

Balance de la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Desafíos para una estrategia de país más allá del semestre español

Raquel García Llorente | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2X

Tema

Balance de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023, analizando sus puntos fuertes y debilidades, y poniendo el foco en los desafíos que afronta España para consolidar su influencia en el proyecto europeo.

Resumen

La Presidencia rotatoria es vista por los Estados miembros como una oportunidad para reforzar su liderazgo en los debates europeos. En este sentido, España ha sabido dejar su impronta a lo largo de su quinta Presidencia rotatoria, así como ejercer con eficacia su papel al frente del Consejo de la Unión. El principal reto durante el semestre español no han sido las elecciones en sí, sino la polarización de la política interna acrecentada por el contexto de negociaciones para la formación de gobierno. Dicha polarización está llevando a la politización de los asuntos europeos para su instrumentalización en la batalla política. Esta dinámica puede acarrear problemas a España que van más allá de la Presidencia española, por ejemplo, en la defensa de sus intereses en el próximo ciclo institucional europeo, o en términos de visibilidad y credibilidad tanto en la Unión Europea (UE) como en el mundo.

Análisis

A la hora de asumir la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, los Estados miembros ven en ella una plataforma para reforzar su visibilidad y liderazgo en el debate y las instituciones europeas. En el caso español, la oportunidad que ofrecía la Presidencia semestral de 2023 era especialmente importante.

La última vez que España ostentó esta posición fue en 2010.¹ En ese momento, España no sólo debía ser el primer Estado miembro que asumía esta responsabilidad desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que implicaba implementar una profunda renovación institucional, sino que lo hacía en un contexto de gran incertidumbre. La delicada situación de la economía española situaba al país como uno de los Estados miembros problemáticos, planteando dudas sobre la capacidad de España para liderar

¹ Molina, Ignacio (2010), *The 2010 Spanish EU Presidency: Trying to innovate Europe in troubled times*, 2010:1op, SIEPS, <https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-2010-spanish-presidency-trying-to-innovate-europe-in-troubled-times-20101op/>.

el proyecto europeo en uno de los momentos más difíciles de su historia. España², además, desde el 2000 había venido priorizando a otros socios o iniciativas internacionales³, así como mostrando posiciones divergentes a las de los aliados europeos tradicionales.⁴

Frente a este contexto, la Presidencia semestral de 2023 llegaba en un escenario mucho más favorable para el liderazgo español. A pesar del [impacto económico y social de la pandemia](#) y [la invasión rusa de Ucrania](#), así como una situación política interna inédita caracterizada por el primer gobierno de coalición, el Ejecutivo español ha querido mostrar una vocación proactiva y ambiciosa a la hora de moldear la agenda europea. En este sentido, cabe preguntarse hasta qué punto la Presidencia rotatoria ha servido para consolidar esta actitud y, con ello, afianzar el necesario papel español en un momento clave para el futuro del proyecto de integración.

Los límites institucionales de la Presidencia rotatoria: ¿excusa o realidad?

Los cambios institucionales que introdujo el Tratado de Lisboa en 2009 afectaron de manera importante al papel de la Presidencia rotatoria, sobre todo, reduciendo su margen de maniobra. Entre otros, la creación de un presidente permanente al frente del Consejo Europeo, sustituyendo a la Presidencia rotatoria que ejercía hasta entonces el jefe del Estado o de Gobierno del Estado miembro que ostentaba la Presidencia semestral, afectó negativamente a la visibilidad e influencia de los países del club europeo en una institución clave y de creciente importancia; esto, junto a la ubicación del alto representante al frente del Consejo de Asuntos Exteriores, disminuyó la capacidad de acción del Estado a cargo de la Presidencia rotatoria en la definición de la acción exterior y la representación de la UE en el mundo; la introducción de los tríos de Presidencias también menguó la posibilidad de los Estados miembros para moldear la agenda.

Sin embargo, esto no ha impedido que los Estados miembros vean la Presidencia rotatoria como una oportunidad para reforzar su posicionamiento en la UE. La experiencia reciente ha demostrado la importancia de que el Estado miembro al frente del Consejo sepa actuar con resolución y liderazgo. Por ejemplo, durante la Presidencia rotatoria de Alemania en 2020 se consiguió llegar a un acuerdo para el establecimiento del Instrumento Europeo de Recuperación; que Francia estuviera a la cabeza del Consejo al inicio de la invasión rusa de Ucrania en 2022 fue determinante en la respuesta europea, con hitos como la Cumbre de Versalles. Estados miembros más

² García Llorente, Raquel (2023), "Los partidos políticos españoles: del 'Más Europa' a la politización del proyecto europeo", *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Real Instituto Elcano, pp. 15-25, <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/la-politica-europea-de-espana-elaboracion-y-prioridades/>.

