

**EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA, LA AMPLIACIÓN DE LA UE Y UNA POSIBLE  
REFORMA DE LOS TRATADOS**

**LA REVISIÓN DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL ACTUAL (2021-2027) Y EL DE  
FUTURO (2028-2034)**

**JAVIER ELORZA**

**Noviembre 2023**

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### I. EL FUTURO DE EUROPA Y LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS AMPLIACIONES. NUESTRA CREDIBILIDAD.

##### 1. EL FUTURO DE LA UE: ÚLTIMAS PROPUESTAS Y DEBATES.

- \*\* El libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de la UE, de marzo del 2017
- \*\* “Por un renacimiento europeo”, discurso del presidente de la República francesa, Emmanuel Macron, de marzo del 2019
- \*\* Comunicación de la Comisión sobre el Futuro de Europa, del 22 de enero del 2020
- \*\* Resolución del Parlamento Europeo, del 15 de enero del 2020
- \*\* La Conferencia sobre el Futuro de Europa
  - \* Su desarrollo
  - \* Conclusiones
  - \* Seguimiento

##### 2. EL TRATADO DE LISBOA: EL ARTÍCULO 48 DEL TRATADO DE LA UE SOBRE REVISIÓN DE LOS TRATADOS. EL ARTÍCULO 49 SOBRE MODIFICACIONES DEBIDAS A LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

- \* La vía de las Actas de adhesión
- \* La vía ordinaria
- \* La vía simplificada

##### 3. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS EN LA NEGOCIACIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UE: MAASTRICHT, AMSTERDAM, NIZA, LA CONVENCION, Y LA CIG Y EL TRATADO DE LISBOA.

- \* Maastricht
- \* Ámsterdam
- \* Niza
- \* La Convención
- \* La CIG y el Tratado de Lisboa

**4. LA MODALIDAD DE LAS “PASARELAS” (ARTÍCULO 48 PARRAFO 7): APLICABLES AL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO UE (“POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS DE LA UE”) Y AL TÍTULO V DEL TRATADO UE (ACCIONES EXTERIORES Y PESC): ANÁLISIS DE SUS ACTUALES UNANIMIDADES, CASO A CASO.**

A) TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UE: SUS UNANIMIDADES A LAS QUE SE PODRÍA APLICAR LA MODALIDAD DE LAS PASARELAS DEL ARTICULO 48 PARRAFO 7 DEL TRATADO UE

B) TITULO V DE LA PESC Y ACCION EXTERIOR DEL TRATADO UE: ANÁLISIS DE LAS UNANIMIDADES

**5. PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA**

A) PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN

B) PROPUESTAS PARA FIJAR LA POSICIÓN ESPAÑOLA: ANÁLISIS DE POSIBLES PASARELAS DE LAS UNANIMIDADES

\*\*\*\* Cambio en los porcentajes de la mayoría cualificada y de la minoría de bloqueo

\*\*\*\* Reducción del porcentaje de la población del “35 y pico %” al 30% para la minoría de bloqueo.

\*\*\*\* Las políticas importantes para España

\*\*\*\* ¿Sería posible establecer algún mecanismo de ayuda a los países más afectados por el cambio climático si se pasara a mayoría cualificada?

**6. LAS NEGOCIACIONES EN CURSO: LAS “PASARELAS”.**

\*\*\* Pasar a la mayoría cualificada en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) del Tratado UE

\*\*\* Paso a mayoría cualificada en el resto del Tratado de Funcionamiento de la UE y en el Titulo V(PESC) del Tratado de la UE

\*\*\* Aplicación de las pasarelas únicamente cuando se produzcan las ampliaciones de un número significativo de Estados miembros

**7. LAS AMPLIACIONES.**

**8. ALGUNAS VIEJAS IDEAS: LA CONFEDERACIÓN DE MITTERRAND, LAS 2 EUROPAS Y LAS COOPERACIONES REFORZADAS.**

\* 2 Europas

\* Las Cooperaciones Reforzadas

**9. FRANCIA Y ALEMANIA MUEVEN FICHA: EL INFORME DE 12 TÉCNICOS INDEPENDIENTES FRANCO GERMANOS DEL 18 DE SEPTIEMBRE DEL 2023.**

**10. DE UNA OPERACIÓN DE REFORMA DE LOS TRATADOS SIN MÁS (PROPUGNADA EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA (2020-2022), A UNA OPERACION DE REFORMA DE LOS TRATADOS VINCULADA ESTRECHAMENTE A LA AMPLIACIÓN DE LA UE.**

**11. CONCLUSIONES.**

**II. LA REVISION DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2021-2027) A MEDIO CAMINO Y EL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2028-2034)**

**1. CUESTIÓN PREVIA: CONTINUACIÓN DEL PROGRAMA “NEXT GENERATION”.**

**2. REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL ACTUAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2021-2027).**

\*\*\* Gastos

- \*Propuesta de la Comisión
- \*Posición del Parlamento Europeo
- \*Reacción de los Estados miembros
- \*Posición española

\*\*\* Recursos propios (Ingresos)

**3. NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2028-2034).**

- \*\* Planteamiento general
- \*\* Principales políticas para España
  
- \* Cohesión económica y social
- \* Agricultura
- \* Redes transeuropeas
- \* Iniciativa de empleo juvenil (16 a 30 años)
- \* Acciones en el Exterior

**4. CONCLUSIONES.**

## INTRODUCCIÓN

España desde su adhesión, entonces a las Comunidades Europeas y hoy Unión Europea, siempre ha apostado por “más Europa ”y ha participado en todas las cooperaciones reforzadas incluidas y reguladas en los Tratados (Schengen, euro, fiscal europeo, euro cuerpo, cooperación estructurada permanente de defensa...).

Nuestro país ha presentado, desde 1986, más de 40 propuestas que se aprobaron, que enriquecieron y completaron el acervo primero de la CE y luego de la UE. La realidad es que el repaso impresiona:

Ciudadanía de la UE;

4 políticas economicistas incluyendo la salud pública;

el Fondo de Cohesión, el Protocolo de la Cohesión;

el Marco Financiero plurianual en Niza;

la iniciativa de empleo juvenil;

la carta fundamental de los derechos laborales;

Erasmus;

Comett;

el primer acuerdo económico con la URSS;

el paso a la 1ª fase de la UEM;

la denominación del euro y el año base para pasar a la moneda única;

las redes transeuropeas;

el contenido de las cooperaciones reforzadas;

los acuerdos de asociación con múltiples países latinoamericanos;

la declaración de Barcelona;

la estructura de los acuerdos con Suiza;

el mutuo reconocimiento judicial y la euroorden;

gran parte el acervo de Schengen;

el enfoque global de la migración;

la Conferencia de Rabat sobre cuestiones migratorias;

el régimen de las Regiones ultraperiféricas (RUP);

el Comité de las Regiones;

las 4 excepciones medioambientales a la unanimidad;

el principio de suficiencia de medios;

el respeto a la integridad territorial de los Estados;

la OCM del plátano...

y muchas más ideas originales que imaginó España para construir una Europa mejor, más humana, social, solidaria, universal, con un mayor nivel de integración, y que prosperaron y fueron incorporadas a los Tratados con éxito. Podemos decir orgullosos que la UE está fuertemente coloreada y estructurada por España.

En este momento, paralelamente a las sucesivas crisis consecutivas desde el 2020, (COVID, guerra de Ucrania, crisis económica y energética, incremento de la inflación), la UE se planteó en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, adoptar numerosas medidas propuestas por la sociedad civil y los ciudadanos a lo largo y ancho del territorio de la

UE. Entre esas medidas figuraban algunas que implicaban una revisión de los Tratados. El Parlamento Europeo y la Comisión fueron favorables a convocar una Convención prevista en el artículo 48 del Tratado UE, pero los Estados miembros se opusieron por mayoría a ese ejercicio.

El temor a abrir otro proceso que pudiera implicar involuciones y propuestas regresivas de “menos Europa” fue una de las consideraciones que justificaron la actitud negativa de algunos Estados miembros.

Después del verano, Francia y Alemania han querido impulsar la ampliación, lo que es compartido por muchos Estados, siempre que se lleven a cabo de acuerdo con las reglas del Tratado y que respeten las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 1993. Por ello los países candidatos deben hacer lo necesario para poder firmar sus actas de adhesión, sin atajos ni decisiones puramente políticas. Entre esas condiciones están las que deberán cumplir los candidatos (Estado de derecho, respeto de las libertades, economía de mercado y capacidad para asumir el acervo de la UE) y las que deberá asumir la UE (capacidad de absorción institucional y financiera, para poder integrar a los nuevos candidatos con instituciones y medios financieros que no sacrifiquen las actuales políticas, especialmente la agricultura, la cohesión económica y social y el mercado interior). Las situaciones actuales de guerra de Rusia en Ucrania y los conflictos congelados de Moldavia y de Georgia, deberán resolverse previamente a la adhesión.

Alemania y Francia exigen, además, que previamente, se reformen los tratados, lo que por ahora no es compartido por todos los Estados miembros. La reunión del Consejo Europeo de diciembre próximo, último bajo presidencia española, va a ser crucial a esos efectos.

Este Informe analiza el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa que ha tenido lugar estos últimos años y recoge las condiciones que para España consideramos importantes y que se deben dar necesariamente para reformar los Tratados, siempre a favor de una mayor integración y de más Europa y, a la vez y sin colisión con la defensa los intereses españoles. Estimamos que se deberían rechazar todas las propuestas regresivas que se presenten, así como los enfoques meramente institucionales, que no son en absoluto suficientes sin no van acompañados de nueva financiación para hacer frente a la incorporación de nuevos miembros.

El paso a la mayoría cualificada de las de más de 67 unanimidades previstas en el Tratado es muy delicado, porque afecta en muchos casos a los intereses vitales de España y de nuestra economía y sociedad. No caben en este tema enfoques simplistas ni automatismos sin garantías. Muchas de estas unanimidades se deberán mantener en el estado actual de la construcción comunitaria. Además, y como condición previa habrá que modificar a la baja la minoría de bloqueo de la población para reequilibrar la situación después del Tratado de Lisboa.

Esta operación debería tener lugar cuando se produzcan efectivamente las ampliaciones y no antes. Son tiempos convulsos para Europa y es necesario reencontrar la senda del crecimiento en la UE, transitar hacia una Europa sin emisiones de carbono, con un ritmo

que no destruya la economía y el sector industrial, y que permita financiar la Europa digital y la Europa verde. Y, todo ello, con un marco macroeconómico más difícil por el escaso crecimiento previsto de la zona euro y de la UE y por los efectos que conllevará a instauración de nuevas reglas fiscales para volver a la senda de la disciplina presupuestaria después del periodo de su suspensión por la pandemia del COVID-19.

Sería muy importante que con carácter previo se alcanzara la paz en Ucrania y se solventasen los conflictos congelados de Moldavia y de Georgia, antes de que la UE se embarque en reformar los Tratados y en ampliaciones con los países candidatos, que deben cumplir, como ya se ha dicho, en todo caso, las condiciones estipuladas por la UE en el Tratado y por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993.

## I. EL FUTURO DE EUROPA Y LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS AMPLIACIONES.

### 1. EL FUTURO DE LA UE: ULTIMAS PROPUESTAS Y DEBATES

#### **\*\* El Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de la UE, de marzo de 2017**

Al calor del debate sobre el Brexit, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, elaboró con su Institución un Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea en el que se exponían las 5 posibilidades de acción que cabían en ese momento:

- 1. Seguir como hasta ahora, pasivamente y sin anticipación ante los acontecimientos, en el que el motor de las reformas es el principio de "necesidad":** reacción ante crisis específicas que depara la vida, independientes de nuestra voluntad, mecanismo narrado en la historia de Arnold Toynbee (acción y reacción).

La globalización y las crisis puntuales son los únicos agentes que mueven a la Unión Europea a actuar colectivamente. Un naufragio del buque petrolero, Erika, se aprovechó para adoptar la obligación del doble casco; la quiebra de Lehman Brothers impulsó la Unión bancaria; el COVID dio lugar a los fondos Next Generation, primera vez que la UE se endeudaba fuertemente en los mercados de capitales; la guerra de Ucrania o la crisis energética han sido otras tantas crisis detonantes de nuestra reacción.

Jugamos a la defensiva o reactivamente (defensa siciliana en ajedrez) o reaccionamos como en el judo ante el ataque del adversario. El inconveniente de este esquema es que si no hay acción no hay reacción, dependemos de los acontecimientos, no somos protagonistas de nuestra historia.

- 2. Concentrarnos en el mercado interior y sus políticas asociadas abandonando el resto de las actividades y políticas comunitarias.** Actuar como lo haría el Espacio Económico Europeo (EEE), que la Unión Europea tiene actualmente suscrito con Noruega, Islandia y Liechtenstein. Equivaldría a deshacer gran parte de la construcción comunitaria llevada a cabo durante varias décadas y a dismantelar políticas enteras que se establecieron como parte de paquetes de negociación más amplios que interesaban a una parte de los Estados miembros (por ejemplo, en Maastricht, la creación de la ciudadanía europea o la incorporación de 4 políticas no economicistas que no figuraban en el Tratado de Roma).
- 3. Utilizar la vía de las "cooperaciones reforzadas" para que los que deseen avanzar más en el proceso de integración puedan hacerlo, "respetando los tratados".**

A diferencia de lo que pretendían en septiembre de 1994, Karl Lammers y Wolfgang Schauble, que no era si no actuar fuera del Tratado y sin mas reglas que las que impusieran los que desearan avanzar más rápido y pertenecieran al club de los elegidos, 5 países: Francia, Alemania y los 3 del Benelux, con exclusion, "*manu militari*" y a priori, de todos los demás Estados miembros de la Comunidad Europea.

Desde la introducción de las "cooperaciones reforzadas" en el Tratado de Ámsterdam de 1997, el margen de maniobra sería muy limitado porque el Tratado contiene numerosas exclusiones, políticas y acciones que no se podrían tocar (políticas con

competencias exclusivas, mercado interior, cohesión económica y social, acervo, programas ya aprobados, ciudadanía de la Unión, etc.). Buena prueba de ello es que desde el Tratado de Ámsterdam solo se ha aplicado la posibilidad de establecer cooperaciones para crear el fiscal europeo, la patente europea (caso discutido por España ante el Tribunal de Justicia), y algunos otros casos en el pilar de Justicia e Interior.

4. **"Hacer menos con más eficacia", es decir "priorizar" y "jibarizar" el tratado (v.g menos ayudas públicas decididas a nivel de la UE, menos mercado interior, menos medio ambiente etc.).** Las discusiones que se abrirían sobre cómo lograrlo y acordar las prioridades, sería un ejercicio imposible por las divergencias entre Estados miembros.
5. **Hacer más por todos, llegando a una Europa más rica en competencias, "cuasi federal".** Esta vía tiene muchos países opositores que creen que debe excluirse, por ejemplo, Dinamarca, y antes del Brexit, el Reino Unido. Igualmente, países como Francia que excluyen cualquier Federación al considerar que se debe mantener al Estado como pieza clave del sistema. Varios países del Este se negarían porque acaban de recuperar su soberanía de la URSS y no quieren cederla a Bruselas.

Evidentemente, las vías 2 y 4 serían un abandono escandaloso de la obligación de la Comisión de ser la guardiana de los Tratados, además de no respetar que la UE debe ser *"una etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa"*, mandato citado en el artículo 1 del Tratado de Lisboa.

La vía 3, respetando los Tratados, tiene muy poco recorrido al ser una negociación abocada al fracaso por las grandes divergencias y confrontaciones que desataría.

Se trae a colación este documento para mostrar que la Comisión puede en algún momento flaquear e imaginar hipótesis que no tienen en cuenta los Tratados ni sus obligaciones legales ante una situación de emergencia como lo fue el Brexit. Naturalmente el Informe no tuvo ningún seguimiento ni consecuencia. No podía ser de otra manera.

Las vías 2, 4 y en parte la 5, requerirían una revisión de los Tratados, que no se produjo en ese momento.

**\*\* "Por un renacimiento europeo", discurso del presidente de la República francesa, Emmanuel Macron, de marzo del 2019**

En pleno Brexit, que Macron considera que fue un repliegue nacionalista, sin proyecto ni propuestas concretas, propugna lo contrario: hay que hacer "más" y más rápido. Es el momento para un "renacimiento europeo", la UE no es un mercado sin alma, y se debe reinventar en un mundo cambiante.

Concretamente propone una serie de acciones en el campo de la libertad y del Estado de derecho (por ejemplo prohibir la financiación de partidos políticos por parte de potencias extranjeras, desterrar de Internet los discursos de odio y de violencia..),

revisar Schengen y la política de asilo (v. g: control riguroso de las fronteras exteriores, mismas reglas de acogida de demandantes de asilo para todos los Estados miembros...), concertar un tratado de defensa y seguridad ("en colaboración con la OTAN", aumentando el gasto militar, creando un Consejo de Seguridad militar que incluya al Reino Unido), refundar la política comercial (defensa de nuestros intereses estratégicos o de valores medioambientales, introduciendo una preferencia europea en industrias estratégicas y en mercados de contratación pública (igual que hacen EEUU y China, es su concepto de autonomía estratégica, que a partir de ese momento se incorpora al lenguaje de la UE), establecer un "escudo social" que garantice un salario mínimo europeo adaptado a cada país adoptado colectivamente (la vieja idea francesa de "exportar sus costes sociales", muy elevados, a los demás países), dar prioridad a la lucha contra el cambio climático (proponiendo un Banco Europeo del Clima), reforzar nuestro dispositivo sanitario, supervisar las grandes plataformas para garantizar la plena competencia y un pago justo de impuestos, financiar la innovación (v g: la inteligencia artificial) y mirar más a África (inversiones, educación...).

Su principal propuesta operativa fue organizar una "Conferencia para Europa", que incluyera paneles de ciudadanos, universidades, interlocutores sociales, representantes locales y de la sociedad civil, con el objeto de escuchar a la sociedad y a los ciudadanos y determinar y convertir las grandes prioridades en medidas concretas a llevar a cabo, incluyendo una posible revisión de los Tratados.

Fue un discurso "muy francés", con todas las viejas desideratas gaullistas de defensa, de aumento del gasto militar (una auténtica obsesión), mantenimiento de su relación especial militar con el Reino Unido; reforzar el "escudo social" para neutralizar el "dumping social" (otra clásica obsesión francesa), exportando sus costes (generados a nivel interno por la fuerza de sus sindicatos y de una opinión pública francesa tradicionalmente defensora de los derechos adquiridos y muy contestaria y agresiva con los poderes políticos); introducir una nueva política comercial proteccionista, al calor de la necesidad de garantizarse producciones y suministros que ahora son controlados por potencias extranjeras (la citada autonomía estratégica, de signo "Colbertista"); incluyendo su sempiterna obsesión por África, su continente preferente por su histórica acción colonial...

También era muy francés cuando destilaba ataques a la Comisión con sus propuestas de crear unos Consejos Europeos de "Seguridad", exterior e interior (que estarían por encima de la Comisión, y que la presionarían). En suma, muchas "viejas" ideas francesas. Giscard d'Estaing propuso la creación del Consejo Europeo de jefes de Estado o de Gobierno para controlar e imponerse políticamente a la Comisión. En esa época la idea no gustó nada a los países del Benelux defensores de la Comisión. Ahora Macron querría darle una vuelta de tuerca y crear una especie de Consejos Europeos especializados.

Finalmente, una idea "muy de Macron", acuciado por la necesidad de hablar con la ciudadanía que se le sublevaba en Francia (los "chalecos amarillos"), potenciando una democracia "populista" no representativa, puesto que su parlamento nacional era incapaz de hacer frente a la ola de problemas que la ciudadanía marginada consideraba irresueltos (disminución del nivel de vida, aumento del precio de los carburantes, etc.).

## **\*\* Comunicación de la Comisión sobre el Futuro de Europa, del 22 de enero 2020**

Su premisa central, otorgar una mayor influencia a los ciudadanos sobre lo que la Unión hace y cómo trabaja, luchar contra el escepticismo, priorizar una transición verde y digital adecuadas, lograr una economía más equilibrada socialmente, sostenible y equitativa.

La Comisión compra la idea de Emmanuel Macron de establecer una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que será un foro "ascendente", abierto, inclusivo, transparente y estructurado, que debe reflejar la diversidad europea consultando a todos sus estratos, con el objetivo de reforzar los vínculos de la ciudadanía con las instituciones europeas. La Conferencia oirá a los gobiernos, las regiones, las corporaciones locales, los interlocutores sociales, las universidades, los jóvenes y las redes, organizando paneles, seminarios y una plataforma digital en todas las lenguas comunitarias que permita recoger las propuestas de todos los ciudadanos de la UE. Naturalmente participaran el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Para ello organiza la Conferencia en torno a 2 ejes: el político, asumiendo las prioridades de la Comisión (lucha contra el cambio climático, una economía que funcione para las personas, la transformación digital, una justicia social y la defensa de la igualdad, valores europeos, y la ampliación de la voz de la UE en el mundo) y un eje institucional (sistema de elección de candidatos a las elecciones de la Presidencia de la Comisión, elaboración de listas transnacionales en las elecciones al Parlamento europeo...).

El objetivo es que las ideas se traduzcan en recomendaciones y en propuestas concretas de medidas, que deben estar disponibles antes de las próximas elecciones del Parlamento Europeo, en junio del 2024.

Si el ejercicio propone que el ciudadano tenga un papel más activo, también deja claro que no se trata de sustituir a la democracia representativa, sino de "complementarla".

## **\*\* Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero 2020**

El Parlamento europeo se adhiere al proceso con fruición defendiendo sus tradicionales posiciones (más mayoría cualificada, priorizar la transición verde y digital, aumentar el papel de la UE en el mundo, introducir un sistema de listas transnacionales al Parlamento europeo, cambiar las reglas de la elección del presidente de la Comisión...).

El Parlamento Europeo se constituye como pieza central del proceso de reforma, en su vieja lucha con el Consejo, y se considera la institución central para organizar esa Conferencia. Así propone que el Pleno se constituya con 135 miembros suyos, el Consejo tenga solo 1 representante por Estado miembro (27), los Parlamentos nacionales 214 (para aguar más aun a los gobiernos), la Comisión, 3, el Comité Económico y Social (CES), 4, el Comité de las Regiones, 4, y los sindicatos y las patronales europeas, 2 y 2. Pide que el Consejo este representado a nivel "ministerial", y que el Pleno se reúna 2 veces por semestre en la sede del Parlamento Europeo. Propone un Comité director que prepare

los plenos y un Consejo de Coordinación Ejecutivo formado por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, "bajo la dirección del Parlamento Europeo", y un Secretariado común a las 3 Instituciones.

En suma, las viejas tesis del Parlamento Europeo, ávido de competencias y en sempiterna lucha contra el Consejo.

## **\*\* La Conferencia sobre el Futuro de Europa**

### **\* Su desarrollo**

El Consejo Europeo de 12 de diciembre del 2020 acordó crear la Conferencia sobre el Futuro de Europa que comenzaría en el 2020 y terminaría en el 2022. Se acordó priorizar la "agenda estratégica" acordada por el Consejo Europeo en junio del 2019 (proteger a los ciudadanos y las libertades, desarrollar una base económica sólida y dinámica, construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, y promover los intereses y valores europeos en la escena internacional), y aflorar las propuestas concretas que los ciudadanos propusieran a lo largo y ancho de la UE, para contribuir a elaborar las políticas a medio y largo plazo para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. Se centraría en las políticas y en acciones y propuestas y no en cuestiones institucionales.

Ello equivalía a minusvalorar el actual Tratado, fruto de innumerables negociaciones que se habían celebrado a lo largo de muchos años y llegado a equilibrios entre los intereses diferentes de los países de la Unión, como si no hubiera habido un largo camino ya realizado. La Unión es una casa muy grande, construida con miles de ladrillos muy pequeños, frutos de innumerables negociaciones a lo largo de muchos años por muchos Estados miembros, con intereses no siempre concordantes y con compromisos complejos.

Se dejó claro que sus resultados debían "respetar plenamente el equilibrio institucional y las responsabilidades y funciones definidas en los Tratados de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo".

### **\*Conclusiones**

El 29 y el 30 de abril del 2022, tuvo lugar la última reunión del Pleno de la Conferencia en el que se acordaron 49 propuestas que incluían 325 medidas y acciones concretas que cubrían un amplio temario: cambio climático y medio ambiente, salud, economía, justicia social y empleo, la UE en el mundo, los valores europeos y el estado de derecho, la transformación digital, la democracia europea, la cuestión migratoria y la educación, cultura, juventud y deporte.

De ellas había 24 que propugnaban una revisión de los Tratados, especialmente el paso a la mayoría cualificada. En efecto se recogieron propuestas para:

- Enmendar el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, para que la salud y la atención sanitaria fueran consideradas competencias “compartidas”.
- Que la UE modifique los Tratados para garantizar la “autonomía estratégica” (concepto caro al presidente Macron como se ha visto), que permitiría tomar medidas comerciales y de todo tipo proteccionistas o fragmentando la globalización, así como adoptar medidas para un “renovado contrato social” (lucha contra el dumping social).
- Reformar la UEM, sin mayor detalle.
- Incluir un “nuevo protocolo de progreso social”.
- La salud armonizada en toda la Unión.
- Combatir la evasión fiscal y los paraísos fiscales, por mayoría cualificada.
- Pasar toda la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a mayoría cualificada, sin más.
- Reforzar las capacidades operativas para aplicar la cláusula de solidaridad militar del artículo 42 párrafo 7 (ayuda mutua si un Estado es objeto de una agresión armada).
- Modificar las cooperaciones reforzadas para orillar el voto en contra de algún Estado en casos de unanimidad, incluso en las exclusiones prescritas en los Tratados.
- Modificar el artículo 7 en caso de incumplimiento o violación del Estado de derecho, facilitando su aplicación.
- Establecer listas comunes transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo.
- Elegir por sufragio universal al presidente de la Comisión.
- Que el Parlamento Europeo detenga el derecho de iniciativa exclusiva legislativa, quitándoselo a la Comisión.
- Redistribuir el sistema de votación para proteger los intereses de los pequeños Estados.
- El Presupuesto será aprobado solo por el Parlamento Europeo excluyendo al Consejo.
- Todos los temas de unanimidad deberán pasar a mayoría cualificada.
- Participación de los parlamentos nacionales en “audiencias” del Parlamento Europeo.
- Mayor protagonismo de las regiones.
- Reabrir el debate de la Constitución de Giscard d’Estaing.
- Introducir la política de la educación en las competencias compartidas.
- Voto en las elecciones al Parlamento europeo a los 16 años.
- Que los Estados promuevan un certificado común en inglés.
- Que se convoque inmediatamente una Convención.

Estas propuestas equivaldrían a reabrir el Tratado en canal sin que hubiera la menor posibilidad de acuerdo entre los Estados miembros, muchos de los cuales se opondrían frontalmente a la mayoría de estas propuestas y otros podrían aprovechar esa negociación para proceder a involuciones y regresiones del acervo, deshaciendo el largo y difícil camino andado.

No obstante, los Representantes del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo “consensuaron” ese paquete de propuestas, lo que no implicaba ningún compromiso de resultado, al menos para el Consejo y sus Estados miembros.

En efecto hay que subrayar que el caso del Consejo, el que el presidente del Consejo haya dado su luz verde a esas propuestas no comprometió al Consejo como tal y no impedía que cada Estado, en base a su criterio, libre albedrío y soberanía, pudiera oponerse a dichas propuestas cuando se planteasen eventualmente en el curso del proceso de toma de decisiones de la UE.

La Conferencia concluyó en Estrasburgo, el 9 de mayo, día de Europa, cuando los Copresidentes de Comité de Coordinación Ejecutivo entregaron el informe final a los presidentes del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cada Institución “*analizará como proseguir en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con los Tratados*”. En suma, no tuvo consecuencias operativas directas.

La Conferencia ha constituido un foro y un proceso innovador para que los ciudadanos reflexionaran y expusieran sus puntos de vista sobre los retos y las prioridades de la UE, aunque es obvio que muchas propuestas estaban promovidas por organismos y asociaciones con intereses propios que no tenían nada que ver con el proceso de integración europeo.

