jurídicas europeas.<sup>45</sup>

---

45 Molina, Ignacio (2005), “Abrir la Constitución Española a la integración europea: opciones y modelos”, Real Instituto Elcano.

Contrastando las soluciones vecinas, donde, según los casos, se menciona *ex profeso* a Europa, se incluyen cláusulas expresas de habilitación para facilitar la recepción de las políticas más ambiciosas de la integración, se supedita la pertenencia a la UE a límites o al cumplimiento de ciertos objetivos deseables, se mencionan ciertos principios para anclar la aceptación interna de la supranacionalidad del Derecho de la Unión, se aborda la participación parlamentaria y regional en los asuntos de la Unión o se exigen mayorías cualificadas de autorización a la limitación de soberanía, parece que el artículo 93 CE resulta en efecto el más parco. Una parquedad tal vez sobrellevable jurídicamente o, al menos, así lo es al parecer del Tribunal Constitucional, pero poco defendible desde el punto de vista político.

Por supuesto, hay que aunar los objetivos de mayor democracia y garantía de la dignidad constitucional, con las convicciones europeístas de España. Desde la perspectiva del Derecho europeo, obviamente, la preocupación no es salvaguardar el rango constitucional sino no comprometer la interpretación uniforme y la primacía del ordenamiento jurídico supranacional. Pero el reforzamiento de las débiles bases estatales por las que se autoriza el poder de la Unión no tiene por qué poner en peligro tal uniformidad si este tipo de operaciones se realizan de forma conjunta o al menos, si se hacen individualmente desde un Estado miembro, con conocimiento y respeto de lo que significa el ordenamiento europeo. Por eso, no parece exagerado reclamar una atención a la doble necesidad de reafirmar el rango político supremo de la Constitución y facilitar los importantes desarrollos futuros de la integración europea.

#### 4.4. La intervención de las Comunidades Autónomas

Uno de los principales rasgos definitorios del modelo constitucional de 1978 es la organización territorial del Estado en CCAA, que se ha traducido también en un importante elemento para entender la política europea de España. La inclusión de los entes subestatales con capacidad normativa en la función europea de los Estados miembros ha sido una tarea compleja, que se ha desarrollado de forma diversa dependiendo de los distintos casos (con Alemania y Bélgica a la vanguardia) y que en general ha tenido mayor desarrollo en lo relativo a la aplicación de las políticas europeas que en la de la elaboración de la posición nacional. Como exponen César Colino, Ignacio Molina y Angustias Hombrado<sup>46</sup> hay tres dimensiones desde las que se puede abordar esta cuestión: como una cuestión de autonomía (esto es, si las regiones ganan o pierden poder por la pertenencia a la UE), de recursos (si son más o menos capaces de defender bien sus intereses) y de estrategias (cuáles son las mejores opciones para mejorar su posición en el proceso normativo). La combinación de estos tres elementos ha llevado a que las autoridades regionales hayan ido demandando progresivamente mayor intervención en la acción estatal durante la gestación de las normas de la UE y eso ha causado, en muchas ocasiones, controversias políticas y disputas jurídicas.

---

46 Colino, César; Ignacio Molina y Angustias Hombrado (2014), "Responding to the new Europe and the Crisis: the Adaptation of Subnational Governments' Strategies and its effects on Intergovernmental Relations in Spain" en *Regional and Federal Studies*, núm. 24 (3).

Tras el Tratado de Maastricht –que entre otras novedades en este terreno introdujo la creación de un Comité de las Regiones y la posibilidad de que altas autoridades regionales pudieran participar en el Consejo representando a un Estado miembro– esa participación se ha ido institucionalizando lo que incluía la interlocución directa con la Comisión y otras instituciones. No obstante, cuando se evidenciaron las limitaciones de la idea de una “Europa de las regiones”, los entes subestatales pasaron a querer reforzar –sin renunciar a su presencia en Bruselas– su influencia en los procedimientos nacionales de toma de decisiones europeas. Es decir, tratar de co-determinar la posición del Estado miembro al que pertenecen en los diversos ámbitos donde se ven afectadas sus competencias, a través de la conformación de relaciones internas de coordinación verticales (centro-periferia) y horizontales (entre las diversas regiones). En los últimos años, y sobre todo desde la ampliación de 2004 o la irrupción de la crisis económica en 2008, esta estrategia se ha vuelto más defensiva que proactiva con énfasis en la idea de proteger la subsidiariedad. El sistema dista, como se ve, de ser estable o pacífico y existen incluso algunas regiones –como Escocia o Cataluña– que han ensayado utilizar la pertenencia a la UE como elemento rupturista de su pertenencia a determinados Estados miembros.

En el caso concreto de España, los amplios poderes de las 17 CCAA hacen que resulten piezas imprescindibles en la conformación de la posición española en los procesos normativos europeos (además de actores clave en la fase descendente como administraciones que aplican lo que se decide por las instituciones de la UE en sus ámbitos de competencia). En aquellas materias donde tienen la competencia exclusiva, pueden llegar incluso a representar a España en los comités de la Comisión Europea, estar presentes en los grupos de trabajo y tomar la palabra en las reuniones del Consejo, junto a los ministros de los Estados miembros. A lo largo de estos años, las CCAA han ido ganando capacidad de ser tenidas en cuenta por el Gobierno central a la hora de coordinar en Madrid la posición nacional que luego se traslada al nivel europeo. Además, todas ellas cuentan con delegaciones en Bruselas (cuya constitucionalidad se puso en duda por el Gobierno central, pero está admitida por el Tribunal Constitucional desde la STC 165/1994, de 25 de junio de 1994) aunque algunas cerraron intermitentemente esa presencia por efecto de la crisis. También tienen un papel consultivo a través del mencionado Comité de las Regiones.

Los procesos de descentralización y adhesión a la CE corrieron paralelos en España durante los años 80 sin que la Constitución previera la participación de las CCAA en los temas europeos. A partir de las demandas expresadas sobre todo por aquellas comunidades con gobiernos nacionalistas y que además contaban con mayores recursos (Cataluña y País Vasco), el Gobierno central comenzó a finales de la década de los 80 a implantar algunas prácticas federales importadas desde Alemania para permitir la participación colectiva en aquellas materias donde se veían afectadas las competencias autonómicas. Como en España esa coordinación no se podía hacer a través del Senado (al no ejercer políticamente como cámara territorial) se acudió desde 1989 al mecanismo de los órganos colegiados conocidos como Conferencias Sectoriales, que ponen en contacto los niveles territoriales en los ámbitos de competencia compartida. Las CCAA, por su parte, fueron creando unidades administrativas para gestionar los asuntos europeos adoptando en general un enfoque de concentración de funciones en los respectivos poderes ejecutivos que dejaba muy poco espacio para sus Asambleas legislativas en este ámbito. Ya en 1994 se alcanzó un primer

acuerdo, por el que el Gobierno se comprometía a tener en cuenta durante la formación de la posición nacional a defender en las posiciones alcanzadas por las CCAA en las distintas conferencias sectoriales relativas a sus competencias exclusivas.

En 1997 se introdujo un consejero autonómico dentro de la REPER española y el mismo año, por la Ley 2/1997, se codificó el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, rebautizada en 2010 como CARUE) a modo de foro transversal para asuntos europeos que tiene el objetivo de coordinarse con todo el sistema de conferencias sectoriales. En la CARUE, que cuenta con una comisión preparatoria, participan los representantes de los gobiernos autonómicos y del Gobierno central con objeto de coordinar tanto el proceso interno de toma interna de decisiones como la aplicación del Derecho europeo allí donde las CCAA tienen competencias. Mientras que en las conferencias sectoriales el Gobierno central está representado por el Ministerio respectivo, en el caso de la CARUE son la Secretaría de Estado para la UE y el Ministerio competente en Administraciones Públicas quienes defienden la posición del Ejecutivo nacional. La Conferencia es multilateral, ya que en ella tienen cabida todas las CCAA, y no existe ningún foro oficial que reúna exclusivamente a las autoridades autonómicas sin presencia del Gobierno central. Por otro lado, diversas aritméticas parlamentarias han supuesto la creación a partir de los años 90 de tres comisiones bilaterales especiales para los casos de País Vasco, Cataluña y Canarias que, salvo en el último de los casos, apenas se reúnen. La CARUE, en cambio, suele convocarse dos o tres veces al año y, en general, resulta funcional. No obstante, se constata las dificultades para alcanzar posiciones comunes debido a las acusadas diferencias de interés en temas europeos de unas CCAA y otras o la diversa predisposición a ser representadas por el Gobierno central dependiendo de la coincidencia coyuntural o no de colores políticos y, sobre todo, de la ambición estructural que tienen determinadas autonomías de tener una política europea propia.

En 1996, las CCAA consiguieron que el Gobierno aceptara su participación en decenas de comités de expertos de la Comisión. Inicialmente, el número de comités eran 55 pero desde 2018 supera ya los 150 (las CCAA deciden entre ellas de modo informal cómo distribuirse su participación en los mismos y la coordinación con la REPER española).<sup>47</sup> La petición políticamente más atractiva de participar en el Consejo se retrasó 10 años, pero, desde el 9 de diciembre de 2004, las CCAA pueden participar en grupos de trabajo y en determinadas formaciones del Consejo. En todo caso, lo hacen representando una posición común del Estado e integrándose en la delegación española bajo la dirección del ministro.<sup>48</sup> Estas formaciones son aquellas en las que las competencias autonómicas están más claramente afectadas: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; y, desde 2009, también en Competitividad, aunque acotado a los temas de Consumo y Ordenación del juego. La pretensión de ampliar esta lista es constante y, por lo que se refiere a Cataluña y al País Vasco, incluye algunas formaciones del Consejo muy trascendentales desde el punto de vista de las funciones estatales clásicas (Asuntos de Justicia e Interior o ECOFIN) con la

---

47 Colaboración de Oficinas Regionales Españolas en Bruselas (2023), "Las comunidades autónomas en la Unión Europea" en *La influencia de España en Europa*, Luis Simón, Raquel García e Ignacio Molina (coords.), Real Instituto Elcano.

48 Beltrán, Susana (2012) "Una salida para la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 99.

justificación de que en esos ámbitos tienen reconocidas competencias especiales. También en 2004 la Consejería autonómica de la REPER, que se dobló en número, pasó a estar designada por la CARUE en vez de por el Gobierno. Por último, los procesos de revisión de numerosos Estatutos de Autonomía llevados a cabo entre 2006 y 2010 sirvieron para regular de modo detallado las relaciones entre CCAA y UE que, no obstante, siempre han de llevarse a cabo en el marco de la legislación estatal.

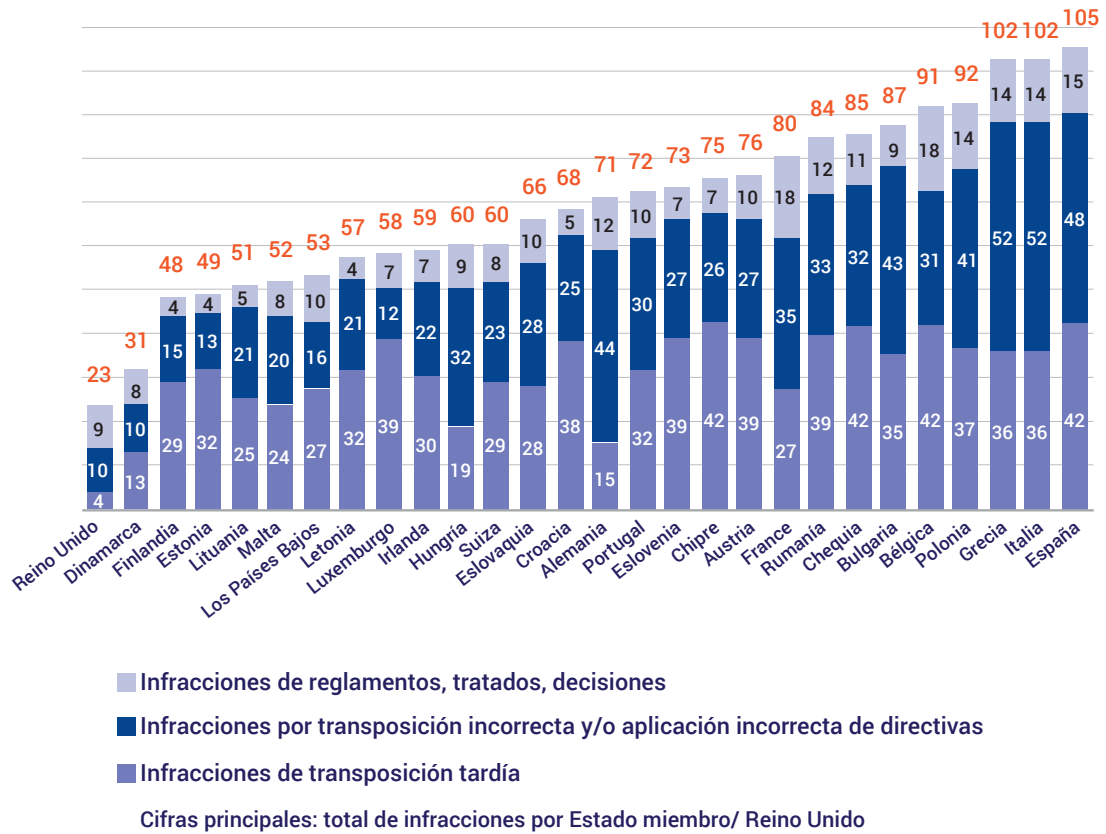
La complejidad del Estado autonómico también se ha citado a menudo como causa de los elevados incumplimientos del Derecho de la UE por parte de España, que por desgracia está a la cabeza en número de infracciones. No obstante, un estudio sistemático de los Informes publicados por la Comisión demuestra que los supuestos de incumplimiento imputables a las CCAA son, en términos porcentuales, escasos.<sup>49</sup> Como quiera que sea, éste es uno de los elementos más preocupantes al analizar las bases institucionales de la pertenencia de España a la UE. El último Informe sobre infracciones publicado por la Comisión, correspondiente al año 2021, coloca a España como el país con más procedimientos por infracción abiertos y a Dinamarca como el que tiene menos (junto a, interesantemente, el Reino Unido en el momento que se culminaba su salida). En la Figura 7 se distingue el número total de infracciones (cifras superiores), las infracciones por transposición incorrecta y/o mala aplicación de las directivas (cifras correspondientes a la barra en color azul) las infracciones por transposición tardía (cifras correspondientes al color rojo) y las infracciones de reglamentos, decisiones o los Tratados (color verde).<sup>50</sup>

---

49 Cienfuegos Mateo, Manuel (2011), "Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea", en *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Paloma Biglino y L. Delgado, (dirs.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

50 Comisión Europea (2022), Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión.

**Figura 7. Número de casos de infracción abiertos en la UE (31 de diciembre de 2021)**



Fuente: 2021 Annual Report on monitoring the application of EU law (europa.eu)



## La elaboración y coordinación de la política europea de España

### 1 España en el Consejo Europeo: el presidente del Gobierno y la Unión Europea

Raquel García Llorente

El Consejo Europeo es una de las instituciones centrales de la UE, por lo que conocer cómo es la participación de un Estado miembro en la misma es fundamental para entender su política europea, así como su eficacia en el entramado institucional y decisorio europeo.

#### *1.1. La evolución del Consejo Europeo: desde su creación en 1974 hasta la actualidad*

##### *¿Qué es el Consejo Europeo? Funciones, composición y orígenes*

El funcionamiento y organización del Consejo Europeo aparecen recogidos en el artículo 15 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 235 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En concreto, el Consejo Europeo reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y tiene el objetivo de definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. Si bien el Consejo Europeo no adopta ni negocia legislación, se pronuncia mediante la adopción de Conclusiones. Salvo en aspectos concretos, como en la adopción de su reglamento interno (artículo 235 del TFUE), en el ejercicio de funciones electorales (artículo 17.7 del TUE) o en decisiones relativas al funcionamiento de otras instituciones (artículo 236 del TFUE), el Consejo Europeo decide por consenso.

Los orígenes del Consejo Europeo se remontan a mediados de los años 70 del siglo pasado. Ya en 1973, Jean Monnet, uno de los padres del proyecto europeo de integración, defendió la necesidad de crear un “gobierno provisional europeo” conformado por los jefes de Gobierno.<sup>51</sup> Pero fue en 1974 cuando Valéry Giscard d’Estaing, entonces presidente francés, planteó que los jefes de Gobierno europeos se reunieran de manera regular pues, “una vez que la regularidad estuviera establecida, el alcance de poder de los líderes haría el resto y la institución se consolidaría por sí sola: un poder ejecutivo europeo empezaría a tomar forma”. El presidente francés recibió el apoyo de los líderes de los otros Estados miembros más grandes: el primer ministro británico, Harold Wilson, el canciller alemán, Helmut Schmidt, y el presidente del Consejo de Ministros italiano, Aldo Moro –que desde la entrada del Reino Unido temía una pérdida de influencia–. Reunidos en París en diciembre de 1974, y ante el rechazo por parte de los Estados miembros más pequeños, se acordó que este nuevo foro no se llamara “Consejo Europeo”. Sin embargo, Giscard d’Estaing comenzó la conferencia de prensa con las siguientes palabras: “La cumbre está muerta. Larga vida al Consejo Europeo”, dando así nacimiento a la nueva institución.<sup>52</sup>

---

51 de Schoutheete, Philippe (2012), *The European Council and the Community Method*, Notre Europe.

52 van Middelaar, Luuk (2013), *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg.

Desde entonces, el Consejo Europeo ha ido evolucionando. En la llamada Declaración Solemne del Consejo Europeo de Stuttgart de 1983, los jefes de Estado y de Gobierno establecieron por escrito las tareas y procedimiento que ya estaba poniendo en práctica el Consejo Europeo. Posteriormente, el Acta Única Europea (1987) lo menciona en el Título I de las Provisiones Comunes, incluyéndolo así por primera vez en el derecho primario europeo. En 1996, el Consejo Europeo aumentó la frecuencia de reuniones de dos a cuatro anuales y será a partir del Tratado de Niza (2003) cuando todas sus reuniones informales empezaron a tener lugar en Bruselas. No obstante, Niza lo seguía excluyendo del artículo 7 del Tratado constitutivo de la CE, que recogía el listado de instituciones europeas. A efectos prácticos, esto implicaba que la actividad del Consejo Europeo quedaba fuera de la acción judicial del Tribunal de Justicia.<sup>53</sup> No será hasta el Tratado de Lisboa (2009) que el Consejo Europeo es institucionalizado y recogido con el resto de las instituciones europeas (artículo 13 del TUE). En cualquier caso, las provisiones relativas al Consejo Europeo, definidas en el artículo 15 del TUE, se caracterizan por su vaguedad y falta de precisión.

En definitiva, desde su creación el Consejo Europeo ha venido estando sujeto de una débil regulación e institucionalización, permitiendo que la capacidad y margen de acción real del Consejo Europeo exceda lo postulado en los tratados constitutivos. Y es que, desde sus inicios, el funcionamiento y resultados de esta institución han estado principalmente marcados por la personalidad, liderazgo y peso político de sus miembros, así como por su posicionamiento a la hora de hacer frente a los retos del contexto europeo e internacional que iban apareciendo.

En términos de competencias, el artículo 15 del TUE establece que “el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales”. Frente a esta afirmación de carácter general, que contrasta con artículos análogos referidos a otras instituciones, la realidad es que las reuniones del Consejo Europeo se caracterizan por abordar cuestiones cada vez más concretas y técnicas. Un claro ejemplo son las Conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020, compuestas por 68 páginas y que abordan aspectos muy específicos relativos al Marco Financiero Plurianual. La involucración del Consejo Europeo en uno de elementos de negociación legislativa más importantes de la UE, como es el presupuesto, contrasta su vez con el artículo 15.1 del TUE, que establece que el Consejo Europeo no tiene función legislativa. Asimismo, la creciente implicación del Consejo Europeo en la definición de prioridades y políticas, sobre todo en contextos de crisis, hace que su actividad sea superior a las cuatro reuniones anuales estipuladas (artículo 15.3 del TUE). Por ejemplo, sólo en 2020, se reunió trece veces.

Junto a esto, teniendo en cuenta que, según el artículo 15.4 del TUE, el Consejo Europeo toma decisiones por consenso –por lo que cada líder europeo tiene poder de veto– y existen intereses muy heterogéneos entre los Estados miembros, podría aducirse que es muy difícil llegar a acuerdos en esta institución. No obstante, esta provisión no refleja la complejidad de las negociaciones que tienen lugar en el seno del Consejo Europeo, pudiendo alargarse durante varios días. Para llegar a puntos en común se utilizan diferentes técnicas y

---

<sup>53</sup> Wessels, Wolfgang (2015), *The Evolution of the European Council. Periods of Generations of Leaders*, Jean Monnet Centre of Excellence.

herramientas, como paquetes de acuerdos que incluyen demandas y concesiones cruzadas en un amplio rango de políticas, el aplazamiento en la toma de decisiones o las exclusiones voluntarias u opt-outs.<sup>54</sup>

En conclusión, este escenario podría suponer que los pilares normativos sobre los que se construye una de las principales instituciones de la Unión son insuficientes en su capacidad para establecer los límites y equilibrios interinstitucionales, pero, a su vez, reflejan la flexibilidad del proyecto europeo. Y es que, como se verá en el siguiente epígrafe, el Consejo Europeo es la institución más apropiada para adoptar las decisiones rápidas y ágiles que requiere un contexto de creciente incertidumbre.

### El Consejo Europeo tras el Tratado de Lisboa: los retos de la institución en un contexto de crisis

Como se ha señalado anteriormente, una de las principales aportaciones del Tratado de Lisboa supuso el reconocimiento del Consejo Europeo como una institución más del entramado europeo, apareciendo ésta por primera vez listada con el resto de las instituciones (artículo 13 del TUE). Más allá de esto, una de las principales novedades fue la introducción de un presidente permanente, que sustituye así la presidencia rotatoria semestral entre los Estados miembros, ahora limitada al Consejo de la UE. Desde entonces y, sobre todo, a la luz de las sucesivas crisis que han tenido lugar desde que el Tratado de Lisboa entró en vigor, se ha debatido sobre la idoneidad de los cambios introducidos para hacer frente a un contexto complejo.

La creación de la figura del presidente del Consejo Europeo ha sido, en términos generales, bien recibida.<sup>55</sup> En este sentido, van Middelaar<sup>56</sup> identifica la idoneidad del presidente del Consejo Europeo en el hecho de que, sin el Tratado de Lisboa, tras las presidencias rotatorias española y belga en 2010, la gestión de la crisis en los años sucesivos habría recaído en tres líderes de Estados miembros que no pertenecían a la zona euro – Hungría, Polonia y Dinamarca–. En un contexto en el que las divisiones en el seno del Eurogrupo eran cada vez más acuciantes, el presidente del Consejo Europeo se situaba como un actor clave para coordinar a las instituciones europeas y nacionales al más alto nivel y asegurar una toma de decisiones colectiva.

Esto, sin embargo, no está exento de puntos débiles. Por ejemplo, los presidentes permanentes tienen una estructura de apoyo limitado. Los dos primeros presidentes del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy y Donald Tusk, se sintieron desconectados del resto de instituciones. Van Rompuy lo intentó compensar con el desarrollo de relaciones informales. Ante la falta de vínculos formales, estas prácticas fueron abandonadas por su sucesor Tusk y sustituidas por visitas impulsadas por la urgencia de la crisis a gestionar. Además, el hecho de que la coordinación recaiga en la iniciativa de los presidentes puede resultar en que la calidad de

---

54 Esta práctica permite que, cuando un Estado miembro no quiere participar en una política concreta, se quede al margen para evitar un bloqueo general.

55 Delledone, Giacomo (2014), *The European Council after Lisbon: A review article, Perspectives on Federalism*, Volumen 6 (3), pp. 126-148. Centro Studi Sul Federalismo.

56 van Middelaar, Luuk (2019), "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?*, SIEPS 2019:2op, pp. 17-44.

la misma dependa de las relaciones personales entre los líderes de las distintas instituciones. Así, el ciclo institucional que comenzó en 2019, afectado primero por la pandemia y después por la invasión rusa de Ucrania y que requería de una actuación conjunta ágil y engrasada, ha estado marcado por la mala relación entre la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel.