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

³ Como el acercamiento a EEUU durante el gobierno de José María Aznar (PP) o la propuesta de crear la Alianza de Civilizaciones, así como el desinterés por los Consejos Europeos, con la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE).

⁴ Como la posición del gobierno de Aznar en la intervención en Irak en 2003 o en el bloqueo al proyecto europeo de Tratado Constitucional o la negativa a reconocer Kosovo durante el Ejecutivo de Zapatero.

pequeños y con menor experiencia también han utilizado sus Presidencias para demostrar su capacidad y compromiso⁵, como hicieron Letonia y Luxemburgo durante la crisis de refugiados de 2015 o Croacia con el estallido de la pandemia en 2020.⁶

En este contexto, la Presidencia de 2023 ofrecía a España la posibilidad de consolidar la voluntad de liderazgo que se había venido mostrando a lo largo del ciclo institucional europeo en curso. España tenía la oportunidad de presentarse como un socio fiable y firmemente europeísta: el semestre español sucedía a la Presidencia rotatoria de Suecia, que acababa de estrenar un gobierno apoyado por la extrema derecha euroescéptica. Además, las Presidencias que siguen a la española son complicadas por distintos motivos: primero la belga, con elecciones a nivel europeo, pero también comicios federales y regionales en un país con una política doméstica complicada y, después, la húngara. Junto a esto, el semestre español llegaba en un momento fundamental, siendo la última Presidencia completa antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo y con importantes expedientes legislativos pendientes de cerrar.

No obstante, sumado a las limitaciones institucionales ya mencionadas, la Presidencia española tenía lugar en un momento que acotaba aún más su margen de actuación. En primer lugar, porque ya heredaba una importante carga legislativa antes de las elecciones al Parlamento Europeo, lo que reducía el margen para marcar la agenda o introducir nuevas iniciativas; junto a esto, y como se ha podido comprobar, el escenario internacional crecientemente volátil y competitivo no sólo afecta a la ya tensionada unidad interna, sino que acaba marcando la agenda sin que la Presidencia rotatoria tenga funciones en materia internacional.

A pesar de ello, España ha conseguido asumir con éxito sus funciones al frente del Consejo. Aunque los asuntos pendientes de cerrar eran especialmente sensibles y había importantes diferencias entre los Estados miembros, la Presidencia española se ha caracterizado por el buen ritmo de la actividad legislativa, siendo posible llegar a compromisos entre los Estados miembros y con el Parlamento Europeo en una amplia variedad de dossiers estratégicos, como el acuerdo en la primera legislación del mundo sobre inteligencia artificial, el pacto migratorio o los progresos en los distintos expedientes incluidos en el Plan Industrial del Pacto Verde.

Junto a esto, España ha conseguido dejar su impronta durante estos seis meses, avanzando prioridades e intereses que han venido estando en el centro de la agenda europea española. En primer lugar, destacan las reuniones informales ministeriales distribuidas por todo el país, así como el Consejo Europeo informal de Granada, en el que se dio inicio al proceso de reflexión sobre la Agenda Estratégica que guiará el próximo ciclo institucional europeo. En términos de contenido, es llamativo el peso que han tenido [las relaciones con América Latina](#), área geográfica prioritaria para España:

⁵ Vaznonytė, Austė (2022), *Entrepreneurs of Compromise? The Rotating Presidency of the Council of the EU after Lisbon*, January 2022:3epa, SIEPS, <https://www.sieps.se/en/publications/2022/entrepreneurs-of-compromise-the-rotating-presidency-of-the-council-of-the-eu-after-lisbon/>.