#### **\* Seguimiento**

Cada Institución ha tratado su seguimiento adoptando acuerdos y resoluciones. El 90% de las 325 medidas no requieren modificar los Tratados y, por tanto, se pueden ir adoptando y aprobando con el texto y las competencias del Tratado de Lisboa. Sin embargo, hay varias propuestas y medidas que requieren la revisión de los Tratados como se ha mencionado más arriba.

## **2. EL TRATADO DE LISBOA: EL ARTÍCULO 48 DEL TRATADO DE LA UE SOBRE REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UE.**

### **EL ARTÍCULO 49 DEL TRATADO DE LA UE SOBRE MODIFICACIONES DEBIDAS A LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS**

#### **\*\*\* La vía de las Actas de Adhesión**

Aunque las Actas de Adhesión a la UE son derecho primario y pueden modificar los Tratados (artículo 49 del Tratado de UE), el artículo 48 del Tratado UE es el que propiamente regula la revisión de los Tratados y prevé 2 modalidades, la ordinaria y la simplificada:

#### **\*\*\* La vía ordinaria**

La ordinaria consiste en:

- 1. El establecimiento de una Convención, que tiene que ser decidida y aprobada por el Consejo Europeo por mayoría simple de Estados miembros (actualmente 14 sobre 27), previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión (no se requieren sus aprobaciones).**

La Convención se compone de representantes de los Estados miembros, de los Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Adoptará por “consenso” una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (CIG), que deberá aprobar, de “común acuerdo”, las modificaciones que deban introducirse en los Tratados (el texto final acordado por la CIG no requiere la aprobación ni del Parlamento Europeo, ni de la Comisión).

Cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados, que los remitirá al Consejo Europeo. Esos proyectos podrán tener como finalidad “aumentar o reducir las competencias atribuidas a la UE en los Tratados” (novedad del Tratado de Lisboa que reconoce por primera vez que se puede desandar el camino emprendido y, por tanto, orientarse a “menos Europa”).

- 2. Como posibilidad alternativa, el Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo (mayoría de votos emitidos), convocar una CIG (directamente sin pasar por una Convención), “cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique”. En este caso el Consejo Europeo establecerá un mandato para la CIG.**

En los últimos meses una mayoría de Estados miembros (14 o más) se ha mostrado contrarios a utilizar esta modalidad para revisar los Tratados de Lisboa (el Tratado UE y el Tratado de Funcionamiento UE), y ello por varias razones:

- Se presentaría una cascada de innumerables propuestas (lo que se conoce en el argot comunitario como un "árbol de Navidad"), generando un proceso muy complejo que no se controlaría fácilmente.
- Las negociaciones a 27 son cada vez más difíciles. Especialmente se tiene miedo de que algunos países del Este, como Hungría y Eslovaquia, aprovechen la ocasión para intentar cambiar normas fundamentales del acervo comunitario. También se teme que Alemania y los países del Norte que la apoyan, vuelvan a dar otra vuelta de tuerca al texto del Tratado para limitar más sus efectos y controlar más aun a la Comisión (como hicieron en la Convención).
- La Constitución de la Convención de Giscard y, posteriormente, el Tratado de Lisboa, dieron lugar a 6/7 referéndums, varios con resultados negativos (Francia, Países Bajos, e Irlanda). En esta ocasión, previsiblemente, habría muchos más.
- El Parlamento y la Comisión aprovecharían la ocasión para aumentar sus poderes, que es su principal objetivo (lo consiguen especialmente al pasar temas de la unanimidad a

la mayoría cualificada), sin aportar nada al proceso de integración. Su motivación es solo de poder.

En consecuencia, esa vía pareció cerrada e inviable. La actual presidencia española no parece tener la intención de proceder a otra votación en diciembre, su último mes, para ver si se convoca o no una Convención. Sin embargo, no cabría descartar completamente, que al final se proceda a otro voto en el Consejo a finales de este año para constatar si esa mayoría en contra se mantiene. Ese eventual voto podría tener lugar a nivel del Consejo de Asuntos Generales (12 de diciembre 2023) o incluso en el propio Consejo Europeo (14/15 de diciembre 2023).

Al hablar de esta posibilidad conviene recordar que si en las negociaciones del Acta Única y de Maastricht, todas las propuestas iban dirigidas a más integración, a más Europa, en las negociaciones de Ámsterdam, se produjo un cambio radical ya que muchas de las propuestas de los Estados miembros eran regresivas e involucionistas. Igual ocurrió en la Convención.

Así, en Ámsterdam, el Reino Unido, con su premier John Major, llegó a presentar 50 propuestas de esa naturaleza que daban marcha atrás en la integración. Alemania, por su parte, también hizo numerosas propuestas que afectaban al corazón del sistema comunitario: reducir las medidas a aprobar en el mercado interior atentando a su unidad; permitir a los Estados miembros aplicar medidas medioambientales diferentes a las aprobadas conjuntamente, quitar los poderes a la Comisión sobre la competencia creando una Oficina independiente; limitar los poderes de la Comisión con una subsidiariedad que permitiera en ciertos casos rechazar sus propuestas; compartir el derecho de iniciativa legislativa con la Comisión autorizando al Consejo a proponer medidas sobre el salario de los funcionarios de las Instituciones comunitarias y sobre la PAC.

En la Convención, Alemania obtuvo muchas de sus desideratas regresivas e involucionistas. Así, establecimiento de una clara delimitación de competencias que prescribían que algunas políticas no se podían armonizar y sí solo apoyar; posible rechazo de propuestas de la Comisión invocando el principio de subsidiariedad....

Se incluyó el párrafo 2 del artículo 48 del Tratado UE, que permite a los Estados miembros presentar *“proyectos para.... aumentar o disminuir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados”*. Ya no siempre es más Europa, sino que es legal y políticamente posible menos Europa. Además, se incluye un artículo (el 50 del Tratado UE) que autoriza a cualquier Estado miembro a *“retirarse de la Unión”*, vía que siguió el Reino Unido.

### **\*\*\* La vía simplificada**

Como alternativa algunos Estados miembros se han inclinado por analizar las posibilidades de utilizar el procedimiento de revisión simplificado (artículo 48 párrafos 6 y 7).

Hay 2 modalidades:

**1) Modificar solo la Parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la UE (artículo 48 párrafo 6) que regula las “Políticas y acciones internas de la UE” (24 Políticas diferentes).**

Cualquier Estado, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar proyectos para revisar, total o parcialmente las disposiciones de esa parte tercera.

Para aplicar esta modalidad, se requiere una decisión del Consejo Europeo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, y en su caso al Banco Central (no se requiere por tanto la aprobación de esas Instituciones) y se precisa de la ratificación por todos los Estados miembros ("de conformidad con sus respectivas normas constitucionales"). Es decir, que dicha decisión solo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, por tanto, ratificada por todos los Estados miembros.

Equivaldría a una CIG (sin Convención), que incluiría teóricamente a todas las políticas de la UE. Habría multitud de propuestas de todo tipo, incluidas muchas involucionistas y regresivas. Por ello, la mayoría de Los estados miembros tampoco apoyó seguir esta vía, al tener todos los inconvenientes de la primera.

Al poder afectar solo a la parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la UE quedarían excluidas las cuestiones institucionales (incluyendo las revisiones y las ampliaciones), la PESC, los recursos propios y las cuestiones presupuestarias.

En todo caso, según el texto del Tratado UE, una decisión que se tome siguiendo esta modalidad, *“no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados”*. Por esa razón habría que excluir absolutamente esta modalidad del párrafo 6 del artículo 48 del Tratado UE. España siempre ha querido “más Europa” y nunca “menos Europa”. Aceptar esta modalidad sería meternos en una espiral de confrontaciones contra muchos y poderosos Estados miembros, que lo único que querrían sería aprovechar la ocasión para “jibarizar” los Tratados, reducir las competencias y poner a la Comisión todo tipo de trabas adicionales. Un escenario dantesco de destrucción e involución del acervo. Más vale una Convención donde, al menos, se pueden proponer y defender propuestas de más Europa sin límites.

**2) Las 2 Pasarelas del artículo 48 párrafo 7 del Tratado UE: pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada “en el Tratado de Funcionamiento o en el Título V de la PESC”, o pasar al procedimiento legislativo ordinario desde uno especial.**

Son 2 supuestos. El primero, cuando el Tratado de Funcionamiento de la UE o el Título V del Tratado UE (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)), disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad y previa aprobación del Parlamento europeo, una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada

en dicho ámbito o en dicho caso. No se aplicará a decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

Un segundo supuesto, lo constituye el caso de que el Tratado de Funcionamiento de la UE disponga que el Consejo pueda adoptar actos legislativos con arreglo a un procedimiento “especial”. En este caso, el Consejo Europeo podrá tomar una decisión que autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo “ordinario”.

Solamente se pueden aplicar estas pasarelas a los casos de decisiones del Consejo que no exijan la unanimidad. Hay que recordar que el Consejo Europeo no puede legislar y, por tanto, teóricamente la 2ª pasarela general tampoco se podría aplicar por ese segundo motivo.

En esos dos supuestos, la iniciativa se transmitirá a los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros. En caso de oposición de uno de ellos en un periodo de 6 meses, la decisión no se adoptará. Si transcurre ese plazo sin oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión. En este caso, no hay ratificación, pero sí un derecho de veto concedido a los parlamentos nacionales (que no es exactamente lo mismo, ya que basta con que no se oponga sin adoptar una decisión positiva).

En ambos tipos de “pasarelas” solo se pasa de la unanimidad a la mayoría cualificada o se cambia el procedimiento legislativo de especial a ordinario. No puede haber ninguna otra modificación en los Tratados.

La decisión se toma por el Consejo Europeo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo (que se pronunciará por la mayoría de los miembros que la componen). La Comisión no tiene ningún papel al respecto y no se requiere su propuesta para aplicar estas pasarelas.

Es esta segunda variante del procedimiento simplificado de revisión de los tratados (denominado de las “pasarelas”), la que está siendo examinada hoy en día en el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Relaciones Exteriores (solo la que se aplicaría al Título V de la PESC) y en las distintas capitales, y lo será próximamente en un Consejo Europeo. Es la que en la actualidad tendría algún viso de prosperar y solo en algunos casos.

El año pasado, 2022, bajo presidencia checa se envió un cuestionario a los Estados miembros para ver cuál era su primera reacción. En todos los casos de unanimidad o de procedimiento legislativo especial, hubo vetos de varios Estados miembros que impedían utilizarlas.

Hay que dejar claro que no existe ninguna obligación de aceptar esas “pasarelas” y cada Estado tiene plena libertad de decisión al respecto, sin ninguna responsabilidad si se opone a ese paso a la mayoría cualificada. Esas pasarelas deben ser aprobadas por unanimidad sin ningún tipo de obligación de resultado.

Sin embargo, si se adopta esta vía, podría haber una fuerte presión para que el ejercicio termine “satisfactoriamente”, ya que entre otros resultados tendría el de poner punto final definitivamente a la actual dinámica de la reforma de los Tratados, iniciada por Emmanuel Macron. Por ello, no hay que descartar, en absoluto, que se intente, que al menos, en algunos casos de unanimidad o de procedimiento legislativo especial, se utilice esta pasarela.

### **3. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS EN LA NEGOCIACION DE LOS TRATADOS DE LA UE: MAASTRICHT, AMSTERDAM, NIZA, LA CONVENCION, Y LA CIG Y EL TRATADO DE LISBOA**

En las CIGs de Maastricht (1991) y de Ámsterdam (1996-1997), España fue muy activa e imaginativa, presentando en ambos más documentos de propuesta que ningún otro país (16 y 29 respectivamente en Maastricht y en Ámsterdam).

#### **\* En Maastricht España consiguió incorporar al Tratado:**

- Un Fondo de Cohesión estatal para los países con menos del 90% de la renta media comunitaria (medida en paridad de poder de compra (PPC)) y un Protocolo de Cohesión que preveía mejores tasas de cofinanciación y asimismo normas más favorables para los 4 países de la cohesión (Grecia, Portugal, Irlanda y España) en recursos propios (ingresos). En otras palabras, primar el cuarto recurso (PIB y luego Renta Nacional Bruta (RNB)) de naturaleza proporcional y menos el 3º recurso (base estadística IVA), de naturaleza regresiva.
- Una ciudadanía de la Unión, con nuevos derechos de libre circulación, de residencia, de acceso a la protección diplomática y consular, y derecho al voto, activo y pasivo, en las elecciones a los ayuntamientos y al Parlamento europeo.
- 4 nuevas políticas no economicistas: educación, cultura, protección de los consumidores (no ligada a la producción), y salud pública. Esta última capital para hacer frente posteriormente al COVID-19.
- Una política de redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones.
- Un Comité de Regiones, que incluía también la representación de ayuntamientos para los países donde no hubiera poder regional extendido.
- \* Además, España fue el Estado que propuso, y se aceptaron, los 4 casos de unanimidad del artículo 192, párrafo 2 (medio ambiente).
- \* También fuimos los que propusimos en el artículo 153 que la seguridad Social y la protección social a los trabajadores fueran de unanimidad y que las disposiciones del presente artículo 153 no se aplicarán a las Remuneraciones.

Por último, la aplicación de los acuerdos entre interlocutores sociales a nivel de la UE se hará según los procedimientos y prácticas propios de los Estados miembros (en España el Estatuto del trabajador y sus reglas serán de aplicación).

### **\* En Ámsterdam España logró incorporar al Tratado:**

- Un artículo, el 299 párrafo 2, que permitía la adopción de medidas para las Regiones Ultraperiféricas, RUP (Canarias en nuestro caso), incluso de carácter permanente, por mayoría cualificada del Consejo, artículo que se ha mantenido en Lisboa (artículo 349).
- Un Protocolo sobre el Asilo político que lo dificultaba enormemente al posibilitarlo solamente en casos tasados u obligando a presentar previamente cualquier demanda de asilo de ciudadanos de la Unión al Consejo de ministros de la Unión Europea, antes de admitirla nacionalmente a trámite.
- El mutuo reconocimiento de las decisiones judiciales y la euroorden, no se pudo lograr en Ámsterdam, pero en el Consejo Europeo de Tampere en 1999 se establecía que ese mutuo reconocimiento era la piedra angular de la cooperación judicial en la Unión, aprobándose en junio del 2002, bajo presidencia española, una Decisión del Consejo de ministros que reconocía el mutuo reconocimiento de todas las decisiones judiciales sobre 32 tipos de delitos. Era la creación de la euroorden. El éxito ha sido muy importante, así en el 2021 se tramitaron más de 15.000 euroórdenes en la UE.
- Logramos neutralizar las “cooperaciones reforzadas” al incluir importantes y decisivas exclusiones de áreas, políticas y sectores del Tratado que impedían su aplicación al corazón del Tratado. Además, el Reino Unido exigió la unanimidad para su aprobación lo que completaba su férreo control y su neutralización.
- España no logró cambiar en las negociaciones de Ámsterdam la ponderación de los votos en el Consejo , batalla que inició en 1993 en las negociaciones de ampliación a los países de la AELC (Finlandia, Suecia y Austria y Noruega), pero consiguió un Protocolo que preveía la compensación a los 5 países más poblados de más votos por su eventual y futura renuncia al 2º comisario, así como una declaración (la N.º 50) que reconocía el "problema español", al haber recibido España en su Acta de Adhesión en junio de 1985 el trato de grande en la Comisión (2 comisarios en lugar de 1) y de mediano en el Consejo (solo 8 votos en lugar de los 10 que tenían los 4 grandes). Ambos textos permitieron que, en la CIG de Niza del diciembre del 2000, España obtuviera 27 votos en el Consejo (los otros 4 grandes, 29) logrando plenamente sus objetivos de disponer a partir de Niza de fuerza suficiente en el Consejo para constituir minorías de bloqueo que le permitieran negociar y defender sus intereses.

### **\* En Niza,**

España, además de los 27 votos en el Consejo, consiguió introducir un nuevo artículo, el 312, que incluía los Marcos Plurianuales Financieros en el Tratado de Funcionamiento de la UE, completando las disposiciones presupuestarias del Tratado de Roma. Esos Marcos eran un mecanismo muy favorable a los intereses de España, porque permitían fijar las previsiones presupuestarias para varios años y garantizar la recepción de todas las cantidades de los fondos estructurales y de cohesión (FEDER, Fondo Social Europeo,

FEOGA Orientación y Fondo de cohesión) pactadas, a través de un acuerdo interinstitucional posterior entre el Consejo y el Parlamento Europeo, sin que las cuantías acordadas se pudieran modificar en los procedimientos presupuestarios anuales.

También se fortalecieron las exclusiones a las que no se podía aplicar una cooperación reforzada.

#### **\* La Convención.**

Niza fue la última CIG propiamente dicha (aunque al fracasar la “Constitución”, resultado de la Convención, hubo que instrumentar una CIG rápida para aprobar el Tratado de Lisboa).

La Convención, nueva fórmula acordada para revisar los Tratados con posterioridad, se aplicó por primera vez a una revisión de los Tratados con la Convención presidida por Valéry Giscard d’Estaing. Sin embargo, en 1999 se había usado ya para aprobar solo una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Convención se diferenciaba de las CIGs tradicionales en que se componía no solo de los representantes de los Gobiernos (las CIGs), sino también de representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión (en las CIGs, tanto el Parlamento como la Comisión, eran solo observadores sin que se requiriera su aprobación).

La fórmula era perversa porque, por un lado, el Parlamento Europeo y la Comisión tenían por objetivo principal aumentar sus poderes (básicamente pasando temas de unanimidad a mayoría cualificada), sin defender necesariamente los intereses de los Estados miembros, y por otro, los representantes de los parlamentos nacionales tenían escaso conocimiento de la mecánica de la Unión Europea y consideraban además que esta era competidora de sus propias competencias, introduciendo con ello un factor anti-UE por su carácter más nacionalista.

El resultado es conocido, Giscard presentó una propuesta de Constitución que reducía los poderes de la Comisión con un cambio sustancial en la subsidiariedad (que permitía incluso bloquear las propuestas de la Comisión) y eliminaba el sistema de votos del Consejo establecido en Niza donde España contaba con 27 votos, situación muy favorable, y lo cambiaba por un sistema de doble mayoría, de número de Estados (55%) y de población (60% propuesto por Giscard). Finalmente, ese porcentaje se elevó al 65% para dar satisfacción al Gobierno español. Sin embargo, ese porcentaje perjudicaba enormemente a España, al no poder ya constituir minorías de bloqueo con sus socios naturales que le permitieran defender sus intereses. La población de España, 47 millones de habitantes, no nos permitía llegar a más del 35% de población que se requería para constituir una minoría de bloqueo en las muchas decisiones regidas por la regla de la mayoría cualificada en los Tratados.

El Gobierno español vetó la propuesta de Constitución, bloqueando el resultado de la Convención. Sin embargo, el nuevo Gobierno surgido de las urnas en 2004, aceptó el sistema de doble mayoría con la condición de que el porcentaje de población requerido

para la mayoría cualificada pasara del 60% propuesto por Giscard al 65% (con lo que la minoría de bloqueo quedaba en “35% y pico” de la población, porcentaje aún demasiado elevado para permitir a España constituir minorías de bloqueo en las decisiones de mayoría cualificada del Tratado).

Con ello España quedaba marginada del juego comunitario porque la Comisión solo negocia con los países que pueden obstaculizar sus propuestas, y si con tu población no consigues ser decisivo y bloquear las propuestas de la Comisión, esta dejara de hablar y de negociar contigo.

El nuevo Gobierno no tuvo en cuenta que en la Comunidad Europea/Unión Europea, desde la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, los votos que se requerían para bloquear una propuesta, constituyendo una minoría de bloqueo, oscilaban entre el 29 % y el 31 % del total, y nunca un porcentaje tan elevado como el 35 y pico %, y menos el 40 y pico % de Giscard.

Se cometió un doble error, renunciar a los votos de Niza por un lado y no defender el porcentaje tradicional de votos (29/31%), que habían permitido a las minorías en el pasado bloquear las propuestas de la Comisión regidas por la regla de la mayoría cualificada, y por tanto poder negociar durante más tiempo y con mayores márgenes de maniobra. Doble desacierto que ha llevado a España a perder posiciones en Bruselas, al no necesitarse nuestro voto para bloquear con nuestros aliados eventuales las propuestas de la Comisión habiendo dejado ésta de negociar con nosotros en cuestiones cruciales.

Si algún día se lograra bajar el porcentaje de minoría de bloqueo establecido en el Tratado de Lisboa, 35% y pico, al porcentaje, sensiblemente inferior, del 29/31% aplicado anteriormente desde 1973 en la CE/UE en todas las Actas de adhesión (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; Grecia; España y Portugal y países AELC - Suecia, Finlandia y Austria), España obtendría una posición de mayor fuerza en las negociaciones comunitarias regidas por la regla de la mayoría cualificada.

Desde el Acta de adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, la minoría de bloqueo quedó en el 31,03 % de los votos al ser la mayoría cualificada de 41 votos sobre un total de 58 votos, esto es la minoría de bloqueo se fijó en 18 votos (el citado 31,03%). A diez miembros en 1979, cuando se adhirió Grecia, la mayoría cualificada era de 45 votos sobre un total de 63, esto es la minoría de bloqueo era de 19 votos, que representaban el 30,15% de los votos. A doce, con la entrada de España y Portugal, en 1986, la mayoría cualificada pasó a 54 votos sobre un total de 76, es decir la minoría de bloqueo era de 23, votos que representaban el 30,26 % de los votos. A quince, después de la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia, la mayoría cualificada se fijó en 62 votos sobre un total de 87, esto es, la minoría de bloqueo quedaba fijada en 26 votos, el 29,88 % de los mismos. En la ampliación del Este (a partir del 2002) se aplicó el nuevo sistema de votos del Tratado de Niza, que primaba a los 6 grandes (incluyendo España y Polonia).

El caso del Tratado de Roma en 1957 fue absolutamente excepcional, ya que los tres grandes (Alemania, Francia e Italia) tenían cuatro votos cada uno y el Benelux, cinco (dos

Bélgica, dos Holanda y uno Luxemburgo). Hay que destacar que el Benelux era ya una unión aduanera, razón por la que sus tres países votarían siempre juntos (pues las decisiones de reducciones arancelarias y de política comercial con terceros les eran ya comunes). Por ello, se fijó la mayoría cualificada en 12 votos sobre un total de 17, y con ello la minoría de bloqueo quedaba establecida en seis votos, esto es, el 35,29%. Ese guarismo se adoptó porque si se fijaba en cinco votos se le hubiera dado un veto al Benelux en todos los temas de mayoría cualificada, y si se reducía a cuatro, el veto lo hubieran tenido también cada uno de los 3 grandes, desvirtuando así lo que se pretendía con ese sistema de votación. Con los seis votos se requerían dos grandes, o un grande y el Benelux, para bloquear una propuesta.

Cuando en 1973 se adhirieron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca hubo que encontrar un nuevo equilibrio para dar más poder a las minorías, estableciendo la regla del 30/31 por ciento para la minoría de bloqueo y el 70/71 por ciento para la mayoría cualificada. Esta regla como se ha visto se mantuvo hasta el Tratado de Niza, y fue aplicada en todas las Actas de adhesión posteriores (Grecia, España y Portugal, y los tres de la AELC, Suecia, Finlandia y Austria). El 60% de Giscard era un porcentaje completamente anormal y excepcional, muy alejado del retenido históricamente por la CE/UE.

En todo caso parece obvio que, en la actualidad, sobre la base del Tratado de Lisboa, que España acepte pasar de la regla de la unanimidad a la de la mayoría cualificada, sin más, sería un serio perjuicio para nuestros intereses, porque la actual minoría de bloqueo del “35 y pico %”, no nos permite bloquear las propuestas contrarias a España, ni negociar su defensa en la inmensa mayoría de los casos. De ahí que la vía de las “pasarelas” del artículo 48, párrafo 7 del Tratado de Lisboa no interese a España en absoluto.

Solo habría algún margen eventual si se rebajara la minoría de bloqueo al 30% de la población, recuperando los guarismos históricos y concretamente la situación que existía al incorporarse los 3 países de la AELC (la minoría de bloqueo era del 29,88% de los votos como se ha señalado anteriormente).

Por ello, España podría intentar utilizar esta ocasión, para proponer esa modificación del porcentaje de la mayoría (al 70 y pico%) de la población total y de la minoría de bloqueo (30% de la población total). Esta cuestión se tratará más adelante con mayor extensión

#### **\* La CIG y el Tratado de Lisboa**

El presidente francés Nicolas Sarkozy ante el bloqueo, resultado de los referéndums negativos francés y holandés, del texto de la “Constitución” que resultó de la Convención, convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG), olvidándose de la Convención para revisar el Tratado de Niza. Mantuvo el 90% del texto de la Constitución y eliminó una serie de elementos para justificar su aprobación y la convocatoria de nuevos referéndums en Francia y Holanda. Logró su propósito aprobándose el Tratado de Lisboa que fue ratificado, esta vez por todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Es el texto actualmente vigente, compuesto de 2 Tratados, el de la

UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE. El representante español en la CIG fue esta vez el ministro Miguel Ángel Moratinos que aceptó el texto de Sarkozy esencialmente similar al de la Convención de Giscard.

#### **4.LA MODALIDAD DE LAS 2 “PASARELAS” GENERALES (ARTÍCULO 48, PÁRRAFO 7) APLICABLES AL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO UE Y AL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UE (DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ACCION EXTERIOR Y A LA PESCA): ANÁLISIS DE SUS ACTUALES UNANIMIDADES, CASO A CASO**

Esas cláusulas pasarela pueden ser aplicadas a 67 artículos del Tratado de Funcionamiento UE y del Título V de la Pesca (incluyendo todos los casos de pasarelas, las 2 generales, las 6 específicas o las cláusulas de revisión simplificadas sectoriales).

Hay 3 casos que el paso a la mayoría cualificada está condicionada a la aprobación de los Estados miembros de acuerdo con sus reglas constitucionales (ratificación). Concretamente esos 3 casos son:

el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento UE (extendiendo los derechos de los ciudadanos de la UE);

el artículo 223 (derecho electoral de los eurodiputados);

el artículo 262 (extensión de los poderes del Tribunal de Justicia a litigios sobre títulos europeos de propiedad intelectual industrial).

No parece que a estos casos se deban aplicar pasarelas.

Es muy importante destacar lo ya mencionado con anterioridad, que las pasarelas solo se aplican al Consejo y no a las decisiones del Consejo Europeo, que está excluido de este mecanismo.

Además de las 2 cláusulas “pasarela” del artículo 48, párrafo 7, el Tratado de Funcionamiento UE prevé 6 cláusulas pasarelas específicas. Cabe una explicación a esta situación de posible aplicación de las 2 generales y de las 6 específicas, y es que, en estas últimas, hay unas condiciones más flexibles que en las 2 generales, que se analizarán cuando se vea a continuación cada artículo del Tratado de Funcionamiento UE. No hay “*lex specialis derogat legi Generali*”, si no que la existencia de 2 posibles páraselas aplicables a un mismo artículo, permite elegir entre ambas posibilidades sin ninguna prevalencia ni preponderancia.

Se tratarán esas 6 cláusulas de pasarelas específicas, en los artículos de unanimidad en la lista que figura a continuación en los que cabe la aplicación de las 2 generales y de alguna específica, como alternativa a elegir libremente.

Es importante destacar que el Tratado de la UE (en el que están las disposiciones de revisión de los Tratados (artículo 48), la ampliación (artículo 49), la retirada de un Estado miembro de la UE (artículo 50) entre otras), no puede ser objeto de pasarela alguna y por ello, para su modificación, requieren de una Convención o de una CIG de artículo 48, párrafos 2 a 5 incluidos, que sí permiten modificar el Tratado UE de Lisboa, lo que no es posible con las pasarelas.

## **A) TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UE: UNANIMIDADES A LAS QUE SE PODRÍA APLICAR LA MODALIDAD DE LAS PASARELAS DEL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO 7 DEL TRATADO UE**

*\*\* Acciones para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, raza o etnia religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 19 párrafo 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Se deciden por unanimidad del Consejo.*

Esta pasarela se podría aplicar.

*\*\* Seguridad social y protección de los trabajadores necesarias para permitir la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE en el territorio de la UE. El Consejo decide por unanimidad (artículo 21 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Obviamente, si no se autorizan las pasarelas para la seguridad social y protección de los trabajadores, tampoco habría que aceptarlas en este caso, salvo que no toquen las propias reglas nacionales y ayuden a esas personas que trabajan en otros Estados.