A esto hay que añadir otras deficiencias, como la falta de transparencia con la que el presidente es elegido, sobre todo si se compara con la clara legitimidad democrática del resto de miembros del Consejo Europeo. Asimismo, el presidente de la institución carece de voto, lo que limita su capacidad de decisión. Hay que añadir que la existencia de un "directorío" estable y sólido dentro del Consejo Europeo, por ejemplo, del eje franco-alemán, puede ensombrecer al presidente de la institución. En este sentido, de nuevo, las habilidades personales y políticas del presidente tendrán un papel fundamental para determinar la asertividad de su liderazgo.

Más allá de esto, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha producido un aumento en el peso relativo del Consejo Europeo en el seno del equilibrio interinstitucional. A pesar de que las distintas crisis han tenido distinta naturaleza, todas ellas requerían decisiones ágiles ante situaciones no previstas en los Tratados.

Durante la crisis iniciada en 2008, el peso de la acción intergubernamental fue claro: durante la Gran Recesión el Consejo Europeo aumentó su actividad en un 620%, sobrepasando la dinámica de décadas anteriores y lo estipulado en los Tratados; es decir, se pasó de, entre tres y cuatro reuniones anuales, a superar la decena.<sup>57</sup> Como ya se ha señalado, esta tendencia se consolidó durante la crisis sanitaria. Junto a esto, se adoptaron decisiones mediante tratados intergubernamentales<sup>58</sup> y se crearon nuevos mecanismos de coordinación compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno como las Cumbres del Euro. Posteriormente, la pandemia y la guerra en Ucrania supusieron retos para los que las competencias de la Unión eran limitadas y que requerían de una acción coordinada entre los Estados miembros. El Instrumento Europeo de Recuperación –puesto en marcha mediante planes de recuperación nacionales– o la iniciativa para la adquisición conjunta en la industria de la defensa –que busca incentivar la colaboración entre los Estados miembros en este sector– son algunos ejemplos recientes que reflejan que, pese a ser decisiones coordinadas a nivel europeo, el peso recae en los Estados miembros.

La explicación de esto reside en que la UE ha pasado de ser un cuerpo centrado en el gobierno de las normas y los estándares a hacer frente a los acontecimientos y retos de la actualidad, que requieren respuestas ágiles y rápidas. Y éstas sólo pueden ser adoptadas a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo, pues son estos actores los únicos capaces de vincular a sus respectivos parlamentos y Gobiernos nacionales más allá de los límites acordados en los tratados.

---

57 Matei, Ani y Calapod, Andrei (2015), *Changes of the Decision Making Process in EU in the Context of the Financial and Economic Crisis*, *Procedia Economics and Finance* 26, pp. 254-260.

58 Algunos ejemplos son el Pacto Euro Plus, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza o el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

En cualquier caso, este refuerzo del intergubernamentalismo no se ha dado en detrimento del método comunitario.<sup>59</sup> Tradicionalmente, ambas modalidades se han visto como métodos contrapuestos, pero, federalistas como Monnet y Spinelli apoyaron la creación del Consejo Europeo desde el principio.<sup>60</sup> El Tratado de Lisboa fue un intento de conjugar ambas visiones, reforzando tanto el Consejo como la Comisión. Posteriormente, la práctica consolidó la conjugación de esta dualidad. Durante la crisis de 2008, Van Rompuy afirmó que la respuesta europea a la misma a la crisis no debía ser una elección entre el método comunitario o intergubernamental, sino entre una posición europea coordinada o nada. A lo largo de la crisis económica y financiera, la Comisión asumió un papel crucial en el monitoreo y evaluación de la gobernanza económica de los Estados miembros. Durante la pandemia, la Comisión no sólo se supo adaptar a las circunstancias excepcionales que impuso la crisis sanitaria, sino que reforzó ese papel de coordinación entre los Estados con el Instrumento Europeo de Recuperación.

### *1.2. El presidente del Gobierno y la política europea: del diseño institucional a la práctica política*

#### La “presidencialización” del sistema político español

El sistema español no es estrictamente presidencialista desde el punto de vista normativo, pero sí desde las dinámicas y prácticas políticas.<sup>61</sup> En España, como en el resto de las democracias del mundo, a lo largo del siglo XX se ha producido un refuerzo del poder Ejecutivo en detrimento de otras instituciones políticas y, con ello, una centralización de poderes alrededor del jefe de Gobierno.

En este sentido, existe un consenso en el estudio del sistema político español en cuanto a la “presidencialización” del mismo, como resultado de su inspiración en el modelo de cancillería alemán adoptado en la Constitución de 1978.<sup>62</sup> Desde la transición a la democracia, España ha disfrutado, al menos hasta la creciente fragmentación política vivida a partir de 2015, de sistemas de gobierno mayoritarios, con Ejecutivos fuertes de un solo partido, que han permitido evitar la inestabilidad y convertir a España en una de las democracias occidentales europeas con gabinetes de mayor duración. Es más, los gobiernos minoritarios o de coalición tampoco han afectado a dicha estabilidad.

Además, el presidente del Gobierno goza de recursos de carácter formal e informal que han permitido el refuerzo de su figura en el centro del sistema político.

En términos formales, desde que el Parlamento da su confianza al presidente, éste dispone de libertad para elegir al resto de miembros del Gobierno. Esto refleja la posición de superioridad que tiene el presidente respecto al Consejo de Ministros, pues tiene la última

---

59 Entendido como el procedimiento legislativo ordinario.

60 Moravcsik, Andrew (1999), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power. From Messina to Maastricht*, Routledge.

61 Álvarez, José Luis y Ernesto M. Pascual Bueno (2002), *Las competencias de liderazgo de los presidentes de Gobierno en España*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 116, pp. 267-279.

62 Rodríguez-Teruel, Juan (2020), “Executive Politics in Spain”, *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, pp. 190-209.

palabra en la toma de decisiones y organización de la agenda. El margen de maniobra del presidente del Gobierno apenas se ve limitado por el peso relativamente débil de las Cortes en aspectos como el control de las decisiones del Ejecutivo. Por su parte, la jefatura del Estado, representada en la monarquía, ha sido vaciada de poderes efectivos. Asimismo, en cuanto al poder Judicial como contrapeso, cabe destacar que el Ejecutivo dispone de prerrogativas para designar a magistrados constitucionales y altos cargos de la judicatura. Por último, se ha institucionalizado una poderosa estructura de apoyo del presidente en el Palacio de la Moncloa, donde se sitúa su gabinete y, en el que el jefe del mismo ha acumulado un creciente poder que supera los límites de esta unidad.

A esto hay que añadir poderes informales que fortalecen el papel de presidente del Gobierno. Por un lado, éste cuenta con recursos personales como su reputación, habilidades, popularidad y apoyo de su partido. Pero, además, el presidente dispone de una visión general de la dirección del gobierno: el contexto de creciente complejidad en la agenda política, el bajo nivel de colegialidad en el Consejo de Ministros, el alto grado de rotación ministerial o una mayor especialización entre los Ministerios dotan al presidente del Gobierno de una posición de centralidad.

Sin embargo, existe una serie de factores que limitan el margen de acción del Ejecutivo y, con ello, del presidente. Un rasgo característico del funcionamiento del Ejecutivo español es que no se da un juego de suma cero entre el jefe del Gobierno y el resto de ministros, como ocurre en el Reino Unido, Alemania e Italia. En España, la predominancia del presidente no ha evitado que los ministros tengan amplias capacidades de decisión en sus respectivas carteras. Además, hay que destacar la descentralización del Estado y la consolidación de Gobiernos regionales con amplias competencias en diferentes sectores, con más influencia que el propio Gobierno central en ciertas áreas como salud o educación. Esta gobernanza multinivel se ha visto completada por los límites que supone formar parte de la UE.

En cualquier caso, es importante destacar que el liderazgo del presidente del Gobierno no ha sido constante. Ha dependido del uso de los recursos de los que disponía en un contexto cambiante. Por ejemplo, Suárez y Calvo-Sotelo vieron erosionada su autoridad ante periodos de elevada fragmentación parlamentaria. Por su parte, Felipe González y José María Aznar sufrieron críticas de sus respectivos partidos por distintos motivos. Además, diferentes presidentes del Gobierno han vivido dramáticas salidas del poder: Suárez, por ejemplo, se vio obligado a dimitir en 1981 y Rajoy debió dejar el cargo tras perder una moción de censura en 2018.

### ¿Qué papel tiene el presidente del Gobierno en la política europea?

La presidencialización del sistema político español ha traído consigo un mismo efecto en la política exterior y europea del país. Si bien es el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación el encargado de planificar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, cabe matizar que lo hace “de conformidad con las directrices del Gobierno”. Y es que, de acuerdo con la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, el Gobierno dirige la política exterior española, a la vez que el presidente del Gobierno dirige la acción del Ejecutivo y determina las directrices de la política exterior.

Incluso en experiencias recientes de gobiernos de coalición, la cartera de política exterior ha quedado bajo el partido político del jefe de Gobierno, evitando divergencias entre la línea del jefe del Ejecutivo y la del responsable del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es cierto que las estructuras administrativas encargadas de la política europea, en concreto la SEUE y la REPER caen fuera de la presidencia del Gobierno, pero especialmente la SEUE tiene un peso político y administrativo limitado, lo que reduce su margen de influencia.

En cualquier caso, esta presidencialización de la política exterior ha sido progresiva. Tras el desinterés de Suárez por la política internacional, la tendencia hacia la presidencialización de la acción exterior comenzaría con Calvo-Sotelo, quien dirigió la incorporación de España a la OTAN.

Esta tendencia se ha visto reforzada en el caso de la política europea, pues en la arquitectura institucional europea los jefes de Estado y de Gobierno tienen un papel protagonista, con una visibilidad y peso político a través del Consejo Europeo, que ha crecido de manera progresiva en detrimento de otras instituciones, como el Parlamento Europeo o el Consejo de la UE. No obstante, la toma de decisiones en política europea en España obliga a matizar el papel del presidente del Gobierno. España se caracteriza por la fragmentación y descentralización de su sistema político. Es decir, existen otros ministerios con más recursos que el de Exteriores y, a su vez, con importantes competencias que son definidas y coordinadas a nivel europeo. Este es el caso de carteras de Asuntos Económicos o de Justicia e Interior. Asimismo, el carácter semi federal del Estado español otorga un papel importante a las CCAA.<sup>63</sup>

Por último, las estructuras de apoyo para asuntos europeos que existen en la presidencia del Gobierno son limitadas. Tradicionalmente, el Gabinete del presidente ha contado con un departamento de política internacional con un carácter generalista y sin una especialización en los asuntos europeos. Esto empezó a cambiar con el Gobierno de Rajoy, cuando se creó un departamento específico de asuntos europeos. No obstante, este departamento también abordaba el G20 y su director tenía rango de subdirector general, en contraste con el titular del Departamento de Asuntos Internacionales, que tenía rango de director general. Además, el Departamento de Asuntos Europeos compartía responsabilidades con una potente Oficina Económica, que contaba con una subdirección de asuntos económicos europeos y era responsable de preparar los Consejos Europeos en materia económica. Por lo tanto, en un contexto de crisis económica, dicha Oficina asumía una mayor visibilidad en detrimento del Departamento de Asuntos Europeos. Fue sólo con la llegada de Pedro Sánchez cuando este departamento adquirió el mismo nivel que el de asuntos internacionales, ambos con un titular de rango de director general y sumidos bajo el paraguas de la Secretaría General de Asuntos Internacionales, UE, G20 y Seguridad Global.

Esta debilidad en términos de estructura administrativa hace que el papel del presidente del Gobierno en asuntos europeos dependa de quién ocupa este cargo más que de un funcionamiento automatizado y preestablecido. Por ende, la política europea de España, si bien se caracteriza por un amplio consenso, va a variar en función de los intereses y prioridades de quién esté al frente del Ejecutivo.

---

63 Molina, Ignacio (2020), "Spain in the EU: Preferences, Policy Process, and Influence in Brussels", *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, pp. 683-698.

### 1.3. La defensa de los intereses nacionales y la formación de alianzas en el Consejo Europeo

#### El liderazgo del presidente del Gobierno en los asuntos europeos

En el entramado institucional europeo, los intereses de los Estados miembros están representados principalmente en dos instituciones: en el Consejo de la UE y en el Consejo Europeo. De estas, es en el seno del Consejo Europeo donde los jefes de Estado y de Gobierno pueden ejercer su liderazgo en la agenda europea. Como se ha señalado anteriormente, el peso político del Consejo Europeo ha ido creciendo progresivamente, mientras que la otra institución intergubernamental, el Consejo de la UE, ha visto reducida su influencia. Por ello, resulta oportuno identificar qué factores influyen en el mayor o menor liderazgo de los jefes de Estado y de Gobierno y, con ello, del jefe del Ejecutivo español.

Arregui<sup>64</sup> y Tallberg<sup>65</sup> apuntan a tres tipos de fuentes de poder e influencia de los Estados miembros, tanto en el Consejo de la UE como en el Consejo Europeo.

En primer lugar, se encuentran los elementos estructurales de poder. Estos tienen que ver con cuestiones como la capacidad económica, el tamaño de la población, los niveles de desarrollo tecnológico y educativo o la estabilidad política. En el caso español, además de ser el cuarto Estado miembro más grande de la UE, hay otros factores que favorecen el liderazgo del presidente en el Consejo Europeo. Como se ha señalado con anterioridad, España es una de las democracias occidentales que goza de mayor estabilidad política. En otras palabras, frente a la elevada rotación de jefes de Estado y de Gobierno en otros Estados miembros, España cuenta con presidentes de mayor duración en el cargo, lo que le dota de mayor experiencia y autoridad a la hora de poder negociar en las reuniones del Consejo Europeo. A modo de ejemplo, actualmente, el presidente del Gobierno español es el líder socialdemócrata de mayor antigüedad en el Consejo Europeo. De la misma manera, el europeísmo compartido por parte de los diferentes presidentes del Gobierno que ha habido en España concede confiabilidad y estabilidad la posición española en el Consejo Europeo.

En segundo lugar, las fuentes institucionales de poder tienen que ver con cuestiones como el poder de veto de cada Estado miembro. En el seno del Consejo Europeo, donde las decisiones se toman por consenso, todos los jefes de Estado y de Gobierno pueden vetar decisiones en caso de que consideren que se perjudican los intereses nacionales, pero esa amenaza es más creíble en Estados grandes. Por ejemplo, Felipe González amenazó con vetar la entrada a la UE a Austria, Finlandia y Suecia si no se cumplía su demanda en relación con los fondos de cohesión a recibir por España. En 2012, Rajoy amenazó con vetar las conclusiones del Consejo Europeo si no se adoptaban medidas concretas para hacer frente a la crisis. Junto a esto, la Presidencia rotatoria del Consejo también puede ser un elemento de influencia para el presidente del Gobierno, pues permite la celebración de reuniones informales del Consejo Europeo en territorio nacional y colocar en la agenda

---

64 Arregui, Javier (2015), *Poder y capacidad de influencia de los Estado miembros en el Consejo de la UE*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.

65 Tallberg, Jonas (2008), *Bargaining Power in the European Council*, *Journal of Common Market Studies*, nº 46, pp. 685-708.



temas prioritarios para el país. Por ejemplo, durante la presidencia rotatoria española de 2002 tuvo lugar una reunión del Consejo Europeo en Sevilla en la que se pusieron sobre la mesa la energía y el transporte, elementos que no ocupaban un lugar central en la Agenda de Lisboa,<sup>66</sup> pero sí eran prioridades españolas.<sup>67</sup> Durante el semestre español de la segunda mitad de 2023 se celebró un Consejo Europeo informal en Granada, protagonizado por la cuestión de la autonomía estratégica abierta, uno de los elementos en los que el actual presidente del Gobierno ha querido marcar el liderazgo en la agenda europea.

Por último, no pueden olvidarse las capacidades individuales de los jefes de Estado y de Gobierno. Como se ha mencionado anteriormente, el presidente del Gobierno español cuenta con una débil estructura de apoyo que garantiza su margen de maniobra en la política europea. Por ello, la voluntad de liderazgo y los rasgos personales (carisma, conocimiento, experiencia, etc.) de cada jefe del Ejecutivo son determinantes a la hora de garantizar el liderazgo del presidente en el seno del Consejo Europeo. Esto se ha traducido en que el poder e influencia por parte de España en el Consejo Europeo ha sido irregular. Frente al desinterés de Adolfo Suárez en los asuntos europeos o la desgana de Rodríguez Zapatero a la hora de acudir a los Consejos Europeos, destaca el peso político y carisma de Felipe González o la clara voluntad de liderazgo en los asuntos europeos manifestada por el Ejecutivo de Pedro Sánchez. Estas fluctuaciones pueden darse incluso con un mismo presidente del Gobierno: cuando Aznar llegó al poder inicio su Gobierno con una menor implicación en los asuntos internacionales, que fue creciendo a medida que avanzaba su mandato.<sup>68</sup>

### La formación de alianzas como vía para la defensa de los intereses nacionales

El poder e influencia del Estado miembro no se limita únicamente a cuestiones características del mismo, reflejadas en los elementos estructurales, institucionales e individuales señalados en el punto anterior. La capacidad del Estado miembro para generar alianzas con otros socios en la defensa de intereses comunes también sirve para expandir la influencia en la agenda europea.

En este sentido, desde que ingresó en la CE, España ha querido profundizar sus relaciones con socios europeos estratégicos como una manera de asegurar su reconocimiento en el club europeo. Mediante la celebración de cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia, España busca defender sus propuestas e intereses antes de que éstas sean puestas sobre la mesa del Consejo Europeo y ser reconocido como otro Estado miembro grande.

Fue durante el Gobierno de Felipe González cuando se institucionalizaron las cumbres bilaterales con Alemania, Francia e Italia. El discurso federalista de González no sólo buscó una buena relación con la Comisión Europea de Jacques Delors, sino que entendió que su capacidad de influencia dependía también de su acercamiento al eje franco-alemán.

---

66 El Consejo Europeo de Lisboa de marzo del 2000 marcó el objetivo de avanzar en una estrategia que garantizara la competitividad económica de la UE.

67 Powell, Charles (2003), *Un balance de la presidencia española de la Unión Europea de 2002 (1)*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 119, pp. 535-561.

68 Molina, Ignacio y Fernando Rodrigo Rodríguez (2002), *Las transformaciones organizativas de la política exterior española (1)*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 117, pp. 173-220.

La cercanía entre el presidente Felipe González y el canciller alemán Helmut Kohl se vio materializada, por ejemplo, en el apoyo alemán a la propuesta española para el establecimiento de fondos de cohesión y la generosa partida de los mismos dirigida a España.

Con la llegada de José María Aznar en 1996 al Gobierno se produjo un alejamiento del eje franco-alemán en favor de otros socios europeos, especialmente el Reino Unido, favorecido por la sintonía entre el presidente español y su homólogo británico, Tony Blair. José Luis Rodríguez Zapatero intentó revertir esta situación; pero su coincidencia en el Gobierno con nuevos líderes de diferente orientación ideológica –Angela Merkel y Nicolas Sarkozy–, así como el efecto en la influencia de España en Europa a raíz de la crisis económica que tuvieron que gestionar Rodríguez Zapatero y Rajoy, impidieron un nuevo afianzamiento de la relación con Francia y Alemania. Con el Gobierno de Pedro Sánchez, en un contexto de renovado protagonismo español en el proyecto europeo, se ha buscado relanzar la relación con ambos países: en el caso alemán, la cumbre de octubre de 2002 permitió abrir el paso a una nueva “relación especial” en Europa; en el francés, la firma del Tratado de Barcelona en enero de 2023 se ha llegado a comparar con el Tratado del Elíseo, documento fundacional del eje franco-alemán, reforzando así la alianza estratégica entre Francia y España.

No obstante, la institucionalización de estas relaciones estratégicas con los grandes Estados miembros fundadores del proyecto europeo no ha impedido que los presidentes españoles se acerquen a otros socios cuando consideraban que los intereses nacionales se veían amenazados. Ya en 1994, con el Gobierno de González, España se aproximó al Reino Unido, ante la oposición de Alemania, Italia y Francia, para mantener el derecho a veto. En 2003, antes de la entrada de Polonia a la UE, España estableció cumbres bilaterales con dicho país y Aznar se alió con su homólogo polaco para defender frente a París y Berlín el mantenimiento del reparto de votos establecido en Niza.

Especialmente en una UE con 27 miembros, España ha evolucionado hacia un perfil de Estado miembro con capacidad para tejer alianzas cambiantes y variables. España comparte intereses con la Europa del Sur y forma parte del grupo MED-9.<sup>69</sup> También ha trabajado de la mano de los Amigos de la Cohesión.<sup>70</sup> Y se ha unido a diferentes Estados miembros en la defensa de una visión compartida sobre el futuro de Europa.<sup>71</sup> España también ha sido capaz de cultivar buenas relaciones con los países del centro y del este de Europa: Polonia es un ejemplo de ello, pero también lo son las relaciones con Rumanía y Bulgaria, con comunidades muy numerosas instaladas en España. Durante una visita del presidente Sánchez a Tallin en 2021, la primera ministra estonia afirmó que la comunicación entre ambos países nunca había sido tan estrecha. España también ha sabido unir fuerzas con socios aparentemente lejanos, como los Países Bajos, en la defensa de prioridades compartidas para el futuro de la Unión, como reflejan sendos *non-papers* sobre autonomía estratégica abierta y la reforma de las reglas fiscales.

---

69 Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal.

70 Incluye a Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía y ha trabajado en defensa del mantenimiento de la política de cohesión en las negociaciones relativas a los marcos financieros plurianuales.

71 Así lo demuestra, por ejemplo, el *non-paper* firmado junto a Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos en relación con la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Esta dinámica, sin embargo, también presenta retos. Por ejemplo, España se ha aliado con Portugal e Italia sólo en momentos concretos. Por ejemplo, en 2012, cuando Rajoy amenazó con vetar las conclusiones del Consejo Europeo lo hizo en alianza con su homólogo italiano, Mario Monti. En el Consejo Europeo de marzo de 2022, los líderes español y portugués aunaron fuerzas para conseguir la llamada “excepción ibérica”, que les permitiera hacer frente a la subida de precios energéticos. Sin embargo, hay mucho margen de mejora para estrechar la colaboración con los que parecen dos aliados naturales. Con Italia siempre ha habido una percepción de suma cero y de competición en la mesa intergubernamental, mientras que con Portugal las cumbres han estado enfocadas en temas bilaterales cuando se podrían haber aprovechado para adelantar la preparación de la defensa de intereses comunes con anterioridad a los Consejos Europeos.<sup>72</sup> Igualmente, aunque España haya dado siempre importancia al eje franco-alemán, el aliado preferente de París será Berlín y Alemania ha venido priorizando antes a otros países, como Italia o Polonia, en detrimento de España.

Si se abordan estas debilidades, son evidentes las potencialidades que ofrece esta capacidad para desarrollar una geometría variable, pues frente al desgaste de alianzas tradicionales como el eje franco-alemán o el grupo de Visegrado, ya sea por problemas internos o de liderazgo en el proyecto europeo, España puede adaptarse y mostrar más resiliencia ante cambios en el contexto. Ante el escenario futuro de una UE con nuevos miembros o al menos más enfocada al este, España no tendrá más remedio que desarrollar sus habilidades para acercarse a otros socios, aunque a priori no haya muchos puntos en común en marco de la UE. Explorar nuevas alianzas, a la vez que se ahondan los lazos con los socios naturales, resulta pues fundamental.

---

72 Mestres, Laia (2014), *Las relaciones estratégicas entre España y sus socios europeos: el futuro de las cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia*, Estrategia Exterior Española 9/2014, Real Instituto Elcano.