⁶ De hecho, Letonia y Croacia asumían dicha posición por primera vez desde sus respectivas entradas en la UE.

además del hito de la primera Cumbre UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde 2015, se han alcanzado relevantes acuerdos para la transición verde con países como Chile, Uruguay y Argentina. Si bien no se ha conseguido cerrar el acuerdo con Mercosur, éste ha ocupado un lugar central a lo largo de los seis meses. Asimismo, otras cuestiones que han sido prioritarias para España desde su ingreso en 1986, en la entonces Comunidad Europea, han estado presentes durante este semestre. Por ejemplo⁷, uno de los logros españoles en el Tratado de Maastricht fue la ciudadanía europea y, a lo largo de estos seis meses, se han dado pasos para afianzar los derechos de los europeos con medidas como la Identidad Digital Europea⁸ y la Tarjeta Europea de Discapacidad. La defensa de la cohesión también ha sido una de las señas de identidad de la política europea de España, como se demostró en 1992 con la creación del Fondo de Cohesión por iniciativa española, y que ha continuado durante la Presidencia española, como se ha visto en la Cumbre Social Tripartita –en la que el presidente del Gobierno recordó que para la Presidencia española era prioritario impulsar la justicia social y económica–, o con la adopción por parte del Consejo de la Declaración de Barcelona para fomentar la cohesión social y territorial. También cabe destacar los progresos en la reforma del mercado eléctrico o las reglas fiscales, pues son debates en los que España ha mostrado una vocación de liderazgo.

Además, España ha querido desempeñar un papel en los debates que definirán el futuro del proyecto europeo. En concreto, y como continuación al *non-paper* con los Países Bajos de 2021⁹, España ha venido trabajando durante un año entero con el resto de los Estados miembros en un documento conjunto¹⁰ en torno a la *autonomía estratégica abierta*. En un contexto de reflexión sobre el futuro de Europa y en el que se ha empezado a definir la próxima Agenda Estratégica, la intención era adecuada; no obstante, en este caso el propósito ha quedado deslucido. En este sentido, puede que el informe adolezca de ser excesivamente técnico, mientras que podría haber contado con mayor respaldo político. Ello se puede deber a varios factores: la falta de acuerdo entre los Estados miembros en torno al concepto, *el viraje del debate hacia la idea de Seguridad Económica* o la aparición de otras prioridades como la ampliación y la reforma de la UE. Así, *la Declaración de Granada* no hace mención a la autonomía estratégica abierta, idea central del documento liderado por la Presidencia española. Junto a esto, aunque sendos informes de Draghi y Letta en torno a la competitividad y el mercado interior –y que se van a presentar durante la Presidencia belga–, no tengan por qué aportar contenido novedoso respecto al informe español, si pueden ensombrecerlo aún

⁷ Calle, Daniel (2022), “Una mirada desde la Comisión”, *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 81-89, <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-influencia-de-espana-en-europa/>.

⁸ Es más, España ya había sido el primer país de la UE en adoptar una Carta de Derechos Digitales.

⁹ “Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy”, 23/III/2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>.

¹⁰ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2023), *Resilient EU2030*, <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/presidencia-espanola-presenta-resilient-eu2030-hoja-de-ruta-para-impulsar-autonomia-estrategica-abierta-ue/>.

más, sobre todo si se entienden como mandatos colectivos del conjunto de la Unión, pues han sido solicitados desde las instituciones europeas.¹¹

Mientras, otros Estados miembros han asumido un importante protagonismo en debates de calado para el futuro de Europa. Los resultados del [último Consejo Europeo](#) de la Presidencia española dependieron de la voluntad del primer ministro húngaro: ya sea porque permitiera dar el visto bueno a la apertura de negociaciones con Ucrania o porque vetara la aprobación de la revisión del Marco Financiero Plurianual y, con ello, a la ayuda a Ucrania en un momento crítico. Por su parte, la discusión en torno a la reforma y la ampliación ha venido marcada desde Francia y Alemania. Asimismo, un acuerdo en el seno del eje franco-alemán fue determinante para alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros en la reforma de las reglas fiscales.

En este sentido, es cierto que el papel formal del cometido de la Presidencia debe ser promover los consensos, limitando la capacidad del Estado miembro para asumir una posición más vocal. Sin embargo, la falta de competencias de la Presidencia rotatoria en materia de acción exterior no ha impedido que se busque ejercer cierto papel en política internacional: el primer viaje del presidente del Gobierno en el marco de la Presidencia rotatoria fue a Ucrania como muestra del apoyo europeo; de la misma manera, al final del semestre español el presidente del Gobierno viajó a Israel y Palestina con el primer ministro de Bélgica, próximo país en ostentar la Presidencia semestral, lo que provocó críticas entre otros socios europeos. Por lo tanto, la pregunta ahora es si, una vez que deja de ocupar el papel de *honest broker*, España asume posiciones más asertivas.