*\*\* Acuerdos para ejercer el derecho de voto o ser candidato en las elecciones municipales o al Parlamento Europeo, de los nacionales residentes de los otros Estados europeos (artículo 22 párrafos 1 y 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Medidas de coordinación y cooperación para la protección diplomática y consular (artículo 23 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El consejo podrá por un procedimiento legislativo especial aprobar directivas para establecer dichas medidas.*

*\*\* Extensión y añadido de derechos de los ciudadanos de la UE en el territorio del resto de la UE (artículo 25 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El Consejo decide por unanimidad, pero además las decisiones deben ser ratificadas por los parlamentos nacionales.*

Es un artículo muy general, razón por la que la pasarela no debería ser utilizada.

*\*\* Retroceso en el derecho de la Unión respecto de la liberalización de los movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos (artículo 64 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Que no se toque este artículo será defendido a toda costa por los Estados que tienen plazas financieras (Luxemburgo, Alemania, Países Bajos, Chipre...). Por ello si esos países insisten en que España ceda en algún tema de nuestro interés, podríamos incluir la aplicación de las pasarelas generales también para que se apliquen a este artículo, que no nos perjudica grandemente

*\*\* Medidas fiscales restrictivas de un Estado miembro respecto de Estados terceros, su compatibilidad con el derecho de la UE (artículo 65 párrafo 4 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Formatos de pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado (artículo 77 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Esta unanimidad fue exigida por España, dado el caso de Gibraltar.*

*\*\* Derechos de familia con repercusión transfronteriza (artículo 81 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*Las medidas “relativas al derecho de familia con repercusión transfronteriza se establecerán por el Consejo, con arreglo a un procedimiento especial. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo”.*

*No obstante, se establece una cláusula pasarela específica aplicable a este artículo en la que se dice que “el Consejo a propuesta de la Comisión podrá adoptar una decisión que determine los aspectos del derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo”.*

Esta propuesta se debe notificar a los parlamentos nacionales. Si uno de ellos se opone dentro de los 6 meses partir de la notificación, la decisión no se adoptará.

Este artículo es muy sensible a nivel nacional, razón por la que no se debería aplicar esa pasarela específica.

*\*\* Fijación de normas mínimas de procedimiento para facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales (artículo 82 párrafo 2 d) del Tratado de Funcionamiento, párrafo d); otros elementos específicos del procedimiento penal.*

Implica una cláusula de revisión simplificada, porque si un asunto después de haber ido a Consejo Europeo sigue bloqueado, se autoriza una cooperación reforzada si 9 Estados quieren ir más lejos y aprobar esas medidas entre ellos.

*\*\* Extensión de la lista de “euro crímenes” (los que tienen clarísimamente repercusión transfronteriza) (Artículo 83 párrafos 1 segundo: otros ámbitos delictivos, y párrafo 3). El Consejo decide por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo.*

Aquí entrarían los delitos de rebelión y sedición si se incorporaran a los 32 de la euroorden. Si un Estado desea y el tema está bloqueado puede llevar el tema al Consejo Europeo y si no hay acuerdo y un mínimo de 9 Estados quieren seguir hacia adelante se puede lanzar una cooperación reforzada.

*\*\* Establecimiento de Eurojust y ampliación de sus competencias (artículo 86 párrafo 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE párrafo 1 y 4). Ambos casos requieren la unanimidad del Consejo.*

Los Estados miembros temen que Eurojust influya en la política interior de los Estados miembros con sus investigaciones. Es por tanto un tema sensible.

*\*\* Cooperación policial operativa entre Estados miembros (Artículo 87 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El Consejo decide por unanimidad, pero al menos 9 Estados pueden lanzar una cooperación reforzada después de intentar desbloquear la decisión no aprobada en el Consejo Europeo.*

*\*\* Condiciones y límites en las que un Estado miembro puede operar en el territorio de otro Estado miembro (Artículo 89 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El Consejo se pronuncia por unanimidad.*

*\*\* Por unanimidad se puede aprobar una excepción al principio de no discriminación entre transportistas nacionales y del resto de la UE (artículo 92 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Concesión de una excepción por unanimidad que desfavorezca a transportistas de los demás Estados miembros (artículo 92 párrafo 2 y 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE)*

*\*\* Compatibilidad con el mercado interior de una ayuda concedida cuando concurren circunstancias excepcionales. El Consejo decide por unanimidad (artículo 108 párrafo 2 tercer subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Armonización de legislaciones sobre volumen de negocios, consumos específicos y otros impuestos indirectos, necesario al mercado interior y para evitar las distorsiones de competencia (artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Esta pasarela habría que analizarla con gran cuidado. Para España los tipos mínimos para impuestos sobre beneficios de sociedades (15% propugnado en la OCDE) no debería ser un problema. Habría que tener especial atención con las tasas sobre consumos específicos y los impuestos verdes porque pueden esconder “exportaciones de costes”, que perjudiquen gravemente a nuestra economía o a nuestros intereses sectoriales.

*\*\* Aproximación de legislaciones que directamente inciden en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior, incluyendo fiscalidad directa (artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Por incluir fiscalidad directa no debería ser objeto de pasarela.

Cabe comentar que, una UE con un presupuesto del 1% aproximadamente de la Renta Nacional no debería poder aprobar impuestos de fiscalidad directa, que representan un porcentaje muy elevado del PIB. Sería absurdo y ello tanto si se aumentan (por sus efectos sobre la actividad económica, la inflación, el empleo, etc....) como si se reducen (falta de financiación para el Estado, efectos sobre la economía, etc....).

Además, detrás de cada impuesto hay una concepción política de la sociedad (los impuestos indirectos son regresivos, es importante la proporción entre directos e indirectos...). Sin embargo, la lógica del gran mercado puede exigirlo, así un nivel mínimo

de imposición a las grandes multinacionales de sus beneficios in situ, una fiscalidad sobre los beneficios de las empresas para evitar la competencia desleal de eventuales pseudo paraísos fiscales (el 15 % propugnado por la OCE como solución aún no ha sido aceptado en la UE por algunos Estados que apenas gravan esos beneficios).

*\*\* Disposiciones fiscales, disposiciones relativas a la libre circulación de personas y relativas a derechos e intereses de trabajadores por cuenta ajena, no se aplicará la regla de la mayoría cualificada de la aproximación de legislaciones del artículo 114 párrafo 1º (artículo 114 párrafo 2).*

Verlo con gran cuidado, porque incide en el mercado laboral nacional.

*\*\* Artículo 115: En otros casos no cubiertos por el artículo 114 si la aproximación de legislaciones afecta “directamente” al funcionamiento del mercado interior (incluyéndola fiscalidad directa), el Consejo aprobará por unanimidad las directivas.*

No se deberían aplicar las pasarelas.

*\*Artículo 118 párrafo 2: regímenes lingüísticos de los títulos europeos para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual e industrial.*

Comentario: España lo exigió para defender el español y, por tanto, no se debe aplicar la pasarela

*\*\* Sustitución del protocolo de déficit excesivo (artículo 126 párrafo 14. 2º subpárrafo. del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Es un tema que afecta al corazón de la UEM, no se debería aplicar ninguna pasarela.

*\*\* Supervisión prudencial (Artículo 127 párrafo 6 del Tratado de Funcionamiento de la UE), encomendar al Banco Central tareas específicas de supervisión.*

Podría chocar con esa tarea que incumbe en gran medida a los Bancos Centrales de los Estados Miembros

*\*\* Fijación del tipo de cambio al que el euro debe sustituir a una moneda del Estado en cuestión (artículo 140 párrafo 3 del Tratado Funcionamiento de la UE)*

*\*\* Ámbitos en los que subsiste la unanimidad en política social (artículo 153 párrafo 2 tercer subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Concretamente en los ámbitos: c) seguridad social y protección social de los trabajadores, d) protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, f) representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión y g) condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión. Si hay una o más

disposiciones de esos ámbitos se incluyen en una propuesta, se requiere la unanimidad (artículo 155, párrafo 2 segundo).

Es obvio que la seguridad social representa una muy importante proporción del PIB nacional. Igualmente, su financiación difiere de un Estado a otro. Así los países nórdicos se inclinan por financiarla mayoritariamente con impuestos y los del Sur con cotizaciones sociales de los trabajadores y de las empresas. Las elevadas cifras de las seguridades sociales pueden desequilibrar los presupuestos nacionales al ser variables macroeconómicas muy importantes, e incidir en los déficits o superávits públicos y en la deuda pública, parámetros capitales para la Unión Económica y Monetaria (UEM). Por ello no se debería aceptar aplicar las pasarelas a este artículo.

Además, Alemania, al debatirse el estatuto de la sociedad europea en el Consejo, intentaron forzar la inclusión de la cogestión en los restantes países de la Unión, sin aceptar la reciprocidad, esto es, si las empresas alemanas compraban empresas radicadas en otros países, las primeras puedan imponer obligatoriamente la cogestión, mientras que, si hay empresas de otros países de la UE que adquieren el control de empresas alemanas, en estas sigue siendo obligatoria la cogestión. España no aceptó esa asimetría.

*\*\* En Niza se incorporó una cláusula pasarela específica en este artículo 153 párrafo 2, cuarto subpárrafo, que permite al Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, por unanimidad, que se pueda aplicar el procedimiento legislativo ordinario en lugar del especial en los casos de d), f), y g) citadas más arriba.*

Crea una cláusula pasarela específica para los puntos d), f), y g).

España no debería aceptar la aplicación de esa pasarela.

*\*\* El artículo 153 párrafo 5 excluye del Tratado a las remuneraciones, derecho de asociación y sindicación, derecho de huelga y el cierre patronal. No es ni siquiera un tema de unanimidad. Por eso la Comisión de Úrsula Von der Leyen tuvo que aprobar una simple "recomendación" de salario mínimo europeo, y no una norma de obligado cumplimiento. Este tema es obsesivo para Francia y Bélgica, países con costes laborales legales muy altos, que desean "exportar sus costes" al resto de la Unión.*

No es puramente una pasarela, razón por la que esta disposición no podría quedar afectado por ninguna pasarela. Para España, está claro que habría que rechazar cualquier cambio del articulado.

*\*\*Aplicación de los acuerdos entre interlocutores sociales cuando el acuerdo en cuestión contenga una o más disposiciones relativos a ámbitos del artículo 153, párrafo 2 para los que se requiera unanimidad (artículo 155 párrafo 2, segundo subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la UE): el Consejo decidirá por unanimidad.*

No se debería aceptar esta pasarela.

## **\*\* Redes transeuropeas**

El artículo 172: orientaciones y proyectos de interés común requerirán aprobación del Estado miembro de que se trate. No es un caso de unanimidad sino de mayoría cualificada la aprobación del Estado afectado por el trazado o el programa. Ese añadido lo consiguió España en la CIG de Ámsterdam. No será Bruselas la que haga el trazado del AVE con Portugal, ni decida por dónde van a entrar en España, las líneas de alta tensión eléctrica o los gaseoductos procedentes de Francia. La decisión sobre esos trazados y sus características corresponderán a los 2 países sin interferencia de Bruselas.

**\*\* Los programas específicos de I+D serán adoptados por el Consejo con arreglo a un procedimiento especial (artículo párrafo 4 del Tratado de Funcionamiento UE).**

**\*\* Supuestos de unanimidad en medio ambiente (artículo 192, párrafo 2 a), b) y c) del Tratado de Funcionamiento de la UE), prevé que las disposiciones “esencialmente de carácter fiscal”, la ordenación del territorio, la gestión cuantitativa de los recursos hídricos, la utilización del suelo y las medidas que afecten significativamente a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético, son decisiones de unanimidad y a adoptar por un procedimiento especial.**

España no debería aceptar la aplicación de cláusulas pasarela a este artículo.

Sin embargo, el Tratado de Maastricht introdujo una cláusula pasarela específica al respecto, que permite al Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, decidir que “el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a los ámbitos mencionados” más arriba.

Esa cláusula pasarela específica no debería ser utilizada vetándola España, salvando lo que se menciona posteriormente sobre el “cambio climático”.

**\*\*Artículo 192 párrafo 2 a): disposiciones esencialmente fiscales.**

Este punto será reclamado por los partidos ecologistas y por países como Alemania en el que forman parte de su gobierno (por ejemplo, el actual gobierno alemán).

Para oponerse a pasar este tema a mayoría cualificada caben varios argumentos:

1) No tiene sentido que la fiscalidad indirecta necesaria para el mercado interior este regida por la unanimidad y, la que afecta al medio ambiente, lo este por mayoría cualificada.

2) Los problemas medioambientales suelen ser muy diferentes según los países y las regiones de la Unión, y no tendría sentido que se pueda poner en minoría a un Estado miembro que no esté afectado del mismo modo. Por ejemplo, los filtros en las centrales térmicas para evitar lluvia acida en regiones que no sufren ese proceso de igual manera que en otras zonas de la Unión. Así mismo, la calidad del agua (si hay más escasez o estas provienen de aguas freáticas, o su obtención requiere un mayor coste (trasvases o desalinizadoras), no se debería imponer el mismo grado de exigencia en toda la UE.

Alemania celebró un simposio sobre el agua e intentó que la Comisión comprara sus resultados logrados de estadísticas y de datos obtenidos en territorio alemán, donde llueve abundantemente, más que en otros Estados miembros como en el Sur de Europa. Alemania, por presión social de sus consumidores, se vio obligada a mejorar la calidad de su agua y quería que ese coste fuera también soportado por los restantes Estados de la UE.

En todo caso, esta pasarela a la mayoría cualificada podría circunscribirse solo al caso del "cambio climático", dejando los casos que afecten al medio ambiente, en general, por unanimidad. Este tema debería ser estudiado en profundidad y ligado incondicionalmente a que se reduzca el porcentaje de la población que constituye la minoría de bloqueo, del "35 y pico%" al 30%. Habría que acotar los casos en que puede aplicarse para no introducir impuestos o tasas regresivas desde un punto de vista de financiación intra-Unión (por ejemplo, caso de los plásticos no reciclados). Convendría que hubiera en ese caso una cláusula de "freno de emergencia" (tipo de la del artículo 31 párrafo 2 del Tratado UE), por si la Comisión propone medidas que atenten gravemente a los intereses vitales de un país (impuestos elevados con incidencia importante en el turismo, por ejemplo), posibilitando que se pueda vetar en ese caso por el Estado miembro afectado.

3) Es un claro ejemplo de la "exportación de costes" de los países del Norte más desarrollados a los países del Sur menos desarrollados, como ha expuesto claramente el profesor Donald Mc Dougall en su informe "Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992", que encargó el Parlamento Europeo. Mc Dougall en su obra analiza los efectos negativos de algunas políticas de los países del Norte de Europa sobre la cohesión económica y social de la UE, en los países del Sur. Los primeros pueden querer tasas para combatir fenómenos, como las emisiones de gases que, se producen en menor cuantía per cápita en los países del Sur. Este motivo fue traído a colación en el proceso de Kioto por España para conseguir que se autorizara a nuestro país a aumentar las emisiones de CO<sub>2</sub> (+15), cuando la UE en su conjunto tenía que disminuirlas (en un -8 %). Igual ocurrió con la Directiva de grandes instalaciones de Combustión en la que nos opusimos a poner filtros en todas las centrales térmicas, aunque no hubiera lluvia acida (que en España solo se producía en partes de Galicia y de Aragón por los lignitos). Conseguimos nuestro propósito gracias al voto por unanimidad.

Hace unos años la Comisión propuso armonizar la tasa del diésel cuando todos los países del Norte tenían tasas por encima de la fijada en la propuesta de la Comisión. Los únicos países que iban a quedar afectados eran España, Portugal y Grecia, que las tenían a un nivel inferior. Era en suma una "falsa" armonización y un caso claro de "exportación de costes". El Gobierno español la bloqueó y enterró la propuesta de la Comisión, que tuvo que olvidarse de la misma.

*\*\*Artículo 192 párrafo 2 b) primer guión: medidas que afecten a la ordenación del territorio.*

Es claro que estas decisiones afectan al Estado, región o municipio en cuestión y no al resto de la UE. Son un caso evidente donde hay que aplicar la subsidiariedad a fondo.

Bruselas no debe intervenir en esas decisiones. No compete a Bruselas determinar si un territorio se va a dedicar al turismo, a la urbanización habitacional o a polígono industrial, ni por dónde van a construirse las infraestructuras. En consecuencia, no se debería aplicar ninguna pasarela.

*\*\* Artículo 192 párrafo 2 b) segundo guión: la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten a la disponibilidad de los mismos.*

Si España aprueba transvases o construye plantas de desalinización, o si promueve el regadío o el desarrollo de zonas turísticas a nivel nacional, o acuerda un reparto del caudal de ríos como el Tajo o el Duero con Portugal, es algo que no es competencia en absoluto de Bruselas. Y ello más en un país como España con recursos hídricos muy escasos en la parte seca (las 2 Españas, la húmeda y la seca). Es un asunto a dilucidar nacionalmente o con sus vecinos afectados, nunca con Bruselas. Por ello no se debería aplicar ninguna pasarela.

*\*\*Artículo 192 párrafo 2 b) tercer guion: la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.*

Los Estados tienen que tener la libertad de desarrollar sus ciudades, sus zonas industriales, su agricultura, sus infraestructuras y su turismo con total libertad, sin que intervenga Bruselas. Por ello, no cabe aceptar ninguna pasarela.

*\*\*Artículo 192 párrafo 2 c): medidas que afecten a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.*

Un país debe tener la libertad de elegir si desea producir su electricidad con centrales nucleares, con gas natural y ciclo combinado o con renovables (presas hidráulicas, mareomotrices marítimas, paneles solares, o instalaciones eólicas sin prohibir esa generación de electricidad por el paso eventual de aves), y ello por múltiples razones (económicas, de seguridad de suministro, de disponibilidad en el país (energía solar, eólica, carbón, recursos hidráulicos), por especiales lazos con el país suministrador, etc....

Además, en gas hay cláusulas "take it or pay", que obligan a respetar los contratos de larga duración (25 años, es práctica usual, por ejemplo), necesarias por la importante inversión requerida en las plantas de licuefacción del gas. El respeto escrupuloso de esas cláusulas puede imponerse si la otra parte recurre a los arbitrajes internacionales previstos en ese tipo de contratos. Igualmente, muchas instalaciones energéticas por su elevada inversión requieren importantes amortizaciones durante un largo periodo (centrales nucleares, térmicas, hidráulicas etc.) a las que hay que hacer frente por los Estados que las han construido.

Por ello no se debería aceptar la aplicación de ninguna pasarela.

*\*\* Artículo 192 párrafo 3: programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Si son de unanimidad deberán adoptarse por unanimidad.*

Parece claro que no se debería autorizar ninguna pasarela para todos estos casos.

*\*\* Caso de unanimidad en energía (artículo 194 párrafo 2 segundo: las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la UE (por mayoría cualificada y procedimiento legislativo ordinario), “no pueden afectar al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y de su suministro energético” (casos del artículo 192 párrafo 2 c).*

No se debería autorizar ninguna pasarela.

*\*\* Caso de unanimidad y de procedimiento legislativo especial, cuando las medidas sean esencialmente de carácter fiscal (artículo 194 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Lo dicho anteriormente es de aplicación igualmente aquí.

*\*\* Asociación de países y territorios de Ultramar (artículo 203 del Tratado de Funcionamiento de la UE), modalidades y procedimientos a decidir por el Consejo por unanimidad a propuesta de la Comisión.*

Este tema debe seguir siendo de unanimidad porque sería una concesión muy importante que impediría que España pueda utilizar su veto para que no discriminen a América latina o el Mediterráneo. Son en su mayoría excolonias, francesas e inglesas (paradoja, el Reino Unido después del Brexit nos ha dejado sus excolonias en los acuerdos ACP).

*\*\* Excepciones a adoptar por unanimidad en política comercial que se decide por regla general por mayoría cualificada (artículo 207 párrafo 4. segundo y tercer subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la UE): “para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas”.*

*“El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación de acuerdos...en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales cuando puedan perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la Unión...en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios...puedan perturbar la organización nacional de dichos servicios y perjudicar la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos...”*

España no debería aceptar que se aplique una pasarela general para defender el español, las reglas sobre inversión directa, y los servicios culturales, educativos y sanitarios.

*\*\* Casos de unanimidad en los acuerdos con países terceros: “cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos de asociación y los acuerdos previstos en el artículo 212 con los Estados candidatos a la adhesión”. Igualmente, en el caso de la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En este caso se requiere además la ratificación por los parlamentos nacionales (artículo 218 párrafo 8 subpárrafo 2º del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Claramente España no debería autorizar la aplicación de ninguna pasarela.

*\*\* Acuerdos para un tipo de cambio del euro en relación a monedas de terceros países, a decidir por unanimidad (artículo 219 párrafo 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Como todo tema de la UEM debe regir la unanimidad.

*\*\* Cláusula de solidaridad, repercusiones en el ámbito de defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad de acuerdo con el artículo 31 párrafo 1 del Tratado de la UE (artículo 222 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

En todos los temas conectados con defensa no se debería autorizar ninguna pasarela.

*\*\* Modalidades de la elección de los eurodiputados por sufragio universal directo (artículo 223 párrafo 1 subpárrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Hay distintos modelos y ponderaciones de votos regionales que afectan a los equilibrios esenciales de un gobierno, incluido el español, y por ello no se debería autorizar ninguna pasarela a este respecto.

En estos momentos España está bloqueando una decisión del 2018 sobre la ley electoral al Parlamento Europeo porque el PNV teme que quizás no alcance el umbral mínimo de eurodiputados (fijado entre el 2% y el 5% para obtener representantes en el Parlamento Europeo), y por ello, no pueda estar representado en el Parlamento Europeo. En efecto, la norma electoral obliga a imponer un umbral mínimo para obtener representación parlamentaria a los Estados con más de 35 escaños, con el objetivo de impedir que partidos minoritarios antisistema entren en el Parlamento Europeo como ha sucedido en anteriores legislaturas. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo, el PNV obtuvo el 2,8 % de los votos gracias a que formaban parte de una coalición con partidos canarios, gallegos y valencianos, es decir, que en las próximas elecciones de junio del 2024 podrían quedarse fuera por no llegar al mínimo del 2%. Junts obtuvo el 4,6% y Esquerra el 5´6%.

*\*\* Régimen fiscal de los eurodiputados o de los antiguos eurodiputados, se decidirán por unanimidad por el Consejo (artículo 223 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Decisión de no sustituir a un Comisario en caso de vacante por muerte, dimisión o cese (artículo 246 tercer subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Aumento del número de Abogados Generales del Tribunal (artículo 252 primer subpárrafo).*

*\*\* Designación de los miembros de los Tribunales especializados por unanimidad del Consejo (artículo 257 subpárrafo cuarto del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Atribución al Tribunal de Justicia de la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de los actos por los que crean títulos europeos de propiedad intelectual o industrial (artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Tenemos la Cámara de recursos de las marcas, modelos y diseños en Alicante, por lo que se debería conseguir que no afecte a sus competencias ni a su jurisdicción. Si lo hace, en ese caso, no se deberían aceptar pasarelas.

*\*\* Enmendar una propuesta de la Comisión contra su voluntad por la unanimidad del del Consejo (artículo 293 párrafo 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

No esta mencionada esta exclusión de la aplicación de las pasarelas, pero es obvio que la misma es necesaria para mantener el equilibrio institucional y los poderes de la Comisión que representa los intereses generales de la Unión.

*\*\* Enmienda de una propuesta de la Comisión durante la primera o segunda lectura de la codecisión cuando la Comisión se ha opuesto (artículo 294 párrafo 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Es aplicable el mismo razonamiento que en el anterior supuesto.

*\*\* Composición del Comité Económico y Social, decisión para establecer la composición del Comité, por unanimidad del Consejo (artículo 301, subpárrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

*\*\* Composición del Comité de las Regiones, decisión para establecer su composición (artículo 305, subpárrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Es un tema potencialmente sensible para España, razón por la que no se deberían aceptar pasarelas en este supuesto.

*\*\* Modificación de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), modificar por unanimidad del Consejo sus Estatutos (artículo 308 párrafo 3, del Tratado de Funcionamiento de la UE). Es una cláusula de revisión simplificada.*

*\*\* Recursos propios de la UE (artículo 311 del Tratado de Funcionamiento UE)*

El artículo 353 del Tratado de Funcionamiento excluye al artículo 311 párrafos tercero y cuarto (decisión por unanimidad del Consejo y ratificación por todos los Estados miembros de esa decisión del sistema de recursos propios de la UE (ingresos presupuestarios), de la aplicación del artículo 48 párrafo 7 del tratado de Funcionamiento de la UE, y por tanto, de la posible utilización de las pasarelas.

*\*\* Los Marcos Financieros Plurianuales (artículo 312 párrafo 2, subpárrafo primero del tratado de Funcionamiento UE).*

El artículo 353 de Tratado de Funcionamiento de la UE excluye al artículo 312 párrafo 2 subpárrafo primero (aprobación por unanimidad de los Marcos Financieros Plurianuales), de la posible utilización de las pasarelas del artículo 48 párrafo 7 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Sin embargo, el propio artículo 312 párrafo 2, subpárrafo 2 señala que “el Consejo europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento contemplado”. Es una cláusula pasarela específica (que solo puede afectar a la mayoría cualificada y no al procedimiento legislativo especial que permanecerá sin cambio alguno), pasarela específica diferente de la general prevista en el artículo 48 párrafo 7, y plenamente vigente.

España no debería aceptar la aplicación de ninguna pasarela. El Marco Financiero Plurianual es muy favorable a España y permite garantizar cuantías y distribución de gasto previsible, especialmente al permitir blindar los fondos estructurales y el fondo de cohesión. Por ello no se debería aplicar esta pasarela especial a este artículo.

Ello solo afecta a los gastos porque a los recursos propios (ingresos) no se les puede aplicar ninguna pasarela, ni las generales del artículo 48 párrafo 7, ni ninguna otra específica.

*\*\* Autorización para proceder con una cooperación reforzada en la PESC, que se concederá por una decisión del Consejo por unanimidad (artículo 329 párrafo 2 subpárrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Es un tema muy sensible políticamente ya que una cooperación reforzada de algunos Estados miembros en la PESC puede salpicar a la UE y por ello no se debería autorizar la aplicación de ninguna pasarela.

*\*\* Aceptación de la participación de un Estado miembro en una cooperación reforzada en la PESC ya existente (excepto en áreas militar y de defensa). El Consejo se pronunciará por unanimidad artículo 331 párrafo 2, tercer subpárrafo).*

Igual comentario que en el previo.

*\*\* Cambio de la regla general de que sean los Estados que participan en una cooperación reforzada los que sufragan sus gastos (otros que los administrativos), la decisión será adoptada por unanimidad por el Consejo (artículo 332 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Es una garantía de que si no se participa no se paga. No se debería autorizar ninguna pasarela al respecto.

*\*\* Cooperaciones reforzadas (artículo 333 párrafos 1 y 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

La cooperación reforzada en el pilar comunitario se puede establecer entre al menos 9 Estados miembros siguiendo el procedimiento previsto. No puede afectar al mercado interior, a la cohesión económica y social, a los ámbitos de competencia exclusiva, a la PESC, a los derechos de los demás Estados miembros (acervo y programas ya aprobados), no constituirían un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre los Estados miembros, ni provocarían distorsiones de competencia entre ellos. Estarán abiertas a su eventual adhesión, sus debates serán accesibles a todos los Estados miembros de la UE (aunque sin voto) y solo serán un último recurso.

El artículo 333 copia al nivel de las cooperaciones reforzadas las 2 cláusulas pasarelas generales del artículo 48 párrafo 7 (paso a mayoría cualificada y paso a codecisión), aunque aquí solo votan los Estados que forman parte de las mismas, que son los que deciden por unanimidad pasar un tema a la mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario.

A este respecto rigen los mismos comentarios que se hacen para cada posible pasarela en los sucesivos artículos del Tratado que determinan el voto por unanimidad, y ello porque los efectos negativos se producen con independencia de si son todos los Estados (hoy 27) o un número menor (al menos 9) que componen la cooperación reforzada. Y el porcentaje de población para determinar la mayoría cualificada es el mismo, el 65%, de la suma de las poblaciones de los países que componen esa cooperación reforzada.