## La elaboración y coordinación de la política europea de España

### 2 La coordinación de los asuntos europeos en Madrid: la SEUE

Ignacio Molina

Esta sección analiza la estructura gubernamental de elaboración y coordinación de la política europea de España más allá del liderazgo político, que corresponde a la Presidencia del Gobierno y se ha tratado en el apartado anterior. Todos los Estados miembros confían esa actividad a departamentos especializados y/o a órganos colegiados que pertenecen a su administración central, distinguiendo dos niveles de funcionamiento: el que se realiza en la capital nacional y el que se realiza en Bruselas. Aquí se incide particularmente en el nivel interno, que gira en torno a la SEUE, mientras que en el apartado siguiente se examina más a fondo el trabajo que realiza la REPER.<sup>73</sup>

#### 2.1. *Cómo organizan los Estados miembros la elaboración de su política europea*

España –al igual que los demás Estados miembros– participa en la elaboración de las políticas europeas a través de su presencia en dos instituciones: el Consejo y el Consejo Europeo. Los Tratados y demás normas de la UE apenas regulan cómo se organiza esa intervención en el proceso decisorio. Cada Estado, conforme a su sistema constitucional, decide si a las reuniones del Consejo Europeo acude su jefe de Estado, su jefe de Gobierno o ambos de forma alternativa e incluso simultánea. El mismo principio de autonomía institucional rige para la presencia del representante gubernamental en las distintas configuraciones del Consejo y sus reuniones preparatorias, más allá de las previsiones sobre la necesaria existencia de embajadores representantes permanentes. Se entiende que el incentivo político de influir en las decisiones europeas es suficiente para conformar un sistema eficaz tanto en la capital nacional como en Bruselas.

En todo caso, fijar la posición nacional ante la UE implica un gran volumen de trabajo especializado para los sistemas políticos de los Estados miembros. Esa realidad compleja, unida al propio funcionamiento intergubernamental del Consejo, supone que sean los poderes ejecutivos los que hayan asumido el grueso de la función europea. Se trata de una tarea que incluye un doble plano multilateral: el propiamente interno que implica en la capital nacional a los distintos departamentos ministeriales (pero también al Parlamento nacional, las regiones y diversos actores de la sociedad civil); y el que se desarrolla en el ámbito europeo con las instituciones y el resto de Estados miembros (aunque en Bruselas los

---

<sup>73</sup> Esa distinción está asentada desde hace bastantes años en los estudios comparativos sobre coordinación nacional de los asuntos europeos. Véase Kassim, Hussein, Guy Peters y Vincent Wright, eds. (2000), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press; y Kassim, Hussein, Anand Menon, Guy Peters y Vincent Wright, eds. (2001), *The National Coordination of EU Policy. The European Level*. Oxford University Press.

actores nacionales no gubernamentales también tienen presencia, de forma que en muchas ocasiones se extiende hasta allí la coordinación interna).

Pero no es sólo que la coordinación resida en el poder Ejecutivo por estar en la mejor posición institucional y operativa para liderar la participación estatal en la UE, sino que además, como señalan Ignacio Molina y César Colino refiriéndose especialmente al caso de España, en aquellos países donde las relaciones están más desequilibradas a favor del poder Ejecutivo sobre el Legislativo, la integración europea ha venido a reforzar aún más las pautas de gubernamentalización del proceso normativo, sin perjuicio de que al elaborar la posición nacional que se traslada a la UE puedan participar también otras instituciones internas como los Parlamentos nacionales y las autoridades territoriales.<sup>74</sup>

En algunos casos (por ejemplo, Francia, Italia y Suecia) la labor de coordinación principal se ubica en el entorno centralizado jerárquico de las oficinas de los primeros ministros, mientras que en otros esa labor la ejerce una unidad del Ministerio de Asuntos Exteriores (como pasa en España, que comparte modelo con la mayor parte de los Estados miembros medianos y pequeños) o incluso se desarrolla de forma descentralizada (siendo Alemania y los Países Bajos dos exponentes de esta variante).

No resulta fácil sistematizar de manera general la forma en que los Gobiernos organizan la gestión interna de su política europea pues la realidad comparada es muy heterogénea.<sup>75</sup> De hecho, la estructura organizativa de los Estados miembros designa como “asuntos europeos” a ámbitos muy diversos entre sí. Así, a veces se incluye dentro de los asuntos europeos determinadas dimensiones de la política exterior con contenido europeo como, por ejemplo, la participación del Estado en los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común o en las relaciones bilaterales hacia los Estados miembros; algo que está sólo indirectamente vinculado a la política europea. En sentido riguroso, la política europea se refiere a, por un lado, la elaboración de la estrategia general del país en relación con el proceso de integración; y, por el otro, a la coordinación de las diversas políticas sectoriales durante la creación y aplicación del Derecho de la UE.

En Francia, por ejemplo, la primera tarea corresponde al presidente de la República (con su *cellule Europe de l'Elysée*) y, en menor medida, al Ministerio de Asuntos Exteriores (con un ministro delegado para la UE), mientras que la coordinación y el arbitraje interdepartamental está ubicada en el entorno del primer ministro (con la Secretaría General de Asuntos Europeos, que forma parte de Matignon). Son dos estructuras político-administrativas que responden a funciones distintas: en una se requiere sobre todo diplomáticos y en la otra altos funcionarios especializados. En Alemania, por su parte, el sistema está mucho menos centralizado y triangula en torno al “principio de canciller” en lo relativo al liderazgo político, el “principio departamental” para cada una de las carteras responsables de las diversas políticas públicas y el “principio colegial” para la consulta interministerial. Eso lleva a veces al problema del llamado “voto alemán” o, más bien, del “no voto” cuando hay discrepancias

---

74 Molina, Ignacio y César Colino (2007), “The Europeanization of National Executives: Changing Capacities and Ambivalent Effects on Democracy.” *En Democratic Governance and European Integration*, eds. Ronald Holzhaecker y Erik Albaek, Edward Elgar.

75 Peters, Guy y Vincent Wright: (2001), “The National Co-ordination of European Policy-making: Negotiating the Quagmire.” *En European Union. Power and Policy-Making*, ed. J. Richardson. Routledge.

entre dos departamentos y la dinámica de la coalición no permite imponer el criterio de uno sobre otro. De todos modos, se admite que el Ministerio de Asuntos Exteriores es director de orquesta en las cuestiones que se debaten en el COREPER II (cuestiones institucionales, ampliación, Justicia e Interior, marco financiero plurianual) y el Ministerio de Economía en el del COREPER I (políticas técnicas sectoriales).<sup>76</sup>

### 2.2. La Secretaría de Estado para la Unión Europea

El caso español es distinto del alemán, dada la poca solidez de las estructuras colegiadas de coordinación administrativa, tal y como se comenta más abajo. También difiere del modelo francés porque en España las dos tareas de la política europea (la fijación de posición nacional hacia el proceso de integración y la coordinación de las diversas políticas sectoriales europeizadas) corresponden a la misma unidad: la SEUE. La Secretaría, que es la continuación del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas creado en 1978 para negociar la adhesión<sup>77</sup>, está integrada por funcionarios provenientes de los distintos ministerios especializados o verticales. La idea original, plasmada en un reducido pero muy capaz equipo de altos funcionarios que consolidaron el departamento en los años 80 y 90 sigue siendo facilitar la función transversal que desarrollan.

Sin embargo, el sistema ha ido perdiendo capacidad centralizadora como consecuencia de cuatro factores. Primero debe mencionarse la progresiva europeización de casi todos los ministerios, que se han ido atreviendo a gestionar directamente a través de sus consejeros en la REPER o con directivos desplazados a Bruselas las negociaciones en los grupos de trabajo donde participan, de modo que la SEUE ya no monopoliza la interlocución Madrid-REPER. Esta departamentalización está favorecida, en segundo lugar, por la propia dinámica del Consejo bajo una decena de configuraciones distintas (que en la práctica son muchas más por la naturaleza heterogénea de esas formaciones) y, cuando no hay coordinación en las fases previas del proceso, la decisión última sobre la posición española en un asunto que pueda afectar a varios ministerios la toma aquél que tenga la responsabilidad del Consejo sectorial en el que el asunto se decide y no la SEUE. Un tercer factor que ha debilitado su papel coordinador es el efecto de sendas reformas sufridas en 1996 y 2010 para canalizar medidas de austeridad burocrática general, que hicieron que la SEUE perdiese parte de sus recursos administrativos e incluso corrió peligro su existencia. Por último, cabe mencionar la relativa debilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación dentro del poder Ejecutivo español. Es el presidente del Gobierno y, desde 2011, crecientemente el Ministerio de Economía quienes cumplen la función de liderazgo político en los temas europeos.<sup>78</sup>

---

76 Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2021), "EU coordination in France", y Thomas Traguth y Wolfgang Wessels (2021), "EU coordination in Germany". Ambos en *Shaping Voices. What can the Netherlands learn from EU coordination in Denmark, France, Germany and Spain?*, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

77 El Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas fue negociador español único de la adhesión con la Comisión. Según su primer titular, se trataba de una "exótica isla de diligencia y de eficacia en una Administración que no suele ver como propios esos rasgos". Véase Calvo-Sotelo, Leopoldo (1990), *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés.

78 De 2011 a 2018 el popular Luis de Guindos y, desde 2018, la socialista Nadia Calviño se han afirmado desde el Ministerio de Economía como las dos figuras nacionales más prominentes en la gestión de los asuntos europeos, solo después del presidente. Al no pertenecer la SEUE a Moncloa ni al Ministerio de Economía, su papel queda políticamente algo huérfano.

En todo caso, en la SEUE se sigue realizando la coordinación de los llamados Asuntos Generales de la UE, el seguimiento de los asuntos de Mercado Interior y de las demás políticas sectoriales a través de sus diversas subdirecciones generales, la toma de decisiones en los asuntos de carácter jurídico incluyendo la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la UE y la relación constante, aunque ya no en exclusiva, con la REPER.

La dirección política está en manos de un secretario de Estado, con carácter ocasional se refuerza con un secretario general (como ocurre en 2023, cuando el ejercicio de la presidencia rotatoria del Consejo aconsejó nombrar una secretaria general) y luego hay dos direcciones generales (más una tercera para relaciones bilaterales con los países europeos) competentes en los asuntos de COREPER II y COREPER I respectivamente. En cada una de las ocho subdirecciones generales de carácter especializado en que se organiza, cuenta con vocales asesores y otros cargos con habilidades sectoriales, experiencia comunitaria y contactos interministeriales o en Bruselas. A diferencia del resto del Ministerio de Asuntos Exteriores, la presencia de diplomáticos no es abrumadora y existen, por tanto, funcionarios pertenecientes a los distintos cuerpos. Esto facilita, junto a la comentada estructura sectorial interna de la Secretaría de Estado, la relación con la REPER en Bruselas y con los diferentes departamentos de la Administración española.

Diversos analistas e incluso organismos oficiales, como el Ministerio de Administraciones Públicas en 1997 o el Consejo de Estado en 2008, han ponderado la conveniencia de superar los problemas de falta de autoridad política emplazando, al modo francés (o al británico antes de que el Reino Unido saliera de la UE), la Secretaría de Estado en la órbita de la Presidencia del Gobierno.<sup>79</sup> Dotándole de mayor autoridad, incluso en los asuntos rutinarios, se conseguiría superar los problemas causados por la departamentalización pero, pese a este argumento, no parece que el actual modelo vaya a cambiar debido a inercias administrativas asentadas. Además, aunque la fragmentación amenace las capacidades políticas e institucionales del Gobierno central para negociar coherentemente en la UE, también es cierto que la efectividad en los resultados no se deriva necesariamente de una férrea coordinación ya que ésta puede impedir que cada ministerio individual explote sus propias capacidades de actuación estratégica en las diversas redes sectoriales en las que está organizada la toma de decisiones en Bruselas.

De hecho, y pese a las carencias de coordinación, los análisis empíricos y los observadores externos suelen certificar la eficacia negociadora de España en Bruselas. Ésta podría ser consecuencia de una combinación de factores que no dependen tanto de la maquinaria administrativa y que incluyen el alto grado de sintonía estratégica entre las propuestas de la Comisión y las prioridades españolas, el aprovechamiento de las similitudes entre el estilo español y europeo de toma de decisiones (esto es, personalizado e informal) y, sin duda, un peso institucional importante. Como muestra la Figura 8, España es el cuarto Estado miembro con más influencia potencial. Según el cálculo del Índice de Banzhaf –que mide la distribución de poder en el Consejo de la UE considerando tanto la cuota de voto real como la oportunidad potencial de coalición– España tiene un 7,7% de poder. Y aunque los

---

<sup>79</sup> Molina, Ignacio (2008), "Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario." En *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español: texto del informe, estudios y ponencias*, ed. Francisco Rubio Llorente, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



negociadores españoles se quejaron mucho del fin del sistema de Niza y la introducción de la doble mayoría en el Tratado Constitucional (sistema que entró en vigor en 2014, al ser asumido por el Tratado de Lisboa), lo cierto es que ahora España tiene más poder que antes de 2014; consecuencia directa del *Brexit* y el crecimiento demográfico español.

**Figura 8. El poder de España en el Consejo (Índice de Banzhaf normalizado), 1986-2019 (%)**

	CE 12	UE 15	UE 25	Niza UE 25	Niza UE 27	Lisboa UE 28	Lisboa PostBrexit
	1986-1994	1995-4/2004	5/2004 - 10/2004	11/2004-2006	2007-10/2014	11/2014-3/2019	2019-
Alemania	12,87	11,16	7,60	8,57	7,78	10,21	11,92
Francia	12,87	11,16	7,60	8,57	7,78	8,45	9,98
Reino Unido	12,87	11,16	7,60	8,57	7,78	8,28	-
Italia	12,87	11,16	7,60	8,57	7,78	7,85	9,17
<b>España</b>	<b>10,89</b>	<b>9,24</b>	<b>6,36</b>	<b>8,13</b>	<b>7,42</b>	<b>6,21</b>	<b>7,65</b>
Polonia	-	-	6,36	8,13	7,42	5,07	6,53
Rumanía	-	-	-	-	4,26	3,78	4,01
Países Bajos	6,66	5,87	4,14	4,23	3,97	3,47	3,68
Otros	30,97	40,25	52,74	45,23	45,81	46,68	47,06

Fuente: elaboración propia.

### 2.3. Los órganos colegiados de coordinación de la política europea

Además de la SEUE en Madrid y la REPER en Bruselas existen foros colegiados interdepartamentales para asuntos relacionados con la UE. En septiembre de 1985 se creó la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos Relacionados con las Comunidades Europeas, luego convertida en Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea (CIAUE), que coordina la postura a defender cuando están afectados intereses de varios departamentos y procesa la información remitida por cada ministerio sobre las negociaciones que lleve a cabo (cuando se trata de asuntos que corresponden a un solo departamento, de acuerdo con el reparto de competencias). Está presidida por el titular de la SEUE y participan todos los ministerios, formalmente a nivel de subsecretario, además del presidente del Gobierno a través de sus principales órganos de asesoramiento. Se reúne antes de los Consejos Generales y tiene un alto potencial de coordinación, pero su abultado número y la delegación de los miembros de la Comisión en cargos administrativos de menor rango (subdirectores generales o simples vocales asesores) quita eficacia y relevancia política a este foro, que queda relegado al intercambio de información. El Gobierno mismo no

confiere demasiada importancia a estos órganos ya que, en última instancia, las relaciones informales y los contactos personales suelen ser más eficaces.<sup>80</sup>

La CIAUE podría servir, por ejemplo, para coordinar el reparto entre ministerios de la competencia para representar a España en los cientos de grupos de trabajo que corresponden al Consejo. Puesto que todos los grupos se asignan a un ministerio específico, es bastante claro que los problemas de coordinación interdepartamental surgen en aquellas materias en las que la labor de los grupos afecta a más de un ministerio. Aunque la CIAUE es el árbitro oficial en estos casos, la auténtica coordinación se alcanza con más asiduidad en el seno de la SEUE ya sea por medio de grupos ad hoc, delegaciones mixtas con participación de la REPER o reuniones informales. La CIAUE tampoco aborda cuestiones estratégicas y se concentra en los problemas que van surgiendo a corto plazo.

Existe otra comisión interministerial que se dedica, aunque no en exclusiva, a los temas europeos, que es jerárquicamente superior a la CIAUE y está compuesta por cargos de mayor calado político, como son ministros y secretarios de Estado. Se trata de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de carácter semanal, que se vincula a la anterior mediante la unión personal de cargos (o más bien se vinculaba, pues ya no es miembro permanente de la misma el secretario de Estado para la Unión Europea; lo que es otra muestra del escaso interés político por la fortaleza administrativa de la SEUE). También el Consejo de Ministros, preparado todas las semanas por la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios, podría intervenir en la elaboración de la posición española en los procesos normativos europeos, pero, en realidad, la coordinación real no se alcanza normalmente en ninguno de estos órganos colegiados, que, al igual que la Presidencia del Gobierno, sólo intervienen de manera formal o en temas muy importantes. Para los casos rutinarios, la coordinación se articula también a través de grupos de trabajo específicos o de manera informal por los miembros de la Secretaría de Estado gracias a recursos tales como su pericia en el funcionamiento de la UE, su privilegiada relación con la REPER y el mantenimiento de lazos personales con sus ministerios de origen. No obstante, cuando estos arreglos coyunturales no son posibles no puede evitarse una negociación fragmentada.

Por último, hay que mencionar la Comisión Interministerial de seguimiento y coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia de la UE. Esta Comisión estudia todos los procedimientos judiciales emprendidos en el Tribunal de Justicia de la UE contra España o que puedan afectar a sus intereses. Está presidida por el secretario de Estado para la Unión Europea y su composición es menos heterogénea que la anterior, ya que en ella los ministerios verticales sólo participan, a través de sus secretarios generales técnicos, si están implicados en la controversia. Sin embargo, la coordinación en este terreno tampoco es fácil y ha sufrido ocasionalmente por la separación de funciones entre la fase precontenciosa de los procedimientos judiciales (competencia de los funcionarios de la SEUE) y la contenciosa (monopolio de la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la UE).

---

80 Closa, Carlos e Ignacio Molina (2010), "La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa", Real Instituto Elcano.

### 2.4. El modelo español de coordinación de la política europea en perspectiva comparada

Los autores que han estudiado de modo sistemático las maquinarias nacionales de elaboración y coordinación de políticas de la UE tienden a identificar dos dimensiones fundamentales para su análisis comparativo.<sup>81</sup> La primera es el grado de centralización de la toma de decisiones; es decir, si está concentrada la autoridad en una agencia horizontal dedicada a los asuntos de la UE o en el entorno del primer ministro, mientras que los sistemas descentralizados, por el contrario, se caracterizan por el poder compartido, las arenas interministeriales y la presencia de varios actores de veto. La segunda dimensión es la ambición que subyace en los sistemas nacionales de coordinación: los Estados miembros más ambiciosos serían los que intentan ser exhaustivos, supervisando toda la actividad de la Comisión e interviniendo en todos los frentes políticos en el Consejo, mientras que los países selectivos se centrarían sólo en aquellos expedientes políticos con especial relevancia para ellos.

España ha sido considerada en esta literatura como un coordinador centralizado selectivo, pero un análisis más sistemático de todo el poder Ejecutivo y la evidencia empírica del comportamiento negociador del país durante más de 35 años de pertenencia a la UE apuntan a una conclusión diferente (véase la Figura 9).

**Figura 9. Comparación de los sistemas de coordinación de las políticas de la UE en algunos Estados miembros seleccionados (ambición y centralización/descentralización)**

Ambición	Centralizado	Descentralizado
<b>Exhaustiva</b>	República Checa Dinamarca Francia Hungria Polonia Suecia	Austria Bélgica Alemania Grecia Italia Lituania Países Bajos Eslovaquia <b>España</b>
<b>Selectiva</b>	Estonia Irlanda Portugal Eslovenia <b>España</b>	Bulgaria Chipre Rumanía

Fuente: Molina (2020), adaptando la tipología de Kassim (2015).

81 Kassim, Hussein (2015), "The national co-ordination of EU policy", en *Routledge Handbook of European Politics*, ed. J. Magone, Routledge.

Es verdad que, como ya se ha mencionado, la elaboración de la política europea española está formalmente asignada a la SEUE, que en teoría es responsable de dirigir en Madrid toda la fijación de posición que se traslada luego a la REPER para que sea defendida en Bruselas. Sin embargo, como también se ha dicho, el resto del aparato político y administrativo nacional impide que este único departamento dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores disfrute de la autoridad necesaria para coordinar siempre eficazmente. A pesar de que España se caracteriza por un fuerte presidente del Gobierno, un parlamento débil y, hasta 2020, un ejecutivo monopartidista, en el día a día impera la negociación y el difícil arbitraje al tener que lidiar con una Administración del Estado fragmentada y con el carácter semi federal del modelo territorial español. En resumen, el sistema está descentralizado y tanto las 17 CCAA como todos los departamentos del Gobierno (algunos de ellos con muchos recursos políticos y administrativos en asuntos europeos: el antes aludido Ministerio de Economía, pero también Medio Ambiente, Agricultura, Interior o Hacienda) tienen capacidad para moldear eficazmente el proceso.

En cuanto a la segunda dimensión –si el enfoque es más bien exhaustivo o selectivo–, el mecanismo español de coordinación de los asuntos de la UE no puede considerarse selectivo, a pesar del evidente interés especial de los negociadores nacionales en algunas áreas como tradicionalmente la política de cohesión. Por el contrario, intenta abarcar todas las políticas que se debaten en el Consejo y está estrechamente integrado en la elaboración de las políticas nacionales (por ejemplo, todos los ministerios cuentan con asesores en la Representación Permanente, que es una de las mayores misiones de los Estados miembros en Bruselas).

En cualquier caso, ser un coordinador *integral descentralizado* puede ser compatible con compartir algunas características de los Estados miembros que adoptan un enfoque más selectivo o centralizado. Por ejemplo, España está más cerca de los Estados miembros selectivos (normalmente medianos o pequeños) en cuanto a tener una visión supranacional del proceso de integración y, por tanto, ser menos cautelosa a la hora de delegar más competencias que la mayoría de los países con ambición exhaustiva, que suelen favorecer una concepción intergubernamental de la UE y prefieren ser más vigilantes en la defensa de la subsidiariedad y de un enfoque “estadocéntrico”. Además, aunque el sistema esté descentralizado, también es cierto que España puede estar muy jerarquizada cuando los responsables políticos se dan cuenta y se preocupan. Los mecanismos de coordinación administrativa pueden ser débiles y hay pocos recursos para prestar una atención sostenida a todas las cuestiones, pero cuando se identifica un interés político fuerte, el presidente del Gobierno y otros actores clave dentro del Gobierno “han demostrado ser eficaces a la hora de reunir y utilizar los recursos políticos españoles”.<sup>82</sup>

---

82 Martín de Almagro, María y Scott L. Greer (2013), “What Spain does When Spain cares: Bureaucracy, Preference Formation and Interest Representation in EU Policy Making”, en *Converging Pathways- Spain and the European Integration Process*, eds. Cristina Blanco Sío-López y Susana Muñoz, PIE Peter Lang.

En otras palabras, la naturaleza descentralizada del sistema convive con una considerable capacidad para coordinarse internamente y dar forma efectiva a las decisiones de la UE en un número limitado de áreas que interesan a los políticos de alto nivel o que están relacionadas con ámbitos en los que el “sector” en torno a la política pública nacional es poderoso. Esto lleva a la conclusión de que el proceso español de coordinación de asuntos europeos puede llegar a depender más del interés político más que del funcionamiento organizativo.



## La elaboración y coordinación de la política europea de España

### 3 La coordinación de los asuntos europeos en Bruselas: la REPER

Raquel García Llorente

La REPER, situada en Bruselas, tiene como misión principal la de representar a España y defender los intereses y prioridades nacionales ante las instituciones europeas.

Como tal, la REPER tiene una doble dimensión: nacional y europea. Esta sección pretende analizar el peso e importancia de la REPER en la política europea de España abordando, por un lado, su participación en el circuito decisorio e institucional europeo a través del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), así como su inserción en el sistema administrativo español, en especial, en relación con la SEUE. Para ello, se tienen en cuenta las funciones establecidas en la legislación nacional y europea, al igual que la evolución del proyecto europeo y la participación de España en el mismo, y cómo éstas han afectado al papel de la REPER y a la coordinación de la política europea en su conjunto. Para la realización de este trabajo se han llevado a cabo entrevistas a diferentes profesionales que han participado del entramado administrativo español encargado de la política europea, especialmente en lo relativo al papel de la REPER.

#### *3.1. La participación de la REPER en el entramado institucional europeo*

##### El peso del COREPER en el proceso legislativo

España, como el resto de Estados miembros, dispone de una Representación Permanente ante la UE. Al frente se sitúan un embajador representante permanente y otro embajador representante permanente adjunto. Éstos conforman el denominado COREPER.<sup>83</sup> Como se señala en sendos artículos 16.7 del TUE y 240.1 del TFUE, el COREPER se encarga de preparar los trabajos del Consejo.<sup>84</sup> En otras palabras, el COREPER vela por garantizar y coordinar los diferentes expedientes que serán presentados con posterioridad al Consejo, ya sea para su aprobación sin necesidad de debate –pues se ha llegado a un acuerdo en el seno del COREPER– o para su discusión –pues no se ha alcanzado un acuerdo en el COREPER–.