La politización de los asuntos europeos: el principal reto de la Presidencia rotatoria... y para el liderazgo de España en la Unión Europea

La convocatoria de elecciones anticipadas al comienzo de la Presidencia española fue recibida con preocupación; no obstante, los comicios no han afectado a España en el ejercicio de estas funciones. En último término, la Presidencia es un papel fundamentalmente técnico que recae en la capacidad administrativa y en la preparación del conjunto de funcionarios del Estado, de demostrada valía y competencia en el caso español. Además, la coincidencia de elecciones con el ejercicio de la Presidencia no es novedoso: en 2022, Francia acudía a las urnas cuando estaba al frente del Consejo. Es más, en Francia, el resultado de las elecciones presidenciales sí que habría cambiado el rumbo de la política francesa y de la Unión en su conjunto; en cambio, en España los dos grandes partidos comparten una vocación firmemente europeísta y cuenta con experiencia de gobierno, así como al frente del Consejo de la UE. Es cierto que la interinidad ha afectado al perfil político, por ejemplo, impidiendo que el presidente del Gobierno acudiera al inicio de la Presidencia al Parlamento Europeo a presentar las prioridades del semestre español. Sin embargo, lo que más ha dañado la influencia de España ha sido la creciente politización de los asuntos europeos.

¹¹ Ursula von der Leyen anunció en su Discurso sobre el Estado de la Unión de 2023 el encargo a Draghi, mientras que el informe de Letta nace de un encargo del Consejo Europeo de junio de 2023.

En España, a diferencia de la confrontación que ha venido caracterizando la política doméstica, ha predominado un fuerte europeísmo compartido entre todas las fuerzas políticas y el conjunto de la sociedad, lo que le ha dotado de coherencia y fiabilidad en el seno de la UE. El principal problema del europeísmo español en los últimos años habría sido su pasividad. En este sentido, un aspecto llamativo de los programas electorales de los últimos comicios ha sido cómo las cuestiones europeas han ocupado un mayor protagonismo, lo que refleja la creciente politización de los asuntos europeos en el debate público español.

La politización de las cuestiones relativas al proyecto europeo no tiene por qué ser negativa en sí. Al contrario: es positivo que se debatan las distintas prioridades que deberían guiar la política europea de España. Es lo que correspondería a uno de los Estados miembros más grandes de la UE y ya veterano en la familia europea. El problema es cuando esta politización no es fruto de la madurez política sino de una extensión de la polarización y confrontación política. Esto puede traducirse en diferentes problemas: por un lado, en un ensimismamiento en las cuestiones internas, que resulte en descuidar los debates europeos; a esto habría que añadir la dificultad para consensuar una hoja de ruta compartida, que identifique los intereses nacionales a largo plazo, dotando así a la política europea de previsibilidad y continuidad.

Durante la Presidencia española, la politización de los asuntos europeos ha estado dominada por estas dinámicas, agravadas por el proceso interno de negociaciones para la formación del nuevo Ejecutivo. Por un lado, esto ha llevado a que se llegue a primar la agenda política interna sobre la europea; por ejemplo, el presidente del Gobierno abandonó con antelación la Cumbre UE-CELAC, uno de los hitos de la Presidencia rotatoria, por acudir a un mitin electoral. Asimismo, tanto el Gobierno como la oposición han recurrido a las instituciones europeas para trasladar cuestiones que son de naturaleza política interna, como llevar al Parlamento Europeo el debate en torno a la proposición de ley de amnistía o proponer que el catalán, el gallego y el euskera sean lenguas oficiales en la UE como parte de las negociaciones para la formación de gobierno.

Hacer de las instituciones europeas una continuación del debate político interno supone una degradación de las mismas, aviva la crispación política y daña la imagen del conjunto del país. Esto, unido al bajo interés y conocimiento en la opinión pública¹² sobre los asuntos europeos puede incrementar la sensación de desconfianza hacia las instituciones nacionales y europeas. Además, perjudica la capacidad de influir en los expedientes y discusiones que definirán el futuro del proyecto europeo de integración, que ha sido fuente de crecimiento y prosperidad, así como principal plataforma de proyección internacional para el país.