*\*\* Régimen lingüístico de las Instituciones, fijado por reglamento del Consejo por unanimidad (artículo 342 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Este artículo es clave y nunca se debería aceptar la aplicación de ninguna pasarela general. En la UE se legisla y es fundamental poder utilizar al 100% el idioma oficial del Estado para no estar en inferioridad de condiciones en la negociación de los textos.

*\*\* Cambios en la lista de armas, municiones y material militar, el Consejo decidirá por unanimidad cualquier cambio de esa lista que introdujo en el 15 de abril de 1958 (artículo 346 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Afecta a la soberanía en la adquisición de armas, razón por la que no se debería autorizar ninguna pasarela.

*\*\* Las medidas a aprobar, por mayoría cualificada del Consejo, para las RUP, que lo sean por un procedimiento legislativo especial, deberán serlo a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo (artículo 349 párrafo 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

Ahora funciona bien y no existe ningún motivo para cambiar. Por ello, no se debería autorizar la pasarela que permite pasar del procedimiento legislativo especial al ordinario.

*\*\* Reglas que gobiernan las lenguas aplicables en el Tribunal de Justicia de la UE, el Consejo se pronuncia por unanimidad (artículo 64 párrafo 2 del Protocolo número 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE).*

Por ser un tema de lenguas no se debería aceptar la aplicación de ninguna pasarela.

*\*\* Disposiciones adecuadas para estipular los detalles de los criterios de convergencia del artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que replacen a los de presente protocolo, el Consejo se pronunciará por unanimidad (artículo 6 del Protocolo número 13 sobre criterios de convergencia).*

La pasarela general no debería aplicarse a este caso para no afectar al equilibrio de la UEM.

*\*\* Participación de Irlanda total o parcial en algunas o en todas las provisiones del acervo Schengen (artículo 4 del Protocolo Schengen número 19).*

No se debería aplicar ninguna pasarela general, ya que esa posible demanda de participación implicara una negociación trasversal de todo el acervo Schengen con Irlanda.

*\*\* Participación de Islandia y Noruega en el acervo Schengen a través de un acuerdo con la UE de esos países para establecer los mutuos derechos y obligaciones que se aplicaran en el dominio Schengen a esos países (artículo 6 párrafo 1 del Protocolo número 19 Schengen, más artículo 218 de Tratado de Funcionamiento. De la UE).*

Mismo comentario que con Irlanda.

*\*\* Acuerdo estableciendo derechos entre Islandia y Noruega de un lado y Reino Unido e Irlanda del Norte e Irlanda por otro (artículo 6 párrafo 2 del Protocolo número 19), decisión por unanimidad del Consejo.*

*\*\* Decisión de la participación de Irlanda en los costes no administrativos de los temas de Justicia e Interior (JAI) de medidas que no les obliguen. Esa regla general de no participación se puede modificar por decisión del Consejo (artículo 5 del Protocolo número 21 sobre posición del Reino Unido e Irlanda sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE).*

*\*\* Aspectos financieros de la no participación de Dinamarca en el área de libertad, (artículo 9 del Anejo al Protocolo número 22 del área de libertad, seguridad y justicia de la UE), El Consejo decide por unanimidad.*

*\*\* Régimen de importación de productos petrolíferos desde las Antillas neerlandesas, a aprobar por el Consejo por unanimidad (artículo 6 del Protocolo 31).*

*\*\* Acuerdos financieros del fondo de investigación del carbón y del acero derivados de la expiración de la CECA, por procedimiento especial, pero por mayoría cualificada (artículo 2 párrafo 1 del Protocolo número 37).*

*\*\* Clausula de Flexibilidad (artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

No se podrán aplicar las pasarelas del artículo 48 párrafo 7 a la cláusula flexibilidad que permite al Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento europeo, adoptar una acción en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados, para alcanzar uno de los objetivos fijados en estos, sin que se haya previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto.

La razón de ser de esta exclusión es que los Estados miembros tienen que tener un control sobre los “confines” de las competencias de la Unión.

*\*\* Calculo de los derechos de voto en caso del procedimiento del artículo 7 del tratado de la UE relativo a la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión (suspensión de derechos de voto, casos de no respeto al artículo 2 del tratado UE, sobre estado de derecho y valores democráticos...) (artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la UE).*

No se aplican las pasarelas del artículo 48 párrafo 7 a esos supuestos.

## **B) TÍTULO V DE LA PESC Y ACCIÓN EXTERIOR DEL TRATADO UE: ANÁLISIS DE LAS POSIBLES PASARELAS DE LAS UNANIMIDADES**

En el Título V del Tratado de la UE (Acciones exteriores y PESC) hay las siguientes unanimidades a las que se podría aplicar la modalidad de las “pasarelas” del artículo 48 párrafo 7 del Tratado UE:

*\*\* La PESC se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa (artículo 24 párrafo 1).*

El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata en presente capítulo (Capítulo 2: disposiciones específicas sobre la PESC (artículos 23 a 41 del Tratado UE) (artículo 31 del Tratado UE). Se excluye la adopción de actos legislativos (artículos 24 y 31 párrafo 1).

Hay una cláusula pasarela específica para la PESC (artículo 31 párrafo 3): “El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el párrafo 2 (ese apartado no se aplica a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa).

No se debería aplicar ninguna pasarela porque permitiera tomar decisiones en supuestos imprevisibles muy sensibles.

*\*\* La organización y el funcionamiento del SEAE se establecerán mediante decisión del Consejo (unanimidad) (artículo 27 del Tratado UE). Pero se le podría aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 3, citada más arriba.*

Mismo comentario que en el anterior supuesto.

*\*\* Acciones operativas en PESC (artículo 28 del Tratado UE). Se le podría aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 3.*

Mismo comentario que en el anterior supuesto.

*\*\* “Enfoque de la UE” sobre “un asunto concreto de carácter geográfico o temático”.*

Se podría aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 3. Igual comentario realizado más arriba.

*\*\* El artículo 31 párrafo 2 establece excepciones al voto por unanimidad del párrafo 1 para 4 casos: una decisión que establezca una acción o una posición a partir de una decisión del Consejo Europeo sobre intereses y objetivos estratégicos; una decisión a partir de una propuesta del Alto Representante en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo; cualquier decisión que aplique una decisión que establezca una acción o posición de la UE ya aprobadas ; y la designación de un representante especial.*

El artículo 31 párrafo 3 establece que “el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2” (es decir los mencionados en el punto anterior. Es una pasarela específica que potencialmente se puede aplicar a muchas áreas y temas siempre que caigan bajo este capítulo 2 de la PESC.

Esta pasarela adquiere rango de “*lex specialis*” respecto a la pasarela general del artículo 48 párrafo 7, por ser la PESC un mecanismo de coordinación de políticas exteriores nacionales donde el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales tienen menos derecho a intervenir, lo que podrían hacer si se utilizara la pasarela general del artículo 48 párrafo 7.

Mismo comentario que en los supuestos anteriores.

“Los apartados 2 y 3 no se aplicarán a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa” (artículo 31 párrafo 4).

*\*\* Acuerdos internacionales en el área PESC. Se puede aplicar la pasarela el artículo 31 párrafo 3.*

No se debería aceptar que se aplicara la pasarela a este supuesto.

*\*\*Protección de datos personales en PESC (artículo 39 del Tratado UE). Se puede aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 7. Igual comentario.*

*\*\* Los gastos operativos derivados del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones en el ámbito militar o de la defensa y en los casos en que el Consejo decida otra cosa por unanimidad, (artículo 41 párrafo 2). Se puede aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 7.*

Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto (PIB), a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad (artículo 41 párrafo 2). Se aplica también la cláusula pasarela específica del artículo 31 párrafo 7.

Además, en ambos supuestos, si son gastos militares o que afectan a la defensa no se podría aplicar esa pasarela.

Sin embargo, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, las decisiones que establezcan las modalidades de constitución y financiación del fondo inicial, las modalidades de su gestión, y las modalidades de su control financiero (artículo 41 párrafo 3).

En este caso no se debería aplicar la cláusula pasarela. Los que la llevan a cabo que la financien.

*\*\* El Consejo puede definir por unanimidad que la política común de defensa conduzca a una defensa común (artículo 42 párrafo 2).*

Reza igual razonamiento que en el punto precedente. No se aplica la pasarela específica.

*\*\* El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto representante para la Unión o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión (artículo 42 párrafo 4).*

Se podría aplicar la pasarela específica, pero no a las militares o que afecten a la defensa (artículo 42, párrafo 4 y 43 del Tratado de UE).

*\*\* Encomendar la realización de una misión a los Estados miembros que lo deseen (artículo 44 del Tratado UE).*

Se podría aplicar la pasarela específica.

Es un tema muy sensible que podría llevar a fragmentar la PESC, razón por la que no se debería aplicar ninguna pasarela.

Comentario general a la aplicación de cualquier pasarela a temas PESC:

Es preciso partir de la base de que España pertenece a la relación de países de la UE que, por su localización geográfica, población e historia, tienen una auténtica e importante política exterior. Por ello, al pasar las decisiones del Consejo en este capítulo de la unanimidad a la mayoría cualificada nos jugamos mucho más que buena parte de Los Estados miembros de la UE. Las relaciones con América Latina, el Mediterráneo, las relaciones con Norteamérica, con Asia, o en razón a algunos problemas históricos, Gibraltar, Marruecos etc., hacen que estas decisiones puedan afectar a nuestros intereses vitales y, por ello, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada debería ser muy meditado, e incluir todas las salvaguardias necesarias para proteger nuestros intereses (freno de emergencia sin límite de tiempo, ni otras cortapisas). Habría que garantizar que el freno de emergencia del artículo 31 párrafo 2 sería aplicable si se llevan a cabo esas pasarelas, las 2 generales o la específica.

Para concluir hay que recordar que no se ha aplicado ninguna cláusula pasarela hasta ahora, ni las 2 generales del artículo 48 párrafo 7 ni las 6 específicas, a excepción de una sola vez en que se aplicó una pasarela específica en 2004 en el tema de visados, asilo, migración y libertad de circulación (Decisión del Consejo 927 de 22 de diciembre). Esa cláusula de acuerdo con el antiguo Tratado permitía al Consejo por unanimidad pasar algunos temas al procedimiento de codecisión, Así la Decisión 927 del Consejo paso a codecisión: medidas destinadas a garantizar la ausencia de controles a las personas cuando se crucen las fronteras, condiciones en que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente por todo el territorio de la Unión al menos durante un periodo de 3 meses, estándares y procedimientos para llevar a cabo controles sobre las personas en las fronteras exteriores de la Unión, medidas para promover un “esfuerzo equilibrado” entre estados miembros al recibir y soportar las consecuencias de recibir refugiados y desplazados, medidas sobre la inmigración ilegal y la residencia ilegal, incluyendo su repatriación.

Sin embargo, la Comisión (que no tiene el papel de “iniciador” de ninguna pasarela, ni general, ni específica), en al menos 4 ocasiones entre 2018 y 2019, aprobó sucesivas comunicaciones para impulsar el debate sobre una posible aplicación de pasarelas e hizo propuestas concretas. La Comisión no pierde ocasión para tratar de extender la aplicación de la mayoría cualificada, aunque no haya ninguna justificación de fondo, ya que la mayor prisa en la adopción de disposiciones no es un criterio suficientemente válido para justificar ese paso. La rapidez no tiene nada que ver con las condiciones necesarias para aprobar una norma equilibrada que respete los intereses de todas las partes y permita a las minorías argumentar y defenderse.

Así el 12 de septiembre sobre la pasarela específica de la PESC, el 9 de abril 2019 sobre la activación de la cláusula pasarela específica sobre el medio ambiente (cambio climático) y la energía, el 16 de abril del 2019 sobre la pasarela específica de la política

social y el 19 de enero del 2019 sobre política fiscal indirecta, que, aunque no tiene pasarela propia específica constituye una obsesión de la Comisión para pasar ese tema a la mayoría cualificada.

Ninguno de esos intentos prosperó y no se ha aplicado ninguna pasarela, ni general, ni especial, hasta la fecha de hoy. En todos esos debates habidos entre e2018 y 2019, sobre esas comunicaciones de la Comisión ha habido una fuerte oposición de numerosos Estados miembros a aplicar esas pasarelas (ni siquiera prosperó la de facilitar la cooperación administrativa para luchar contra la evasión fiscal, que naturalmente fue vetada por países como Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Irlanda, Malta y Chipre).

La Comisión y el Parlamento por desear siempre la extensión de la mayoría cualificada y de la codecisión con el Consejo, siempre son y serán muy favorables a cualquier pasarela al paso a la mayoría cualificada, para aumentar sus poderes. Sus intereses no coinciden en absoluto con los de los Estados miembros en una UE donde todas las competencias deben ser atribuidas por los Tratados y que tiene recursos escasos en relación a la RNB.

## **5. PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA**

### **A) PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DEL TRATADO UE**

El Tratado se rige por el principio de atribución para delimitar competencias entre la Unión y los Estados miembros.

En efecto,

- Artículo 1 párrafo 1: *“Unión a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.*
- Artículo 4 párrafo 1: *“Toda competencia no atribuida a la UE en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.*
- Artículo 5 párrafos 1 y 2: *“La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución” y “en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.*

En suma, una competencia debe ser atribuida específicamente en el Tratado, y si se hace con la regla de la unanimidad, un Estado miembro tiene el pleno derecho a oponerse sin sonrojarse lo más mínimo. Simplemente esa competencia se ha transferido a la UE sometida a esa regla de voto, por su carácter más sensible para que no se perjudique a ningún Estado miembro, aprobando una disposición que puede plantear graves problemas a algunos Estados sino está justificada y si no es equilibrada y bien medida. Cada Estado puede por ello oponerse sin ningún complejo de culpa.

España vetó la propuesta de la Comisión de crear una patente europea durante 35 años seguidos, porque no incluía el español entre los idiomas de la patente. La defensa del español, segundo idioma en el mundo (excluyendo el chino y el hindi, muy locales), fue

adoptada por todos los gobiernos españoles durante esos 35 años oponiéndose a aprobar la creación de una patente europea sin el español. España rechazó la propuesta en docenas de Consejos de ministros y en varios Consejos Europeos en los que se intentó presionar a nuestro gobierno, sin resultado alguno. Al final ante el persistente y exitoso bloqueo español, los restantes Estados miembros llevaron a cabo una cooperación reforzada, que para España no respetaba el Tratado al afectar al mercado interior y recurrió al Tribunal de Luxemburgo.

La atribución de una competencia con la condición de que se rija por la regla de la unanimidad se puede deber a multitud de factores perfectamente legítimos. La propia configuración de la Unión con un presupuesto real del orden del 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de los Estados, aproximadamente, constituye un obstáculo insalvable para que los Estados miembros acepten decidir algunos temas por mayoría cualificada.

Hay múltiples factores que justifican y explican por qué se exige el voto por unanimidad. Así, la seguridad social y la protección de los trabajadores constituyen un tema en el que en algunos países su financiación se basa en los presupuestos nacionales y en otros en las cotizaciones de los trabajadores y de las empresas. Además, su importancia depende del nivel de riqueza del país.

Igualmente, la gestión cuantitativa y la distribución del agua, ¿en qué afecta a los objetivos del Tratado?, en nada, y más con las diferencias importantes de pluviometría existentes en el territorio de la Unión.

O ¿la ordenación del territorio y la utilización del suelo?, temas absolutamente vinculados al Estado, las regiones o a los ayuntamientos, y no a la UE.

El argumento de que la mayoría cualificada “facilita el funcionamiento de la UE” es absolutamente erróneo e incorrecto y olvida que, si el Tratado prevé la unanimidad hay múltiples causas que pueden justificar esa decisión, y si una propuesta de unanimidad no tiene en cuenta todas las sensibilidades de los Estados miembros está abocada al fracaso (como en el caso citado de la lengua española o de las elecciones al Parlamento Europeo y sus efectos sobre los partidos nacionalistas e independentistas españoles y los equilibrios de poder internos en España).

Un caso especial es el de Alemania cuando se enfrenta a una negativa en un tema de unanimidad alza la voz propugnando la mayoría cualificada como solución, olvidando que su pretensión no concita una opinión unánime porque esta es desequilibrada, o es asimétrica (como en la cogestión citada más arriba) o sencillamente no tiene en cuenta los intereses también muy legítimos de otros Estados miembros. Invoca la necesidad del voto por mayoría cualificada cuando no consigue sus objetivos, que no son compartidos por otros Estados y que no tienen suficiente base para ser atendidos.

También hay que tener en cuenta que las decisiones que se tomen en la UE deben estar legitimadas y aprobar algunas decisiones por imposición puede ser contraproducente por afectar a la credibilidad de la UE, y a su legitimidad y aceptación en algunos Estados miembros. La participación en la UE exige saber perder y ser derrotado en algunas

cuestiones, pero hay ocasiones que, por su sensibilidad especial o múltiples factores en presencia, exigen la unanimidad para que, si se aceptan algunas decisiones con el propio voto en contra, no atenten contra la “legitimidad” del proceso de integración.

Por otro lado, no cabe pensar que la prisa o la rapidez en aprobar una decisión es la mejor fórmula para que UE funcione correctamente, ni mucho menos. El buen funcionamiento de la UE no se logra adoptando los acuerdos sin considerar, evaluar y ponderar todos los intereses en presencia. El grande no puede avasallar al mediano o al pequeño y es preciso negociar para encontrar equilibrios, alternativas posibles que causen menores perjuicios a los perdedores o compensaciones que hagan aceptables los acuerdos en los sectores o cuestiones más sensibles. Además, hay multitud de sectores donde las competencias son básicamente nacionales y se ha permitido que la UE pueda intervenir, solo porque se ha fijado como regla de voto la unanimidad.

Por eso sostener que hay que pasar todas las cuestiones de unanimidad a mayoría cualificada es una simpleza y un error e implica no conocer lo que son los Tratados ni su evolución. Además, representa una actitud sumamente irresponsable, rayana en una concepción prepotente que no respeta a los Estados miembros cuyos intereses hay que tener en cuenta a lo largo de los cientos de temas que se plantean en la aplicación de los Tratados. Curiosamente los países que más defienden esa posición de generalización de la mayoría cualificada son el directorio franco-alemán y el Benelux, aunque cuando la situación no les es favorable crean el compromiso de Luxemburgo o bloquean las propuestas de la Comisión, por la fuerza bruta de su potencia económica y política. Y todos los Estados tienen intereses fundamentales que hay que contemplar, y muy especialmente España por ser un país muy diverso, climática y económicamente, tecnológicamente, menos desarrollado y con multitud de situaciones que no se dan en otros países.

## **B) PROPUESTAS PARA FIJAR LA POSICIÓN ESPAÑOLA: ANÁLISIS DE POSIBLES PASARELAS DE LAS UNANIMIDADES**

### **\*\*\*\* Cambio en los porcentajes de la mayoría cualificada y de la minoría de bloqueo.**

En el supuesto de una Convención, seguida por una CIG, España debería proponer un cambio del porcentaje de la mayoría cualificada (y en consecuencia del porcentaje de la minoría de bloqueo). Concretamente cambiar el guarismo “65%” de la mayoría cualificada que figura en el artículo 16 párrafo 4, por un “71%”, porque ese porcentaje era el que se aplicaba a raíz de la última adhesión antes de Niza, la de Suecia, Austria y Finlandia, en la que la mayoría cualificada se fijó en 62 votos como ya hemos visto sobre un total de 87, es decir la minoría de bloqueo era de 26 votos, que representaban el 29,88 % de los votos. En otras palabras, con el 30 % de los votos se disponía de minoría de bloqueo, impidiéndose que hubiera mayoría cualificada hasta que se alcanzara el 70/71% de los votos, si se hubiera mantenido el equilibrio anterior al Tratado de Niza.

Este razonamiento era muy válido y sin flecos cuando el Reino Unido formaba parte de la UE. Cuando se produjo el Brexit ha surgido un problema, a saber, que las poblaciones de Alemania (hoy, en 2023, de 84,3 millones de habitantes) y de Francia (68 millones),

sumarian un 33,9% de la población total con lo que la propuesta española explicada daría al directorio una minoría de bloqueo automática, creando una asimetría en el reparto del poder. El hecho de que el actual Tratado de Lisboa exige que cualquier minoría de bloqueo esté compuesta por al menos 4 Estados, tampoco resuelve el problema porque Alemania y Francia no tendrían nunca dificultades en encontrar entre los restantes 25 Estados 2 aliados a sus tesis. No sería solución aumentar el número de los 4 Estados requerido, porque en el caso español, las minorías de bloqueo “mediterráneas” solo reúnen a pocos Estados, Francia, Italia, Grecia, Portugal y España, y no siempre, ni mucho menos, votan juntos esos 5 países. Chipre y Malta no deben ser tenidos en cuenta a esos efectos, porque no son capaces de soportar una fuerte presión cuando hay que batallar por un tema concreto. En suma, la solución no debe ser aumentar esa cifra de 4 Estados a más.

Si se adhirieran más países, fruto de una ampliación, Francia y Alemania no tendría minoría de bloqueo per se. En efecto, Ucrania posee ahora 36,7 millones de habitantes (en 2021 eran 40,9 millones), Serbia 6,8 millones, y el resto de los países candidatos cifras más bajas.

No obstante, el problema subsiste en estos momentos para España (y muy posiblemente para otros países, quizás varios del Este) al no ser posible política y económicamente sobrevivir en la UE sin poder disponer de una minoría de bloqueo que permita defender los intereses más importantes.

Una solución sería cambiar el sistema de voto volviendo a una ponderación numérica tipo Tratado de Roma o de Niza. No sería nada fácil porque cualquier Estado, y por quedar más afectados especialmente Alemania y Francia, compararían cualquier nueva propuesta con la cuota de poder que tienen ahora con el actual sistema de doble mayoría, especialmente el de la población. Alemania y, en menor medida, Francia e Italia, tendrían que aceptar un menor peso específico renunciando al poder que tienen ahora. No sería nada fácil, pero en contra disponemos de varios años hasta que se produzcan las ampliaciones, para imaginar una fórmula de ponderación del voto en el Consejo más equitativa y equilibrada.

Sobre esa misma línea de acción cabría fijar unos topes mínimo y máximo para los países. Así, En el Parlamento Europeo se fija un mínimo de diputados por Estado miembro en 6 y un máximo de 96 diputados para los más poblados (Malta tiene 542.000 habitantes y 6 diputados y Alemania tiene 84,3 millones de habitantes y 96 diputados, es decir Alemania solo totaliza 16 veces más diputados, pero posee 156 veces más población que Malta). En otras palabras, en el Parlamento Europeo, sede de la soberanía popular europea, la banda de reparto del poder es más estrecha entre Estados pequeños y grandes, que en el Consejo.

También hay que considerar que, para España, que no se puedan tomar decisiones contra la voluntad de Alemania y de Francia no es anatema y se puede aceptar, lo que sí es crucial y vital es que España no pueda ser tenida en cuenta, porque casi nunca pueda alcanzar una minoría de bloqueo, con eventuales aliados afines a nuestros intereses. Eso es lo inasumible política y económicamente.

Como se comprenderá por estos comentarios España debería rechazar de plano y taxativamente cualquier propuesta de elevar el umbral de la minoría de bloqueo como propone el Informe de los “12” franco-alemán.

Por ello, si no es aceptable para otros Estados miembros bajar la minoría de bloqueo, tendrán que comprender y aceptar que España no admita ninguna pasarela y, por tanto, pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en ningún tema. ¿Por qué iba a hacerlo? ¿a cambio de qué?, no habría ninguna justificación para ello. No sería la primera vez que España tendría que defenderse tenazmente de propuestas que atentasen contra nuestros intereses esenciales.

Sin embargo, como es probable que la mayoría de los Estados miembros rechacen en el Consejo Europeo abrir una Convención, no parece fácil modificar ese guarismo del artículo 16 párrafo 4.

No obstante, España debería defender que no va a dar su luz verde a ninguna pasarela, de las unanimidades del Tratado de Funcionamiento de la UE o del Título V de la PESC, al considerar que el actual umbral de la minoría de bloqueo es demasiado alto.

Sería una posición dura, pero España se está jugando su cuota de poder en prácticamente todo el Tratado, sobre todo, si pasan más asuntos a la mayoría cualificada en temas muy sensibles y vitales para España. Esta idea es clave y fundamental para explicar y justificar esa posición española.

Es posible que varios países del Este se incorporen a nuestra posición porque están cansados de quedar sistemáticamente en minoría (Polonia, que no hay que olvidar que la dejamos sola en el año 2004 y consiguió extender el sistema de votación de Niza hasta el 2017, Hungría, Eslovaquia...) y algunos de los Estados pequeños y medianos, que ahora no cuentan para nada.

Podríamos tácticamente decir que solo queremos una Convención, ya que al estar la definición del concepto de mayoría cualifica (de la que se deriva por sí sola el porcentaje de la minoría de bloqueo) en el Tratado UE (artículo 16 párrafo 4) y no en el Tratado de Funcionamiento UE, ni en el Título V de la la PESC del Tratado de la UE, no cabe utilizar para lograr su cambio la 1ª modalidad de revisión simplificada, la del artículo 48 párrafo 6, ni tampoco por sí sola la vía de las “pasarelas” del artículo 48 párrafo 7, en la que no se puede tocar ni un pelo al contenido del Tratado de la UE donde se define la mayoría cualificada, si solo variar las palabras “unanimidad” por las de “mayoría cualificada” en los artículos en que se decida usar la pasarela (Tratado de Funcionamiento UE (políticas) y en el Título V del Tratado UE (PESC), pero no se podrían hacer cambios en el resto de este último Tratado UE.

Con nuestra posición se contribuiría a crear un *impasse*. A la diferente y probable disparidad de criterio sobre en qué artículos se puede utilizar una pasarela se uniría además nuestra posición de cambiar el porcentaje de la mayoría cualificada al 71% (y en consecuencia de manera automática, de la minoría de bloqueo al 30%). Si nos dan una

salida, sería una solución perfecta y si no, nos ahorramos el calvario de las “pasarelas” que perjudica grandemente a España.

Además, habría una posibilidad técnica de superar este obstáculo. Consistiría en llevar al Consejo paralelamente una propuesta de CIG y que el Consejo Europeo de acuerdo con el artículo 48 del Tratado 3er punto 2º párrafo, decidiera por mayoría simple no convocar la Convención al estimar que el cambio de guarismo de la población de la mayoría cualificada del 65% a la del 71 %, “no es importante”, y que “el tenor de esa modificación no justifica una Convención”, caso en que el Consejo Europeo convocaría una CIG de los gobiernos de los Estados miembros y podría cambiar ese guarismo rápidamente.

Es verdad que habría voces que dirían que ese guarismo es “importante”, y no hay que olvidar que, para aceptar la decisión del Consejo Europeo a ese respecto, habría que contar con la aprobación del Parlamento, que si desea y prefiere una Convención. En ese caso, se mantendría el *impasse* y España tendría una posición de fuerza al demandar una Convención y no la vía menos ambiciosa de las pasarelas.

La opción de utilizar cualquier Acta de Adhesión de la primera ampliación de la UE que se acuerde podría ser en cambio muy viable, ya que el Parlamento no podría oponerse, pues, su aprobación no es requerida para las Actas de Adhesión.

No somos el único país preocupado por ello, así Italia está pensando en algún mecanismo de freno que se podría invocar en algunos supuestos como una especie de mecanismo de seguridad para evitar que se aplicara la mayoría cualificada a alguna situación límite que perjudicara a algún o algunos Estados miembros. Hay que tener gran cuidado con ese mecanismo de freno de emergencia, porque puede ser una especie de “compromiso de Luxemburgo”, que siempre requiere que esté respaldado por una minoría de bloqueo que a nivel político apoye la posición del que lo quiera utilizar. Así sucedió cuando el Reino Unido y Dinamarca lo invocaron en la década de los 70 para algunas propuestas agrícolas y pesqueras y no pudieron aplicarlo porque no tenían una minoría de bloqueo que les apoyase. Por ello, aunque lo invocaron el resto de los socios no estimó que era un “interés vital”, y no les permitió aplicarlo, procediéndose al voto dejándoles en minoría y decidiendo sobre la cuestión sin apelación posible anulando completamente su invocación. En efecto, hay que recordar que el compromiso de Luxemburgo no otorga un derecho de veto, sino que consigue que no se proceda al voto, porque se opone al menos una minoría de bloqueo y, por tanto, un voto sería inútil, razón por la que no se procede a votar.