---

<sup>83</sup> En función del contenido a tratar, el COREPER adopta dos formaciones: COREPER II, que reúne a los representantes permanentes de los Estados miembros y prepara los trabajos de las formaciones del Consejo relativas a los Asuntos Generales, Exteriores, Económicos y Financieros y Justicia e Interior; COREPER I, que incluye a los representantes permanentes adjuntos y prepara los trabajos de las formaciones del Consejo restantes –Agricultura y Pesca; Competitividad; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Medio Ambiente; Transporte, Telecomunicaciones y Energía–.

<sup>84</sup> De acuerdo con el artículo 16 del TUE, el Consejo está formado por un representante de rango ministerial de cada Estado miembro. Ejerce, junto con el Parlamento Europeo, la función legislativa. Además, coordina las políticas de los Estados miembros.

A pesar de la escueta mención que se hace al COREPER en los tratados fundacionales, este Comité es el principal órgano preparatorio del Consejo y ha ido evolucionando hasta situarse como uno de los actores centrales en el sistema institucional europeo.<sup>85</sup> En esta línea, el Consejo ostenta el poder Legislativo junto con el Parlamento Europeo, por lo tanto, el COREPER es un agente esencial a la hora de garantizar que avanza la labor legislativa de la UE.

Hay que recordar que el proceso de toma de decisiones en el seno del Consejo establece una estructura jerárquica: una vez que la Comisión Europea ha presentado una propuesta, el dossier pasa por distintos niveles. Primero es discutido por grupos de trabajo; si estos no llegan a un acuerdo se eleva a discusión en el COREPER; en el caso de que ni grupos de trabajo ni COREPER adopten una posición común, se llevará en último término a debate por los ministros que se reúnan en la formación del Consejo correspondiente.

En este sentido, existe una amplia literatura científica que analiza en cuál de los tres niveles se toma un mayor número de decisiones. Si bien no hay un consenso al respecto, en muchos casos se ha asumido que los grupos de trabajo tomarían las decisiones en el 70% de los dossiers. Un estudio más reciente de Häge<sup>86</sup> reduce este porcentaje al 43%, elevando el número de decisiones por parte del COREPER y de las formaciones ministeriales al 22% y 35% respectivamente. De hecho, un dossier puede ser discutido varias veces en los distintos niveles del Consejo, por lo que Häge hace hincapié en el elevado número de expedientes que fueron discutidos a nivel de COREPER, aunque luego las decisiones fueran adoptadas por los grupos de trabajo. Además, en la práctica, las negociaciones con el Parlamento Europeo bajo el proceso de legislativo ordinario son llevadas a cabo especialmente por el COREPER. Es decir, una vez que el Consejo adopta una posición común ante la propuesta de la Comisión, es este nivel inferior el que se encarga de continuar con las negociaciones legislativas.<sup>87</sup>

A esto hay que añadir que el COREPER también tiene un papel en la preparación de las reuniones del Consejo Europeo.<sup>88</sup> En teoría, esta labor le corresponde al Consejo de Asuntos Generales; sin embargo, en muchos casos los integrantes de este Consejo son ministros junior de Asuntos Europeos que no cuentan con la confianza o cercanía suficiente con su respectivo jefe de Estado o de Gobierno. En su lugar, otros dos órganos preparatorios han asumido un papel más relevante: la red informal de sherpas, que incluye a los asesores en temas europeos de los líderes del Consejo Europeo, y el COREPER.

Este matiz es especialmente importante en el actual equilibrio interinstitucional europeo, en el que el Consejo Europeo ha reforzado su peso. Esta institución ha asumido el papel de establecer la posición intergubernamental hacia las políticas europeas que, de acuerdo con

---

85 Lewis, Jeffrey (2005), *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, International Organization, Vol. 59, nº 4, pp. 937-997.

86 Häge, Frank M. (2008), *Who Decides in the Council of the European Union?*, JCMS Vol. 46, nº 3, pp. 533-558.

87 Los estudios que se citan son anteriores al Tratado de Lisboa (2009), que aumentó el número de áreas en las que se toman decisiones mediante el procedimiento legislativo ordinario. Por lo tanto, siguiendo la conclusión de dichos análisis, esto implicaría un mayor protagonismo del COREPER.

88 van Middelaar, Luuk (2019), "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?*, SIEPS 2019:2op, pp. 17-44.



los tratados, le correspondía al Consejo. El carácter más complejo de los acontecimientos, que necesitan decisiones rápidas, en muchos casos más allá del marco establecido en los tratados, hace que las decisiones deban ser tomadas por el Consejo Europeo. Al fin y al cabo, el Consejo Europeo reúne a las máximas autoridades de los Estados miembros, únicas capaces de vincular a sus respectivos Gobiernos y poblaciones. Esto también se ha traducido en reuniones del Consejo Europeo cada vez más específicas, lo que permite un mayor protagonismo a los representantes permanentes, quienes poseen un conocimiento más detallado y técnico de los expedientes.

### La naturaleza especial de los miembros del COREPER

La ubicación del COREPER en el entramado institucional europeo le ha dotado de una naturaleza característica y distintiva del resto.

Cada Estado miembro despliega una Representación Permanente ante la Unión Europea, si bien, existen grandes diferencias entre ellas en función de sus recursos, organización y efectividad. Como ya se ha mencionado, sendas formaciones de COREPER, I y II, están compuestas por los representantes permanentes adjuntos y representantes permanentes respectivamente. En este sentido, los representantes permanentes ocupan un lugar fundamental en el nexo entre lo nacional y lo europeo y, por ello, están en el centro de los procesos de coordinación de los Estados miembros: primero en la formulación de posicionamientos y estrategias nacionales a nivel doméstico, por ejemplo, informando a la Administración central de los avances en los grupos de trabajos en el Consejo y, después, a nivel europeo para defender las posiciones nacionales ante el resto de actores europeos. Las representaciones permanentes hospedan además a funcionarios (llamados consejeros) provenientes de los distintos departamentos ministeriales.

Los miembros del COREPER gozan de una visión privilegiada de los trabajos del Consejo: en primer lugar, están ubicados entre los grupos de trabajo y los ministros, es decir, se sitúan entre el perfil más técnico y el político. Los representantes permanentes se sientan al lado de sus ministros en las negociaciones del Consejo. A la vez, asisten a los Consejos Europeos, donde pueden prestar apoyo. A esto hay que añadir que el aumento en el uso del procedimiento legislativo ordinario ha llevado a la creación de foros de negociación técnica entre eurodiputados y los representantes permanentes adjuntos, a los que también asisten altos funcionarios de la Comisión (trólogos).

Por otro lado, cabe destacar que los representantes permanentes tienen un conocimiento transversal del conjunto de expedientes del Consejo. Las formaciones del Consejo se basan en una diferenciación sectorial de los distintos trabajos; sin embargo, las reuniones del COREPER asumen una función intersectorial y agregadora. Ningún otro espacio decisorio de la UE asume la intensidad negociadora semanal como ocurre en el COREPER.

Asimismo, cabe destacar el aislamiento en el que tienen lugar los encuentros del COREPER. Por un lado, desarrollan sus trabajos desde la confidencialidad y, por otro, están alejados de presiones domésticas. Esto permite que lleven a cabo las negociaciones con mayor margen de maniobra y adquieran una mayor capacidad decisoria. Esto ha llevado a que los miembros

del COREPER funcionen con normas no escritas, basadas en el compromiso, la confianza y la reciprocidad, manteniendo el consenso como principal medio para alcanzar posiciones comunes. Las negociaciones en el seno del COREPER permiten incluso cambiar posiciones nacionales o superar limitaciones domésticas.

El resultado, por lo tanto, es un cuerpo con una naturaleza particular, que se sitúa entre los intereses nacionales y la acción transnacional. Es una representación del concepto de "Estado miembro" al que apunta Bickerton.<sup>89</sup> Esto implica que la UE no supone el fin del Estado-nación en favor de entidades supranacionales que funcionan al margen del mismo, sino una redefinición del Estado que decide cooperar y actuar a nivel europeo.

En este sentido, el COREPER no implica la creación de una institucionalidad supranacional en detrimento de las identidades nacionales o de la soberanía estatal; pero tampoco es un foro de negociación intergubernamental clásico, en el que cada parte defiende sus intereses nacionales preexistentes. Es un cuerpo intermedio conformado por actores de carácter intergubernamental, pero que actúan con el fin último de alcanzar posiciones comunes ante problemas compartidos a partir del consenso entre todas las partes. Testimonios recopilados de los representantes permanentes por parte de la literatura académica evidencian que no existe una yuxtaposición o una clara diferenciación entre la identidad nacional y la europea, ni que las identidades nacionales pierdan peso respecto de la europea, sino que se produce una simbiosis entre ambas, en la que las fronteras entre la afiliación nacional y la europea se difuminan.

Esto también es un reflejo de la esfera intermedia que, como apunta van Middelaar<sup>90</sup> ha dominado la política europea. En otras palabras, entre los Estados soberanos independientes y la acción transnacional con una entidad propia diferente a los intereses nacionales, existe un espacio intermedio en el que los Estados miembros continúan defendiendo sus posiciones nacionales, pero, a la vez, son conscientes del creciente número de intereses comunes que requieren de una actuación colectiva.

### El COREPER en situaciones de crisis: el caso del coronavirus

El Consejo de la Unión se encuentra en el centro del proceso decisorio europeo y las negociaciones son parte esencial del mismo, teniendo lugar a múltiples niveles y en una amplia variedad de dossiers. En este sentido, no sólo los cauces formales de negociación son fundamentales, sino que los encuentros y espacios de deliberación informales son clave a la hora de llegar a acuerdos, forjando normas de comportamiento y de confianza entre las partes<sup>91</sup>. En este sentido, no hay duda de que la crisis de la pandemia del coronavirus y las limitaciones asociadas en términos de viajes y distanciamiento social tendrían un efecto directo en el funcionamiento del Consejo.

---

89 Bickerton, Christopher J. (2012), *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford University Press.

90 van Middelaar, Luuk (2013), *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg.

91 Maurer, Heidi y Nicholas Wright (2020), A New Paradigm for EU Diplomacy? *EU Council Negotiations in a Time of Physical Restrictions*, *The Hague Journal of Diplomacy*, pp. 556-568.

Junto a esto, cabe destacar que la UE apenas goza de competencias delegadas en salud, por lo que las políticas de este ámbito recaen, principalmente, en los Estados miembros. Por ello, muchas de las medidas adoptadas fueron de carácter no legislativo, sino coordinador entre Estados miembros. Aun así, sí se adoptó legislación y, a diferencia de lo que ocurrió durante la crisis económica y financiera, la acción intergubernamental no sustituyó el método comunitario de toma de decisiones, si bien se aceleraron los procesos.<sup>92</sup> En cualquier caso, el Consejo se situaría en el centro de la respuesta europea a la pandemia.

En este contexto, por lo tanto, es necesario preguntarse cómo afectó la pandemia a los trabajos del Consejo y, especialmente, al funcionamiento del COREPER. Como se ha señalado anteriormente en este análisis, las reuniones periódicas sobre la base de la confianza y normas de comportamiento comunes entre sus componentes son el rasgo definitorio de la naturaleza de este órgano.

Ante el estallido de la pandemia, la agenda del Consejo se redujo a aquellas áreas críticas para la gestión de la crisis. Como resultado, todos aquellos grupos de trabajo que no eran vitales fueron cancelados. Mientras, aquellos grupos que siguieron funcionando pudieron mantener las reuniones físicas. No ocurrió lo mismo con los encuentros a nivel ministerial del Consejo, que se vieron limitados a reuniones por videoconferencia, pues sus miembros no residen en Bruselas.

En este contexto, el COREPER adquirió un protagonismo particular. Al igual que ocurrió con los grupos de trabajo, el COREPER nunca dejó de mantener reuniones en persona. Sin embargo, ante la reducción en la actividad de los grupos de trabajo, el COREPER seguía contando con una visión transversal de los trabajos del Consejo. A esto hay que sumar las limitaciones que imponían las reuniones por videoconferencia a los encuentros a nivel ministerial. Y es que, las reuniones telemáticas no permitían una serie de normas y dinámicas de comportamiento que son clave en las negociaciones del Consejo, como la comunicación no verbal o los intercambios informales al margen de las sesiones. En definitiva, el COREPER adquirió un rol predominante, no sólo en su función como órgano preparatorio, sino también en la negociación política del proceso decisorio de la UE.

Además, la presidencia rotatoria croata, al frente del Consejo en el estallido de la pandemia, activó el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis<sup>93</sup> (IPCR, por sus siglas en inglés). El IPCR presta apoyo a los trabajos del Consejo y en él participan los embajadores representantes permanentes. Este mecanismo, además, también mantuvo las reuniones en persona.

---

92 Russack, Sophia y Drew Fenner (2020), *Crisis decision-making. How Covid-19 has changed the working methods of the EU institutions*, Policy Insights, nº 2020-17, CEPS.

93 El IPCR es un mecanismo que activa la presidencia de turno ante situaciones de crisis con el fin de maximizar el intercambio de información y la coordinación. Su principal herramienta es una mesa redonda informal en torno a la que reunir a los Estados miembros, instituciones europeas, agencias, organismos internacionales y otros actores relevantes.

Por último, mientras que Comisión y Parlamento pudieron tomar decisiones y adaptar sus métodos de trabajo sin necesidad de introducir cambios formales en sus respectivos reglamentos, el Consejo se vio obligado a hacer cambios para poder adoptar decisiones.<sup>94</sup> El más perjudicado por la pandemia fue el Parlamento Europeo, ya que las sesiones plenarias y el trabajo de los comités se vieron limitados en términos de capacidades logísticas y las negociaciones afectadas, pues se limitaron a encuentros online. En este escenario, el hecho de que el COREPER pudiera seguir funcionando a pleno rendimiento, sin verse afectado por las restricciones adoptadas por la crisis sanitaria, permitió que el Consejo disfrutara de una clara ventaja en términos comparativos con el otro órgano colegislador.

### *3.2. El papel de la REPER en la coordinación de la política europea de España*

La coordinación interna de la política europea en España descansa, fundamentalmente, en dos instituciones: la SEUE, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y la REPER.

Por un lado, la SEUE se encarga de coordinar, diseñar y ejecutar la política europea de España; asimismo, da instrucciones al embajador representante permanente de España ante la UE.<sup>95</sup> Por su parte, la REPER es el órgano responsable de garantizar la presencia de España ante las instituciones europeas, representar los intereses nacionales en las mismas y ejecutar las decisiones de política europea que emanen del Gobierno.<sup>96</sup> Ambos organismos cuentan con cientos de funcionarios altamente preparados que proceden de los distintos ministerios. No obstante, cabe matizar que, aunque la Secretaría de Estado es responsable de la coordinación de la posición nacional, el proceso de formación de la misma es más resultado de un diálogo que de una simple instrucción, ya que los diplomáticos acreditados en Bruselas tienen un mejor conocimiento e información de lo que ocurre sobre el terreno. En definitiva, los miembros de la REPER contribuyen de manera significativa a la elaboración y fijación de posiciones por parte de España.<sup>97</sup>

Sin embargo, la naturaleza descentralizada de la Administración hace que otros departamentos gubernamentales, como los Ministerios de Interior, Economía o Hacienda, tengan capacidad de influencia en la agenda europea. Junto a esto, la estructura federal del territorio español ha reforzado la participación por parte de las CCAA en los asuntos europeos. No obstante, la fragmentación administrativa y territorial está caracterizada por una débil coordinación horizontal. El hecho de que el COREPER tenga una visión transversal de los distintos expedientes permite amortiguar los problemas de coordinación interdepartamental. En este sentido, cuando las propuestas se elevan desde el grupo de trabajo al COREPER es posible

---

94 Durante la pandemia, el Consejo adoptó decisiones mediante procedimiento escrito, ya que este mecanismo permite llegar a acuerdos fuera de las reuniones formales y sin discusión. El procedimiento escrito debe ponerse en marcha por unanimidad; sin embargo, durante la pandemia se modificó el reglamento del Consejo para que el procedimiento escrito pudiera activarse por mayoría cualificada en aquellas áreas sujetas a esta modalidad de voto.

95 Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, *Boletín Oficial del Estado*, nº 88, de 13 de abril de 2022, pp. 51407-51434.

96 Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, *Boletín Oficial del Estado*, nº 38, de 13 de febrero de 1986.

97 Dastis, Alfonso (1995), *La administración española ante la Unión Europea*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 90, pp. 323-349.

examinar las diferentes implicaciones para el conjunto de departamentos implicados, así como para la política europea de España en términos generales.

### El éxito de España en el proceso legislativo europeo: el peso de la REPER

En definitiva, la REPER ocupa un lugar central en la coordinación española de la política europea, así como en la conexión nacional-europea. En este contexto, es oportuno analizar cuál es el éxito de España en el proceso legislativo europeo y qué papel ocupa la REPER en el mismo.

España es el cuarto Estado miembro con mayor número de votos en el Consejo de la Unión. De acuerdo con el Índice Banzhaf<sup>98</sup>, España es también el cuarto Estado miembro con mayor éxito en el proceso legislativo europeo. Merece la pena apuntar que, no sólo es que los resultados de las decisiones europeas suelen ser cercanos a las posiciones españolas, sino que, con menos votos que otros Estados miembros en el Consejo, como Italia o Francia, España consigue un mayor éxito en el alineamiento de sus preferencias y las decisiones finales.<sup>99</sup>

Esto lleva a pensar que la capacidad de influencia de los Estados miembros va más allá de las reglas formales o capacidades institucionales. Es más, hay investigaciones que demuestran que no hay relación directa entre el poder formal de un Estado miembro y su éxito legislativo. Por lo tanto, de esto se deduce que es la capacidad o poder informal de un Estado miembro lo que en último término determina su eficacia en el proceso de toma de decisiones europeo. En este sentido, Arregui<sup>100</sup> menciona otros factores que contribuyen al poder de influencia de los Estados miembros. En concreto, destaca el poder estructural, que tiene que ver, por ejemplo, con la capacidad económica de los Estados, el tamaño de la población o la capacidad administrativa. Junto a esto están las capacidades individuales, entre las que se encuentran las habilidades, conocimiento y características propias de los actores que participan en el proceso negociador. Aquí también se incluye el tamaño, composición y estructura de la representación permanente ante la Unión.

España cuenta con numerosos factores estructurales que justificarían el éxito mencionado en el proceso legislativo, como el tamaño de su población y economía, el importante peso de determinados sectores estratégicos, así como su europeísmo y actitud favorable hacia la integración, que permitiría un mejor alineamiento con las instituciones europeas como la Comisión y el Parlamento Europeo.

---

98 Tiene en cuenta el reparto de votos y las coaliciones ganadoras.

99 Arregui, Javier (2008), *España en el proceso legislativo de la Unión Europea*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 141, pp. 11-39.

100 Arregui, Javier (2015), *Poder y capacidad de influencia de los Estado miembros en el Consejo de la UE*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.

No obstante, merece la pena detenerse en el caso de la Representación Permanente de España. Y es que, en comparación con el resto de Estados miembros, la REPER española es una de las misiones más grandes.<sup>101</sup> La Representación Permanente española está bien dotada de recursos humanos, con un número de negociadores que supera a la media del resto de Estados miembros. De hecho, está mejor preparada que la Administración nacional en Madrid. Además, la REPER tiene una buena coordinación con la capital para adoptar posiciones nacionales de manera rápida una vez que la Comisión Europea presenta sus propuestas legislativas. Por último, muestra una coordinación notable con los otros actores, como el Parlamento Europeo, la Comisión, el resto de los Estados miembros y los grupos de interés.

No obstante, en diferentes áreas, la misión española no está suficientemente dotada de recursos o margen de maniobra para tomar la iniciativa. Hay otros países que, pese a tener menor tamaño, gozan de mayor cantidad de recursos humanos (como la República Checa), tienen un amplio número de negociadores en sectores clave (como los Países Bajos, Finlandia y Suecia) o su implicación con el Parlamento Europeo está mucho más estructurada (como los Países Bajos, la República Checa, Finlandia y Dinamarca).<sup>102</sup>

### 3.3. Conclusión: más allá de la REPER

Se puede pues concluir que la REPER tiene un papel fundamental en la elaboración de la política europea española y en el éxito de España en el proceso legislativo europeo. Hechos recientes, como la pandemia, han venido a reforzar la función del COREPER en el entramado institucional europeo y, con ello, el papel de la propia REPER.

No obstante, la política europea española no puede entenderse sin la dimensión coordinadora que también se produce en el seno de la Administración española. En este sentido, la REPER es un órgano fundamental, pero su eficacia y buen funcionamiento requiere también de un correcto engranaje con el resto de las estructuras que participan de la política europea de España: el sherpa en la oficina del presidente del Gobierno, el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y, sobre todo, la SEUE.

En las primeras décadas de la participación de España en la UE se daba una combinación de factores que dotaban de un mayor peso y autonomía a la SEUE. No obstante, determinadas carencias de la propia SEUE y la Administración española, así como la evolución del proceso de integración, parecen haber mermado algo sus capacidades (véase capítulo 2 de esta sección).

Frente a ese relativo declive del órgano de coordinación interno, la REPER siempre ha sido una institución potente que, incluso, ha ido ganando peso. De hecho, se ha visto una politización del representante permanente en detrimento del titular de la SEUE. De todos

---

101 Molina, Ignacio (2020), "Spain in the EU: Preferences, Policy Process, and Influence in Brussels", *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, pp. 683-698.

102 Perarnaud, Clément y Javier Arregui (2023), *Still a 'spectator'? Capabilities of the Spanish REPER and Spain's influence in the Council of the EU*, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 61, pp. 13-35.

modos, no hay una lógica competitiva entre la SEUE y la REPER, y la relación entre ambas estructuras es complementaria y cooperativa, con una lógica de comunicación permanente y continua. Es más, la SEUE contaría con algunos puntos fuertes en relación con el resto de estructuras que participan en la política europea, como es su conocimiento preciso de cuestiones de carácter institucional europeo, así como su cercanía a la Administración central española en comparación con la REPER.





## La elaboración y coordinación de la política europea de España

### 4 La presencia de españoles en las instituciones europeas: ¿un instrumento para la influencia?

Raquel García Llorente

La presencia de nacionales en las instituciones europeas puede ser una herramienta clave en las estrategias de influencia de los Estados miembros en la agenda y el proceso de toma de decisiones europeo. En esta sección se pretende analizar hasta qué punto los nacionales españoles en las instituciones europeas –sobre todo en la Comisión y el Parlamento Europeo– son un instrumento eficaz para la política europea de España.

#### 4.1. *¿Importa el país de origen? El efecto de la identidad nacional en el comportamiento de los funcionarios de las instituciones europeas*

El artículo 17.3 del Tratado de la Unión Europea establece que “los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo”. En esta línea, el artículo 11 del Estatuto de los funcionarios de las instituciones europeas señala que “el funcionario deberá desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de las Comunidades,<sup>103</sup> sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona ajena a su institución”.

En definitiva, de la normativa que regula la conducta de trabajo en las instituciones europeas se desprende que los funcionarios son independientes en el ejercicio de sus funciones. Esto, sin embargo, no ha impedido que el papel de la nacionalidad y su influencia en el comportamiento de los trabajadores europeos haya sido un elemento de estudio que ha atraído gran interés en la literatura académica que analiza la integración europea.

En este sentido, diferentes autores han venido apuntando que el país de origen sigue siendo un aspecto fundamental a la hora de determinar el comportamiento del personal de la Comisión. Y es que, si bien la estructura organizacional de la Comisión está diseñada según diferentes funciones y objetivos, las redes informales que se desarrollan para el intercambio de información, al margen de las divisiones burocráticas oficiales, desempeñan un papel sustancial. Por ello, se deduce que el elemento de la nacionalidad tiene un cometido importante a la hora de crearse dichas redes de informales de intercambio. De hecho, en torno al 57% de los funcionarios de la Comisión afirman que la nacionalidad importa en la conformación de redes, pues los contactos con los compatriotas son más espontáneos y fluidos.<sup>104</sup>

---

103 Se refiere a las Comunidades Europeas, pues el Estatuto es de 1962.

104 Suvarierol, Semin (2009), “Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission”, *Towards A New Executive Order In Europe?*, Routledge.