Tras varios años en los que España había conseguido posicionarse en importantes debates, la Presidencia debería haberse entendido por el conjunto de fuerzas políticas como una oportunidad para afianzar la contribución de España al proyecto europeo y

¹² 43ª Oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano, 28 de abril de 2023, <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/43-oleada-brie-abril-2023/>.

demostrar que es un actor indispensable. Como se ha señalado anteriormente, la Presidencia española ha sido exitosa en muchos sentidos, pero cabe preguntarse si el hecho de que la Presidencia rotatoria haya evolucionado hacia funciones técnicas, dejando menos margen para manifestaciones políticas, ha evitado una mayor instrumentalización de la misma.

En cualquier caso, es importante destacar que la politización del proyecto europeo de integración no es un fenómeno único de España. La interconexión entre la política nacional y europea es una tendencia que atraviesa al conjunto de Estados miembros. Así, la Presidencia francesa fue parte de la rivalidad entre fuerzas políticas del país, como demuestra la polémica en torno al izado de la bandera europea en el Arco del Triunfo al inicio del semestre francés e igualmente hubo una traslación de la política nacional francesa a las instituciones europeas, como ocurrió durante la intervención del presidente Macron en el Parlamento Europeo al inicio de la Presidencia francesa. Todo ello en un contexto en el que la mayoría de los franceses desconocían lo que implicaba la Presidencia rotatoria.¹³

Conclusiones: más allá de la quinta Presidencia rotatoria del Consejo

La Presidencia rotatoria es una oportunidad para que los Estados miembros refuercen su influencia en el seno de la UE. No obstante, este cargo sólo se ostenta por un corto periodo de seis meses y que, con las sucesivas ampliaciones, debe rotarse entre un número creciente de Estados miembros. Todo ello, sumado a las limitaciones institucionales y de contexto mencionadas anteriormente. Ante la posibilidad de una UE ampliada en el futuro, las ocasiones para ostentar esta responsabilidad se verán reducidas; además, una posible reforma del proyecto europeo puede ahondar en la reducción del margen de maniobra de las Presidencias rotatorias, siguiendo la estela del Tratado de Lisboa.

Por ello, y para maximizar la Presidencia semestral, ésta debería ser un engranaje de una hoja de ruta de influencia más amplia. En el caso de España, la Presidencia ha tenido lugar en un contexto favorable en este sentido, precedida por la [Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte \(OTAN\) de Madrid de 2022](#), coincidiendo con la celebración en España del tercer encuentro de la [Comunidad Política Europea](#) y poniendo el broche al semestre con la COP28, que permite visibilizar el liderazgo y ambición español en la transición verde.

El objetivo ahora debería ser pensar en los próximos pasos para consolidar un mejor posicionamiento de las ideas e intereses españoles. En el plano europeo, el momento clave serán las [elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024](#), pues inician un proceso de renovación institucional, reorganización de carteras y definición de prioridades. Para llegar preparados a estas negociaciones, es conveniente que los Estados miembros hayan identificado con anterioridad los puestos y áreas temáticas prioritarios.

¹³ Hirsch, Cornelius (2022), *What the French think of the EU presidency, in charts*, Politico.eu, <https://www.politico.eu/article/what-the-french-public-thinks-ahead-of-the-eu-presidency-in-7-charts/>.

Junto a esto, en el plano internacional, España no debería renunciar a posicionarse en los acontecimientos que están marcando la agenda global. Mientras la UE insiste en que una de sus prioridades es reforzar sus alianzas con el llamado sur global, la inestabilidad en Oriente Medio ha vuelto a poner de relieve la desafección creciente hacia Occidente. En este contexto, España cuenta con elementos para desempeñar un papel relevante, como su posición estratégica y los lazos culturales y económicos en relación con América y África, así como la buena imagen con la que cuenta en zonas como Oriente Medio y Asia.¹⁴

Más allá del reto pendiente de superar un enfoque seguidista y pasivo en la política europea y exterior, la tendencia hacia la polarización e instrumentalización partidista de los asuntos europeos –pero también internacionales–, así como un contexto doméstico volátil pueden redundar en un ensimismamiento en la clase política que olvide la importancia de estar presente en los debates europeos e internacionales, así como dificultar la adopción de unas prioridades e intereses de Estado que no fluctúen en función de los cambios políticos nacionales.

¹⁴ Simón, Luis (2023), *¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global*, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/punta-de-lanza-espana-europa-y-la-batalla-por-el-sur-global/>.