El mecanismo de freno que existe hoy en la PESC en el artículo 31 párrafo 2, sí que está bien redactado y da todas las garantías necesarias porque permite vetar una propuesta solo e indefinidamente (después de hacer el paripé de ir a un Consejo Europeo, donde el Estado que se opone vuelve a hacerlo bloqueando definitivamente el asunto. Es un mecanismo blindado). Por tanto, podría valer extendido a otras partes o artículos del Tratado.

Asimismo, ya se vio que, en el sistema de la Declaración de Ioanina, parecida al compromiso de Luxemburgo, no se pudo llevar a cabo porque los Estados miembros, en su casi totalidad, se opusieron a aplicarlo dejándolo en letra muerta. Además, en Ioanina a diferencia de en el Compromiso de Luxemburgo, si se hubiera aplicado no hubiera sido efectivo, porque en la declaración se decía que había que respetar el “reglamento del Consejo”, y, en consecuencia, la Presidencia o una mayoría de Estados miembros, podría pedir una votación y eliminar los efectos paralizadores de ese mecanismo. En efecto, en la Declaración de Ioanina, al igual que en compromiso de Luxemburgo como se ha recogido más arriba, no se concede un derecho de “veto” sino que es un procedimiento pactado para “no votar”.

En Ioanina, si la Presidencia o una mayoría de Estados pide el voto, como lo autoriza dicho “reglamento del Consejo”, no funciona, porque entonces no se puede parar. En el compromiso de Luxemburgo no hay que respetar el reglamento del Consejo y, por ello, es indefinido, siempre claro está que de facto una minoría de bloqueo te apoye para que, si se fuerza una votación, lo que es siempre posible por el reglamento del Consejo, se bloquee la toma de decisión, porque esa minoría de bloqueo lo impide. Eso pasó con el Reino Unido y Dinamarca en los años setenta, invocaron el compromiso, pero no tenían una minoría de bloqueo que les apoyara y, por tanto, su invocación del compromiso de Luxemburgo no sirvió absolutamente para nada, votándose y dejándoles en minoría sin más. Por supuesto, el freno de emergencia del artículo 31 párrafo 2 es escrito y claro y permite bloquear indefinidamente a un único Estado, el compromiso de Luxemburgo no, y la declaración de Ioanina, si está escrita, pero con esa referencia al reglamento del Consejo, que anula completamente su eficacia útil.

Por ello es mucho mejor el actual mecanismo de freno que existe en la PESC que tiene repito, todas las garantías. Este mecanismo podría extenderse a otras cuestiones, pero requeriría o una Convención o una decisión de una CIG aprobada por el Parlamento Europeo que considerase que “la importancia de las modificaciones no lo justifica” (artículo 48 punto 3 segundo párrafo”).

**\*\*\*\* Reducción del “35 y pico %” al 30% del porcentaje de la población de la minoría de bloqueo).**

Si se rebajara el porcentaje de minoría de bloqueo al 30% (71% de mayoría cualificada), o se habilitara un nuevo sistema de voto en el Consejo satisfactorio para nuestro país, España podría tener más flexibilidad al afrontar alguna pasarela y en consecuencia el paso a mayoría cualificada en algunos casos. ¿En cuáles?:

**\*\*\*\* Las políticas importantes para España**

Habría que distinguir aquellas en que no se deberían aprobar pasarelas bajo ninguna circunstancia de los casos en que se podría considerar pasar a mayoría cualificada con algunas condiciones precisas y las que deberían considerarse innegociables:

**++++ En ninguna circunstancia:**

- \*\* La de la seguridad social y la protección social de los trabajadores**
- \*\* La de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en España para no discriminar a los nacionales.**
- \*\* En materia social Francia y Bélgica (con apoyo de la Comisión) tienen la obsesión de aumentar las cargas sociales para aproximarlas a la suyas, exportando sus costes sociales a los países del Este y del Sur.**
- \*\* Las lenguas en el caso de propiedad intelectual e industrial para defender el español**
- \*\* La ordenación del territorio (artículo 192 párrafo 4 b), primer guion**
- \*\* La gestión cuantitativa y distribución del agua (artículo 192 párrafo 2, b), segundo guion**
- \*\* La utilización del suelo (artículo 192 párrafo 2, b), tercer guion**
- \*\* Todas aquellas en las que anteriormente se ha señalado la conveniencia de su no utilización a lo largo de este Informe.**

#### **++++ Posibilidad de flexibilización:**

##### **\*\*\*La fiscalidad indirecta necesaria para el mercado interior, con varias condiciones:**

1. Incluir un párrafo para garantizar que no afectará al volumen de ingresos fiscales de los Estados. En este tema, el Parlamento Europeo quiere crear impuestos de la Unión que no serían destinados a los presupuestos nacionales al 100%, ya que una parte o el todo iría al Presupuesto comunitario. Por ello, esa parte se convertiría no en una cuestión de armonización de impuestos indirectos de los presupuestos de los Estados sino de recursos propios, de ingresos de la UE, que también es de unanimidad, pero que tiene además otro tratamiento, al precisar la aprobación de los parlamentos nacionales, por ser obligatoria su ratificación. De ahí que se deba tener gran cuidado, incluso con los “mixtos” (una parte para los presupuestos nacionales y otra para la Unión). Podría ser una vía para crear impuestos que no nutrirían los presupuestos nacionales, sino el presupuesto de la Unión Europea, al menos parcialmente en los “mixtos”.

2. Que fueran impuestos proporcionales (al menos no menos proporcionales que la Renta Nacional Bruta (RNB). En efecto, si no figura esta condición se podrían crear impuestos de naturaleza regresiva (por ejemplo, el impuesto sobre el peso del plástico no reciclado del último Marco Financiero Plurianual 2021-2027). Para España cualquier impuesto que nutra los recursos propios y el presupuesto de la UE debería ser, por lo menos, proporcional (como la Renta Bruta Nacional), y en ningún caso regresivo, para que los países menos desarrollados de la UE no financiemos a través del presupuesto de la UE, a los más ricos.

3. España apoya fijar porcentajes mínimos del impuesto sobre beneficios de las empresas, incluidas las multinacionales, en sus actividades en cada territorio de la UE (15% según la OCDE).

Habría que tener gran cuidado con los impuestos específicos para que no se “exporten costes” de los países del Norte a los del Sur como España (por ejemplo, caso del diésel). Alguna garantía para evitarlo debiera ser incluida en el Tratado (¿freno de emergencia?).

**\*\*\* Fiscalidad contra el cambio climático (artículo 192, a) del Tratado de Funcionamiento UE (“Disposiciones esencialmente fiscales”)**

Este punto muy importante merece una reflexión y los siguientes comentarios:

**\*Habría que mantener la unanimidad para el medio ambiente, en general,**

**\* Sin embargo sería posible reflexionar sobre una posible mayoría cualificada a la armonización o creación de impuestos dirigidos solo a hacer frente al cambio climático. Para lograr objetivos medioambientales en general, se mantendría la unanimidad y solo se aceptaría estudiarla si el objetivo fuera única y claramente “luchar contra el cambio climático”.**

Los Verdes y, por tanto, Alemania, cuyo gobierno incluye al partido ecologista, van a insistir en esta pasarela.

España podría considerar, como 2ª opción al no absoluto, estudiar la mayoría cualificada solamente para luchar contra el cambio climático, pero no para conseguir otros objetivos ni para el resto del medio ambiente y, evitar con ello al máximo, una posible exportación de costes. Siempre con algunas condiciones imprescindibles que luego se mencionarán.

En cualquier caso, conviene aun reflexionar a fondo porque los casos en que se podría aplicar serían muy numerosos y de consecuencias imprevisibles. ¿Qué pasaría si la Unión decide subir las tasas al combustible aéreo, marítimo, terrestre (vehículos de transporte), en la agricultura o en industrias intensivas de energía ( v.g; cerámica)? En un país turístico como España, donde el avión es un medio de transporte turístico importante. En un país agrícola como España. En un país más alejado de sus mercados como España y, por tanto, con mayores costes de exportación y de importación por la necesidad de utilizar camiones, barcos o aviones... ¿Qué pasaría con algunas de las industrias españolas a las que se encarecían sus costes con creaciones de este tipo de impuestos verdes, cuando al mismo tiempo, siguen sometidas a la competencia exterior, de empresas que no los tienen?

En un corto plazo podrían suponer y gravísimo deterioro del sector turístico, la agricultura o sectores industriales enteros, encareciendo enormemente esas actividades y causando daños casi irreparables a España. ¿Y si suben las tasas de algún tipo de generador de electricidad, como la energía hidráulica, inutilizando toda nuestra red de presas fruto del esfuerzo de todos los españoles y uno de nuestros grandes activos en esta materia de producción de energías no renovables?, o ¿que se suben las tasas de manera muy importante para la energía eólica para defender a los aves?, las situaciones pueden ser infinitas, de tal manera que también debería haber, sí o sí, un freno de emergencia del tipo de la actual PESG citado más arriba (el célebre artículo 31 párrafo 2 del Tratado UE), aplicable a esta eventual mayoría cualificada.

Además, usarán la fiscalidad para forzar una mejor aplicación del “principio el que contamina paga”, pero se puede hacer sesgadamente (no poniendo tasas prohibitivas a las emisiones que se producen más en el Norte, y sí a los casos que afectan al Sur). El

Parlamento Europeo en 1992 encargó al profesor McDougall un informe, ya citado, en el que constataban los efectos contra la cohesión económica y social que tenía la fiscalidad de los países del Norte de Europa que exportaban sus impuestos al Sur.

Otro escenario vendría dado por la aplicación de la tesis defendida a veces por Alemania “del efecto comparable”, según la cual todos los Estados deben hacer el “mismo esfuerzo” con independencia de lo que contaminen. España siempre ha rechazado esa teoría, alegando que no tenía en cuenta el principio “el que contamina paga” y el que el que más contamina debe pagar más, y nunca igual. Es un tema muy delicado que puede comprometer a sectores enteros de la economía (como ya lo ha hecho con el carbón y el lignito).

**\*\*\*\* ¿Sería posible establecer algún mecanismo de ayuda a los países más afectados por el cambio climático si se pasa a la mayoría cualificada?**

\* Se podría condicionar la aplicación de esa pasarela del cambio climático a que la UE abone una compensación económica a cambio de ello.

España es seguramente uno de los países de la UE más afectados por el cambio climático, y, por ello, en teoría cabría solicitar y defender la necesidad de crear algún mecanismo de ayuda o de solidaridad de la UE, como el propio PIMA español (Programa de Impulso al Medio Ambiente) a nivel del territorio español, que reconoce que hay que ayudar a ciertas zonas más afectadas que otras por el cambio climático. Se pediría a la UE algo que ya aplicamos en España. Igual ocurrió cuando solicitamos crear un Fondo de Cohesión estatal en la UE en la CIG de Maastricht en 1991. Subrayamos que ya lo había a nivel interno español (Fondo de Compensación Interterritorial de solidaridad generador de transferencias a las regiones más desfavorecidas, que llevaba en aplicación varios años). En otras palabras, pedíamos un nuevo mecanismo de solidaridad que ya teníamos en España a nivel interno. Ese argumento les desarmó y convenció en parte.

\* Sin embargo, la medición del cambio climático y establecer un ranking graduado de países más afectados por el cambio climático, no es nada fácil, porque:

+ no hay indicadores determinantes y claros del cambio climático, aparte del muy genérico y global del aumento de la temperatura, y menos homologados y aceptados por todos. No hay metodologías comunes.

+ Además, en segundo lugar, hay multitud de factores de todo tipo que influyen en ese cambio climático.

+ Y, en tercer lugar, porque hoy día el cambio climático afecta a casi todos los países.

Las Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) consideran que hay 4 indicadores importantes del cambio climático además del aumento de la temperatura, concentraciones de gases de efecto invernadero, subida del nivel del mar, contenido calorífico de los océanos y acidificación de los océanos. Pero no son los únicos y, además, son difícilmente medibles a nivel nacional de año en año.

\* En lo referente al nivel de la temperatura,

Las temperaturas en Europa han aumentado más del doble de la media mundial en los últimos 30 años, la más alta de cualquier continente del mundo según un informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). A medida que el calentamiento prosiga los incendios forestales, las inundaciones, la pérdida de productividad agrícola, la erosión del suelo, el incremento de daños a la salud humana y a la economía, proseguirán. Entre 1991 y el 2022 la temperatura ha aumentado de  $-1$  grado respecto a 1990, a casi  $+1$  grado, según datos del sistema Copernicus de la UE.

El primer factor causal en el calentamiento del planeta son las emisiones de gases de efecto invernadero (CO<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>O, CH<sub>4</sub>, HFC, PFC, SF<sub>6</sub> y NF<sub>3</sub>).

Según Eurostat, en el 2020, Alemania estaba a la cabeza con 610.641 miles de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, Reino Unido 368.641, Polonia, 343.141, Francia, 300.680, Italia, 294.950, España, 217.219, Países Bajos, 151.552, Chequia, 97.690... Si se introduce la población y se calculan las emisiones per cápita, nuestro país mejora notablemente en ese ranking.

Aunque en la Unión Europea, las emisiones de gases de efecto invernadero (todos) han disminuido un 31% entre 1990 y el 2020 (el objetivo es lograr el 55% para el 2030), el futuro no es nada halagüeño:

- 1) Se prevé que las temperaturas en todas las zonas europeas aumenten a un ritmo superior a la temperatura media global,
- 2) Las olas de calor marinas y del Sahara seguirán aumentando independientemente de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero,
- 3) Disminuirán las precipitaciones en verano en el mediterráneo, extendiéndose a las regiones del norte, al tiempo que aumentarán las precipitaciones extremas y las inundaciones en todas las regiones, aunque menos en el mediterráneo,
- 4) Los umbrales críticos para los ecosistemas y los seres humanos podrán llegar a los  $+2^{\circ}$  grados o superarlos (sobre el nivel de 1990), yendo más allá del  $+1,5$  grados fijado como límite en este siglo (en la Cumbre de París), al menos con carácter temporal. La OMM estima que es probable que ese umbral se supere en los próximos 5 años y que a finales de siglo se puedan alcanzar los  $+2,8$  grados. Detrás de ese fenómeno está el cambio climático causado por la acumulación de los gases de efecto invernadero y, en segundo lugar, el fenómeno natural de “el Niño”.

El objetivo general está claro para la UE, cero emisiones netas en el 2050 y 55% de reducción de las mismas, y ello con carácter vinculante, en el 2030.

\*Juegan multitud de factores, muchas veces entrelazados que actúan de manera imprevisible e incontrolada, entre otras razones por las numerosas causas que inciden y

que tienen efectos sobre el cambio climático (fenómenos como el Niño o la Niña en el Pacífico, los gases de efecto invernadero, variaciones de climatología locales etc.), difícilmente calculables. No sería nada fácil elaborar un ranking aceptado por todos.

\* Cualquier indicador sobre países, podría ser contestado, negado y contraargumentado, como ya ocurre a nivel internacional por China y los emergentes, por los países de la UE. No hay indicadores claros y medibles de año en año.

Para los organismos internacionales el ranking mundial de países más afectados incluye, a Chad, Somalia, Siria, República Democrática del Congo, Afganistán, Sudan del Sur, República Centroafricana, Nigeria, Etiopía, Bangladesh... No hay ningún país europeo entre los más afectados del mundo. Sin embargo, hay otros muchos países muy afectados, como Mauritania, Senegal....

Por ello, no sería tarea nada fácil elaborar un ranking de países más afectados por el cambio climático en la Unión Europea.

\* Además, si España pidiera una ayuda en este tema a cambio de aceptar esta pasarela (limitada al cambio climático solo) podría ser muy mal considerada por querer obtener una ventaja de un fenómeno global que afecta de una u otra forma a todos los países de la Unión Europea (inundaciones en el Norte, escasez hídrica, malgrado de la tierra, incendios en el Sur...).

En suma, en primer lugar, por no haber indicadores normalizados, en segundo lugar, por afectar a todos los Estados de una u otra manera, y por tener muchas y variadas causas, no es un dossier en el que España tendría fácil exigir una contrapartida económica del género que fuera. Mas valdría oponernos frontalmente si no queremos esta pasarela para casos de medio ambiente, y no aceptar la mayoría cualificada ni siquiera para combatir el cambio climático. Siempre cabe defender que, si las propuestas de la Comisión son razonables, España no se opondrá y que dará su voto positivo para que la unanimidad no impida lograr el objetivo de luchar contra el cambio climático. O Exigir, en todo caso, un freno de emergencia tipo PESC aplicable a este supuesto.

\*\* Sin embargo, es incontrovertible que si solo nos fijamos en los “efectos visibles” del cambio climático (y no en las causas), como lo son la falta de agua, desertificación e incendios forestales, la aproximación al tema sería más sencilla y viable ya que España está a la cabeza de los países de la Unión más perjudicados. Por ello, se podría pensar exigir uno o varios programas aplicables a todo el territorio de la UE para hacer frente a esos “efectos visibles”, falta de agua, desertificación e incendios básicamente, si se quiere ceder en esta pasarela a la mayoría cualificada en materia de cambio climático.

## **A continuación, se analizan esos “efectos” del cambio climático:**

### **1. Incendios**

Así en lo que concierne a los incendios en el 2022 la Unión Europea a mediados de agosto del 2022, según los datos recogidos por el Sistema Europeo de Información de Incendios

Forestales (EFFIS según sus siglas inglesas), habría registrado un récord histórico de superficie quemada con 657.988 hectáreas. España encabezaba el ranking con 245.061 hectáreas arrasadas por el fuego, seguida por Rumania con 150.528, y Portugal con 75.277 has, Francia 61.289 hectáreas. Después venían países como Italia, Croacia y Grecia, todos en el Sur. Sin embargo, este año se han producido incendios, aunque de mucho menor tamaño en latitudes más al norte, como en Eslovenia con sus peores incendios en muchos años.

En todo caso, España lamentablemente tendría una buena clave de reparto si se habilitara un fondo o un programa para indemnizar los efectos de estos incendios.

## **2. Sequías**

El desarrollo económico, la salud humana y los ecosistemas están vinculados a la disponibilidad suficiente de agua dulce.

La Agencia del Medio Ambiente de la UE en su informe sobre “El consumo del agua en Europa: grandes problemas de índole cuantitativa y cualitativa” de este año 2023 señala que:

- la “tensión hídrica” (escasez de agua) afecta hoy a un tercio del territorio de la UE, ya sea de forma permanente o temporal; que no solamente el Sur y el Este están afectadas sino partes del Reino Unido, Alemania e incluso el Benelux en la UE;
- que a pesar de su abundancia relativa está mal distribuida en ciertas partes de Europa;
- que en los últimos 50 años los recursos hídricos han descendido en un 24% en toda Europa de media, más evidentemente en el Sur;
- y que, sin embargo, las mejoras en eficiencia han representado un ahorro del 19% del agua captada (fijación de precios más adecuados, mejores tecnologías para electrodomésticos y maquinaria, etc.).

Las actividades económicas consumen 243.000 hectómetros (1 hectómetro=un millón de metros cúbicos), de los que 140.000 se devuelven al medio ambiente, contaminado por lo general. La agricultura representa el 42% del total de agua consumida (aunque solo el 9% de las tierras europeas son de regadío), la generación de energía representa el 28%, la minería y la industria suponen el 18% y el consumo doméstico el 12% del consumo total (Datos e la Agencia del Medio Ambiente de la UE).

Los actos legislativos de la Unión (Directiva marco sobre el agua, la directiva sobre aguas residuales urbanas, y la directiva relativa a la calidad de aguas destinadas al consumo humano) han mejorado la calidad del agua y han permitido en parte su recuperación. Al igual, las aguas de baño costeras e interiores han mejorado por la obligación de tratar las aguas residuales con plantas depuradoras y emisarios y las mejoras en el alcantarillado.

El 46% del territorio de la UE se encuentra en prealerta por sequía y un 11% en alerta por falta de agua. La situación no solo afecta a los países del Sur, sino que trasciende a

estos y llega a más países del norte de Europa. Así se desprende de los informes del Observatorio Europeo de la Sequía asistido por el sistema europeo Copernicus.

Esta falta de precipitaciones implica que el contenido de agua del suelo se ha reducido significativamente en casi todos los países de la UE incluido en el norte de Italia (nivel más bajo del Po, restricciones severas a numerosas poblaciones), en el centro y oeste de Francia, en el centro de Alemania, en el Este de Hungría, además de en los países del Sur.

La medición de más o menos pluviometría es difícil de cuantificar salvo el daño que se produzca directamente en las cosechas. Cabría incluir un plan estructural en la PAC para hacer frente a sequías importantes y prolongadas que afecten gravemente a las cosechas, aplicable por la Comisión con rapidez. Hasta ahora las indemnizaciones por sequía, siempre puntuales, aprobadas por la Comisión, han sido testimoniales y ridículas, totalmente insuficientes para hacer frente a una sequía generalizada en la UE como la de esta primavera 2023.

Al final de la primavera de este año la Comisión ha aprobado una ayuda extraordinaria de 330 millones para paliar la crisis por los efectos de la guerra de Ucrania y por los efectos desastrosos en las cosechas por la sequía prolongada en toda Europa. Es una cifra ridícula y absolutamente insuficiente, a la par que solo puntual.

En suma, la escasez creciente de agua afecta a casi toda la UE con lo que no sería posible pedir un programa especial para hacer frente a los efectos de este fenómeno. Lo más aconsejable sería luchar por un programa estructural aplicable a toda la UE para indemnizar a los agricultores por daños graves debidos a sequías importantes y de larga duración. Las pérdidas son fácilmente estimables. España de facto obtendría importantes recursos por esta cuestión.

### **3. Desertificación y degradación del suelo**

En diciembre de 2018, el Tribunal de Cuentas auditó la cuestión de la desertificación en la UE: acciones emprendidas, programas realizados, eficacia, coherencia, fracasos y futuro de esta política contra la desertificación. Fue muy omnicompreensivo de lo que se había o se estaba realizando en la UE contra la desertificación reconociendo fallas, errores y especiales dificultades.

La delgada capa del suelo (entre 15 y 25 centímetros), proporciona alimento, biomasa, y materias primas, además de regular los ciclos del agua y del carbono y contener el 25 % de toda la biodiversidad del planeta. Su deterioro, erosión o reducción por sequías e inundaciones, abre las puertas a la desertificación. También hay que insistir que el suelo es un recurso natural no renovable y su pérdida y degradación son difícilmente reversibles.

Aunque la desertificación y la degradación del suelo son amenazas reales y crecientes en un número significativo de países miembros, y aunque la Comisión y los Estados recogen diversos tipos de datos sobre los factores que causan la degradación del suelo y la desertificación, lo cierto es que la Comisión no tiene ideas claras sobre estos retos y

las medidas tomadas aquí y allá para combatirlas, muchas veces lo son sin planificación ni coherencia. La Comisión no está en estado de poder hacer una evaluación concluyente de estos fenómenos, no hay estrategia global al nivel de la UE y si solo estrategias sectoriales, acciones y programas de gasto en algunas políticas como la política agrícola común (PAC), la estrategia forestal de la UE, o la estrategia de lucha contra el cambio climático.

Con esa situación de fondo y sin bases estadísticas homologadas existentes, en el 2015 la UE y algunos Estados miembros se comprometieron a alcanzar el objetivo de neutralidad en la degradación del suelo en la UE en el 2030. No se sabía de qué base se partía, ni había ninguna metodología acordada para hacerlo. Tampoco había habido la menor coordinación entre los Estados miembros, y la Comisión no prestó ninguna guía sobre el particular. Tampoco hubo ningún acuerdo en la UE sobre cómo se podía alcanzar esa neutralidad en el 2030. Fue dar un salto en el vacío fruto, quizás, del seguidismo que la Comisión ha aplicado en esta materia con el UNCCD (sistema del Convenio sobre la desertificación de Naciones Unidas de 1994).

La Desertificación (pérdida de agua en el suelo cada vez más degradado debido a fenómenos naturales y a actividades humanas que causa pobreza por menores producciones, infertilidad del suelo, menor capa vegetal, menos retención de CO<sub>2</sub> al haber menor masa vegetal...) y la degradación del suelo (pérdida de productividad del suelo, por la erosión del suelo, deterioro de la biodiversidad, pérdida de tierra y de capa vegetal por lluvias torrenciales, sin olvidar la actividad humana esencial en la degradación del suelo), son procesos auto impulsados que inciden negativamente en el cambio climático y que constituyen un círculo vicioso que se retroalimenta (degradación del suelo, progresiva desertificación, ya no hay masa vegetal que retenga el CO<sub>2</sub>, erosión del suelo que facilita las inundaciones que se llevan las tierras y la biodiversidad, mayor degradación y mayor desertificación etc.).

En el 2008, la Agencia de Medio Ambiente Europea hizo un estudio sobre la desertificación en el Sur, Centro y Este de Europa concluyendo que estaban afectados 1,68 millones de kilómetros cuadrados. En el 2017, repitió el estudio con la misma metodología y se constató que había que sumar a los anteriores otros 177.000 kilómetros cuadrados afectados (un área equivalente a Grecia y Eslovaquia juntas).

España es, según la UE, el país más susceptible de sufrir la desertificación debido a su morfología montañosa con fuertes pendientes y fuertes lluvias. Así en Almería, Granada o Jaén, la pérdida de suelo por erosión se estimó entre 10 y 15 toneladas por hectárea en 2016, alcanzando 5 toneladas en muchos lugares de España cuando la media europea es de 2,46 toneladas por hectárea/año. Y ello a pesar de que España está a la cabeza en la UE en el número de hectáreas incluidas en áreas protegidas de la red Natura 2000 (Cáceres, Badajoz, Jaén, Huesca, León, Valencia, Zaragoza, Toledo, Teruel etc.).

Las Naciones Unidas en 1994 pusieron a la firma un Convenio para combatir la desertificación (UNCCD en sus siglas inglesas) después de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Es un instrumento vinculante sobre los temas que trata: la degradación del suelo y la desertificación. La UE y sus 27 Estados miembros firmaron el

Convenio (la Comisión representa a la UE) con otros países (en total lo suscribieron 197). Los Estados miembros tienen que aprobar e implementar un programa de acción nacional (PAN) para combatir la desertificación.

En el 2015 las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 que incluye la gestión de bosques, el combate contra la desertificación, la reversión de la degradación del suelo, reducir la pérdida de biodiversidad con el objetivo de conseguir en el 2030 la neutralidad de la degradación del suelo. En el 2017 el UNCCD confirmó ese objetivo de neutralidad para el 2030. Todo ello sin una base científica homologada y acordada previamente, y sin estadísticas completas, no disponibles en muchos países de la UE.

La Comisión como se ha dicho más arriba no tiene una estrategia específica contra la desertificación, aunque la combate con varios programas no coordinados entre sí. Concretamente en el 2006 la Comisión adoptó un esbozo de Estrategia para la Protección del suelo y presentó al Consejo un proyecto de Directiva marco del Suelo (pretendía que los Estados identificaran el suelo con riesgos, definieran objetivos y llevaran a cabo programas para alcanzarlos y con ello contribuir a parar la desertificación resultante de la degradación del suelo y de la diversidad). No se consiguió la mayoría cualificada del Consejo durante 8 años, razón por la que, en abril del 2014, la Comisión la retiró de la mesa de negociación.

Los bosques tuvieron mejor acogida. La Comisión aprobó en el 2013 una Estrategia forestal, que puede contribuir a reducir la degradación del suelo y la retención del CO<sub>2</sub>.

Tampoco hay que olvidar que la erosión del suelo o la urbanización expansiva empeora las inundaciones, que son el desastre natural más mortífero, al hacer a la lluvia más peligrosa por no drenar en el suelo. Tampoco hay que olvidar lo que la Comisión llama “la contaminación difusa”, que proviene de restos orgánicos del sector agroganadero y de las actividades industriales, así como por la mala gestión de los residuos. En España el 40 % de agua está en mal estado según las confederaciones hidrográficas. La Comisión ha llegado a decir que “España tiene un problema sistémico para gestionar la contaminación por nutrientes procedentes de la agricultura”. Sin embargo, hasta un 83 % de los suelos agrícolas europeos presenta residuos de pesticidas con múltiples tipos de residuos, según un estudio de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, en 11 Estados en el 2018.