Sin embargo, algunos estudios apuntan en la dirección contraria y señalan que, de media, sólo el 17% de los miembros de los contactos hechos por los funcionarios son de la misma nacionalidad. La explicación es que las redes se establecen en función de los portfolios y que, por lo tanto, es el organigrama de la Comisión el que determina el comportamiento de sus funcionarios. En cualquier caso, el tamaño del país de origen importa: proceder de un Estado miembro mayor aumenta, por defecto, las posibilidades de contactos con personas de la misma nacionalidad ya que habrá más funcionarios del mismo país de origen en la Comisión.

No obstante, dicha lógica de independencia se debilita en el nivel más alto de la Comisión: el Colegio de Comisarios. Cada vez más, los Estados miembros delegan en políticos de alto nivel para ser comisarios. Es más, el 67% de los comisarios elegidos por los Estados miembros entre 1958 y 2006 procedieron del partido en el Gobierno. Estos datos apuntarían a que los Gobiernos eligen a actores confiables para que tengan en cuenta los intereses nacionales. De la misma manera, los comisarios tienden a pensar en sus carreras tras el paso por la Comisión: así, un 43% de ellos vuelve a la política nacional. Algunos ejemplos recientes de vuelta a la política nacional tras el paso por el Colegio son el de Mariya Gabriel, comisaria de Bulgaria, y Frans Timmermans, de los Países Bajos. De hecho, Gehring y Schneider<sup>105</sup> concluyen que la nacionalidad de los comisarios influye en las decisiones presupuestarias: la cartera de Agricultura se traduce en un aumento del 1% del presupuesto para el país de origen del comisario. Por lo tanto, puede deducirse que, según aumenta el peso político en la estructura de la Comisión, el factor nacional gana mayor peso.

En esta línea, cabe preguntarse cómo afecta el dilema ideología/nacionalidad a los eurodiputados, cuya naturaleza está más politizada que la de los funcionarios de la Comisión. Esto, sobre todo, teniendo en cuenta que en el juego político europeo sigue teniendo un importante papel el prisma nacional: en las elecciones al Parlamento Europeo, los europeos de cada Estado miembro votan a partidos y candidatos en clave nacional.

Sin embargo, un estudio de Noury<sup>106</sup> apunta a que las dimensiones que explican el comportamiento de los eurodiputados en más del 90% de los casos son la pertenencia al partido político y la división tradicional izquierda-derecha. Al desaparecer la variable ideológica es cuando la nacionalidad puede influir en la toma de decisiones de los miembros del Parlamento Europeo. Otras dimensiones que afectarían al voto de los eurodiputados es el espectro euroescéptico y la división cultural norte-sur, relacionadas en cierta medida con la nacionalidad. Sin embargo, estas dimensiones son menos explicativas y más inestables que las dos primeras. Es más, el autor apunta a que cada vez hay más cohesión en los partidos y más polarización, es decir, mayor politización, lo que se traduce en mayor peso de la variable ideológica.

---

105 Gehring, Kai y Stephan A. Schneider (2018), *Towards the Greater Good? EU Commissioners' Nationality and Budget Allocation in the European Union*, *American Economic Journal: Economic Policy*, pp. 214-239.

106 Noury, Abdul G. (2002), *Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians*, *European Union Politics*, Volumen 3 (1), pp. 33-58.

Cecing y Sabani<sup>107</sup> van más allá y analizan el comportamiento de los eurodiputados en la votación de las medidas adoptadas durante la Gran Recesión.<sup>108</sup> Estos son dossieres sensibles ya que afectan a elementos de la soberanía nacional como la fiscalidad, especialmente en un contexto de grave crisis y en el que resurgieron los sentimientos nacionalistas. El resultado del estudio reiteró la predominancia del factor ideológico; pero, también demostró que los factores nacionales tenían un peso: el deterioro en el crecimiento del PIB o el aumento del desempleo de un Estado miembro tenía un efecto negativo en la probabilidad de que los eurodiputados de dicho país votaran a favor de nuevas estructuras europeas de gobernanza económica –en ese momento centradas en medidas de ajuste fiscal, que tendrían efecto en las economías de sus respectivos países de origen–.

En definitiva, en el caso del comportamiento de los miembros del Parlamento Europeo puede observarse una tendencia similar a la de los funcionarios de la Comisión: a medida que aumenta la sensibilidad política del asunto, la nacionalidad cobra fuerza en detrimento de otros factores.

#### *4.2. Los nacionales en las instituciones europeas como estrategia de país*

Los Estados miembros utilizan diferentes formas de influencia en aquellas instituciones europeas en las que no tienen competencias de toma de decisiones formales, como son la Comisión Europea o el Parlamento Europeo.<sup>109</sup> Sin embargo, no todos los Estados miembros hacen el mismo uso del lobby: España, Francia, Finlandia, Italia, Suecia y Luxemburgo están entre los países que más contactan con las instituciones europeas. Entre los que menos: Rumanía, Bulgaria, Hungría, Polonia y Grecia. La eficacia de las respectivas administraciones, el tamaño del Estado miembro o el tiempo que el país lleva formando parte de la UE son algunos elementos que determinan la frecuencia con la que un Estado miembro interactúa con las instituciones europeas.

En este sentido, la presencia de nacionales en las instituciones europeas también afecta a la asiduidad con la que un Estado miembro interactúa con ellas. Según aumenta el número de escaños que un Estado miembro tiene en el Parlamento Europeo, se reducen los costes transaccionales de ejercer influencia en la Eurocámara. Por lo tanto, un mayor número de escaños se traduce en un aumento en la frecuencia de contactos con el Parlamento Europeo. Por el contrario, un alto número de nacionales en una dirección general de la Comisión no se traduce del mismo modo en una mayor frecuencia de lobby, pues los funcionarios de la Comisión se adhieren al principio de neutralidad. No obstante, el número de nacionales trabajando en las direcciones generales de la Comisión importa, pues ayuda en la obtención de información.

---

107 Cecing, Elisa y Laura Sabani (2017), *Voting Behaviour in the European Parliament and Economic Governance Reform: Does Nationality Matter?*, *Open Economies Review*, Springer, Volumen 28(5), pp. 967-987.

108 *Six-Pack, Two-Pack* y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

109 Panke, Diana (2012), *Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, Volumen 50, nº 1, pp. 129-150.

En definitiva, se puede afirmar que la presencia de nacionales en las instituciones europeas forma parte de las estrategias de influencia de los Estados miembros en las instituciones europeas.

En España, existen distintas estructuras encargadas de apoyar y reforzar la red de españoles en instituciones europeas. Destaca la Unidad de presencia de españoles (UDA), creada en 2004 y situada en la REPER, encargada de recopilar datos sobre esta cuestión. Junto a ésta, existen otras independientes de la Administración central como la Red de Orientadores de la Oficina Europea de Selección de Personal o la Asociación de Españoles en Instituciones Europeas.<sup>110</sup> En este sentido, la UDA<sup>111</sup> reconoce que “las actuaciones encaminadas a reforzar, promover y apoyar la presencia de los empleados públicos españoles son fundamentales, por tanto, para afianzar y mejorar la posición de España”.

Esto no es, sin embargo, una característica única de España. Los otros tres grandes Estados miembros –Francia, Alemania e Italia– disponen de unidades de apoyo específicas en sus respectivas administraciones.<sup>112</sup> Junto a ello, utilizan diferentes prácticas con el fin de potenciar la presencia de sus respectivos nacionales. Por ejemplo, destaca el apoyo de Alemania desde la Administración central con una conferencia anual en Berlín en la que participan los funcionarios nacionales en las instituciones para presentarles prioridades e interlocutores. En el caso de Francia es interesante el uso de expertos nacionales destacados<sup>113</sup> para aumentar su presencia e influencia en ámbitos de interés. En Italia es destacable la capacidad de sus nacionales para desarrollar sus redes personales de apoyo y contacto en las instituciones. En cuanto a áreas temáticas, dentro de la Comisión, Francia destaca por haber copado los puestos relevantes en distintos niveles en cuestiones de defensa y haber logrado un alto nivel de coordinación; los Países Bajos es ejemplo de eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas monetarios e Italia en asuntos fiscales y bancarios. En conclusión, no se trata sólo del número de nacionales en las instituciones, sino de generar las condiciones que permitan que esto se traduzca en una mayor influencia en la toma de decisiones y en el diseño de la agenda.

### *4.3. Análisis de situación: la presencia de españoles en instituciones europeas*

De acuerdo con datos oficiales,<sup>114</sup> en el conjunto de las instituciones europeas hay 76.385 efectivos, con un aumento de 1.310 respecto a julio de 2022. De estos, los efectivos españoles ascienden a 6.879, 148 más que en julio de 2022. En definitiva, esto supone el

---

110 García, Iratxe (2023), “Una visión desde el Parlamento Europeo. Conversación con Iratxe García y Esteban González Pons”, *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 71-79.

111 Unidad de presencia de españoles en las Instituciones de la UE (2023), *Presencia Española en las Instituciones UE*, Datos - nº6, febrero 2023, Gobierno de España.

112 Rupérez, Pablo (2023), “Presencia, papeles, procesos y pasta: cuatro claves para aumentar la influencia de España en Bruselas”, *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 55-68.

113 Empleados públicos de los Estados miembros que trabajan de manera temporal en las instituciones y agencias europeas.

114 Unidad de presencia de españoles en las Instituciones de la UE (2023), *Presencia Española en las Instituciones UE*, Datos - nº6, febrero 2023, Gobierno de España.

9% del total de efectivos en las instituciones. Este dato se sitúa por encima del índice guía<sup>115</sup> del 8,9% que la Comisión ha establecido para España, es decir, se supera el porcentaje de presencia española recomendado. No obstante, se matiza que, si del cómputo se sacan las agencias, la ratio de presencia desciende al 8,3%.

Del conjunto de instituciones europeas, sin contar las agencias, las que cuentan con más efectivos españoles son la Comisión (2.642), el Parlamento Europeo (815), el Banco Central Europeo (415) y el Banco Europeo de Inversiones (392). En términos de efectivos totales, éstas son también las cuatro instituciones con más empleados. Por otro lado, las que cuentan con menos presencia española son el Comité de las Regiones (37), el Servicio Europeo de Protección de Datos (13) y el Defensor del Pueblo (3). De nuevo, éstas son las instituciones con menos efectivos en términos totales. En este sentido, en términos proporcionales, las instituciones con más españoles son el Servicio Europeo de Protección de Datos (9,42% de españoles del total), el Banco Central Europeo (9,11%) y el Banco Europeo de Inversiones (8,51%). A la cola estaría el Defensor del Pueblo (4,16%) y el Tribunal de Justicia de la UE (5,51%).

En términos desagregados, del total de efectivos españoles, el porcentaje de agentes contractuales<sup>116</sup> es del 28,9%, frente al 65,7% de empleados fijos. En el total de efectivos, el 78% son fijos y el 22% contractuales. En cuanto a expertos nacionales, hay 182, lo que supone un 7,9% del total. La institución con más expertos nacionales es la Comisión (74), seguida del Servicio Exterior (27) y las Agencias (78).

### Comisión Europea

Como apunta el informe de la UDA, la Comisión tiene 30.000 efectivos, lo que supone el 41,3% del empleo en las instituciones europeas. Por lo tanto, analizar la presencia de españoles en esta institución es fundamental.

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión<sup>117</sup>, la presencia de españoles en la Comisión se sitúa en el 8,6%, es decir, no llega al índice guía establecido del 8,9%. En comparación con otros Estados miembros<sup>118</sup>, sólo Bélgica e Italia tienen mayor presencia que lo recomendado por el índice guía: Bélgica tiene una presencia de 14,6% –el porcentaje más alto de todos los Estados miembros– frente a un índice guía de 3,1%, e Italia de 14,5% –el segundo más alto– frente a un índice del 11,2%. Sin duda, el caso de Bélgica se explica por el efecto sede. Por el contrario, Alemania destaca por la escasa presencia de nacionales (6,7%), siendo el país con índice guía más elevado (13,8%). Entre las causas se encontrarían la falta de atractivo de los empleos europeos para sus nacionales y la jubilación de las primeras generaciones de funcionarios europeos.

---

115 Establece el porcentaje de presencia de empleados procedentes de cada Estado miembro para garantizar un equilibrio geográfico.

116 Puestos de trabajo de duración determinada asociados a tareas administrativas.

117 Comisión Europea (2023), *Statistical Bulletin*, julio 2023.

118 La UDA establece comparaciones con Italia, Alemania, Francia y los Países Bajos (por razón de su peso en la UE), Bélgica (por ser sede de las instituciones) y Polonia (por similitud en población).

Entre los puntos fuertes de la presencia de españoles en la Comisión merece la pena mencionar el alto número de españoles en el nivel de administradores, el más alto de los funcionarios, encargado de la elaboración y decisión en políticas públicas. En concreto, el índice es del 8,3%. Sin embargo, se queda lejos de otros países, como Italia (12%) y Francia (10,3%). En cuanto a presencia en puestos directivos –es decir, en los niveles más alto dentro de los administradores–, un 7,8% del total son españoles. Estaría dentro de los niveles establecidos como equilibrados por la Comisión<sup>119</sup>, pero, hay mucho margen de mejora. Por otro lado, sí hay una alta presencia de españoles en los niveles de ingreso, lo que aporta un escenario favorable para el reemplazo de altos niveles a futuro. Esto contrasta con Alemania, Francia y los Países Bajos, que cuentan con pocos efectivos en los grados de entrada.

En concreto, España cuenta con tres directores generales y seis directores generales adjuntos. Hay bajos niveles del índice guía en el cuerpo de administradores en las direcciones generales de Asuntos Económicos y Financieros (5,4%), Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (6,5%) y Migración y Asuntos de Interior (6,8%). No obstante, hay una amplia variedad de direcciones generales importantes por su carácter estratégico y por interés nacional en las que España cuenta con buenos niveles del índice guía, como: Agricultura y Desarrollo Rural (10,5%), Industria y Espacio de la Defensa (10,7%), Medioambiente (10,6%), Asuntos Marítimos y Pesca (12,4%), Salud y Seguridad Alimentaria (11,2%) y Comercio (10,5).

Además, hay un alto porcentaje de expertos nacionales españoles en comparación con otras nacionalidades en importantes direcciones generales y servicios de la Comisión, que también reflejan las prioridades españolas en la agenda europea: Asuntos Marítimos y Pesca, Agricultura y Desarrollo Rural, Asuntos Económicos y Financieros y la Secretaría General y la task force Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, es llamativa la ausencia de expertos nacionales españoles en direcciones generales como Migración y Asuntos de Interior, Clima o Política Europea de Vecindad y Ampliación.

Por último, cabe mencionar que en el actual Colegio de Comisarios (2019-2024), España cuenta con un puesto importante: el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión, lo que supone además la posibilidad de que haya más españoles en los gabinetes de los comisarios. Desde que España entró a formar parte de la UE, ha obtenido una vicepresidencia en todos los Colegios de Comisarios –salvo en el primer mandato de José Manuel Durão Barroso y en la Comisión de Jean-Claude Juncker–. En 1999, el español Manuel Marín, entonces vicepresidente de la Comisión, ejerció como presidente en funciones la Comisión durante unos meses tras la dimisión de Jacques Santer. Parlamento Europeo

Con la entrada de España en la UE en 1986, España consiguió 60 eurodiputados, primero nombrados de entre sus diputados nacionales y ya, en 1987, elegidos en las elecciones europeas. Fue en 1999 cuando España pasó a elegir 64 eurodiputados. Sin embargo, en las negociaciones del Tratado de Niza, el entonces presidente Aznar prefirió sacrificar escaños

---

<sup>119</sup> Debe estar por encima del 80% del índice guía, es decir, 7,2%.

en la Eurocámara en favor de mayor influencia en el Consejo de la UE. Desde entonces, España contó con 54 eurodiputados, una cifra inferior a la que le correspondería. Con la consumación del *Brexit*, la representación española ascendió hasta los 59, corrigiendo esta infrarrepresentación. Recientemente, se ha aprobado que, de cara a las elecciones de 2024, el Parlamento Europeo pase de 705 escaños a 720, de los que España obtendrá dos eurodiputados más, es decir, en el próximo ciclo institucional tendrá 61 escaños.

En cualquier caso, España permanece como el cuarto Estado miembro con mayor número de escaños en la Eurocámara, por detrás de Alemania (96, que es el máximo acordado en los Tratados), Francia (va a pasar de 79 a 81) e Italia (76). Por detrás de España está Polonia, con 52 diputados (53 a partir de 2024).

Hasta la fecha, España ha ocupado la presidencia de la Eurocámara tres veces: entre 1989 y 1992 con el socialista Enrique Bajón; entre 1997 y 1999 con el popular José María Gil Robles; y entre 2004 y 2007 con Josep Borrell, de nuevo del partido socialista. Sólo los alemanes superan esta ratio, con cinco presidencias. En término de vicepresidencias, hasta el ciclo institucional que comenzó en 2019, España iba a la cabeza con 28 vicepresidencias, seguido de los alemanes con 27. No obstante, ningún español fue elegido vicepresidente para el actual ciclo institucional (2019-2024), mientras que hay tres alemanes en este cargo.<sup>120</sup> En cualquier caso, sí ha habido presencia de españoles en el gabinete del presidente David Sassoli y de su sucesora Roberta Metsola, cuya directora de gabinete es una española.

Por otro lado, la ratio de presidencias españolas de órganos de menor nivel –comisiones, subcomisiones, delegaciones– es relativamente baja. España cuenta con una gran representación en comités como el de Derechos Humanos o el de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género, donde alcanza e incluso supera a Alemania. No obstante, en términos comparativos, tiene una baja representación en otros de creciente importancia estratégica, como aquellos que lidian con cuestiones presupuestarias, energía o transporte.<sup>121</sup> Junto a esto, España cuenta con presencia en la Secretaría General del Parlamento Europeo, que se encarga de garantizar el correcto funcionamiento de la institución, en concreto, con el liderazgo de dos direcciones generales: una de ellas es la Dirección General de Comunicación, que ha sido fundamental para hacer frente a polémicas que han afectado al Parlamento Europeo, como el escándalo de corrupción llamado Catargate.

Por último, en cuanto a la presencia dentro de los grupos políticos, hasta el actual ciclo institucional europeo, sólo el socialista Enrique Barón había liderado a su grupo político en la Eurocámara. En el periodo iniciado en 2019, es posible encontrar a españoles en cargos de responsabilidad en los diferentes grupos políticos en el Parlamento Europeo: Iratxe García preside la Alianza de Socialistas y Demócratas; primero Esteban González Pons y después Dolors Montserrat han sido vicepresidentes del Grupo del Partido Popular Europeo; Sira Rego es vicepresidenta del Grupo de la Izquierda y Ernest Urtasun de los Verdes/Alianza Libre Europea.

---

120 Parlamento Europeo (2019), *The new European Parliament Vice-Presidents*, 3/VI/2019, notas de prensa.

121 Toygür, Ilke y Carlos Carnicero Urabayen (2029), *El peso de España en el Parlamento Europeo: panorama histórico y predicciones para el nuevo ciclo político*, Real Instituto Elcano, ARI 45/2019; García, Raquel et al. (2023), "Sector privado e influencia de España en Europa", *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 101-109.

### 4.4. Conclusión: de la presencia a la influencia

A la luz de los datos anteriormente expuestos, la presencia española en las instituciones europeas es notable. Existen desafíos, como la jubilación de la “generación del 86”, pero también motivos para el optimismo, como el atractivo que tiene para los jóvenes españoles trabajar en las instituciones europeas y que se refleja en las tasas de aprobados en los niveles que corresponden a los directivos del futuro.

No obstante, es fundamental tener en cuenta que presencia no es sinónimo de influencia.<sup>122</sup> Garantizar que la presencia se traduce en mayor capacidad para moldear la agenda europea requiere de una estrategia mucho más amplia.

Primero, es necesario tener una hoja de ruta consensuada que permita identificar qué áreas son prioritarias y, por lo tanto, en cuáles debe maximizarse la presencia de españoles. En segundo lugar, los tiempos son importantes: el inicio de un nuevo ciclo institucional es el momento oportuno para situar a españoles en puestos clave, desde la elección de un nuevo Parlamento Europeo, pero también la conformación del Colegio de Comisarios, pasando igualmente por la renovación de la cúpula administrativa de la Comisión.

Sin embargo, asegurar que esta presencia se traduce en resultados y que es sostenida a lo largo del ciclo institucional requiere de procesos y procedimientos, que parten de la Administración central y llegan a las instituciones europeas.

En definitiva, traducir la presencia de nacionales en una estrategia de influencia es una tarea de fondo que, sin duda, requiere de experiencia. Más de 35 años de pertenencia al proyecto europeo dan a España de un amplio entendimiento de la maquinaria europea con el que poder maximizar diferentes instrumentos para la influencia, como la presencia de nacionales en las instituciones. El momento actual, a las puertas de un nuevo ciclo institucional y en un contexto definitorio para el futuro de la Unión, es idóneo para saber aprovechar este conocimiento acumulado.

---

<sup>122</sup> Simón, Luis *et al.* (2023), “Hacia un ecosistema de influencia español en Europa”, *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 33-44.



## La elaboración y coordinación de la política europea de España

### 5 El papel de las Cortes Generales en la política europea Ignacio Molina

Esta sección analiza el papel que desempeñan en la política europea de España el Congreso de los Diputados y el Senado; aunque también se hacen unas referencias a las asambleas legislativas de las CCAA. Lo cierto es que ese conjunto de actores parlamentarios destaca en el panorama comparado de los demás Estados miembros por una implicación de perfil bajo, sin que el refuerzo de los parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa ni las transformaciones del sistema político español de los últimos años (con la aparición de nuevos partidos que han debilitado a la mayoría gubernamental) hayan alterado significativamente esa pauta.

#### 5.1. Integración europea y parlamentos nacionales

La elaboración de la política europea en todos los Estados miembros está claramente dominada por sus poderes ejecutivos y, tradicionalmente, la participación de los Parlamentos nacionales ha estado confinada al control a posteriori de la dirección gubernamental. No obstante, en algunos sistemas políticos ese papel de vigilancia por parte de sus Parlamentos ha ido extendiéndose hasta convertirse en auténticos copartícipes que acompañan a los Gobiernos en la definición de la posición nacional. La diversa intensidad con la que los distintos Parlamentos nacionales intervienen en el proceso de fijación de la posición nacional depende de dos factores: en primer lugar, la capacidad efectiva de influencia que tiene el poder Legislativo con respecto al Ejecutivo en cada país (que viene determinada por las características políticas generales de la forma de gobierno y por los recursos administrativos disponibles). En segundo, la controversia que suscite la progresiva europeización de los diversos ámbitos competenciales en los partidos políticos del respectivo Estado miembro y que incentivan o no la actividad parlamentaria en un proceso normativo concreto.<sup>123</sup>

Además, a partir del Tratado de Lisboa (que incluyó un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), los Parlamentos nacionales tienen la potencialidad de convertirse incluso en actores institucionales en el nivel propiamente europeo. Y es que el TUE (en sus artículos 5.3 y 12.b) señala que todas las propuestas e iniciativas legislativas presentadas por la Comisión serán examinadas con carácter previo por los Parlamentos nacionales para que efectivamente se respete el principio de subsidiariedad en la labor normativa que realice la UE. Éstos disponen de un plazo de ocho semanas para cuestionar que siga adelante un proceso legislativo europeo si consideran que no se respeta la subsidiariedad; esto es, si creen que la intervención europea no está motivada por un valor añadido que no podría alcanzarse por las legislaciones de cada uno de los Estados

---

123 Hefftl, Claudia *et al*, eds. (2015), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan.

miembros o que la iniciativa de la Comisión resulta desproporcionada para el fin perseguido. Se trata de un sistema de “alerta temprana” ex ante que requiere la concertación de varias cámaras para que se active (es más correcto hablar de cámaras que de Parlamentos nacionales porque, con objeto de acomodar posibles discrepancias de criterio en sistemas bicamerales, cada Estado miembro dispone de dos votos). Se requiere entonces un tercio de los cincuenta y cuatro votos totales —que en los temas de libertad, seguridad y justicia se reduce a un cuarto— para obligar a la Comisión a volver a estudiar el proyecto (la llamada “tarjeta amarilla”) y si los votos que cuestionan la subsidiariedad llegan a la mayoría simple, entonces se facilita que el Consejo pueda parar esa iniciativa legislativa de la Comisión que ha sido cuestionada (la “tarjeta naranja”). En los primeros años de despliegue del sistema de alerta temprana no se han producido “tarjetas naranjas” pero sí algunas “amarillas”.

En 2016, y como parte del nuevo régimen ofrecido al Reino Unido para intentar evitar su salida de la UE, se acordó introducir una variante agravada de la alerta temprana que rápidamente recibió el nombre de “tarjeta roja”. De acuerdo con la Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de 19 de febrero, su entrada en vigor se condicionó a un criterio estrictamente político: el respaldo en referéndum de los ciudadanos británicos a la opción de la permanecer en la UE. El nuevo sistema suponía que, si el 55% de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales consideraba que se incumplía la subsidiariedad, en un plazo ampliado de 12 semanas, entonces el Consejo se comprometía a paralizar la propuesta salvo que la Comisión la reformulase teniendo en cuenta los dictámenes negativos. Aunque un sistema así introduce elementos inquietantes en el proceso decisorio europeo (pues se auspicia el uso de vetos nacionales y se daña el equilibrio interinstitucional, en perjuicio de la Comisión y del Parlamento Europeo), lo cierto es que quedó invalidado tras el resultado del *Brexit* y no se ha vuelto a plantear con seriedad por ningún Estado miembro ante la posible reforma institucional que se anuncia a finales de 2023 para acomodar la futura ampliación.

En todo caso, parece haberse asentado la idea política (acogida de modo activo por los partidos más euroescépticos) de que los parlamentos nacionales son los principales responsables de retener la soberanía nacional en ámbitos competenciales poco o aún nada regulados por la Unión. Y forma parte de una tendencia, que se acentuó en el seno de los Estados “acreedores” durante la crisis del euro, que lleva a reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos; tanto a nivel estrictamente nacional (vigilando más, antes y después, la actuación del Gobierno respectivo en el Consejo) como europeo (a través de diversos mecanismos de cooperación interparlamentaria, sobre todo en el ámbito fiscal y de las reformas estructurales).

### *5.2. Integración europea y Parlamento español*

En el caso de España, el artículo 93 de la Constitución menciona las Cortes Generales, pero ni el Congreso de los Diputados ni el Senado han tenido gran protagonismo en lo referente a las relaciones con la UE. Por supuesto, a lo largo de los más de 35 años de pertenencia, las Cortes han traspuesto infinidad de directivas europeas en leyes internas y han celebrado abundantes debates sobre el estado de la integración —sobre todo, después de

las reuniones del Consejo Europeo–, pero sin constituir una pieza realmente imprescindible en la formulación de la posición española. Las razones de este bajo perfil parlamentario en las cuestiones europeas responden a los dos factores antes mencionados: por un lado, la propia debilidad de las Cortes Generales frente al Gobierno como consecuencia de las características generales del sistema político español (parlamentarismo hiperracionalizado y gran capacidad del Gobierno para controlar la agenda legislativa, sistema electoral de sesgo mayoritario que promueve partidos disciplinados y jerarquizados, tendencia entre 1986 y 2015 al bipartidismo con la consiguiente ausencia de coaliciones, etc.) y por el hecho de que la pertenencia a la UE ha reforzado aún más la pauta de desparlamentarización de la política española. Por otro lado, también influye en esa escasa implicación del Congreso y el Senado el relativo consenso existente entre los partidos españoles en torno a la UE, lo que supone que este ámbito sea poco interesante para el debate parlamentario por su escasa visibilidad para el gran público.

En todo caso, desde 1986 trabaja en el seno de las Cortes una Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea que ha ido ganando algunas funciones a lo largo de estos años y cuya regulación principal se contiene en las Leyes 8/1994, 24/2009 y 38/2010. Estas dos normas han reforzado algo el papel de la Comisión Mixta en lo relativo a las labores de control gubernamental ex ante y ex post a la toma de decisiones en el Consejo y, sobre todo, han adaptado la Comisión Mixta a ese creciente papel que el Tratado de Lisboa otorga a los Parlamentos nacionales con el Protocolo de subsidiariedad. Además, las Cortes establecieron también en 2010 una pequeña oficina de representación en Bruselas/Estrasburgo (con una única Letrada de las Cortes al frente) para facilitar tanto la interlocución general con el Parlamento Europeo como la específica con los demás Parlamentos nacionales en posibles procedimientos de “alerta temprana” y otras prácticas interparlamentarias.

La Comisión Mixta ejerce pues desde 2010 las nuevas funciones de control de subsidiariedad. De acuerdo con el sistema establecido, el Parlamento español recibe de la Comisión Europea todas las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento. Una vez recibida en Madrid la iniciativa legislativa de la UE, se envía a las asambleas legislativas de las CCAA, que, en su caso, podrían elaborar también un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad remitiéndolo a las Cortes para su consideración (no obstante, es la Comisión Mixta la que ostenta el ejercicio de los dos votos que corresponden a España sin que exista votación separada en Congreso y Senado o entre el nivel parlamentario estatal y autonómico). El Gobierno español, por su parte, remite a las Cámaras “un sucinto informe” sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas que tengan repercusión en España. Si se considera que existe vulneración del principio de subsidiariedad, se redacta un dictamen motivado que se envía a la Comisión y también a los presidentes del Consejo y del Parlamento Europeo. Además, se puede solicitar al Gobierno que interponga un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la UE por infracción de dicho principio en el plazo máximo de seis semanas desde la publicación oficial de un acto legislativo europeo que, a su vez, el Gobierno puede descartar de forma motivada.

Además, la Ley 38/2010 define la obligación del ministro de Asuntos Exteriores o del secretario de Estado para la UE de comparecer ante la Comisión Mixta al final de cada semestre para explicar los principales avances de la Presidencia. La Comisión Mixta también puede organizar debates sobre una propuesta específica de legislación de la UE y solicitar al presidente de una o ambas Cámaras que debata la propuesta en el Pleno de la Cámara respectiva, con la participación del Gobierno en ambos casos. Estas audiencias con miembros del Gobierno y otras autoridades han pasado a ser las más significativas tras la reforma. En teoría los miembros de la Comisión Mixta y de las demás comisiones parlamentarias permanentes tienen la posibilidad de hacer públicas sus deliberaciones e influir en la posición del Gobierno, así como la oportunidad de comprobar la actuación de éste tras las negociaciones pero, en la práctica, esto no ha alterado la libertad de la que goza el Gobierno español para dirigir la política europea.

Políticamente, lo que resulta más relevante son los debates plenarios con el presidente del Gobierno tras las reuniones del Consejo Europeo, que responden a una práctica institucionalizada hace ya 30 años. Se trata de una actuación parlamentaria de escrutinio ex post de la postura española en las reuniones del Consejo Europeo, normalmente usados para lucimiento del presidente del Gobierno y que a veces se han celebrado con mucho retraso. En algunos casos ha habido intentos de control ex ante a los Consejos Europeos, pero no se han llegado a institucionalizar, en parte por la proliferación de reuniones del propio Consejo Europeo.

El repertorio de instrumentos que tienen en teoría las Cortes para la supervisión del Gobierno y la recopilación de información en relación con asuntos de la UE es más amplio y va desde la autorización formal para ratificar los tratados internacionales vinculados a asuntos europeos hasta preguntas orales y escritas al Gobierno, elaboración de informes, comparecencias formales y la creación de comisiones especializadas. En lo que respecta a las ratificaciones de las reformas del Derecho originario, o de otros tratados vinculados a la política comercial de la UE, las Cortes Generales nunca han sido un problema para la política europea de España. Y, por lo que hace a los instrumentos ordinarios de control, todos se han aplicado durante las últimas décadas, pero no son vinculantes ni sistemáticos: se interroga al Gobierno ocasionalmente, se adoptan informes y se aprueban mociones sobre expedientes políticamente relevantes, pero son resoluciones con poco contenido crítico ni alternativo al del poder Ejecutivo, que se suele adoptar por el consentimiento “silencioso” de los asistentes tras una breve presentación del ponente, sin debate ni votación.<sup>124</sup>

Las subcomisiones o ponencias creadas para tareas específicas (como el estudio del *Brexit*) se disuelven al concluir los asuntos que les han sido encomendados y, en cualquier caso, al final de la legislatura. Las audiencias de esas subcomisiones ad hoc suelen perseguir la recopilación de información más que el control del Gobierno, y las comparecencias de miembros del Ejecutivo no son tan habituales. En cuanto a las preguntas y mociones no legislativas dirigidas al Gobierno sobre sus acciones en el Consejo de la UE sí que han aumentado algo desde 2010, pero representan una proporción muy baja de las iniciativas generales de las comisiones parlamentarias. Lo que sí ha adquirido algo más de relevancia

---

124 Piedrafita, Sonia (2012), *El impacto del Tratado de Lisboa en el control parlamentario de los asuntos de la UE en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

es la celebración de audiencias con autoridades de las instituciones europeas (incluyendo comisarios o autoridades del Banco Central Europeo).

En cuanto a la cooperación interparlamentaria con diputados de otros Estados miembros y del Parlamento Europeo, las Cortes tampoco han sido tradicionalmente muy activas, aunque hay un repunte a partir de la introducción del Semestre europeo y más implicación en los trabajos de la llamada COSAC (que es la conferencia de comisiones parlamentarias especializadas en asuntos europeos). El Parlamento español ha participado en los proyectos piloto de la COSAC sobre el control de la subsidiariedad y ha habido miembros españoles en su secretaría permanente. También ha desempeñado un papel más activo durante las Presidencias semestrales, aunque las circunstancias de la de 2023 ha impedido desempeñar la función de parlamento anfitrión que estaba prevista.

Si se analizan los recursos humanos y materiales de la Comisión Mixta, sólo se puede concluir que son muy limitados. Actualmente, dispone de tres Letrados y menos de cinco administrativos. No ha habido ningún cambio significativo en los últimos años con respecto al número de personas que trabajaban en ambas cámaras antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Las Cortes fueron, de hecho, el último parlamento nacional en abrir una oficina en Bruselas, con la excepción de Malta. Y la falta de recursos hace que, si bien se celebran con frecuencia audiencias con expertos y autoridades extranjeras, éstas se concentran en convocar a académicos españoles y, principalmente, embajadores en Madrid de Estados miembros. También se aprovechan las visitas de representantes de instituciones europeas en España, pero casi nunca es la Comisión Mixta la que toma la iniciativa de organizar desplazamientos desde expertos o autoridades que vivan fuera de España.

### 5.3. *Las (tenues) posibilidades de reforzar a las Cortes en política europea*

Pese a los tímidos avances expuestos, el español sigue siendo a día de hoy uno de los Parlamentos nacionales europeos con menor papel en la elaboración de la política europea. Desde una perspectiva comparativa, no aspira a desarrollar un papel de actor europeo o de experto, sino que más bien se conforma con una influencia informal sobre el Gobierno (o a un complemento de apoyo político en las negociaciones que éste lleva a cabo en Bruselas) sin que cuestione la estrategia gubernamental de fijación de la posición española.<sup>125</sup> Si se aplican los posibles distintos modelos de intervención parlamentaria propuestos por Claudia Heffler *et al.*, las Cortes se sitúan más bien en el paradigma de “foro de debate”, que interviene con poca intensidad, y fundamentalmente *ex post* a las decisiones en Bruselas, concentrando su actuación en el Pleno y la comisión que se dedica a los asuntos europeos (la Comisión Mixta) antes que en las comisiones sectoriales; que recibe la información del propio Gobierno nacional, se pronuncia a través de instrumentos fundamentalmente orales, celebra sesiones con casi total transparencia y cuyo destinatario principal de la actuación es la propia ciudadanía. Muy lejos del contra-modelo de “actor nacional” o “actor europeo” que interviene intensamente *ex ante*, a través de todo el sistema de comisiones parlamentarias

---

125 Kölling, Mario e Ignacio Molina (2015), “The Spanish National Parliament and the European Union: Slow Adaptation to New Responsibilities in Times of Crisis”, en *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, eds. C., Heffler *et al.* Palgrave Macmillan.

especializadas que recibe la información de fuentes alternativas, se pronuncia a través de instrumentos escritos, incluyendo mandatos vinculantes, se reúne a puerta cerrada y cuyo destinatario principal de la actuación es el Gobierno o incluso las instituciones europeas.

**Figura 10. Los distintos modelos de intervención parlamentaria en la política europea**

	Foro de debate	Control al gobierno	Actor nacional	Actor europeo
<b>Cuándo interviene en relación con la decisión en Bruselas</b>	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> pero con poca intensidad	Sobre todo <i>ex post</i>	Sobre todo <i>ex ante</i>	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> con mucha intensidad
<b>Órgano parlamentario que actúa</b>	Comisión parlamentaria UE y Pleno	Pleno	Comisión parlamentaria UE y otras comisiones	Comisión parlamentaria UE, otras comisiones y oficina en Bruselas
<b>De dónde recibe la información</b>	Del Gobierno (genérica)	Del Gobierno (detallada)	De los niveles nacional y UE	Comprehensiva (pero sobre todo de la UE)
<b>Instrumentos a través de los que actúa</b>	Orales	Sobre todo orales	Mandatos y opiniones vinculantes	Informes comprensivos, Opiniones a la Comisión y encuentros con el PE
<b>Transparencia</b>	Abierta	Abierta	Intermedia	Intermedia, sin excluir puertas cerradas
<b>Destinatario principal de la actuación del parlamento</b>	Ciudadanía	Gobierno nacional	Gobierno nacional (e indirectamente instituciones UE)	Instituciones europeas y Gobierno nacional

Fuente: elaboración propia a partir de Heffler *et al.* (2015).

Aunque ningún parlamento nacional de la UE cumple con el tipo ideal de “actor europeo”, sí que es visible que los parlamentos nacionales de Alemania, Francia, Italia, Polonia y los Países Bajos (por citar los otros Estados miembros grandes y medios), tienen un papel más relevante que las Cortes.

**Figura 11. Una tipología comparativa de intervención parlamentaria en asuntos europeos**

	Foro de debate	Control al gobierno	Actor nacional	Actor europeo
<b>Tipo principal</b>	Francia <b>España</b> Rumanía Portugal Hungría Bulgaria	(Reino Unido) Italia Polonia Bélgica Grecia	Alemania Países Bajos República Checa Suecia Austria Dinamarca Finlandia	
<b>Tipo secundario</b>	(Reino Unido) Italia Suecia	Alemania <b>España</b> Países Bajos Portugal Suecia Dinamarca Finlandia	Polonia Hungria Austria	Alemania Francia Italia Países Bajos República Checa Suecia Dinamarca

Fuente: elaboración propia a partir de Heffttler *et al.* (2015).

Aunque seguramente no es posible que las Cortes asuman mucho protagonismo en la política europea, debido a los rasgos sistémicos de la democracia española, sí podría mejorarse la cantidad y la calidad del papel que ahora realizan; no tanto desde el punto de vista legislativo sino más bien político y logístico. De lo que se trata, en consecuencia, es de reforzar su capacidad de control, tanto retrospectivo (rendición de cuentas) como prospectivo, de modo que se asegure a la vez la eficacia negociadora, sin obstaculizar los avances de la integración y la mejora política de la posición española sobre la idea de que el Gobierno debe fundar de modo más transparente su posición ante el escrutinio parlamentario y ha de incorporar sugerencias políticas sobre la base de la confianza.

Tal y como muestran algunos ejemplos exitosos de cómo han reaccionado parlamentos parecidos al español por tratarse también de sistemas racionalizados en países europeístas (por ejemplo, Francia, cuyo parlamento nacional es aún más débil), la influencia parlamentaria depende mucho más de estrategias micro. Este tipo de desarrollos pasa por olvidar vías demasiado formales y combinar en cambio cooperación informal con el Gobierno con la comunicación pública de los argumentos usados en el debate en Comisión (para lo que es necesario mejorar mucho los medios humanos de los que disponen los diputados y senadores españoles; tal vez instalando en las Cortes una célula de prospectiva española sobre Europa). También debería fomentarse desde las Cortes la relación formal e informal con los eurodiputados españoles, otros Parlamentos nacionales y las instituciones de la UE.

Obligando al Gobierno a motivar en las Cortes sus decisiones europeas y animándole, por la vía de la confianza, a ir teniendo en cuenta la sensibilidad parlamentaria, se puede mejorar mucho la situación. Es cierto, con todo, que un sistema basado en la influencia informal conlleva riesgos, pero siempre será mejor que el sistema actual, muy gubernamentalizado.

Es más, bien instrumentada, esta reforzada implicación parlamentaria podría usarse para favorecer políticamente las visiones de conjunto frente a riesgos, estos sí presentes y reales, de que un Ministerio individual con fuertes intereses sectoriales en un proceso normativo concreto lo capture en perjuicio del interés general. Mientras que los conflictos interministeriales suelen resolverse de modo reservado, la implicación parlamentaria siempre tiene más impacto público. El control sería pues en las Cortes, pero no de las Cortes, que seguirían dejando en manos del Gobierno la determinación de la política europea.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 1 Globalización, desarrollo y gobernanza

Iliana Olivé, Federico Steinberg, Manuel Gracia y María Santillán O’Shea

La base sobre la que se sustentaba la cooperación económica internacional en el siglo XX lleva ya años debilitándose y transformándose. La creciente rivalidad entre China y EEUU, la invasión rusa de Ucrania, la escalada de conflicto en Oriente Medio tras el ataque de Hamás a Israel y el auge de las ideas neomercantilistas, que enfatizan la importancia de la seguridad económica por encima de consideraciones de eficiencia, está poniendo fin a la globalización hasta ahora conocida y ahondando en la fragmentación de partes de la economía mundial. Asimismo, algunas de las medidas de lucha contra el cambio climático y de refuerzo de la política industrial –subvenciones y aranceles– actúan, también, como medidas de protección comercial e incluso control de las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, y bajo el mantra del *de-risking* y el *friendshoring* se redefinen algunas cadenas de suministro globales, sobre todo aquellas vinculadas a los minerales críticos o la fabricación de semiconductores, y surgen otras nuevas, como las relativas a la fabricación de baterías para los vehículos eléctricos. La geopolítica ha vuelto, por tanto, a la primera línea tras décadas de dominio de las ideas liberales que alimentaron la cooperación multilateral, y bajo las que los países de la UE, incluida España, establecieron sus modelos de crecimiento.

Así, en un entorno de desaceleración económica estructural y de todavía elevada inflación, la economía mundial se fragmenta en un momento de crecientes necesidades de financiación para los países emergentes y en desarrollo, muchos de los cuales encuentran cada vez más problemas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un contexto post-pandemia de elevados tipos de interés, restricciones de liquidez y alta volatilidad de los precios de las *commodities*.

Todo lo anterior contribuye a tensar aún más el sistema de gobernanza de la globalización, pensado para un mundo más librecambista. En el discurso de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2023, su secretario general, António Guterres, señalaba que “la gobernanza mundial está estancada en el tiempo”. Se refería a que las instituciones internacionales “reflejan las realidades políticas y económicas de 1945, cuando muchos países de esta Asamblea todavía estaban bajo dominación colonial”. Y desde entonces “el mundo ha cambiado. Nuestras instituciones, no”. Se hacen también evidentes las limitaciones en la capacidad del G20 y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para llegar a acuerdos. Pero, al mismo tiempo, se fortalece la relevancia de los distintos espacios de integración regional y, previsiblemente, el incremento de las interdependencias productivas, comerciales y financieras entre sus socios, incluso con nuevos (a veces inéditos) acuerdos comerciales preferenciales.

España debe seguir enfatizando, como ha hecho durante la Presidencia rotatoria del Consejo de 2023, la importancia del respeto a las normas y organizaciones multilaterales, y trabajar para adaptarlas a la nueva realidad geopolítica, de modo que sean eficaces. Para ello, debe continuar defendiendo una mayor autonomía estratégica y seguridad económica de la UE, que esté abierta a la cooperación con otros socios fundamentales dentro y fuera del espacio de integración regional. De hecho, diversificar sus relaciones comerciales e inversoras mediante nuevos acuerdos y avanzar en el *de-risking* pero evitando el *decoupling*, parece ser la mejor fórmula para aumentar la resiliencia de su economía, así como su seguridad. Dichos socios son, además, imprescindibles en la construcción colectiva de bienes públicos globales –como la seguridad climática– y en la consecución de los objetivos de esa pretendida autonomía estratégica.

Las propuestas españolas para aumentar la autonomía estratégica europea en materia de energía, salud, tecnología y alimentación, así como su liderazgo en grandes regiones del mundo a las que Europa no presta la atención que merecen, requieren más recursos y una mejor estrategia. Ahí destaca América Latina, que se está volviendo clave en el nuevo tablero global por su papel en la lucha contra el cambio climático, sus abundantes recursos naturales y la creciente importancia de algunos de sus países en el llamado sur global, con el que la UE quiere tender puentes. También en Asia surgen o se consolidan socios potenciales en la agenda internacional, como es el caso de la India.

Asimismo, y continuando el trabajo de la Presidencia, se debe continuar alineando las prioridades nacionales con las europeas en materia de cooperación, ya sea en términos geográficos –destacando América Latina–, temáticos –haciendo valer los avances españoles en cuestiones de género y sus fortalezas en la Agenda 2030– o instrumentales. En este último aspecto, España puede participar activamente en el proceso de reconfiguración de los instrumentos de cooperación para el desarrollo promovidos por las instituciones europeas –*Global Europe*, *Global Gateway* y *Team Europe*–. Concretamente, su largo historial en cooperación técnica y diálogo político son un insumo valioso para el necesario reequilibrio de objetivos económicos, políticos, sociales, ambientales y geoestratégicos en una cooperación al desarrollo europea más asertiva.

## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 2 Retos a la paz y seguridad internacional

Félix Arteaga, Carola García-Calvo, Luis Simón y Álvaro Vicente

En primer lugar, es prioritario revisar las Estrategias de Seguridad Nacional, de Acción Exterior, la Directiva de Defensa Nacional y la de Ciberseguridad Nacional, así como la elaboración de estrategias de Lucha contra las Campañas de Desinformación y Seguridad Económica. Esto se debe a la ampliación del perímetro de la seguridad y defensa, desde las misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y las relaciones multilaterales con las Naciones Unidas, la OTAN y la UE, a la competición geopolítica con Rusia y China, los conflictos armados en Ucrania e Israel, las tensiones en el Indo-Pacífico y la salida de las tropas francesas del Sahel. Las políticas de defensa y la seguridad han ganado prioridad en el plano global, europeo y nacional, y la seguirán ganando en los próximos años mientras no desescalen los conflictos en curso.

Un paso importante será implementar el incremento de los presupuestos militares acordado por el Gobierno, para alcanzar el compromiso de gasto del 2% del PIB en 2029 adquirido con los socios de la alianza euroatlántica. El Ministerio de Defensa tendrá que desarrollar su reciente Estrategia Industrial de Defensa para integrar las inversiones aprobadas con el fin de proporcionar a las Fuerzas Armadas las capacidades militares, junto con el refuerzo de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa para garantizar las capacidades industriales estratégicas necesarias.

En el marco de la OTAN, como ámbito prioritario de la seguridad europea, se seguirá desarrollando el Concepto Estratégico aprobado en Madrid en 2022 para reforzar su capacidad de defensa colectiva y su despliegue operativo en el flanco este, a la espera de que se apruebe una postura en el flanco sur –seguramente a partir de la Cumbre del Aniversario de Washington en 2024–. Asimismo, seguirá avanzando en el estrechamiento de vínculos con sus socios en el Indo-Pacífico (Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda), prestando atención a la cooperación en ámbitos como la ciberseguridad, la lucha contra la desinformación o la cooperación en materia de tecnologías emergentes disruptivas. España debe aprovechar el momento creado en Madrid y su relación bilateral de defensa con EEUU para reforzar su protagonismo en el marco de las relaciones transatlánticas.

En el contexto específico de la UE, la invasión de Ucrania de 2022 pospuso el desarrollo de la Brújula Estratégica y de la autonomía estratégica europea. En consecuencia, el desarrollo de la Política Común y de Seguridad de la UE se centrará durante los años próximos en su dimensión industrial, tanto para mantener la ayuda militar a Ucrania como para aumentar su capacidad estratégica a largo plazo. España participa activamente en todas las dimensiones de la defensa común y debe aprovechar esos instrumentos para asegurar la inserción de sus industrias en las cadenas europeas de suministro mediante su participación en programas de cooperación internacional. España debe sopesar su nivel de ambición para asegurarse

de que puede satisfacer simultáneamente sus intereses nacionales con sus compromisos europeos e internacionales.