Varios fondos de la UE pueden ser usados para combatir la desertificación: Los de la PAC, Los fondos estructurales (Fondo de Cohesión, FEDER, FEOGA Orientación), el Programa marco 7 y Horizon I+D, el instrumento LIFE y el Fondo de la Solidaridad Europea. No se conoce cuál es el total dedicado en la UE a combatir la desertificación y la degradación del suelo.

El Consejo ha creado un grupo de trabajo sobre desertificación que prepara la posición de la UE para las reuniones y negociaciones sobre desertificación y degradación del suelo (especialmente en el UNCCD, que reúne cada 2 años a las Partes en Conferencias).

La UE recoge datos, pero no se usan adecuada ni centralizadamente. Así el Programa Copernicus de la Observación de la Tierra, coordinado y gestionado por la Comisión obtiene numerosos datos al respecto que muestra por ejemplo que los países del mediterráneo son más susceptibles a la pérdida de productividad y de que varios países (entre ellos España) van a tener temperaturas que van a crecer más que el objetivo del +1,5 grados, hasta 2 y más de 2 grados al final de siglo y que las precipitaciones veraniegas van a disminuir al 50%.

El suelo y su cobertura y cambios se monitorizan desde el 2000 en la UE con el Programa Corine, parte de Copernicus, cubriendo más del 85% del territorio de la UE.

Las Naciones Unidas publicaron en 1992 un Atlas Mundial de la desertificación. La Comisión publicó una versión del mismo en el 2018, pero solo incluyó la erosión del suelo, salinización, urbanización y migración, no la desertificación, porque la Comisión considera que *“la desertificación no puede ser fácilmente mapeada, por su proceso muy complejo, al ser causada y depender de múltiples factores”*. Algunos Estados miembros han realizado mapas de zonas con riesgo de desertificación, pero son la excepción y no se han realizado con criterios uniformes y por tanto no pueden servir para tener una idea armonizada del proceso de desertificación al nivel de la UE y ni para evaluar cómo afecta la desertificación a los diferentes países de la UE.

España, Italia y Rumania son los países que tienen mejores datos, pero son la excepción. No hay una metodología acordada para evaluar el grado de desertificación y degradación del suelo en la UE, por ser un fenómeno complejo afectado por muchos factores interdependientes, y por ello no hay ningún consenso científico sobre como evaluar y medir esos factores. Ni la Comisión ni los Estados miembros han consensuado esa metodología y, por ello, no hay información homologada ni consensuada a nivel científico. Tampoco hay estrategia a nivel de la UE.

Baste un ejemplo, la Comisión utiliza 2 indicadores, que parcialmente utiliza el UNCCD: la cobertura vegetal per cápita y la erosión del suelo estimada por agua, pero hay otros muchos indicadores no cubiertos por estos (por ejemplo: carbón orgánico en el suelo, productividad agrícola, salinización, contaminación).

Es más, la UE no se ha declarado afectada por la desertificación como tal Unión Europea y, por ello, no hay ningún programa en vigor al nivel de la UE para combatir la desertificación. A pesar de que 13 Estados miembros de la misma han declarado en el UNCCD que sí están afectados por la desertificación.

En suma, aun reconociendo la Comisión que hay una creciente desertificación y grado del suelo, así como haciendo suya el objetivo de la neutralidad del carbono del suelo en el 2030, no ha sido capaz de elaborar una metodología común y de aprobar un programa integral contra esos 2 fenómenos. Solo hay acciones puntuales aquí y allá como se ha mencionado.

En suma, la desertificación se circunscribe solo a 13 países en la UE, es un proceso lento difícilmente medible año a año, no hay ninguna estrategia de la UE, ni hay datos homologados comunes acordados ni metodología comunitaria.

Ante esta situación no se podría utilizar este capital y muy importante efecto climático para solicitar una compensación a la UE. Siempre cabría crear un plan contra la desertificación, forzosamente muy general, pero no sería de cuantía muy elevada ante la falta de datos, de metodología acordada, y por los muchos factores que contribuyen a causarla.

Su virtud, sin embargo, sería que afecta, sobre todo, a los países del Sur y del Este, y no esta vez a los del Norte, con lo que habría menos beneficiarios (potencialmente 13) y, por tanto, se podría concentrar más la ayuda. España por su superficie afectada tendría una buena clave de reparto.

En conclusión, crear programas o fondos especiales para hacer frente a los “efectos” más visibles (no a las causas) del cambio climático, sería una opción más viable y muy positiva para España al tener en los 3 temas (sequías, incendios y desertificación) buenas claves de reparto o de ingresos por daños e indemnizaciones que garantizarían retornos presupuestarios por muy encima de nuestra clave de los ingresos presupuestarios (% de la Renta Nacional Bruta (RNB) española sobre el total de la UE).

**\*\*\* Elección de las fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (artículo 192 párrafo 2, c) del Tratado de Funcionamiento UE.**

En lo que concierne al artículo 192, párrafo 2, c) (elección por un Estado miembro entre las diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético), Francia se opondrá a pasar esa disposición a mayoría cualificada para salvaguardar sus centrales nucleares. No será el único país que lo hiciera.

Es un tema muy delicado porque puede condicionar la economía de un país y someter a los Estados miembros a obligaciones muy costosas con muy importantes repercusiones económicas, generales y regionales, de garantía de suministro y que afecten a sus relaciones internacionales. No parece por ello aconsejable ceder esta pasarela. En todo caso habría que incluir un párrafo que garantizara la aplicación de los contratos en vigor en gas (cláusula “take it or pay”) y las amortizaciones (caso de centrales nucleares) muy elevadas y por muchos años, y su posible renovación.

Habría también que excluir las presas hidráulicas para que los planteamientos de partidos ecologistas europeos no intenten paralizarlas como ya ha ocurrido en algún caso alegando la protección de ecosistemas naturales, incluso en España. Habría que incluir igual garantía para las instalaciones eólicas (defensa de las aves por organizaciones ecologistas). Esas centrales e instalaciones no son causa del cambio climático. No tienen nada que ver con él.

**6. LAS NEGOCIACIONES EN CURSO: LAS “PASARELAS”**

#### **\*\*\*\* Pasar a mayoría cualificada en la PESC y acciones exteriores (Título V del Tratado UE)**

\* El hecho de que el 4 de mayo del 2023, 9 países, los 6 fundadores del Tratado de Roma, España, Finlandia y Eslovenia, hayan firmado una Declaración para impulsar (“to Foster”) el cambio del voto de la unanimidad a la mayoría cualificada en los Tratados en los que se refiere a la PESC, utilizando las pasarelas de los Tratados, parece indicar que el planteamiento que se propone en este Informe de luchar por reducir el porcentaje de la minoría de bloqueo general del “35 % y pico” actual al 30 %, o encontrar otra solución al voto en el Consejo diferente de la actual doble mayoría de Estados y de población, no será fácilmente defendible.

Sin embargo, aún no existe ningún compromiso formal para extender esa filosofía a todos los casos de unanimidad fuera de los casos de PESC. Bien es verdad que la Declaración del grupo de los amigos de la PESC, solo se limita a la PESC y no a los restantes ámbitos de los Tratados. Afortunadamente esa Declaración de los “amigos” de la mayoría cualificada en PESC, es más bien retórica porque no se puede usar y aprobar una pasarela salvo que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad con la que por ahora dicha Declaración no tiene el menor efecto, ante la muy previsible firme oposición de muchos Estados miembros. No se puede pensar que varios de los países del Este acepten este paso (no quieren ceder su recobrada soberanía frente a la URSS a Bruselas, y a Francia y Alemania), ni que Portugal (por su atlantismo), o Grecia y Chipre (por sus sempiternos y múltiples conflictos con Turquía), vayan a aceptar pasar la PESC a mayoría cualificada.

Al parecer la posición de Alemania a este respecto se debe más a la posición política de la ministra de Asuntos Exteriores alemana, Annalena Baerbock, del partido de los Verdes (e igual cabría decir de Anna Lührman, otra política verde ministra de Europa y del Clima), que a una posición de la Cancillería y del Gobierno alemán, mucho más escépticos al respecto. Estos no se han opuesto, pero no están detrás de ella ni la apoyan con firmeza. Con anterioridad, otro político Verde había sido titular de ese ministerio, Joschka Fischer, de 1998 al 2005. Los Verdes han defendido generalmente la posición de “entreguismo” a Bruselas con el objetivo de diluirse en Europa, evitando que renazcan los viejos demonios alemanes que no podría hacerlo en una Europa federal.

\*El 31 de agosto del 2023 en Toledo, en la Fábrica de Armas, tuvo lugar la reunión Gymnich de la presidencia española de la UE, reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores, a la que asistieron todos los ministros de Asuntos Exteriores de la UE bajo la presidencia del Alto representante, Josep Borrell. Finalmente, no se habló de la pasarela de la PESC prefiriendo tratar Ucrania y Níger.

En todo caso, como en toda reunión informal del Consejo no podría haber acuerdos del Consejo ni textos convenidos.

\* Por ello, hay que remontarse al 11 de mayo pasado en el que la Presidencia sueca autorizó la distribución de una nota de la secretaria general del Consejo sobre *“posibles vías para aumentar el uso del voto por mayoría cualificada, en particular en el área de*

*la PESC, utilizando el posible uso de las cláusulas pasarela del Tratado*". Era un documento centrado en el paso a la mayoría cualificada solo en materia PESC. Este documento fue debatido en un desayuno de ministros de Asuntos Exteriores de la UE.

En síntesis, el contenido de esa nota era el siguiente:

1) La utilización del voto por mayoría cualificada utilizando las cláusulas pasarelas generales del Tratado fue una de las medidas propuestas en el Informe final (documento 8933/22) de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

2) Los debates durante la presidencia checa han mostrado la existencia de posiciones divergentes sobre la materia. Un "número importante" de delegaciones están a favor, abiertas o dispuestas a examinar el posible uso de las cláusulas pasarela para reforzar la capacidad de la UE a actuar en materias PESC. Algunas delegaciones indicaron que aceptarían esa utilización si se acordaran condiciones o parámetros específicos, especialmente en temas PESC. Algunas delegaciones han sido favorables a aplicar esas pasarelas incluso en otros temas: "fiscalidad, el Marco Financiero Plurianual, la no discriminación o la política social".

Otras delegaciones estuvieron en contra de la aplicación de esas cláusulas pasarela estimando que irían contra la unidad y que habría que promover el consenso para actuar. Algunos rechazaron esa vía específicamente para la PESC. Entre esas delegaciones algunas subrayaron que habría en todo caso que establecer un "*mecanismo que preservara los intereses claves de los Estados miembros si se usara el voto por mayoría cualificada*", aplicable a toda la PESC (y no solo a los casos del punto 2 el artículo 31 del Tratado UE).

\* Se recuerda que en la actualidad es posible utilizar la "abstención constructiva" cuando el Consejo decide por unanimidad en el área PESC, y de que asimismo hay actualmente en el Tratado mecanismos para preservar los intereses vitales de los Estados miembros cuando se usa el voto por mayoría cualificada (artículo 31 punto 2 que regula el "freno de emergencia", aunque ese freno solo se aplica a los supuestos de ese punto 2, al menos podría interpretarse así).

+ La "abstención constructiva"

El artículo 31 del Tratado prevé que las decisiones PESC deben tomarse por unanimidad a menos que se prevea otra cosa. Sin embargo, el subpárrafo segundo de dicho artículo prevé cierta flexibilidad con el mecanismo de la "abstención constructiva": concretamente al votar cualquier Estado miembro puede calificar su abstención haciendo una declaración bajo ese subpárrafo. En ese caso no estará obligado a aplicar esa decisión, pero aceptará que la misma obligue a la Unión. Ese Estado miembro se abstendrá de cualquier acción que se oponga o entre en conflicto con esa decisión. Si los Estados que hacen esa calificación de sus abstenciones representan un tercio de los Estados que totalizan al menos un tercio de la población de la Unión, la decisión del Consejo no será adoptada.

En la práctica se ha utilizado muy escasamente (en la creación de una misión civil (EULEX) y en el 2008 en la aplicación de medidas de asistencia que permitieran facilitar equipos letales a terceros países. Se constata que no se puede usar este mecanismo cuando se adoptan medidas restrictivas que exijan su aplicación por todos los Estados miembros en todo el mercado interior utilizando el artículo 215 (medidas restrictivas económicas con terceros países).

+ Casos actuales de votaciones por mayoría cualificada en la PESC

El artículo 31, primer subpárrafo cita 4 casos de uso de la mayoría cualificada (con la excepción absoluta de decisiones que tengan implicaciones militares o de defensa):

- Cuando se adopte una decisión sobre la base de una decisión del Consejo Europeo relativa a intereses y objetivos estratégicos de la UE, en base al artículo 22
- Cuando se adopte una decisión presentada por el Alto Representante a demanda específica del Consejo Europeo
- Cuando se adopte una decisión que aplique una decisión del Consejo
- Cuando se designe a un representante especial de la UE.

El Consejo a veces (casos de sanciones) ha anulado la posibilidad del tercer guion insertando provisiones que declaran que los anejos a dichas sanciones (listas, por ejemplo) deben ser enmendadas solo por unanimidad.

+ Posibles vías para aumentar los casos del voto por mayoría cualificada en la PESC

- Fijar cuando se adopte una decisión PESC poderes amplios de implementación en los que rige la mayoría cualificada (tercer guion del artículo 31, primer subpárrafo del Tratado)

- Activar las cláusulas pasarela de la PESC

Hay que recordar que son 2. La primera es la cláusula pasarela general del artículo 48 que puede ser activada por una decisión del Consejo Europeo votando por unanimidad después de haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo. Los Parlamentos nacionales serán notificados de dicha iniciativa que no deberán objetar esa decisión en un periodo de 6 meses para poder aplicarla. Esta pasarela está limitada al Tratado de Funcionamiento y al título V del Tratado (PESC), y “no se aplicará a decisiones con implicaciones militares o en el área de la defensa”.

La segunda pasarela del artículo 31, 3 y 4 del Tratado UE es específica de la PESC y concierne solo a decisiones sobre el título V (PESC) a excepción de las decisiones que tengan implicaciones militares o de defensa. Se puede activar por una decisión del Consejo Europeo por unanimidad. El freno de emergencia citado en el punto 2 de ese artículo debería aplicarse y jugar también en esos casos de paso a la mayoría cualificada, y habría que dejarlo claro en el futuro texto del Tratado.

### **+ Preservación de los intereses vitales de los Estados miembros cuando se utilice la mayoría cualificada:**

Para preservar los intereses vitales de los Estados miembros el artículo 31, punto 2 segundo subpárrafo del Tratado UE prevé “un procedimiento de freno de emergencia”, según el cual un Estado miembro puede declarar que por “un interés vital y por razones de política nacional”, se opone a que una decisión sea tomada por mayoría cualificada. En ese caso no se toma esa decisión y el Alto representante, en cooperación con el Estado en cuestión, buscará una solución apropiada. En el caso de que no se encuentre esa solución acordada con el Estado discrepante, el Consejo por “mayoría cualificada reforzada” (consistente en que debe superar el 72% de los Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población, artículo 238 ,2 del Tratado de Funcionamiento), someterá esta cuestión al Consejo Europeo que actuará por unanimidad. En suma, el Estado discrepante tiene veto al final del procedimiento.

El problema es que este freno de emergencia podría interpretarse que solo se aplica a los 4 supuestos del artículo 31 punto 2 del Tratado UE, y no a la totalidad de la PESC y de las acciones exteriores.

Habría que dejar claro que ese freno de emergencia se puede aplicar a cualquier caso de futuras mayorías cualificadas en la PESC o acciones exteriores y no solo a los 4 guiones del punto 2 del artículo 31 del Tratado UE.

### **+ La declaración de Ioanina:**

La nota de la Presidencia sueca citaba la “declaración de Ioanina” y no se comprende ya que esa declaración se había aprobado en 1994 para hacer frente a la situación en que un grupo de países hubiera tenido la minoría de bloqueo (23 votos) antes de la ampliación a 15, pero no la tenía con la ampliación a 15 al pasar esa minoría de bloqueo a 26 votos. En el caso que nos ocupa no es un grupo de países el que se opone a una decisión sino un solo país.

En las negociaciones de ampliación a cuatro países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), en 1993-1994, España planteó la necesidad de mantener la minoría de bloqueo en 23 votos (guarismo de esa minoría vigente a 12) o de modificar los votos al alza de los “países grandes” (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España). La justificación de esa posición fue que los equilibrios que España tenía a 12, se iban a quebrar si entraban 4 países más desarrollados que votarían casi sistemáticamente con Alemania y los países del Norte en contra de los intereses de España y de los países del Mediterráneo. Se rompería el equilibrio anterior.

España bloqueó 4 meses las negociaciones de ampliación (diciembre 1993-marzo de 1993), junto con el Reino Unido y Grecia. Al final España se quedó sola. Niels Erbsoll, danés (y por tanto nacional de un ex país AELC), secretario general del Consejo, puso encima de la mesa un proyecto de declaración que se presentaba y pretendía ser una especie de compromiso de Luxemburgo para el caso de que hubiera 23 votos en contra y jugaría al no tener los 26 votos requeridos por el nuevo Tratado para bloquear una

decisión de mayoría cualificada una vez que entraran los países de la AELC. En esa franja (entre 23 y 26 votos), el Consejo “haría todo lo que estuviera en su poder para encontrar una solución que pueda satisfacer a los Estados que totalizaban esos 23 votos”. Teóricamente se contaba con cierto tiempo (sin acordar cual) en el que la decisión no se tomaría. Sin embargo, en esta declaración se añadía que habría que respetar el “reglamento del Consejo”, que permite a la presidencia o a la mayoría de los Estados miembros, forzar una votación. Este añadido quitaba todo el valor a la declaración ya que el periodo de reflexión se interrumpiría, aunque no se hubiera encontrado una solución válida para los Estados que se oponían a la misma y que sumaban 23 votos. En el compromiso de Luxemburgo no cabía votar igualmente pero el periodo de reflexión podía ser eterno, impidiendo la decisión definitivamente. En Ioanina, no, ya que el voto no podría ser ni detenido ni pospuesto en modo alguno.

La declaración, llamada de Ioanina (adoptó la forma de una decisión del Consejo), porque se aprobó por los ministros de Asuntos Exteriores en dicha ciudad griega en 1994, nunca funcionó porque muchos países se opusieron a apoyar su utilización y porque el Consejo no la aplicó de facto.

El documento señala que se podría estudiar una modificación de Ioanina para mejorarlo. Sin embargo, a continuación, lo descarta en la PESC al existir ya ese “mecanismo de freno” antes indicado, diciendo que se podría utilizar en otros sectores del Tratado. En realidad, el mecanismo de Ioanina no serviría porque está pensado para constituir una minoría de bloqueo entre varios Estados, más baja que la oficial y no para que un solo Estado bloquee la adopción de una decisión al invocar, él solo, un interés vital o crucial.

Por último, hay que recordar que numerosos Estados (los países de Benelux, Italia...) se han opuesto desde siempre a cualquier compromiso de Luxemburgo y lo podrían hacer también a cualquier mecanismo similar, como lo era el Ioanina. Esos Estados, en cambio, sí han aceptado plenamente, todos ellos, el “freno de emergencia” del artículo 31 párrafo 2 del Tratado de la UE.

El documento sostiene que ese mecanismo de Ioanina o una versión modificada podría valer para los otros temas que disponen de cláusulas pasarela en el Tratado. Esta afirmación es completamente errónea por lo dicho.

#### **\*\*\*\* Paso a la mayoría cualificada en el resto de los Tratados de la UE.**

Ya se ha explicado con anterioridad, la posición negativa de los Estados miembros después de la verificación hecha por la presidencia checa con su encuesta omnicomprendensiva sobre la posibilidad de utilizar las pasarelas a lo largo y ancho de los Tratados.

Igualmente ha quedado bien expuesto la posible posición española al analizar, artículo por artículo, su posible uso.

#### **\*\*\*\* Aplicación de las pasarelas únicamente cuando se produzca la ampliación de un número significativo de países candidatos.**

Es obvio que cualquier reforma de los Tratados solo debería entrar en vigor cuando se produzca efectivamente la ampliación y ello incluyendo un número suficiente de Estados candidatos que justifique esa reforma (más de 4 por lo menos y siempre con la inclusión de Ucrania por la importancia de su población). Este requisito es vital, porque no habría que descartar, en absoluto, que se podría producir una reforma de los Tratados con anticipación a una eventual ampliación que finalmente no concluyera felizmente, con lo que nos quedaríamos con la reforma y sin la ampliación a pesar de que fue la eventual ampliación el único leitmotiv de la reforma de los Tratados.

No conviene olvidar que la adhesión de Ucrania a la UE fue el detonante (y no en aquel momento la posible entrada de Ucrania en la OTAN), la que causó el golpe de Estado del “Maiden”, la revolución naranja y la salida del presidente Yanukovich del poder. Ahora no se sabe cómo acabara la guerra y los términos en que finalizara el conflicto. Si gana Rusia o si “no pierde Rusia”, puede que imponga condiciones que afecten al status internacional de Ucrania que le condicionen sus relaciones internacionales. Además, al tener la UE un artículo 42 párrafo 7 del Tratado UE, cláusula de defensa colectiva automática ante un ataque armado, sería un suicidio autorizar la adhesión de Ucrania antes de haber encontrado una solución definitiva al conflicto bélico entre Ucrania y Rusia. Si persistiera un “conflicto congelado” por haberse pactado solo un armisticio, de los que le gustan tanto a Rusia (Transnistria, Abjasia del Norte y Osetia del Norte), la situación sería muy peligrosa y comprometida y, por ello, habría que analizarla con gran detalle la situación, porque podría desencadenar en el futuro la obligación de asistencia y ayuda militar de dicho artículo 42 párrafo 7 del Tratado UE, haciendo entrar a la UE en guerra con Rusia. Igual razonamiento jugaría para Moldavia y si se concediera status de candidato a la adhesión a Georgia, también en lo que concierne a dicho país.

## **7-. LAS AMPLIACIONES**

España siempre ha sido favorable a todas las ampliaciones que cumplan las condiciones del artículo 49 del Tratado UE y las condiciones fijadas en el Consejo Europeo de Copenhague. Desde ese punto de vista, *ab initio*, nuestro país negociaría siempre de manera constructiva para permitir la adhesión de los 5 países balcánicos hoy candidatos (Albania, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, y Macedonia del Norte) y de Ucrania, Moldavia y Turquía, y en su caso de Georgia si obtiene el status de candidato (al igual que Kosovo si consigue un acuerdo con Serbia, condición imprescindible para España para reconocer a Kosovo como Estado, y posteriormente obtener el status de país candidato).

No obstante, muy probablemente habrá que tomar algunas decisiones delicadas y peliagudas. Por ejemplo, si algunos países no quieren conceder el derecho a trabajar en sus territorios a los nacionales de los países candidatos durante un largo periodo transitorio, esas posiciones mostrarán un gran egoísmo, recayendo el peso de la ampliación durante ese periodo transitorio en los Estados que permitan el acceso de esos nacionales a sus mercados laborales. Ya pasó en los primeros años del siglo XXI cuando Alemania consiguió un periodo transitorio a ese respecto muy largo lo que

desvió la fuerza trabajadora de los países del Este a otros países como España (especialmente rumanos).

Igualmente cabría plantear un mecanismo para evitar la “convergencia estadística”, a saber, que la entrada de países con una renta per cápita muy baja respecto de la media comunitaria, produzcan un gran impacto en el nivel de la renta per cápita media de la UE a 33/35 miembros con efectos “estadísticos” en la elegibilidad de los Estados y de las regiones para el Fondo de Cohesión (menos del 90% de renta sobre la media) y las regiones del Objetivo uno (menos del 75% de renta sobre la media), al dejar de ser beneficiarios por haber bajado esa renta media, siempre como puro efecto estadístico y no como resultado de un crecimiento real.

España planteó en las negociaciones de adhesión de los 10 países del Este en los años 1999/2000, esa demanda de derogación durante unos años para evitar esa convergencia estadística. En aquel momento, a pesar de que nuestra propuesta era razonable el gobierno español la retiró, pero nada impide que ahora se vuelva a presentar ante las posibles demandas de periodos transitorios egoístas de otros Estados miembros para no permitir el acceso de los trabajadores de los países candidatos a sus mercados.

Igualmente, se podrían variar los “topes” de recepción de fondos de cohesión, hoy fijados en el 2,30% de la RNB máximo si un país tiene menos del 55 % de la renta media de la UE, y de entre el 1,5 y 2,3 % para países que tengan una renta entre el 55 % y el 68 % de la renta media de la UE, y por último si su renta fuera superior al 68 % de la media de la UE el tope de transferencias posibles se fijaría por debajo del 1,5 % de su RNB. Nada impide que esos topes se puedan bajar arguyendo la conocida falta de “capacidad de absorción” de la UE y la buena gobernanza que exige fondos razonables para que sean gestionados correctamente.

La agricultura es susceptible siempre de largos periodos transitorios. A España se le impusieron en la agricultura un periodo transitorio general para todos los productos sensibles de 10 años y en pesca hasta uno de 17 años (la prohibición de entrar en el box irlandés). Además, muchas de las ayudas agrícolas se dan en proporción a la renta agrícola real de las explotaciones que en el caso de estos países serían al principio muy bajas.

Los problemas más graves son respecto a Ucrania por el hecho de estar hoy en guerra con Rusia, y los de Moldavia y Georgia por tener “conflictos congelados” con Rusia susceptibles de desencadenar guerras locales en las que la UE se vería automáticamente involucrada. Conviene recordar que en estos momentos Rusia está construyendo una base militar en Abjasia, decisión que ha tomado a raíz de la guerra con Ucrania y de la política agresiva, según Rusia, del gobierno georgiano que insiste en solicitar la adhesión a la UE y a la OTAN.

Es posible que el Consejo Europeo de diciembre 2023, último de nuestra presidencia, se decida comenzar las negociaciones de adhesión con Ucrania, Moldavia y acelerar las negociaciones con algunos países balcánicos. Lo que no parece nada probable y habría que descartar, es que se fije una fecha final de las negociaciones tal y como este verano

propuso indirectamente el presidente del Consejo Europeo Charles Michel (el 2030), así como en el Informe de los "12" francoalemán (también 2030). Esta hipótesis de trabajo ha sido rechazada frontalmente por la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, al afirmar taxativamente que cada ampliación se valorará por los méritos del candidato, que no habrá atajos ni valoraciones políticas. Las condiciones de Copenhague deberán ser escrupulosamente cumplidas.

## **8. ALGUNAS VIEJAS IDEAS RECURRENTES: LA CONFEDERACIÓN DE FRANÇOIS MITTERRAND Y LAS 2 EUROPAS. LAS COOPERACIONES REFORZADAS**

En la historia de las Comunidades Europeas, y posteriormente en la de la UE, hay algunas ideas que flotan en el ambiente y que recurrentemente florecen de nuevo como panaceas cuando el ambiente se enrarece con problemas complejos o con situaciones de zozobra e incertidumbre. Se ha salido de una pandemia, hay una guerra en Europa en la que la UE se está involucrando cada vez más (por temor tanto a Rusia como a perder la solidaridad de EE.UU. (esta preocupación derivada de la política y de las declaraciones que al principio de su mandato hizo el presidente Trump amenazando con abandonar a Europa a su suerte), con presiones migratorias crecientes que afectan a la política interior de varios Estados miembros, y con una situación económica y energética de morosidad general desfavorable e incluso de recesión en algún país.

Suelen ser siempre 2 panaceas diferentes:

### **\* 2 Europas**

la primera, la de deslindar en la Europa unitaria 2 Europas, la de 1ª categoría (los actuales miembros de la UE, o eventualmente los del Eurogrupo), y otra de 2ª categoría, con Estados que convivirían sin necesariamente tener que pasar a la de la 1ª categoría.

Su justificación suele ser doble: o bien que los países que componen la 2ª no están preparados económica y políticamente para adherirse, y la segunda que los Estados de la 1ª categoría no están financiera ni institucionalmente preparados para permitir ese acceso a los de la 2ª, aunque estos cumplieran las condiciones para ello. El resultado es el mismo, 2 Europas que conviven sin visos inmediatos de paso de los de 2ª categoría a la 1ª.

Los de la 2ª categoría tendrían que acostumbrarse a esta situación durante muchos años sin fechas precisas para que la situación cambie.