Los cambios estratégicos también afectan a otros campos de la seguridad, que tendrán que seguir desarrollándose a nivel interno y con un grado escaso de europeización. La resiliencia nacional depende de nuevos factores geopolíticos, tecnológicos, educativos, industriales y cognitivos que condicionan la prosperidad y la estabilidad social. Hasta ahora, la Estrategia de Seguridad Nacional se ha centrado en las amenazas tangibles como el terrorismo internacional o el crimen organizado, pero no se ha preocupado de las amenazas y procesos intangibles que acosan a las sociedades avanzadas, como la desinformación, la obsolescencia tecnológica, la polarización y la inseguridad económica o la social. Finalmente, y por la necesidad de generar sinergias y economías de escala, el sistema de seguridad nacional debe asumir un enfoque más ejecutivo y contar con mayores recursos para gestionar la ampliación de actores y dimensiones transversales, incluido el sector civil y las nuevas agencias nacionales especializadas como las de investigación o espacio, a las que deberían añadirse las dedicadas a otros sectores como la ciberseguridad.

En materia de terrorismo, tras las últimas revisiones de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo y del Plan Estratégico Nacional de Prevención y lucha contra la Radicalización Violenta en 2023 y 2020 respectivamente, las prioridades en sendas materias continúan siendo su implementación, en sintonía con las prioridades estratégicas fijadas por la Comisión Europea para el bienio 2024-2025. Estas responden al actual escenario del extremismo violento en la UE, que ha evolucionado en los últimos años a raíz de los cambios geopolíticos, las múltiples crisis –sanitaria, económica, política y social– en Europa y el avance de las nuevas tecnologías que actúan como catalizador y amplificador de las tendencias en curso.

Dada la creciente difusión de contenidos extremistas, así como del consumo de propaganda terrorista difundida a través de Internet con propósitos de radicalización y reclutamiento *online*, España debería seguir impulsando mecanismos –a nivel nacional y europeo– para monitorizar estos contenidos, así como para mejorar el grado de transparencia en los algoritmos. Esto requiere impulsar la colaboración de los actores públicos con las grandes plataformas tecnológicas privadas, pero también con otras menos conocidas, hacia las que los actores extremistas y terroristas migran para esquivar las medidas de seguimiento y control existentes. Otro punto importante es la adopción de medidas específicas para contrarrestar la potencial influencia de actores extranjeros no estatales a través de campañas de desinformación y teorías de la conspiración, que tratan de exacerbar las vulnerabilidades de determinados segmentos de la población europea por cuestiones étnicas, religiosas o de género entre otras. Estas influencias remiten también a la necesidad de poner el foco en la financiación del terrorismo, profundizando en las medidas destinadas a combatir la denominada “financiación exterior no deseada”.

Finalmente, otra prioridad es la gestión de los combatientes terroristas extranjeros, que se encuentran en zona de conflicto o que han retornado. Se precisa establecer estructuras de coordinación entre los actores implicados, incluyendo a los de la sociedad civil, para abordar su futura reintegración social, aplicando una perspectiva de género. Además de mantener la intensidad de la cooperación con los vecinos del norte de África en el ámbito securitario, sería necesario abarcar el preventivo, a través de programas y redes que faciliten el intercambio de conocimiento y buenas prácticas, como ya existe con los Balcanes Occidentales.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 3 Democracia, derechos y ciudadanía

Jorge Tamames, Ignacio Molina, Carmen González y María Solanas

La coincidencia entre la transición política y las negociaciones para incorporarse al proceso de integración contribuyó a que la sociedad española identificase la adhesión al proyecto europeo con la democracia misma. Esa asociación estaba fundada, además, sobre una base sólida: la idea hegemónica a partir de los años 60 de que la dictadura y el semi aislamiento económico suponían una doble excentricidad en su entorno y el consenso muy extendido de que la convergencia con el “Mercado Común” era el destino deseable. A diferencia de lo que ocurrió en los países postcomunistas 20 años después, la visión dominante nunca fue que había que copiar el éxito de regímenes políticos ajenos, sino más bien que había que acabar con una anomalía. En vez de “imitacionismo”, los españoles buscaban la “normalización” con el modelo europeo occidental de democracia liberal y los principios que le son inherentes.

Pero no es sólo que España siempre haya sentido como propios los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión, sino que a lo largo de su pertenencia ha sido varias veces protagonista de su impulso y europeización. El estatuto de ciudadanía europea se introdujo en Maastricht, a propuesta española, para que los nacionales de los Estados miembros sumen ciertos derechos, libertades y protección legal al amparo de la UE. También ha sido un empeño tradicional español reforzar determinados contenidos del llamado espacio de libertad, seguridad y justicia, para que la cooperación policial y el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales ayuden a la protección efectiva de las libertades públicas. Y más recientemente España ha logrado crearse una reputación en las instituciones europeas como país promotor de la igualdad hombre-mujer y del respeto al colectivo LGBTI.

De cara al futuro, España puede continuar ejerciendo liderazgo –y perseguir sus intereses– en distintas dimensiones de este amplio ámbito. Por ejemplo, en lo que respecta al Estado de derecho, España puede hacer valer su posición como único gran país europeo en el que no existen movimientos ni partidos iliberales con suficiente fuerza electoral como para liderar el gobierno o la oposición. También es el único cuya opinión pública no muestra un grado considerable ni en alza de actitudes euroescépticas. Es una sociedad en la que se mantiene cierto consenso permisivo respecto a la profundización y ampliación de la UE, si bien la creciente polarización sociopolítica puede terminar lastrando esta orientación.

Este margen de maniobra le permite realizar una apuesta más decidida por la primacía del Derecho europeo y el refuerzo de los mecanismos de salvaguarda de la división de poderes o la protección de las minorías, en línea con propuestas recientes para la reforma de la Unión. España tiene que implicarse más en el debate sobre las medidas que puede adoptar la UE para evitar la regresión democrática, sea mediante el uso de palos –el recurso al artículo 7– como zanahorias –desbloqueo de fondos europeos si se rectifican las derivas de regresión democrática–. Debe hacerlo a sabiendas de que una UE militante en la protección del

Estado de derecho interpelará a España, como en el pasado, para que gobierno y oposición acuerden la renovación de sus órganos judiciales –una exigencia a la que en cualquier caso es necesario atender–.

En el plano de los Derechos Humanos, el compromiso de España con su defensa puede otorgarle un perfil destacado de cara a regiones con las que mantienen una interlocución más fluida que otros Estados miembros. Es el caso del Magreb y América Latina, pero también –aunque en menor medida– de África Subsahariana y Oriente Medio. España debe apostar por corregir los ángulos muertos de la actual acción exterior europea: vetos de un solo Estado en cuestiones que atañen a la seguridad de la Unión; descoordinación de la Comisión y el Consejo con el alto representante en el contexto de crisis internacionales. También debe esforzarse por orientar la diplomacia de la UE en una dirección que, sin dejar menoscabar la importancia del espacio euroatlántico y el imperativo de apoyar a Ucrania ante la agresión rusa, sea consecuente con la defensa de los Derechos Humanos fuera de Europa y muy especialmente en el denominado sur global.

Por lo que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres, España puede seguir aprovechando el amplio consenso de su sociedad y sus decisiones de vanguardia para empujar un mayor compromiso de la UE con una igualdad plena y efectiva. Se requieren avances tangibles en materia de igualdad salarial, promoviendo una mayor transparencia y la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad. En un contexto en el que algunos Estados miembros cuestionan los compromisos europeos en esta cuestión, no será fácil elevar el perfil de la UE en sus objetivos internos. No obstante, España puede contribuir a mantener en la agenda asuntos relevantes, como la adhesión de la UE al Convenio de Estambul sobre lucha contra la violencia de género. También hay margen para impulsar el compromiso de la UE con la igualdad de género en sus relaciones exteriores y su proyección en el mundo (y de manera específica en el relanzamiento de la relación birregional entre la UE y América Latina y el Caribe). España puede, por último, fortalecer la idea de que la igualdad de género es un bien público global –como la paz y la seguridad, clima y la salud global–, que la UE debe contribuir a proveer.

En lo que respecta a la acogida y solicitantes de asilo, la situación de España se encuadra en su condición de país limítrofe con el vecindario sur, así como por el hecho de ser el único Estado europeo con territorio en el continente africano. La hoja de ruta legislativa del llamado Pacto de Migración y Asilo exige atención a todas las iniciativas desde que la Comisión lanzó su propuesta en 2020 sobre la base de dos ideas-fuerza: más solidaridad en la acogida y reparto a cambio de más responsabilidad en el control de las fronteras exteriores. La incapacidad de cerrar un acuerdo en la Cumbre de Granada de octubre de 2023 da cuenta de la dificultad que atañe establecer consensos en los Estados miembros en esta materia. Con todo, España deberá hacer valer, en el contexto de una nueva ampliación europea hacia el este, la importancia del vecindario sur como origen de flujos migratorios cuyo destino es la UE, pero también como una región con sinergias y socios estratégicos.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 4 Clima y transición energética

Gonzalo Escribano, Lara Lázaro, Sofía Tirado e Ignacio Urbasos

España cuenta con una política climática y energética ambiciosa alineada con las prioridades estratégicas de la Unión. La península Ibérica destaca por una alta penetración de energía solar y eólica y un uso marginal del carbón en el sistema eléctrico, que le permite ser ambiciosa en temas de vanguardia, como la descarbonización industrial y el desarrollo del hidrógeno renovable. La oportunidad de ejercer liderazgo, avalado por un sistema energético diversificado y con alta penetración renovable, contrasta con la tradicional posición periférica de la península Ibérica en esta cuestión.

España se ha caracterizado históricamente por un impulso integrador en su discurso europeo, bienvenido por la Comisión Europea. Una de las señas de identidad de España es su insistencia en reforzar las interconexiones de gas y electricidad, y en el futuro las de hidrógeno, para acabar con el aislamiento energético de la península. A raíz de la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania, las exportaciones españolas de electricidad y gas a Francia han alcanzado niveles récord. Sin embargo, pese a la revalorización estratégica de la capacidad de generación eléctrica española para Francia y de la flota ibérica de gas natural licuado (GNL) para la diversificación gasista de la UE, los progresos en materia de interconexiones continúan siendo lentos. La resistencia de Francia a su ampliación las ha limitado y retrasado sistemáticamente. Las interconexiones eléctricas con Francia, cercanas al 5% de la potencia instalada en España, siguen siendo una tarea pendiente, incumpliendo el objetivo (no vinculante) establecido por la Comisión para 2020 del 10% y quedando lejos de los objetivos comprometidos a 2030 del 15%. El único proyecto en marcha, la interconexión eléctrica submarina con Francia por el golfo de Vizcaya, acumula retrasos y se espera que no entre en funcionamiento antes de 2027, mientras que las interconexiones transpirenaicas continúan paralizadas por desinterés francés. En los últimos años, España ha expandido el espacio de su política energética europea para abordar temas centrales del debate comunitario, como la reforma de los mercados energéticos. Como resultado del impacto de la crisis energética, España ha presentado las posiciones más heterodoxas de la UE proponiendo y liderando una reforma integral del sistema marginalista de fijación de precios. No obstante, la preferencia de la Comisión Europea y la mayoría de los Estados miembros por una reforma suave que mantenga el marginalismo se ha visto reforzada por la reciente moderación de los precios del gas. Pese a las diferencias iniciales entre Francia y Alemania, con la mediación de la vicepresidenta Teresa Ribera, se ha logrado un acuerdo en el Consejo que permite el uso de los contratos con diferencias para apoyar la producción de energía nuclear, eso sí, con supervisión de la Comisión.

Para España también resulta clave avanzar en las negociaciones –y en la implementación– de los dossiers clave asociados al Pacto Verde Europeo, en ocasiones complejos políticamente, como la aprobación de la Ley de Restauración de la Naturaleza, la Directiva de Energías Renovables o aquellas políticas para la consecución del Plan Industrial del Pacto Verde –la

Ley sobre la Industria de Cero Emisiones y la Ley de Materias Primas Fundamentales–. España apuesta por una PAC renovada y equilibrada entre la necesaria sostenibilidad ambiental y la imprescindible sostenibilidad económica para la actividad agrícola y ganadera. A iniciativa española, la PAC para el periodo 2021-2027 incluye el enfoque de género y líneas de apoyo específicas para los ganaderos jóvenes, mientras que mantiene la asignación de ayuda a la renta de los agricultores. Se espera que la PAC adquiera una dimensión crecientemente climática y España, como tercer productor agrícola de la UE, desempeñará un papel especialmente relevante. En materia de adaptación, España ha respaldado el desarrollo de una Estrategia Europea de Adaptación para afrontar de forma conjunta los desiguales desafíos asociados al cambio climático y la escasez hídrica, mucho mayores en el Mediterráneo que en el centro y norte de Europa, y significativos para sus actividades agrícolas. La agricultura figura entre los sectores de mayor consumo de agua, por lo que una de las prioridades en materia de adaptación es la mejora de la planificación y gestión de los recursos hídricos.

España ha consolidado su posición como un actor creíble en materia de clima en la UE y en las negociaciones climáticas internacionales y aspira a mantener esta posición. Esto se debe al compromiso creciente con la financiación climática internacional, al establecimiento de unos objetivos ambiciosos de mitigación, su larga trayectoria como facilitadora de las negociaciones internacionales en el ámbito de la adaptación –reforzada con la actualización de su Plan Nacional de Adaptación– y a la promoción de una transición justa apoyada en el desarrollo de las instituciones e instrumentos para la gobernanza.

Desde el punto de vista geográfico, la necesidad de diversificar el suministro energético y los desafíos crecientes asociados al cambio climático exigen una nueva diplomacia energética y climática en la UE, cuyo foco regional parece en principio alineado con las prioridades españolas: Mediterráneo y América Latina. España puede apoyar la reorientación de la diplomacia europea gracias a su participación en iniciativas de cooperación técnica en materia de cambio climático, meteorología y agua, como son la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos y la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua. Gracias a la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) de julio de 2023, España ha encontrado un espacio para reforzar las relaciones birregionales en la diversificación del suministro de materias primas estratégicas, el desarrollo de las energías renovables y la integración de cadenas de valor descarbonizadas. España ha sido un firme defensor del acuerdo comercial UE-Mercosur, con un relevante componente medioambiental, y espera poder cerrar con éxito las negociaciones durante su Presidencia del Consejo de 2023.

## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 5 Transformaciones económicas y tecnología

Raquel Jorge, Miguel Otero, Judith Arnal, Enrique Feás, José Pablo Martínez y Federico Steinberg

Tanto la pandemia como la invasión rusa de Ucrania y las tensiones resurgidas en Oriente Medio, en un contexto de competición entre grandes potencias, han reavivado el debate en torno a las dependencias estratégicas europeas, especialmente en los ámbitos de carácter económico, energético y de cadenas de suministro. Todo ello se produce, además, en un contexto de desaceleración económica global, en el que parece probable que los tipos de interés se mantengan elevados durante cierto tiempo y en el que la batalla contra la inflación todavía no puede darse por ganada.

España, que ha querido liderar el debate en torno al concepto de autonomía estratégica abierta, debe seguir trabajando para complementarla con la seguridad económica, bajo las directrices del desarrollo de una política tecnológica e industrial competitiva, pero que a la vez proteja la cohesión del mercado interior. España debe potenciar una política industrial europea articulada mediante fondos comunes, frente a la distorsión que suponen las ayudas de Estado, ya que benefician sobre todo a aquellos Estados miembros con mayor espacio fiscal. Es preciso, al mismo tiempo, ayudar a fijar prioridades conjuntas, ya que no tiene sentido que algunas iniciativas, como la fabricación de semiconductores, las baterías para vehículos eléctricos o el fomento de las tecnologías cuánticas, se multipliquen innecesariamente, reduciendo las economías de escala, dando lugar a un uso menos eficiente de los recursos públicos y obviando una exploración exhaustiva de posibles desequilibrios entre la oferta y la demanda en un momento de aceleración de medidas gubernamentales para no quedarse atrás en la carrera tecnológica. En paralelo, conviene evitar la tentación de suavizar la política de competencia con el objetivo de perseguir campeones europeos, que tenderían a ser francoalemanes en detrimento de otros países como España o los Países Bajos. Asimismo, es imprescindible fomentar un entorno regulatorio adaptado a una economía digital y cambiante, que favorezca las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de la Década Digital 2030.

Por otro lado, la guerra tecnológica entre EEUU y China va a marcar el futuro de los estrechos vínculos entre economía y tecnología. España, un país muy dependiente de las importaciones para sus exportaciones, y con una cierta fragilidad financiera, debería potenciar su papel suavizador de las relaciones sino-estadounidenses, dejando clara la alianza estratégica con EEUU, pero intentando evitar un enfrentamiento abierto en el que los países más pequeños, abiertos y endeudados tendrían mucho más que perder. España tiene que apostar un *de-risking* inteligente y rechazar el *decoupling*.

Un papel más activo de los Estados miembros a la hora de configurar los mecanismos prácticos que resultarán de la Estrategia de Seguridad Económica de la Comisión Europea resulta fundamental. La falta de coherencia en la implementación de ciertos mecanismos, como el régimen de control de exportaciones, demuestra que hay que pasar de la comunicación y compartición de información a una necesaria coordinación y cooperación. La reciente propuesta de una primera lista de tecnologías críticas, que busca realizar un mapeo de riesgos comunes según las propuestas de cada país, dará cuenta de la voluntad real de los países a la hora de trabajar conjuntamente por un mercado interior competitivo. España es uno de los Estados miembros más activos en la definición de mecanismos de control de tecnologías de uso dual, pero este nuevo enfoque llama a una clara y compartida definición de lo que se entiende por “la reducción de riesgos” y explorar los riesgos tecnológicos más allá de sus implicaciones civil-militares. Esto requerirá una coordinación interministerial efectiva a nivel interno, y un esfuerzo para lograr una definición consensuada con el resto de los socios europeos.

Avanzar en estas prioridades va de la mano con el diseño de una nueva gobernanza económica, que tenga en cuenta el nuevo marco estratégico. En este sentido, un gran éxito de la Presidencia rotatoria de 2023 sería alcanzar un acuerdo que permita una reforma de las reglas fiscales. Esta reforma debe buscar la sostenibilidad de la deuda, pero a la vez que sea compatible con las necesidades de inversión europeas en un contexto complejo. España debería hacer ver que una estrategia de seguridad económica que no garantice las inversiones necesarias para mejorar el crecimiento y la productividad europeas, así como la integración bancaria y del mercado de capitales, es una fuente de vulnerabilidad para la economía europea y el euro, incompatible con una estrategia de seguridad económica completa. Esto ofrece una nueva ocasión para que España impulse el lanzamiento de una capacidad fiscal central, al menos para la financiación de bienes públicos europeos.

Eso requerirá a su vez crear una unidad de gobernanza dedicada a la seguridad económica, bien sea a través de un comisario o por lo menos de una dirección general encargada de coordinar mejor las diferentes posiciones. Además, la reforma de la gobernanza económica va unida de la mano de la evaluación de los resultados de los fondos *NextGenerationEU*. España, uno de los principales beneficiarios de estos fondos, tiene una especial responsabilidad en una óptima gestión. Al mismo tiempo, las ingentes cantidades de fondos y las dificultades para su absorción derivadas de una compleja estructura administrativa a nivel comunitario, nacional y regional hacen necesario que España insista en la ampliación del período de ejecución más allá de 2026. Por último, siendo el pilar digital uno de los dos brazos fundamentales de estos fondos, hace que España, como uno de los Estados miembros de la Unión más maduros digitalmente, pueda y deba asumir el liderazgo en materia de transformación digital, especialmente importante ya que carece de una política exterior tecnológica que vaya más allá de las medidas legislativas e industriales y que ya desarrollan muchos países europeos. España debería incidir en los cuatro puntos cardinales de la Brújula Digital: conectividad digital, digitalización empresarial, competencias digitales y digitalización del sector público.

## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 6 Futuro de Europa

Raquel García Llorente, Enrique Feás, Ignacio Molina, Luis Simón y Jorge Tamames

España, por su europeísmo, su carácter de socio fiable y su peso como cuarto Estado miembro, se encuentra bien situada para impulsar y coprotagonizar el debate sobre el futuro del proceso de integración. La vocación de liderazgo mostrada por España ante retos como la pandemia y la guerra en Ucrania, participando en la vanguardia de propuestas innovadoras como el Instrumento Europeo de Recuperación, la autonomía estratégica abierta y la reforma del mercado eléctrico, debe mantenerse en el tiempo si se quiere garantizar que la ampliación y reforma de la UE tengan en cuenta la visión española.

Para ello, España debe fortalecer su capacidad de forjar alianzas variables, con las que buscar mayorías o consensos en ámbitos que serán prioritarios para el futuro de Europa, pero donde no hay una posición estratégica unánime. Frente al desgaste que pueden sufrir alianzas tradicionales como el eje franco-alemán o el grupo de Visegrado, ya sea por problemas internos o de liderazgo en el proyecto europeo, la habilidad para desarrollar coaliciones flexibles permite adaptarse mejor a un contexto cambiante y complejo. Es más, ante el escenario futuro de una UE con nuevos miembros o al menos más enfocada al este, España no tendrá más remedio que desarrollar sus habilidades para acercarse a otros socios, aunque *a priori* no haya muchos puntos en común. Explorar nuevas alianzas, a la vez que se ahondan los lazos con los socios naturales, es fundamental para que las prioridades de España no queden relegadas.

Con todo, la prioridad es fomentar la unidad en el seno del Consejo, evitando que aspectos como la guerra en Ucrania, la rivalidad estratégica entre EEUU y China o el conflicto en Oriente Medio generen desacuerdos entre Estados miembros que debiliten la Unión. El escenario de una UE más ampliada, que lidia con un contexto internacional de creciente competitividad y que pone de relieve las diferencias en los intereses nacionales de los Estados miembros, es un reto a la cohesión interna.

A su vez, España debe participar activamente en debates esenciales para el futuro del proyecto de integración europea, como la defensa de la seguridad económica y energética, la gobernanza del euro, la doble transición verde y digital, la política industrial y tecnológica, el pacto migratorio o la mejora en la toma de decisiones de la acción exterior –reduciendo el uso de la unanimidad– especialmente conveniente en un contexto internacional de incertidumbre.

España debe trabajar para lograr que en estos debates se preserve en todo momento el espíritu de apertura de la UE y su eficiencia económica, evitando tentaciones proteccionistas en el ámbito de la política comercial e industrial, el debilitamiento de la política de competencia, la fragmentación del mercado interior y el abuso de las ayudas de Estado. También debe asegurarse de que los grandes debates europeos no pongan en peligro la

cohesión social, insistiendo en la necesidad de que estrategias como la transición verde o la seguridad económica –que son beneficiosas a largo plazo pero que a corto y medio plazo conllevan costes industriales, regionales y sociales– sean adecuadamente interiorizadas por la ciudadanía y se establezcan los adecuados mecanismos de compensación a los más perjudicados. De otro modo, se corre el riesgo de que los costes terminen por generar una reacción social que ponga en peligro la consecución de los ambiciosos objetivos a largo plazo de la Unión.

Dar respuesta a estos desafíos pasa por revisar la arquitectura institucional y el marco presupuestario sobre el que descansan la integración, sobre todo ante el escenario de una Unión ampliada a más de 30 miembros. En este sentido, la posibilidad de reformar los tratados o avanzar en la cesión de competencias puede tener menos posibilidades de éxito que la cooperación reforzada. Si finalmente la ampliación de la Unión no puede compatibilizarse con una reforma profunda de los tratados, entonces España debería explorar seriamente las posibilidades de avanzar con algunos Estados miembros en ámbitos específicos mediante propuestas de cooperación reforzada que mejoren el funcionamiento del euro, permitan avanzar en cooperación policial y judicial, y faciliten una verdadera política común de seguridad y defensa. La cooperación reforzada, por un lado, evita los riesgos de bloqueo y, por otro, puede generar incentivos a los países más reacios a una mayor integración a no quedarse atrás.