La máxima expresión de esta idea fue la "Confederación" que propuso en un discurso François Mitterrand en junio de 1991, que levantó ronchas entre los países que ya eran candidatos en aquel momento (Turquía y, sobre todo, la totalidad de los países del Este...), que no recibieron positivamente la propuesta al estimar que era una artimaña para retrasar su ampliación. Mitterrand definió su Confederación como "un lugar de encuentro permanente de los países democráticos de Europa". Václav Havel, presidente checo, le contestó que era un sueño nacido muerto al proclamar que los países de Europa central y oriental aspiran, sobre todo y por encima de todo, a incorporarse a la

CE. “La geopolítica de Europa necesita una teoría de conjuntos”, decía Mitterrand olvidando que no estaba en una clase de matemáticas y que los “conjuntos” pueden ser “disjuntos”, sin solaparse nunca, lo que no gustaba a los eventuales candidatos.

Emmanuel Macron volvió a reverdecerla en el 2022, con Charles Michel, presidente del Consejo Europeo. Para ponerla en marcha Macron le dio un nuevo nombre “Comunidad Política Europea” y la presidencia semestral checa convocó su primera reunión que se celebraría en Praga el 6 de octubre del 2022. El objetivo era dar cuerpo a la propuesta realizada por el presidente Emmanuel Macron en la sesión de clausura de la Conferencia sobre el futuro de Europa el 9 de mayo de ese mismo año en Estrasburgo.

Esa reflexión fue abierta en 1989 por Mitterrand al desintegrarse la URSS, al proponer una Confederación Europea, como se ha visto más arriba. No tenía futuro. Ponía a Rusia de socio lo que levantó los escudos de los países del Este que se estaban liberando del yugo soviético. Sin embargo, planteaba una buena pregunta que sigue vigente ¿Cómo podemos organizar a Europa desde un punto de vista político, sin que todo se circunscribiera a la atracción de la UE, y como se le podría dar un papel a Rusia?

Años más tarde para la Francia de Macron, esa Comunidad Política Europea debía permitir unir a todos los países europeos cada 6 meses (el Reino Unido, Noruega, los suizos, Islandia, Turquía y los países de los Balcanes y los ucranianos y moldavos y georgianos también). Solo estaban excluidos Rusia y Bielorrusia. Se trataba de crear un foro que permitiera debatir temas concretos a escala europea, energía, medio ambiente, circulación de personas, cuestiones culturales, en pie de igualdad y de forma flexible en un foro en que la UE no fuera el polo que atrajera el debate. Era en el fondo la misma idea que la de Mitterrand, un segundo intento de ponerla en marcha, aunque esta vez sin Rusia y procurando dotarla de algún contenido.

Washington no miró con buenos ojos la idea de Mitterrand al cerrar el paso al papel político que podía adquirir la OTAN. Los países centroeuropeos y los bálticos la consideraron como una maniobra para aplazar su adhesión a la UE. La veían como una larga sala de espera. Los alemanes preferían primar su unificación y dieron prioridad a la Conferencia de Seguridad y Cooperación, único foro de diálogo entre Washington y Moscú. También era una respuesta a la “Casa común” de Mijaíl Gorbachov.

Ahora en el 2022 la situación guarda algunas similitudes: países que desean la adhesión, Moldavia, Georgia, Ucrania, con el telón de fondo de una Rusia conflictiva, aunque por la guerra de Ucrania y no por su eventual implosión, y unos Balcanes que no hacen los deberes para entrar en la UE pero que quieren acceder “políticamente” y en falso (crisis Serbia/Kosovo, generalización de la corrupción, oligarcas, sistemas judiciales y policiales mafiosos...).

Ahora hay una guerra en Ucrania con Rusia y un país, Ucrania, con muchos deberes por hacer: dominado por oligarcas cuyo sistema debe ser erradicado, luchar contra la corrupción (el expresidente de la Comisión Juncker ha declarado este mes de octubre que Ucrania está completamente corrupta y que, por ello, no podría entrar en estos momentos en la UE), erradicar prácticas mafiosas, ausencia de división de poderes y

necesarias reformas judicial y de su policía. A pesar de ello presiona constantemente para entrar en la UE y en la OTAN. Moldavia y Georgia por su parte tienen “conflictos congelados” con Rusia (Transnistria y Abjasia y Osetia del Norte respectivamente).

En la actualidad, hay una larga lista de países a las puertas de la UE que desean adherirse a la misma y tienen el status de candidatos (Turquía, Balcanes (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, Moldavia y Ucrania), 8 en total, más Georgia y Kosovo que están en “perspectiva” de ser considerados candidatos.

De nuevo en parte de Europa hay la tentación de recurrir a la idea de las 2 Europas y de mantener la “Comunidad Política Europea” como su único ensamblaje institucional, secuenciando, *ad-calendas grecae*, la ampliación. Además, al perder Macron su interés por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que pasó sin pena ni gloria por el Consejo, incluso en su Presidencia semestral, existe la tentación de hacer un *totum revolutum* y de mezclar la ampliación con la reforma de los Tratados. Sin embargo, esa tesis defendida principalmente por Alemania y Francia, no es compartida por muchas voces que sostienen que no es el momento de cambiar los Tratados. Acabamos de salir de una pandemia mortal y seguimos trabados en una crisis económica y energética y en una guerra entre Ucrania y Rusia, que no tiene visos de terminar y que se está complicando cada vez más. A ello hay que añadir el actual conflicto Israel-Gaza que podría extenderse peligrosamente e inflamar toda la región.

Algunos se decantaban en el verano pasado por esta idea, hasta ahora sin oficializarla como una ola de fondo que no se ve.

Así Sebastián Maillard, el hasta hace poco director del Instituto Jacques Delors, manifestó que “entre las prisas de Ucrania y los retrasos de los Balcanes, la UE debe reflexionar y adoptar un método de integración por etapas sucesivas. Su entrada no tendrá por resultado una Europa más grande sino de diferente naturaleza”.

La brutalidad de las luchas de poder en las relaciones internacionales y la degradación del clima internacional obliga, dice Maillard, a “articular la profundización y la ampliación” para debatirlas en la UE en las elecciones al Parlamento Europeo en junio del 2024. “No es Ucrania la que debe imponer sus tiempos a la UE” (Ucrania pretende que se abran las negociaciones de adhesión a finales de este año y adherirse en el 2030).

Cabe pensar en una “integración gradual”, nueva vía que los 27 han pedido a la Comisión que estudie (entrada gradual en las Instituciones, absorción progresiva de los fondos europeos, respeto del Estado de Derecho con realizaciones concretas y anticipadas a la adhesión, por parte de Ucrania, un tiempo para lograr también una aclimatación de las opiniones públicas de los 27, en Francia y en los Países Bajos la ampliación no encuentra apoyos desde hace varios años). “Hay que evitar pasar de una UE de 27 a una de 35 en un lapso demasiado corto”, concluye.

En todo caso hay en la actualidad numerosos instrumentos que permiten una integración gradual así:

- Los vigentes acuerdos de estabilización y de asociación con cada candidato de los Balcanes, que establecen zonas de libre cambio ampliadas y que les ayudan a aproximar las legislaciones. Igual ocurre con los acuerdos de asociación con Moldavia, Ucrania y Georgia,
- Programas europeos (como Erasmus, Horizon europeo (I+D) etc.) a los que tienen acceso previsto en sus acuerdos de Asociación,
- Acuerdos regionales sobre aviación civil, sobre comunidad energética, o transporte,
- Asistencia preadhesión con una ingente cantidad de dinero para realizar reformas necesarias para facilitar su integración posterior.

Naturalmente la autonomía de decisión de la UE exige que no participen en el proceso de decisión y si se les diera acceso al mercado interior o a la libre circulación de mercancías, personas y servicios, deben respetar escrupulosamente todas las condiciones y prohibiciones requeridas y someterse a la Comisión y al Tribunal de Justicia de la UE.

En cualquier caso, una rápida adhesión a la UE por parte de Ucrania no es realista. Para Ucrania la UE es principalmente protección, desde que Rusia invadió Crimea como reacción a la revuelta del Maidan porque Víktor Yanukovich no quiso firmar el tratado de asociación de la UE con Ucrania (que preveía una zona de libre cambio entre otras cosas). Pero una adhesión es mucho más que eso.

Bruselas ha tomado una decisión precipitada al acordar a Ucrania y a Moldavia el estatuto de candidato a la UE a raíz y al calor de la invasión rusa en el 2022. Sin embargo, por ahora Bruselas se ha negado a comprometerse con un calendario, ni con el comienzo de las negociaciones que debe ser decidido en todo caso por el Consejo Europeo.

También se insiste, especialmente del lado alemán, que la UE debe proceder previamente a cambios “estructurales”, internos antes de abrir sus puertas a Ucrania, que puede permanecer en la antecámara largo tiempo como Turquía.

¿Querrían Alemania y los principales contribuyentes netos financiar la adhesión de estos países, especialmente la de Ucrania, muy cara?

¿Querrían Polonia, Hungría y otros beneficiarios netos reducir sus entradas por ese concepto?

¿Querrán los países de la PAC reducir sus entradas por ese concepto, con Francia y los países del Este incluidos?

¿Querría Italia convertirse en un gran contribuyente neto?

¿Querrían los países más poblados perder poder en el sistema actual de doble mayoría, de población y de número de Estados?

Un periodista alemán influyente propone adoptar una estructura de 2 niveles, una eurozona fortificada (ya no serían los 27 miembros actuales de la UE sino solo los miembros de la moneda única, de la eurozona, 20 países), y un grupo de Estados en la periferia. Ucrania formaría parte de estos, como miembro “asociado”, término con el que se definiría ese segundo nivel.

La Unión aduanera, el mercado interior, la cohesión económica y social serían aplicables a todos. El grupo de la eurozona tendría una política fiscal propia. Todos tendrían votos, pero los del 2º grupo no participarían en la unión monetaria y fiscal, que no los incluiría, a cambio tendrían mayor soberanía en la política económica. Este sistema sería muy útil, pero que muy difícil de negociar, prácticamente imposible si se desea limitar el primer grupo a la eurozona en lugar de a los 27 actuales, pero ilustra el razonamiento que está teniendo lugar en muchos medios de Europa, donde aplicar unas pasarelas del artículo 48 párrafo 7, no sería la solución a los problemas principales que Europa tiene sobre la mesa. Estos son básicamente 3: la guerra, Ucrania y su obsesión por adherirse, y la recesión económica y el cambio climático y la velocidad de la respuesta que se le da (por ejemplo, se ha visto que Alemania ha reintroducido las centrales térmicas ante el problema ruso, aplazamiento de fechas por el Consejo y el Parlamento Europeo para abandonar el motor de combustión, etc.).

#### **\* Las cooperaciones reforzadas**

La segunda es volver a la idea de un núcleo duro, en suma, a la geometría variable. Sobre este particular hay algo muy claro, ese núcleo central debería estar constituido por la zona euro, que no cabe ser refundada o modificada por algunos de sus miembros en detrimento de otros miembros, lo que sería legalmente y políticamente inviable, además de ser económicamente muy peligroso porque los mercados reaccionarían masivamente y con pánico.

En cualquier caso, habrá que estar muy atentos. En efecto, no cabe deshacer lo hecho y las “cooperaciones reforzadas” están reguladas en los Tratados (de la UE (artículo 20) y en el de Funcionamiento de la UE (artículos 326 a 334), con muchas garantías que impiden que se puedan violar o “retorcer” los Tratados. Su procedimiento, sus límites y las exclusiones están perfectamente regladas en dichos Tratados. España fue artífice principal en la CIG de Ámsterdam de muchas de las exclusiones para evitar que se crearan cooperaciones reforzadas fácilmente y sin garantías, que discriminaran y atentaran contra la UE. Ámsterdam enterró la idea del “núcleo duro” de Karl Lammer y Wolfgang Schauble propuesta en septiembre de 1994, de que solo 5 países (Francia, Alemania, y el Benelux) pasarían a la moneda única porque los demás (incluida España por su subdesarrollo) no estaban capacitados política o económicamente para pasar a esa moneda única. Solo el grupo de los 5 desarrollaría las políticas fiscales, medioambiental etc., produciendo un corte entre el primer grupo y todos los demás. Cuando se pasó a la moneda única en mayo del 1998, con 11 países, se enterró ese “núcleo duro”.

Sin embargo, aunque esa propuesta Lammer/Schauble no fue nunca debatida en la UE en foro alguno y dado que el resultado de Ámsterdam reguló con toda precisión las “cooperaciones reforzadas” en los Tratados, parecería que el debate estaba finiquitado y liquidado para siempre. Nada más alejado de la realidad, la idea continuó sobrevolando Europa como un fantasma que nunca desaparece, y ahora en época de zozobra rebrota en algunas mentes.

Ahora la panacea vuelve a estar presente por varias razones. La primera la hartura de algunos Estados miembros con países como Polonia, Hungría y Eslovaquia, que rechazan el derecho de la UE (Estado de derecho, sistemas judiciales democráticos, política migratoria y acogida de refugiados...), a pesar de las ingentes cantidades de recursos que reciben de la UE. La segunda, las recesiones de la economía de la zona euro (primer trimestre -0'1% después de su caída en el último trimestre del 2022 (-0'1% también, datos de Eurostat) y de la economía alemana (mismos 2 trimestres en negativo). La tercera, la creciente presión migratoria, aunque el Consejo se haya puesto de acuerdo políticamente sobre sus componentes a pesar de la oposición de Polonia y de Hungría y del juego turbio de Italia, que no acaba de estar satisfecha ante la falta real de resultados.

A ello hay que añadir a este respecto, los efectos políticos internos negativos en algunos países, especialmente en Alemania (La Cancillería ha denegado el dinero adicional pedido por los Länders para acoger un número cada vez mayor de refugiados, hay propuestas de algunos partidos importantes para modificar o limitar el derecho de asilo, el gobierno quiere hacer deportaciones masivas que los Verdes, parte del mismo, no quieren) y la situación en los Países Bajos, donde ha caído su primer ministro, Mark Rutte, por diferencias con sus socios de gobierno por el tema migratorio. En cuarto lugar, por la desazón que está causando la guerra cuyo final no se contempla a corto plazo. La quinta, la negociación de las futuras reglas financieras y su adopción antes del 31 de diciembre, donde de nuevo hay un "clivaje" entre austeros y despilfarradores, lo que podría tener consecuencias en los mercados y sobre las primas de riesgo, generando una nueva crisis del euro. Parece improbable, pero están presentes todos los elementos para iniciarla. Y, por último, la sexta, se constata que surgen los conflictos internacionales regionales como champiñones. En el Sahel (por ejemplo, con los golpes de Estado de Níger y más abajo en Gabón), en Oriente Medio (con la guerra entre Hamas e Israel de octubre de este año 2023 que puede extenderse a toda la región), y en Armenia y Azerbaiyán con la retirada armenia de Nagorno Karabaj.

Las noticias que flotaban de Bruselas antes del verano de este año eran que la pareja francoalemana estaba reflexionando sin que se conocieran otros detalles y de que la idea de las 2 Europas (la actual UE o el Eurogrupo por un lado y todos los demás Estados), estaba siendo compartida por varios Estados miembros.

Las espadas estaban en alto. Estamos en momento muy delicado donde puede ocurrir cualquier cosa y, por ello, habrá que estar vigilantes y atentos para que España no resulte perjudicada en esta negociación capital que se avecina para que podamos seguir siendo parte de cualquier grupo de países que vaya a la vanguardia de Europa, no incondicionalmente y a cualquier precio, sino defendiendo nuestros derechos. La cuota de poder en el Consejo la perdimos cuando el Gobierno español aceptó el 65% de la población como mayoría cualificada, lo que implicó aceptar también el "35 y pico%" como minoría de bloqueo. Para España esta situación es claramente negativa, y por ello debemos cambiar el sistema de voto con la reducción de la minoría de bloqueo o elaborar otro sistema de computar los votos en el Consejo. Tendríamos que aprovechar la presente coyuntura de negociación a varias bandas para lograr nuestro objetivo.

En el verano el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, incluyó por sorpresa en la carta que dirigió a los jefes de Estado o de gobierno, un nuevo tema a tratar en el Consejo Europeo “informal” de Granada del 6 de octubre del 2023, la “ampliación de la UE”. Esto significaba que la ola de fondo comentada existía y que en Granada se iba a plantear crudamente esta cuestión: ¿Cómo se digiere la posible ampliación de Ucrania, y la los otros muchos Estados que están esperando para entrar en la UE?, ¿es posible llevarla a cabo sin cambios legales y estructurales en la UE?, ¿cómo se financiaría?, etc. Estas posibles preguntas estaban en el trasfondo del Consejo Europeo de Granada y abrían un debate incierto.

Como el Consejo Europeo informal iba a tener lugar después de la reunión de la Comunidad Política Europea (CPE), que se desarrollaba la víspera, el 5 de octubre, la tensión estaba garantizada.

### **9. FRANCIA Y ALEMANIA MUEVEN FICHA: EL INFORME DE “12” TÉCNICOS INDEPENDIENTES FRANCOALEMANES DEL 18 DE SEPTIEMBRE DEL 2023.**

El 18 de septiembre se publicó un informe elaborado por 12 personas procedentes de think tanks, universidades, fundaciones e institutos radicados en Francia y Alemania, supuestamente independientes, titulado “Navegar en alta mar: reformar y ampliar la UE para el siglo XXI”. Todos sus componentes son de ambas nacionalidades sin excepción. Cuando se analizan sus currículos se constata que son intelectuales, teóricos y analistas, “cerebros de laboratorio” que no conocen ni han negociado en las Instituciones comunitarias, salvo una exeurodiputada francesa, Beres Pervenche. Todos han sido designados por 2 ministras, francesa, Laurence Boone (secretaria de Estado para asuntos europeos), y alemana, Anna Lührmann (ministra de Clima y Europa (del partido Verde alemán), lo que certifica que los 12 técnicos citados actúan al dictado de sus mandatarios y de que su supuesta independencia declarada es más que cuestionable. El Informe fue presentado en presencia de las 2 ministras citadas.

Este ejercicio es sorprendente porque Bruselas es una casa muy grande construida con miles de ladrillos muy pequeños, fruto de innumerables negociaciones desde 1957 llevadas a cabo por multitud de países, como para que ahora llegan unos cerebros teóricos de 2 países miembros y pretenden dictar lo que deben hacer los 25 restantes países de la UE.

Evidentemente, no hay que dar más valor a este Informe que el de un documento de 2 países importantes, sin más, que ejercen su derecho a proponer ideas para hacer frente al futuro de Europa, ideas que ellos consideran más apropiadas y que no son mejores ni peores que otras muchas defendidas a su vez por otros Estados.

Mantuvieron sus trabajos en gran secreto, aunque el presidente del Consejo Europeo Charles Michel estaba al tanto, al declarar ese verano “no veremos nuevos socios de la UE antes del 2030”, esto es en lenguaje belga paladino significa que, si los veremos en esa fecha, según cree el propio Michel.

\*\*\* Su informe pretende pontificar sobre el futuro inmediato y a medio plazo de la UE (hasta el 2030), y se concentra en la ampliación y la reforma de los Tratados. El Informe concluye con cierta petulancia, dando “instrucciones” a las presidencias española y belga, sobre lo que hay que hacer antes de las elecciones al Parlamento europeo en junio del 2024, y a las siguientes presidencias hasta el 2029.

En efecto:

+++ a corto plazo (octubre 2023 a junio 2024) hasta las elecciones al Parlamento europeo, las presidencias española y belga deberían:

- 1) Fijar un calendario y un marco para nombrar al presidente de la siguiente Comisión
- 2) Reformar la organización de la Presidencia pasando del actual trio a un quinteto (con ello siempre habría siempre un país grande)
- 3) Rediseñar el sistema para negociar las ampliaciones permitiendo que se pueda decidir por mayoría cualificada dar acceso a los candidatos a algunas políticas o partes del acervo, de manera gradual, permitiéndoles unos *opting in*. Esto podría requerir reformar el tratado (decisiones en algunos casos por mayoría cualificada).
- 4) Decidir pasar a mayoría cualificada algunas decisiones hoy sometidas a la unanimidad aplicando por tanto el artículo 48 párrafo 7, que regula las “pasarelas” (que permite al Consejo Europeo decidirlo caso a caso por unanimidad).  
El Informe no señala en que campos se deberían aplicar esas pasarelas.
- 5) La creación de una “Oficina de Probidad” que tendría que controlar a las Instituciones, esto es en lenguaje paladino, a la Comisión. El Informe no lo dice, pero seguramente ello exigiría una revisión del Tratado.
- 6) Compromiso, tanto de la Unión como de los países candidatos, para finalizar las negociaciones de ampliación en el año 2030 en forma de Declaración, que debería aprobarse por el Consejo Europeo de diciembre del 2023, último bajo presidencia española. El Informe añade que se deberán respetar los criterios de Copenhague (que son incompatibles con la fijación de una fecha, porque ahora no se sabría si los candidatos, llegada esa fecha, habrían cumplido todos los criterios que exige Copenhague y además que esa adhesión en cuestión tenga en ese momento el respaldo de la unanimidad de los Estados miembros).
- 7) Desarrollo de mecanismos para favorecer la participación de los ciudadanos en el proceso y los trabajos de la Unión (canto de cisne a la Conferencia sobre el futuro de Europa del 2022).

+++ A medio plazo (2024-2029) propone:

- Reformar de manera muy sustancial los Tratados. Así, el artículo 7 del Tratado de la Unión (posibles sanciones a los países que no respeten los valores del artículo 2, del Estado de derecho, libertades fundamentales, y de los principios democráticos),
- Armonizar las legislaciones nacionales sobre elecciones al Parlamento europeo,

- Aprobar nuevas reglas para redistribuir los escaños en el Parlamento europeo y fijar su límite superior,
- Pasar a mayoría cualificada todas las “políticas” de los Tratados con “pasarelas” (más de 67 artículos),
- Cambiar los porcentajes de la minoría de bloqueo en todos los temas que se decidan por mayoría cualificada del 35 % y pico al 40 % y pico.
- Limitar el uso de los casos de unanimidad del Consejo,
- Extender las competencias de la UE (cita en el Informe la salud y el tema fiscal y poco más), sin ninguna precisión ni profundización,
- Crear un Tribunal compuesto de representantes de los tribunales supremos de los Estados miembro. A Francia y Alemania no le acaba de gustar el Tribunal de Justicia que les ha condenado en numerosas e importantes veces,
- Reformar el marco financiero plurianual, que ahora es de unanimidad, pero sin decir cómo hacerlo,
- Aumentar el presupuesto de la UE (sin mencionar ningún porcentaje de la RNB ni cuantía alguna). Esta reforma la hacen a efectos únicamente cosméticos porque saben que quedan bien con muchos electores y no se comprometen a nada al no fijar ni cifras ni un porcentaje de la RNB concreto. Alemania ha estado durante muchos años, hasta la pandemia, en la “banda de los 4”, que no querían que los “créditos de pago” superaran el 1% de la RNB (Suecia, Países Bajos, Austria y Alemania), y después de la pandemia todo parece indicar que ha vuelto a esa posición ante su recesión y estancamiento económico.
- Y crear un estatuto de “asociado” a la UE (idea de Macron sobre la que vuelven obstinadamente, que es rechazada por todos los candidatos a la ampliación,). El Informe de los 12 la complementan señalando que “los que están ahora en el círculo superior podrían bajar al inferior”, ¿es una amenaza contra algunos de los Estados miembros actuales, los díscolos o simplemente prevén otros Brexits?

En suma, valga la redundancia, negociar desde cero los Tratados. Absolutamente inimaginable e inviable.

\*\*\* Por último, el Informe recuerda que las actas de adhesión pueden modificar los Tratados y propone la posibilidad de utilizar esa vía para “saltarse” el engorroso artículo 48 sobre revisión de los tratados que exige la participación del Parlamento Europeo. En una interpretación laxa de esa posibilidad: las Actas de adhesión no deberían legislar o modificar los Tratados en temas no conectados con la ampliación en cuestión. Sin embargo, es una posibilidad real que se podría utilizar. El Informe añade que como el Parlamento Europeo no puede vetar las actas de adhesión ni se requiere su aprobación, podría combinarse esas actas de adhesión con el lanzamiento de una Convención del artículo 48, para que el Parlamento europeo pueda expresar su voluntad. Sin embargo, esta posibilidad sería de imposible aplicación porque permitiría al Parlamento europeo condicionar las ampliaciones, derecho que el Tratado UE no le confiere (artículo 49).

Como se constata el Informe no tiene ninguna conexión con la realidad ni con lo pactado en los Tratados fruto de cientos de negociaciones y trufado de equilibrios de intereses nacionales de todo tipo logrados con gran esfuerzo entre los Estados miembros a lo largo de muchos años. El Informe en realidad está proponiendo refundar los Tratados.

\*\*\* Es insólito que ambos gobiernos, francés y alemán, respalden este enfoque de “12” técnicos independientes de solo 2 países, planteamiento que no tiene en cuenta ni respeta la igualdad y la soberanía de los otros Estados.

En el pasado para preparar la reforma los Tratados se habían propuesto varias fórmulas: en primer lugar, la creación de comités de sabios, elegidos por todos, y en segundo lugar, la constitución de grupos de reflexión, como en el Consejo Europeo de Corfú en 1994, previo a la CIG de Ámsterdam de 1996-97 (que presidió Carlos Westendorp, Secretario de Estado español de la UE, elevando su informe al Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995). A veces se ha recurrido a la elección de un elenco de personalidades políticas como el grupo que presidió Felipe González en el 2006 para que analizaran los problemas a los que se enfrentaba la UE, aunque no tenían como misión la de revisar los Tratados. Nunca nadie había tenido la osadía de encomendar a un grupo de desconocidos de solo 2 países el fijar y definir el camino a emprender en la UE por los otros 25 Estados miembros soberanos. Y encima, el Informe señala que han consultado con personas de otros países sin decir sus nombres, para solicitarles su opinión. En resumen, inusual y poco serio.

\*\*\* El Informe está basado en 2 ideas centrales:

#### A) La ampliación se basa en “razones geoestratégicas”

La primera idea, que la ampliación a los Balcanes, Georgia, Moldavia y Ucrania (Turquía queda en un segundo plano por sus carencias democráticas y de Estado de derecho, lo cual era esperable por la tenaz oposición francoalemana a su adhesión), es “necesaria por razones geoestratégicas”, sin más. No dice cuales, ni las explica, aunque se colige nítidamente que esas razones son evitar que Rusia pueda ocupar o controlar esos países y territorios: “si yo no entro en esos países, Rusia ocupara esos lugares”. Es una filosofía de guerra fría absoluta, un poco infantil e históricamente inexacta porque es conocido que Rusia, incluida la URSS, solo ha ocupado o controlado territorios “contiguos” o con porcentajes de rusos parlantes muy importantes, que estaban siendo objeto de maltrato y de discriminación y donde predominaban razones de seguridad. Precisamente Rusia permitió y empujó a la separación y la independencia de todas las repúblicas exsoviéticas del Cáucaso y de Asia Central, porque no quería financiarlas al estimar que ello era muy gravoso para la economía rusa (idea central del presidente Boris Yeltsin).

El Tratado de Roma y sus sucesivos herederos hasta el Tratado de Lisboa, nunca han incluido la “geoestrategia” como una de sus motivaciones u objetivos. Los posibles candidatos a la adhesión de acuerdo con el artículo 49 del Tratado de la UE tienen que ser europeos, respetar los valores y principios del artículo 2 de dicho Tratado (derechos humanos, democracia, Estado de derecho) y cumplir las condiciones de Copenhague, punto. Ahora según pretende este Informe de los “12”, la UE debería jugar en un tablero de un “*monopoly*” tratando de ocupar casillas para que Rusia no lo haga, entrando o mejor anticipándonos, participando en el juego de controlar territorios y países, donde 2 contendientes se disputan por el control del planeta. La UE no fue creada ni está

preparada para ese juego. Ni siquiera la OTAN debería hacerlo porque es una organización “defensiva”.

Ahora según los autores de este Informe, la UE, “por razones estratégicas” debería, obligatoria y necesariamente ampliarse al Este, además de a los Balcanes, que se citan de manera obligada para disimular porque no plantean ningún problema grave para la paz y seguridad de Europa en estos momentos, con algún conflicto local perfectamente aislado y manejable (Serbia-Kosovo), a Ucrania, Moldavia y Georgia, países ex URSS y vecinos de Rusia.