En cualquier caso, España debe insistir en la necesidad de afrontar simultáneamente diversos debates sobre el futuro de Europa, sin avanzar en unos y posponer otros, ya que en algunos casos las negociaciones parciales podrían ser perjudiciales para el propio funcionamiento de la Unión. Así, por ejemplo, el debate sobre la ampliación de la Unión no puede desligarse del avance en la profundización de la integración –aunque sea mediante cooperación reforzada–, ya que posponer la segunda cuestión bloquearía el funcionamiento práctico de muchas políticas. En el mismo sentido, debates como la reforma de las reglas fiscales debe acompañarse de decisiones valientes sobre la financiación de bienes públicos europeos o de la profundización de la unión bancaria y de mercado de capitales, ya que se corre el peligro de lograr la consolidación fiscal sacrificando el crecimiento y la productividad a largo plazo de la Unión.

## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 7 América Latina, actor global

Carlos Malamud, Rogelio Núñez y Ernesto Talvi

España debe seguir trabajando dentro de la UE para consolidar uno de los grandes objetivos de su Presidencia rotatoria de 2023: la consolidación de la relación birregional euro-latinoamericana, hasta convertirla, a ser posible, en una verdadera alianza estratégica.

Existen incentivos para ambas partes. Los efectos de la pandemia han replanteado, partiendo de consideraciones geopolíticas y de seguridad, las cadenas globales de valor y de abastecimiento, introduciendo conceptos como autonomía estratégica, *friendshoring* o *allied-shoring*. La invasión de Ucrania ha mostrado la debilidad de las alianzas de Occidente con el denominado sur global. El ascenso de China y otras potencias agresivas como Rusia y su creciente presencia en América Latina alteran los equilibrios internacionales, propiciando un nuevo escenario geopolítico global y regional.

El replanteamiento de las alianzas conduce a Europa a mirar hacia América Latina como socio clave en sus aspiraciones internacionales y la promoción del multilateralismo, los valores democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sostenible social y medioambiental. América Latina es, además, un suministrador confiable de materias primas estratégicas. La profundización de la relación con América Latina permitiría fortalecer el posicionamiento europeo ante el sur global, al ser varios países latinoamericanos actores relevantes en la cooperación sur-sur.

Todo eso requerirá institucionalizar la relación euro-latinoamericana, con respaldo financiero y comunitario, y un firme compromiso birregional. La Cumbre UE-CELAC de julio de 2023, seguida de la reunión informal de los ministros del ECOFIN con sus colegas latinoamericanos y caribeños, han mostrado el camino. La realización de la Cumbre en Bogotá, en 2025, es una señal que marca continuidad y el rumbo de los próximos esfuerzos. Por tanto, sería conveniente que el proceso estuviera convenientemente encarrilado ante el comienzo de una posible ampliación de la UE.

El nuevo vínculo deberá combinar eficazmente lo birregional y lo bilateral. Más allá de las limitaciones y contradicciones de la CELAC, es la única organización regional con ese nivel de presencia y representatividad. Por tanto, será indispensable conformar un bloque UE-CELAC que, en la medida de lo posible, actúe de forma coordinada en el escenario internacional. Sin embargo, la fragmentación de América Latina y la dificultad de alcanzar consensos en puntos esenciales de la agenda internacional y regional deben llevar a Europa, de forma simultánea, a hacer una apuesta por lo bilateral. Esta debería decantarse, bien por aquellos países que destaquen por su potencial internacional, como pueden ser los miembros del G20 (Brasil, México y Argentina), dos de ellos en los BRICS (Brasil y Argentina),

bien por quienes destaquen por su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú y Colombia), por su potencial económico o por su interés en reforzar los lazos con la UE.

La UE debe aspirar a ser un actor relevante en el apoyo a las democracias que atraviesan crisis de gobernabilidad, especialmente en América Central y el Caribe, retomando el papel desempeñado en la década de 1980. Por otra parte, la iniciativa *Global Gateway* contribuirá a impulsar cambios de la matriz productiva latinoamericana, apostando a facilitar las transiciones verde y digital.

Diseñado como un foro bilateral de alto nivel, un Consejo de Comercio y Tecnología UE-América Latina y Caribe, ejecutivo, pragmático y orientando a resultados, sería un excelente punto de partida y una plataforma única para organizar la relación birregional y la búsqueda de acuerdos estratégicos para los desafíos globales. Su espíritu sería similar al existente entre la UE y EEUU y la UE y la India, buscando la coordinación y colaboración en temas diversos, como seguridad energética, seguridad alimentaria e hídrica, salud, gobernanza digital y conectividad, cadenas de suministro, tecnologías de energía limpia y ecológica, migración, crimen y terrorismo transnacional. Esto marcaría un hito en la relación UE-América Latina y el Caribe y sería vital para afirmar el compromiso estratégico.

Otro expediente especialmente importante es el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur. De ratificarse, la UE tendría acuerdos con el 94% del PIB de América Latina, comparado con el 44% de EEUU y el 14% de China, y sería la potencia con mayor presencia y vínculos más profundos en la región. Sería además el trampolín para una integración UE-América Latina más ambiciosa y profunda y la vía para impulsar una mayor integración intrarregional en América Latina.

Sería oportuno interconectar la red de los tratados comerciales de la UE con América Latina, por ejemplo, a través de la acumulación cruzada de normas de origen, la armonización de estándares, de los procesos regulatorios, de la inversión sobre comercio digital y de procedimientos aduaneros, que permitan una mayor circulación transfronteriza de bienes y servicios. Esto daría lugar a un espacio económico de 1.100 millones de personas, con un PIB similar al estadounidense. Sólo en la dimensión comercial, los flujos entre la UE y el América Latina aumentarían un 70% y el comercio intrarregional latinoamericano un 40%, con efectos limitados sobre el realizado con otras áreas. Una asociación de este tipo tendría enormes beneficios mutuos. América Latina posee abundantes recursos energéticos y minerales, capacidad de producir energía limpia y alimentos ecológicos a gran escala. La UE puede aportar capital, tecnología de vanguardia y el know-how indispensable para su desarrollo.

De no cerrarse el Acuerdo durante la Presidencia española de 2023, y ante las mayores dificultades que este camino podría encontrar en las próximas presidencias rotatorias (Bélgica, Hungría, Polonia y Dinamarca), España debería seguir insistiendo en la necesidad de concluirlo. El riesgo de no hacerlo sería perder una oportunidad estratégica y propiciar el acercamiento del Mercosur a otros bloques comerciales y enviar señales negativas a otros potenciales firmantes de nuevos tratados de libre comercio, como Australia. No habría que perder de vista, para actuar en consecuencia llegado el momento, lo ocurrido tras el



fracaso de las negociaciones con la Comunidad Andina y la apertura de un diálogo bilateral con Colombia y Perú, que concluyó en la firma de sendos Tratados Multipartes, que han impulsado las inversiones y el comercio de mercancías.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 8 Auge de China, Estados Unidos y nuevo orden mundial

Mario Esteban, Carlota García Encina y Ugo Armanini

Las relaciones con China han cobrado una importancia creciente hasta el punto de ser un tema transversal, que atraviesa prácticamente cualquier dimensión relevante de la agenda global y de la acción exterior de España y de sus socios europeos. De ahí que para la credibilidad y el atractivo de España como socio sea fundamental, tanto una definición clara y precisa de su política hacia China, como su capacidad para influir en la estrategia de la UE hacia este país. En este sentido nuestro país cuenta con dos activos importantes. El primero es un amplio consenso sobre China entre las principales fuerzas políticas, lo que hace previsible la política española hacia este país independientemente del color del Gobierno. El segundo es el carácter pragmático y equilibrado de dicha política, que evita poner en peligro sistemáticamente la relación bilateral por motivos ideológicos, pero no impide a España defender sus preferencias normativas. Esto facilita que España pueda ser vista como un Estado constructivo a la hora de buscar consensos sobre China dentro de la UE.

La UE está en un proceso de actualización de su estrategia hacia China, aumentando el peso de la seguridad y de la rivalidad acerca de valores y normas en detrimento de las consideraciones economicistas. Dicho proceso está yendo de la mano del desarrollo de la Estrategia de Seguridad Económica publicada en junio de 2023 y una mayor reactividad frente a la competencia china, como señala la investigación comercial sobre vehículos eléctricos chinos –que se podría replicar a otros sectores como el eólico o semiconductores heredados–. Esta coyuntura hace que sea un momento particularmente trascendente para que España se decida a posicionarse con un perfil más alto en este proceso.

Además, aquí hay que llamar la atención sobre dos asuntos que pueden condicionar enormemente este proceso y para los que España debe estar preparada. Uno es la evolución de la posición de China ante la invasión rusa de Ucrania, que está mediatizando la política de la UE hacia Pekín. El otro sería un grave deterioro de la confrontación entre EEUU y China, que pudiera cristalizar en alguna crisis que obligara a una reacción de la diplomacia europea. El estrecho de Taiwán parece un punto particularmente caliente, tanto por su peso dentro de la legitimidad del Partido Comunista de China, como por el valor geoestratégico que tiene para EEUU y para su credibilidad como proveedor de seguridad en Asia.

Esto debe compaginarse con mantener la unidad transatlántica, que ha alcanzado una intensidad nunca vista en este siglo desde la invasión rusa de Ucrania. La relación europea con Washington es, además, esencial para la seguridad del continente, hacer frente al entorno tecnológico y avanzar en los retos climáticos y la transición energética.

A pesar de su buen estado actual, no hay que dar por sentado la solidez de la relación transatlántica en el futuro. La polarización política profundamente arraigada en EEUU y las políticas económicas que premian el *Made in America* (IRA, *Chips Act*, *Infrastructure Investment and Jobs Act*) están siendo motivo de consternación en Europa.

Por otro lado, la implementación por parte europea de una nueva regulación sobre minerales estratégicos preocupa a EEUU por las implicaciones en términos de competencia y acceso a recursos. También preocupa el apoyo de Europa a Ucrania por la creencia de que EEUU está soportando una parte indebida de la carga, mientras que Europa va a la zaga –si bien Europa está ayudando incluso más que EEUU a Ucrania en algunos aspectos como el financiero y el humanitario, mientras que la contribución militar se ha incrementado de forma notable–.

La feroz batalla electoral presidencial en EEUU en noviembre del 2024 está también en el radar de los europeos, que deben prepararse para un nivel de imprevisibilidad que reverberará en todo el mundo. Una repetición de la carrera Biden-Trump parece probable, pero no es una certeza en este momento. En cualquiera de los casos, la forma en que cada país y orilla aborde estos retos futuros y las recetas que genere para afrontarlos serán divergentes en algunas ocasiones. No obstante, desde Europa y España hablar con ambos partidos políticos estadounidenses y con líderes subnacionales fuera de Washington puede ser una de las claves.

Éste debe ser uno de los principales elementos de la agenda europea de España: prepararse para mantener la colaboración transatlántica, en previsión de un EEUU más impredecible. Y, por lo tanto, otra de las principales directrices en los próximos meses debería ser identificar aquellos ámbitos en los que la colaboración funciona. Un paso inmediato es demostrar la capacidad de seguir asumiendo más responsabilidades en Ucrania, como está haciendo España, que no sólo pone en valor las ventajas estratégicas de la cooperación transatlántica, sino que también redundan en interés propio de Europa.

En la agenda deben estar también las actuales negociaciones para un Acuerdo sobre Minerales Críticos entre la UE y EEUU, que no sólo ofrecen una vía para rectificar los efectos indirectos negativos de la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*, IRA), sino que cimentan la idea del *friendshoring* para reforzar los lazos transatlánticos. Igual de oportuna sería la profundización de la labor del Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU a la hora de abordar las sinergias comerciales transatlánticas y de aunar fuerzas para hacer frente a las dependencias de China.

Otro tema clave es el migratorio, con el importante antecedente de haber comenzado a cooperar en América Central con EEUU. Y en un ámbito más amplio, América Latina ofrece la oportunidad para promover intereses comunes con la Administración estadounidense. Ahí la UE, España y EEUU comparten valores y objetivos en cuanto al fortalecimiento de la gobernanza democrática, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la desigualdad, sin olvidar el combate frente a la desinformación en español.

Por último, la cooperación transatlántica será más que nunca imprescindible para las consecuencias geopolíticas de la guerra en Gaza. El terrorismo y el contraterrorismo vuelve a la agenda de seguridad, con los riesgos que pueden emanar de la periferia sur de Europa y que obligan a España a ponerlo en su agenda europea.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 9 Retos y oportunidades de la vecindad

Haizam Amirah Fernández y Mira Milosevich-Juaristi

En la vecindad sur, las principales prioridades de la política europea de España deberían empezar por lograr transmitir la urgencia a los socios europeos de dedicar la atención, los recursos y la voluntad política para abordar los principales problemas socioeconómicos y políticos que luego se manifiestan en forma de migraciones descontroladas o procesos de radicalización procedentes del sur. Fenómenos como la falta de oportunidades económicas, el autoritarismo depredador de la riqueza y la represión y brutalidad policial deben ser abordados con una mezcla de enfoques a corto y largo plazo, en colaboración con los propios países del sur. Para ello, España debería recuperar su vocación y activismo mediterráneo, que tantas iniciativas esperanzadoras promovió en los años 90, pero que ha estado desdibujado desde hace demasiados años.

Además, España debe ofrecer un marco conceptual claro y coherente para que la UE se relacione con sus vecinos del sur como con una región “normal”, donde el derecho internacional valga lo mismo que en otras partes del mundo. En pocos lugares se ve con más claridad la incoherencia y disfunción de la acción exterior de la UE y sus Estados miembros que en el Magreb y Oriente Medio. Si los líderes europeos quieren una “UE geopolítica y abierta al futuro”, deberían empezar por demostrar que puede ejercer ese papel en su vecindario mediterráneo. La UE no puede permitirse el lujo de ser un gran actor económico y humanitario, pero ser un enano geopolítico, pues otros actores globales –como China y Rusia, entre otros– seguirán aprovechando esa contradicción para aumentar su influencia y red de alianzas. España debería explorar con otros países de la UE formas de superar el disfuncional consenso en la formulación de su política exterior. El conflicto palestino-israelí es la demostración viva de lo autolesiva que resulta la actual cacofonía que sale de Bruselas y de varias capitales europeas para la imagen, influencia y seguridad de la UE.

Por último, España debe contribuir a que los países vecinos del sur abandonen la lógica de “juego de suma cero” en la que se han instalado algunos de ellos y que, en ocasiones, es alimentada directa o indirectamente por gobiernos nacionales europeos y por países de Oriente Medio que buscan extender su influencia. Esa lógica es la que se ha impuesto entre los dos vecinos magrebíes más importantes para la UE (Marruecos y Argelia), pero también dentro de países donde existen bandos enfrentados en conflictos abiertos (Libia y Sudán), Estados casi fallidos (Siria y Líbano) o países con sistemas altamente autoritarios (Egipto y Túnez). Con frecuencia, la lógica “de suma cero” lleva a que amplias mayorías terminen siendo perdedoras. España debería aprovechar sus ventajas comparativas, como la cercanía física y cultural, la ausencia de grandes contenciosos o su imagen como mediador honesto.

En cuanto a la vecindad oriental y los Balcanes Occidentales, España debe tener como prioridad mantener el apoyo a Ucrania y avanzar, en la medida de lo posible, en la búsqueda de un final de la guerra basado en el respeto a la soberanía e integridad territorial del país

agredido. La guerra será larga, por lo que debe prestarse especial atención a mantener la unidad entre los aliados, especialmente en la cuestión de la exportación del grano ucraniano sin aranceles, a través de los países de la UE o a ellos, y al envío del armamento, que estaba disminuyendo antes del comienzo de la guerra entre Israel y Hamás y que, si ésta se prolonga, probablemente disminuya aún más. Además, España debe trabajar por mantener y fomentar el vínculo transatlántico dado que la OTAN sigue siendo el único garante de la seguridad y defensa de Europa.

Junto a esto, la desestabilización del espacio post-soviético, como lo ha demostrado la última guerra entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno Karabaj, es un escenario de la rivalidad entre las diferentes potencias regionales. España debe coordinar su política con la de la UE para: impedir que la guerra en Ucrania sobrepase las fronteras de Ucrania; estar preparada para la eventual “descongelación” de otros conflictos, como el de Moldavia (Transnistria) o Georgia (Abjasia y Osetia de Sur) e incluso de un nuevo enfrentamiento entre Azerbaiyán y Armenia en el territorio armenio; contribuir a los esfuerzos de la UE para fortalecer la resiliencia política, económica y militar de otros cinco países de la Vecindad Oriental –Bielorrusia, Armenia, Moldavia, Georgia y Azerbaiyán–.

En este sentido, la política de ampliación es una herramienta central en la gestión de las relaciones con los países de los Balcanes Occidentales y Ucrania, Moldavia y Georgia. Durante la Presidencia española de 2023 se han analizado el avance en las reformas de cada uno de estos países. A largo plazo España debería comprometerse, no sólo con el apoyo a los países candidatos, sino a comenzar a lidiar con los desafíos, costes, riesgos y desventajas que puede traer una UE ampliada o con la perspectiva de reacciones populares. Otro de los compromisos de la política europea de España debe centrarse en el hecho de que la necesidad geopolítica no puede convertirse en virtud democrática sin un proceso paralelo entre los países candidatos, que deben acelerar las reformas. El impacto transformador de la UE solo tendrá sentido si no baja el listón de sus exigencias, aumenta la capacidad de su actuación y conserva lo que es, en esencia, su poder normativo: el respeto al Estado de Derecho y a la democracia liberal.



## Las prioridades de España en la Unión Europea

### 10 Influencia e imagen de España

Ignacio Molina, Ángel Badillo, Luis Simón y Jorge Tamames

Resulta indudable que el cuarto Estado miembro más importante de la UE –tanto si se mide en población como por PIB– tiene un elevado potencial de influencia en las instituciones y políticas europeas. A pesar de que parte de las élites y la opinión pública españolas no acaban de creérselo, el país está en condiciones de afirmarse en la vanguardia que impulsa el proyecto europeo. Para lograrlo no sólo dispone de ese peso institucional y económico objetivo, sino también de otras fortalezas como una ciudadanía partidaria de avanzar en la integración, un entramado político-administrativo estable en sus preferencias europeas pese a la polarización interna o un poder blando muy relevante. Además, en el resto de los socios hay demanda de una España más implicada en la toma de decisiones dada su condición sintética de Estado grande –aunque no con la voluntad de dirigir que tienen Francia y Alemania–, con larga trayectoria de pertenencia –pero habiendo experimentado los trances de la adhesión– y con una prosperidad cercana a la media de los 27 –tras superar, y no del todo, un relativo atraso–.

Si después de casi 40 años de membresía no ha logrado consolidar un lugar de liderazgo es porque también adolece de déficits relevantes, que se manifestaron especialmente tras la Gran Recesión, y no están del todo resueltos. Entre 1986 y el cambio de siglo dominó un círculo virtuoso entre europeización, convergencia e influencia, con logros muy significativos, como los fondos de cohesión, la ciudadanía europea, la cooperación antiterrorista, la incorporación a la agenda exterior europea de algunas prioridades geográficas o el protagonismo de muchos españoles en las instituciones. Luego vino un lento proceso de “des-europeización”, marcado por excesos de complacencia sobre el verdadero poder internacional de España o la salud de su economía y por los efectos sistémicos de la ampliación al este. En 2010, cuando los problemas de endeudamiento le golpearon fuerte, la posición del país en la UE era mucho más débil de lo que se pensaba.

Desde el trauma de la crisis de la Eurozona se sigue un nuevo patrón de “re-europeización” que incluye reformas estructurales y atención más estratégica a Bruselas. La recuperación de influencia en la última década no ha sido nada fácil, al haberse combinado una situación política interna muy compleja –que incluye gobiernos más débiles por la aparición de nuevos partidos o el conflicto territorial en Cataluña– con desafíos externos extraordinarios –como la pandemia o la guerra en Ucrania–. En cualquier caso, también se han producido otras circunstancias favorables: el hueco que ha dejado el *Brexit*, las oportunidades perdidas por Italia y Polonia al tener gobiernos euroescépticos y una interlocución más intensa de Madrid con la Comisión y otras capitales nacionales han supuesto que de nuevo se adopten importantes decisiones que llevan sello español. Y, aunque es verdad que una nueva gran ampliación que incluya a los Balcanes Occidentales y Ucrania podría suscitar un ulterior alejamiento del eje de gravedad, también facilitará afirmarse como uno de los pocos Estados con tamaño relevante en una UE de 35 miembros.

Para apuntalar en el futuro ese regreso a la centralidad resulta crucial mantener la actitud proactiva del Gobierno, aumentar la capacidad de generar ideas propias, saber moldear mejor las propuestas en las fases iniciales del proceso de elaboración de políticas europeas y fortalecer la coordinación entre los distintos actores (Administración General del Estado, CCAA, Cortes Generales, partidos políticos, empresas y sociedad civil en general) que elaboran la posición nacional. Pero, si hubiera que elegir el factor más importante sobre el que incidir para que España influya más en la UE, sería a buen seguro mantener el consenso europeísta de la sociedad española. El principal obstáculo para que España deje definitivamente de ser objeto de preocupación y se afirme como sujeto potente en la Unión reside en la polarización política. En el pasado, las malas relaciones entre el PSOE y el PP en casi todos los ámbitos del debate doméstico no se habían trasladado a los grandes temas europeos, pero ahora hay un riesgo de que el debate crispado interno acabe contaminando también la actitud hacia el nivel supranacional. Para evitarlo, debe mantenerse la comunicación entre ambos partidos y trabajar para reeditar la gran coalición legislativa que siempre ha existido en el Parlamento Europeo entre socialdemócratas y el Partido Popular Europeo.

Por otro lado, el firme europeísmo y la voluntad de ser influyente en Bruselas no implica que la política exterior quede completamente subsumida en la de la UE. España debe superar el reflejo excesivamente normativo y seguidista –dejando que Europa piense por ella– que a menudo ha caracterizado su política internacional y reconciliarse con el concepto del interés propio. La rápida transición hacia un mundo caracterizado por el repunte de la rivalidad interestatal –donde despuntan los desafíos chino y ruso– emplaza a España a acompañar su vocación europea y multilateral con un reforzamiento de las bases del poder nacional y aumentar significativamente los recursos dedicados a la defensa y la proyección exterior por sí misma, especialmente en regiones como América Latina o África. Por supuesto, la dependencia económica que España tiene de Europa y la dependencia estratégica que España y Europa tiene de EEUU subrayarían la importancia de encuadrar esa política exterior propia en el marco europeo y occidental. Pero una Europa –y una comunidad euroatlántica– fuerte requiere Estados fuertes y proactivos, que contribuyan a alimentar y desarrollar la seguridad y la acción exterior colectiva.

Por último, la fortaleza del poder blando español, basado sobre un idioma hablado en todo el mundo –pero también en los deportes, o el atractivo que el país genera para inmigrantes y turistas–, supone también un potencial cualitativo de refuerzo de la influencia de España en la UE. Avanzar en la política cultural europea, a partir de las débiles competencias que ahora mismo tienen las instituciones supranacionales en ese ámbito, ayudaría a una mejor proyección exterior dada la inmensa riqueza del patrimonio y de la creación contemporánea nacional. A su vez, eso generaría enormes oportunidades para la economía española; sobre todo si la Comisión favorece la convergencia tecnológica de los sectores culturales en torno al hiper-sector digital. El programa Europa Creativa, que se extenderá hasta 2026, también incluye otros objetivos como reforzar la dimensión cultural de las relaciones exteriores de la UE o la promoción de una cultura sostenible vinculada, por ejemplo, a la transversal Nueva Bauhaus.









# Patronato

 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</b>	 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE DEFENSA</b>
 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL</b>	 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</b>



ACERINOX AIRBUS BANCO DE ESPAÑA Eurosistema BBVA  
CaixaBank CEPESA enagas endesa EM&E  
IBERDROLA IBM INDITEX INSUDPHARMA MADRID  
MUTUA MADRILEÑA Naturgy oesia PROSEGUR renfe  
REPSOL Santander Solaria tecnal:a  
Telefonica

## Socios protectores



acciona amazon Cofibanco BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA El Corte Inglés Google

## Socios colaboradores



Accuracy aena aws Sabadell cesce Seguros de tu éxito  
Deloitte. European Climate Foundation IBERIA MAPFRE Microsoft



Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