¿Cuál es el valor “geoestratégico” para Europa occidental de buscar la contigüidad con Rusia con países que tienen conflictos congelados o que están en guerra abierta con Rusia, provocando, fuertes recelos, temores y sensibilidades emocionales por razones de seguridad de ese país, que la han llevado ya a la guerra en 2 ocasiones con Ucrania (Crimea 2014 y Ucrania 2022), y en una ocasión con Georgia? Lo que hace la UE es dar pie sin quererlo a que Rusia continúe tensionando y generando inestabilidad y con ello mantener vivo el conflicto en el caso actual, de Ucrania, pero también contribuyendo a que se tensionen algunas regiones de Moldavia y de Georgia. No parece el mejor camino para lograr una paz en la región y sí para continuar inflamándola. Cada día hay más pruebas de que es un ejercicio muy peligroso, así Rusia acaba de denunciar un tratado sobre pruebas nucleares y en octubre 2023 Rusia anunció su decisión de construir una base militar en Abjasia del Norte, territorio sometido a un conflicto congelado desde hace décadas con Georgia, lo que llevo a cabo seguramente por la insistencia occidental de incorporar también a Georgia a su mundo.

Si se utilizan razones geoestratégicas queriendo controlar espacios, la otra parte puede replicar. A principios de octubre 2023, Serguei Lavrov, ministro ruso de asuntos exteriores ruso, advirtió que el Kremlin consideraría inaceptable que las tropas de EE.UU. o de la OTAN vuelvan a Afganistán, cualquiera que sea el proyecto. Casilla abandonada, casilla ocupada. Y ¿Por qué no pensar que los sucesos de Níger (donde hay uranio en cantidades importantes que se suministra a Europa) y del Sahel, son de nuevo casillas desestabilizadas en represalia a Occidente por la guerra de Ucrania?, o que el conflicto actual en Israel y Gaza pudiera ser no solo una iniciativa de Hamas sino también de Hizbulá con el visto bueno de Irán, y porque no de Rusia, que vería con fruición como una región muy importante para EE.UU. y Europa prende fuego y se desestabiliza. Rusia ha llegado a ofrecer su “mediación”, con cierta sorna. Y no es un tema baladí, porque ese país tiene gran influencia en Siria, que posee una frontera con Israel, y una gran amistad con Irán.

Si siguiéramos el “juego geoestratégico” sería mucho más útil y eficaz incorporar a Turquía, economía más poderosa, con uno de los mayores ejércitos del mundo y con una influencia significativa en Asia Central e incluso en Oriente Medio y Libia. ¿Porque Francia, desde Nicolas Sarkozy, y Alemania desde hace decenas de años no cejan de boicotear la integración de Turquía en la UE? Habría que atraerla democratizándola y resolviendo sus conflictos territoriales con Grecia. Llevan ya esperando desde 1999, fecha en que se abrieron las negociaciones con Turquía y los turcos han perdido toda esperanza (aunque de vez en cuando muestran interés como cuando Turquía hizo un

amago de bloquear la adhesión de Suecia a la OTAN pidiendo que se reiniciaran las conversaciones de su ampliación con Bruselas). Actualmente, las negociaciones de ampliación están paralizadas desde 2018.

¿De qué sirven estratégicamente hablando unos Balcanes que no tienen gran peso económico y no son ruta a ninguna parte? ¿Y una Ucrania que nos abre una brecha de conflicto potencial con Rusia de gran peligro para la paz de la región e incluso del mundo?, ¿Y el artículo 42 párrafo 7 del Tratado de la UE de Lisboa, equivalente al artículo 5 del Tratado de la OTAN, que impediría cualquier adhesión de Estados terceros en guerra (caso actual de Ucrania), ya que nos obligaría a apoyarles “con todos los medios a nuestro alcance”, incluidos los militares y entrar en conflicto con Rusia por ese motivo? Y ¿cómo manejaría la Unión la adhesión de países con disputas territoriales sobre algunas de sus regiones hoy ocupadas por Rusia (los llamados conflictos congelados)?

Sorprendentemente y a pesar de lo dicho, en la Declaración de Granada del Consejo Europeo informal del 6 de octubre 2023, se recoge esa razón geoestratégica como la piedra angular clave para fundamentar la necesidad de ampliación de la UE a esos países, incluyendo Ucrania y Moldavia, como motivo esencial tal y como figura en el Informe comentado de los “12” sobre este punto. Granada se mimetiza con ese Informe. En efecto en la Declaración de Granada del 6 de octubre pasado se dice que “la ampliación de la UE es una “inversión geoestratégica” en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad”. ¿De verdad los miembros del Consejo Europeo creen que eso es así?

Menos mal que en Granada no fueron más allá, y no explicitaron ninguna relación de países, ni ningún itinerario ni fecha de comienzo de las negociaciones, ni tampoco ninguna fecha objetivo final para acabarlas.

Como se ha dicho más arriba (por cierto, el Informe de los 12 exige a la UE y a los candidatos “comprometerse” a finalizar las negociaciones de adhesión en el 2030, especificando que ese compromiso debe figurar en una declaración formal del Consejo Europeo de diciembre último bajo presidencia española).

A este respecto, la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, como ya se dicho ha dejado claro que no habrá fechas objetivo para cerrar las negociaciones ni atajos, que los candidatos serán juzgados por sus méritos propios, y que deberán cumplir las condiciones establecidas en Copenhague. Con ello la fijación de una fecha objetivo parece descartada.

En noviembre, la Comisión ha publicado su informe anual sobre las ampliaciones y ha hecho sus recomendaciones. Es probable que en el Consejo Europeo de diciembre se tomen decisiones al respecto. No hay que descartar como se dicho más arriba, que se decida abrir algunas negociaciones de ampliación, las de Ucrania y Moldavia, con algún balcánico. En todo caso, si se hiciera así sería una decisión que crearía fricciones con Rusia.

Lo que sí parece descartado es que se elija otra vía, la de constituir un grupo de reflexión al respecto con el mandato de aprobar sus conclusiones al final del semestre belga,

cuando ya se habrán celebrado las elecciones al Parlamento Europeo el 24 de junio del 2024. Alemania no ha aceptado esa idea porque hay profundas diferencias entre la Cancillería de Scholz y los ministerios controlados por los Verdes (Asuntos exteriores y Europa y Clima), y no se podrían de acuerdo sobre su representante en ese grupo de reflexión.

En todo, caso habría que fijar una fecha objetivo final y, por supuesto, ningún compromiso para acabar esas negociaciones en una fecha fija, ya sea el 2030 u otra.

En la actualidad, la presidencia española pretende elaborar una relación de cuestiones que el Consejo (de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores (parte PESC) debería tratar en los próximos meses antes de las elecciones al Parlamento Europeo. En otras palabras, básicamente el enfoque y las condiciones a adoptar previas a la ampliación y los temas a incluir para revisar los Tratados.

A ese respecto es fundamental evitar modificar los Tratados antes de la ampliación porque puede que esta no tenga lugar a medio plazo. Se debería condicionar cualquier revisión de los Tratados a que un número significativo de países candidatos se adhiera efectivamente a la UE, salvo que la reforma de los Tratados diera satisfacción a España en el tema de los votos en el Consejo, cuestión capital y central para nuestro país.

No hay que olvidar que después de la Presidencia española viene la presidencia belga. En el 2000 Alemania obtuvo a la fuerza la declaración número 23 que preveía otra CIG para dilucidar 4 cuestiones aparentemente inocuas. La Presidencia belga posterior las transformó en más de 130 cuestiones reabriendo los tratados en canal permitiendo debatir sobre cualquier propuesta y cualquier tema, y así se aprobó en el Consejo Europeo de Laeken, permitiendo a la Convención de Giscard reabrir el sistema de votación de Niza y otros muchos sensibles que se creían acordados y definitivamente cerrados ya en Niza.

El Informe de los 12 no menciona la región mediterránea y la vecindad sur en absoluto. Francia y Alemania, a impulso alemán, están obsesionados por los sucesos del Este de Europa y mucho menos por la problemática del Sur. Macron se está retirando del Sahel y de su África negra (golpes de estado de Níger y de Gabón, pérdida de Mali), tiene una confrontación política con Marruecos (por el tema del Sahara), también con Argelia (con la política argelina de erradicar el francés de la escuela y la educación), una confrontación con Italia en Libia (al apoyar al general Khalifa Haftar contra Trípoli que, si apoya Italia), y su completa desaparición en Siria (su antigua colonia).

Si se habla de razones geoestratégicas no hay que olvidar que la paz, seguridad y prosperidad de Europa depende también de su política y de sus acciones en el Mediterráneo, al Sur y al Este, hoy día en segundo plano tanto por los recursos que se le dedican en comparación con los que se destinan a los Balcanes y a los 3 países ex URSS, sino también por la menor atención política de que son objeto. Con la guerra de Ucrania la situación se ha deteriorado aún más. Y si hay un centro de atención en la región ese solo es Gaza e Israel, no el resto del Mediterráneo. España debería actuar para cambiar

esta situación que tanto nos perjudica económica, política y “geoestratégicamente” hablando, y más durante nuestra actual presidencia de la UE.

Los acontecimientos exigen un cambio de política por parte de la UE reequilibrando la situación: disturbios y golpes de Estado en todo el Sahel con la retirada francesa y la ocupación rusa a través de las milicias Wagner; guerra larvada en Libia con Italia apoyando al gobierno de Trípoli, y Francia al general Haftar y a Egipto; el conflicto arabo israelí de Gaza; la crisis migratoria generada por Túnez y las intermitentes oleadas migratorias del África subsahariana a través de Marruecos, Argelia y, sobre todo, Túnez.

En febrero del 2021 la UE aprobó el documento denominado “Asociación renovada con los vecinos meridionales”, que constituía una nueva agenda para el Mediterráneo en el que se confirmaba que esa zona sigue siendo un imperativo estratégico para la UE. Se preveía un presupuesto de 7.000 millones de euros para el periodo 2021/2027, para financiar programas de desarrollo, con el objetivo de movilizar hasta 30.000 millones de euros en inversiones públicas y privadas.

Ese esfuerzo financiero era notablemente inferior a la cifra asignada al vecindario oriental (2.300 millones de euros para el mismo periodo), porque los 9 socios del sur (excluida Siria) tienen una población sumada de 226 millones de habitantes y los 5 socios orientales la tienen de 60 millones. A esta diferencia de intensidad per cápita de ayuda hay que añadir la ayuda preadhesión para los países candidatos de los Balcanes, que con una población de 17 millones tienen asignados 12.565 millones de euros entre el 2021 y el 2027, todo ello además de la ingente ayuda de todo tipo que se dirige a Ucrania.

#### **B) “Es necesario reformar los Tratados previamente a la ampliación” (capacidad financiera e institucional de absorción).**

Hay 2 tipos de reformas, las institucionales y las financieras:

##### **1.Las reformas institucionales.**

La segunda idea central es la de que es necesario reformar los Tratados previamente a esa ampliación, vieja tesis alemana obsesiva que vuelve a estar presente, y que Macron comparte. Es curioso, porque el ejercicio llevado a cabo en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2020/2023), concluyó a nivel de Consejo con una negativa a convocar una Convención al oponerse una mayoría de Estados miembros (más de la mitad más 1, al menos 14 de 27), requisito legal del artículo 48 del Tratado de Lisboa para desencadenarla. Igualmente, bajo presidencia checa se constató que la alternativa de las “pasarelas”, fijada en ese artículo 48, en su párrafo 7 del Tratado UE (pasar a mayoría cualificada los temas sometidos a unanimidad en el Tratado, por una votación unánime y caso a caso del Consejo Europeo), no era posible, al contestar negativamente todos los Estados a un cuestionario, con vetos múltiples a la posibilidad de aplicar cualquier pasarela de las inscritas en el Tratado, fracasando nuevamente.

Sin embargo, es verdad que de acuerdo con las condiciones de Copenhague del Consejo Europeo de 21/22 de junio de 1993, la Unión debe tener la “capacidad de absorción” necesaria para asumir candidatos a la ampliación.

Conviene recordar, asimismo, que en la práctica y en el pasado, el capítulo “institucional” en casi todas las adhesiones se decidía como cualquier otro, sin realizar ninguna reforma (solo se fijaba el número de votos del nuevo o nuevos miembros, el de comisarios, el número de europarlamentarios, como quedaba la mayoría/minoría de bloqueo etc.). No se producían cambios institucionales en el Tratado sino solo de algunas cifras para incluir a los nuevos miembros.

Ahora, sin embargo, el informe de los “12” desea realizar cambios institucionales considerables.

A ese respecto hay que recordar que el número de comisarios está establecido en el actual Tratado en 2/3 de los Estados miembros, y de que, por preverlo el Tratado, el Consejo Europeo decidió en su día, que cada Estado miembro tuviera un comisario (por imposición de Irlanda para ratificar el Tratado de Lisboa). Por ello, el Consejo Europeo podría volver a decidir cambiar la actual regla, o volver a los 2/3 o buscar otro número (artículo 17 párrafo 5 del Tratado de la UE), sin modificar dicho Tratado UE. Sin embargo, no podría dejar sin voto a ningún comisario, como propone como alternativa el Informe de los “12”, para ello habría que revisar los Tratados. Sin embargo, no habría que revisar los Tratados para reducir el número de comisarios.

Igualmente, el Consejo Europeo puede fijar una composición diferente de la existente en el actual Parlamento europeo, a iniciativa de éste, respetando los criterios fijados en el Tratado (artículo 14 párrafo 2 del Tratado de la UE). Por ello, la adaptación de un nuevo Parlamento a nuevos miembros, tampoco requiere revisar los Tratados.

En principio, en el Consejo la regla de la doble mayoría, la de Estados y de la población, no exigiría a priori modificar los Tratados. El cambio de los porcentajes de la mayoría y de la minoría de bloqueo, sí que exigiría modificar los Tratados, vía artículo 48 o por las Actas de adhesión que se vayan concluyendo (este tema ha sido comentado en profundidad más arriba).

El objetivo principal de Francia y Alemania es extender el uso de la mayoría cualificada actual que les es especialmente beneficiosa por sus grandes poblaciones. Este tema ha sido una obsesión desde Maastricht que se repitió en Ámsterdam, en Niza y en la Convención. Antes de la CIG de Niza, el Gobierno español atemperó la maniobra al añadir la palabra “posible” a la frase que querían aprobar Francia y Alemania para el mandato de la CIG. Ellos deseaban inscribir “pasar a la mayoría cualificada”, y España al añadir “posible” diluyó la frase que quedó de esta manera: “analizar el posible paso a la mayoría cualificada”.

Como ya se señalado más arriba, si el Consejo no desea reformar los Tratados se debe a razones de peso. En efecto, la ratificación provocaría numerosos referéndums (6 /7 referéndums en la última revisión), y ya sabemos que los 2 de Francia y de Países Bajos

enterraron la Constitución de Giscard. En segundo lugar, varios países posiblemente del Este, pero también algunos fundadores (ya hemos visto las ideas que tienen los franceses y alemanes de crear 2 tribunales *ex novo* para controlar a la Comisión y presionar al Tribunal de Justicia), harían propuestas regresivas o involucionistas, deshaciendo el camino andado y renacionalizando parte del contenido de los actuales Tratados. En tercer lugar, habría docenas de propuestas variopintas de todo tipo (lo que se denomina en Bruselas, “árbol de navidad”), que harían imposible controlar la negociación y su resultado final. Y, por último, se producirían vetos cruzados que podrían conducir al bloqueo de las negociaciones.

Es importante destacar que la “rapidez” con la que se pueden tomar decisiones no es criterio *per se* de su bondad y corrección. Las decisiones deben tomarse permitiendo a todas las partes exponer sus razones y llegar a acuerdos equilibrados, ecuanímenes y que no impliquen “violencia”, ni creen sensación de haber sido forzados. Baste recordar a Victor Orbán, el presidente húngaro, cuando hace escasas semanas declaró a los 4 vientos y a voz en grito que Hungría había sido “violada” (“raped”) en el tema migratorio, por haber perdido un voto por mayoría cualificada, manifiestamente malhumorado y presto a represaliar en cuanto se le presentase la ocasión (vetó las Conclusiones del Consejo Europeo Informal de Granada que exigían la unanimidad en la parte migratoria). Populismo y teatro aparte, si la decisión es rápida, y está mal tomada, sin preparación ni debate, sin escuchar a las partes, o a las bravas, la decisión va a enfrentarse con serios problemas. Cuando Jean Claude Juncker, el presidente de la Comisión, y Angela Merkel, en el 2015 se reunieron, y en 2 días sin consultarlo con nadie, pactaron reubicar los refugiados inmigrantes por cuotas obligatorias entre los Estados miembros de acuerdo con sus PIB y sin tener en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo, el resto de los Estados miembros simplemente no cumplió esa decisión. Las cuotas se decidieron sin tener en cuenta la distinta presión migratoria sufrida (Estados del Sur y del Este y el resto), sin considerar la distinta situación de desempleo, sin prever ayudas financieras importantes de la UE, sin tener en cuenta que la persona que pide asilo quiere ir a un destino concreto y no a otros países y que no se la debería forzar porque tienen el derecho de elegir su destino final y el país al que quieren solicitar su asilo, y por último, porque esos movimientos de población de potenciales solicitantes de asilo generan riesgos de seguridad por requerirse verificaciones no siempre fáciles de que no están en las listas de terroristas, nacionales o de Interpol, o de personas vetadas de Schengen.

Son operaciones siempre difíciles que no se pueden decidir sin más, de cualquier manera, como lo probó que las cuotas repartidas por la decisión de Juncker y de Merkel no fueron cumplidas ni aplicadas por ningún Estado miembro en aquella ocasión. La crisis se resolvió pagando a Turquía 3.000 millones de euros para que no dejara a los sirios abandonar sus fronteras y los recluyera en campos de acogida (varios millones). Es lo que ocurre cuando la decisión se toma rápidamente sin escuchar a todas las partes, ni tener en cuenta los intereses de unos y otros, en un proceso de reflexión para el que la UE actual está muy bien dotada, no hay que forzar artificialmente una decisión, ni perder por ello su legitimidad.

Aunque esta 2ª cuestión no se ha tratado en Granada, es bueno analizar el contenido de las reformas que el informe de los 12 propone. Se constata que las revisiones de los

Tratados que sugieren son en su práctica totalidad de carácter institucional: porcentajes de población para la minoría de bloqueo, pacto entre Parlamento y Consejo Europeo para designar al presidente de la Comisión; número de comisarios (reduciéndolos o quitando a algunos el derecho al voto); número de europarlamentarios, creación de nuevos órganos extraños (una Oficina de Probidad para controlar a todas las Instituciones, esto es a la Comisión), creación de un Tribunal con representantes de los Tribunales supremos de los Estados miembros (para controlar y presionar al Tribunal de Justicia de Luxemburgo), etc.

En suma, un planteamiento similar al que adoptó Giscard en la Convención del 2003, en la que primó su condición de politécnico imaginando artilugios y mecanismos de poder, es decir, reformas institucionales (varias de las cuales se orientaban a reducir los poderes de la Comisión), tratando de favorecer, sobre todo, a Alemania. Por el contrario, nada de crear o mejorar políticas o de nuevos mecanismos y propuestas para hacer frente a la globalización, que son los auténticos problemas que preocupan a la ciudadanía. Como decían los socialistas franceses (Laurent Fabius y Pascal Lamy), lo importante es el contenido y no el continente, es decir, los temas y problemas de fondo, cambio climático, migración, política económica, digitalización, demografía, inteligencia artificial, robotización... Algunas de estas cuestiones se citan en el Informe de los 12, sin profundizar lo más mínimo como se incluirían y qué contenido concreto tendrían, salvo eso sí, que todos los temas deberían ser decididos por mayoría cualificada y no por unanimidad. La España de aquel entonces compartía las ideas de Fabius y de Lamy, y no el enfoque meramente institucional de Giscard.

¿Por qué se va a aceptar que Bruselas decida por mayoría cualificada, la distribución y la cuantía del agua, la ordenación del territorio, el uso del suelo, la fiscalidad climática, que pueden afectar a sectores enteros de la economía o implicar la exportación de costes de manera desequilibrada? ¿Por qué Bruselas por mayoría cualificada va a interferir sobre el *dispatching* eléctrico de un país o sobre la elección de sus fuentes de los suministros energéticos? ¿Y, por qué aplicar la mayoría cualificada a la seguridad social que se paga nacionalmente con cifras entre 6 y 10 veces superiores a las del raquíctico presupuesto comunitario, 1% (y con el Next Generation, 1'4% del RNB)?

Cuando el Informe propugna subir la minoría de bloqueo actual del 35 y pico % de la población al 40 y pico% (recuperando ese porcentaje que Giscard defendió en primera instancia en la Convención hasta que España con el gobierno de Zapatero consiguió bajarlo al 35 y pico% actual), el razonamiento es de un cinismo supino. Así los 12 dicen que los países grandes de esa manera tendrían más dificultades para bloquear las propuestas de mayoría cualificada. Es absolutamente insólito, porque las minorías de bloqueo están hechas para proteger a las minorías en las que participan muchas veces los Estados pequeños y medianos. Si se aumenta el porcentaje de población requerido será aún más difícil o incluso prácticamente imposible alcanzarlo por esos Estados. Además, los países no votan por grandes, medianos o pequeños, sino que las minorías se forman con mezcla de unos y otros. En suma, las minorías de intereses quedarían aún más desprotegidas.

Como ya se ha insistido hasta la saciedad, España debería defender lo contrario, esto es bajar la minoría de bloqueo al 29 y pico % de la población, porcentaje que se aplicaba tras la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia en 1994 (la minoría de bloqueo era del 29´88% de los votos), antes del Consejo de Niza cuando se volvieron a ponderar los votos del Consejo. Desde la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973, siempre la minoría de bloqueo ha girado en torno al 30% de los votos. Sería volver a esa vieja regla de equilibrio entre mayorías y minorías, para que estas últimas pudieran protegerse, negociar y sus intereses fueran tenidos en cuenta durante la negociación de las propuestas de la Comisión.

En suma, el Informe de los “12” es un Giscard II, centrándose en reformas institucionales, de poder, sin tratar los problemas reales que afectan a los ciudadanos y los que surgen por la globalización. Lo importante para los “12” es decidir “rápidamente”, cuando los grandes se pongan de acuerdo, sin dar la oportunidad a los restantes Estados de disponer de tiempo para negociar los problemas que les afectan, lo que únicamente pueden hacer si disponen de minoría de bloqueo, porque la Comisión solo negocia con los países que pueden bloquear sus propuestas y solo los escucha en ese caso.

Ya sabemos cómo acabó aquella historia de la Constitución de Giscard, en desastre y con un enjuague de otro francés, el presidente Nicolas Sarkozy, troceando el fallido proyecto de Constitución y remendando un nuevo Tratado, el de Lisboa.

## **2) Las reformas financieras y de los recursos propios (ingresos).**

Por último, aunque tampoco ha tenido reflejo en la Declaración de Granada, se encuentra el tema de los recursos para financiar esa ampliación. El informe de los “12” propone rediseñar los objetivos del Tratado para reducir los gastos en agricultura y en cohesión, es decir, proponen que sean los agricultores y los Estados y regiones más desfavorecidos, los y las que financien la ampliación. Ello no solamente no es equitativo, sino que olvida el texto y el mandato de los Tratados, que por ejemplo, exige que la UE proporcione “un nivel de vida equitativo a la población agrícola” (artículo 39 párrafo 1 b) del Tratado de Funcionamiento de la UE) o en lo relativo a la política de cohesión económica y social, mandata que la Unión “se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.”, es decir procederá a una convergencia real de rentas (artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

Cuando se produce una ampliación tradicionalmente hay que negociar un capítulo financiero específico, y a veces debe ir precedido de decisiones internas que permitan que la ampliación en cuestión pueda ser “absorbida” por la Unión. La “capacidad de absorción” prescrita en las condiciones de Copenhague del Consejo Europeo del 21/22 de junio de 1993, también se refiere a los recursos financieros.

Así, hay que recordar que la ampliación a la península ibérica solo fue posible cuando los 10, en el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, decidieron aumentar el tercer recurso del presupuesto comunitario, base IVA, del 1% al 1,4% dotando a la Comunidad de medios para financiar la adhesión de España y de Portugal. En el Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, se separaron las cifras de los 15 miembros de la UE

de las previstas para los 10 países de la ampliación al Este que quedaron fijadas en partidas específicas separadas, sin posibilidad de transferencia entre ellas.

Ahora con esta ampliación previsible, la Comisión deberá presentar sus cálculos de lo que representaría el coste de la misma sin sacrificar las actuales políticas (manteniendo la actual PAC verde y la cohesión), y ver cuánto dinero adicional se requeriría, que debería ser pagado por cada Estado de los 27 de acuerdo con su clave de aportación al presupuesto comunitario. No se puede financiar la ampliación a base de recortar gastos y políticas previstas en los Tratados, ya que en ese caso solo la pagarían los países más afectados por esas reducciones (como propugna sin complejos ni ambages el documento de los "12"), esto es los agricultores y los países y regiones más favorecidos en la actualidad por la cohesión. Absolutamente injusto, inicuo y sin base alguna en el Tratado.

Por todo ello, España debería analizar con lupa el lanzamiento de las negociaciones de ampliación, sin aceptar ninguna fecha objetivo para finalizarlas. Tampoco deberá aceptar reformar el Tratado de un modo que pueda perjudicar o condicionar los intereses de España. A ese respecto, debería rechazar sin paliativos cualquier compromiso general o particular de extender la regla de la mayoría cualificada sin más. Debería exigir un estudio previo de la Comisión sobre los costes de una posible ampliación con cifras específicas para todos los capítulos de gasto, bien desglosadas. Si se decide iniciar las negociaciones, no cabría la aceptación a priori de ningún gasto (siempre caben periodos transitorios, y reformas de la decisión de los recursos propios (ingresos) como se hizo en Fontainebleau citado más arriba), ni prejuzgar las eventuales reformas que algún país como Alemania o Francia deseen imponer a priori, como panaceas para resolver los problemas que según ellos vayan a conllevar esas ampliaciones. En otras palabras, que no utilicen la ampliación para prejuzgar las eventuales futuras reformas de los Tratados.

Tampoco hay que excluir que exijan reformas previas, que sean lo que realmente persiguen y, no tanto, las ampliaciones de tal o cual país. Es sorprendente que en la actualidad el Eurobarómetro recoja que más del 70% de la población española sería favorable a la ampliación de la Unión, el 52% de la población de la media de los países de la Unión y solo el 42 % de la población alemana.

Las negociaciones de ampliación serán muy largas, porque ni Ucrania, ni Moldavia, ni los países candidatos balcánicos cumplen hoy las condiciones requeridas (como reconoce expresamente el Informe de los "12"). Además, una paz en la guerra con Ucrania podría afectar a esas negociaciones de adhesión a la UE (contenido de un posible pacto con Rusia) y tampoco hay que descartar que los EE.UU. decidan unilateralmente terminar la guerra (cesando su ayuda u obligando a Ucrania a suscribir una paz o un armisticio con Rusia, sin contar con Europa), y ello sin que se conozcan obviamente cuáles serían las condiciones que pueda aceptar Rusia para finalizar el conflicto. Por ello, no se debería aceptar ninguna reforma de los Tratados, ni institucional, ni de otro género, importante para España, antes de que las ampliaciones vayan a tener lugar paralela e inminentemente, no sea que se aprueben las reformas y que posteriormente no haya ampliaciones.

**10. DE UNA OPERACIÓN DE REFORMA DE LOS TRATADOS SIN MÁS (PROPUGNADA POR LAS CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA 2020-2022), A UNA OPERACIÓN DE REFORMA DE LOS TRATADOS VINCULADA ESTRECHAMENTE A LA AMPLIACIÓN.**

Como ya se ha dicho, el Informe de los “12” recuerda que también se pueden modificar los Tratados en las Actas de Adhesión de nuevos miembros, que se aprueban por unanimidad y que tienen que ratificarse por todos los Estados miembros.

Por ello parece muy probable, tal y como se han desarrollado las conversaciones sobre la ampliación desde hace varios meses, que el Alemania y Francia pretendan proceder a reformar los Tratados al calor de las negociaciones de ampliación, y si no consigue que esas revisiones de los Tratados se hagan previamente al cierre de las negociaciones de las ampliaciones, que se lleven a cabo paralelamente.

Las Condiciones de Copenhague permiten ese “tempo” así:

*“El Consejo europeo acordó en el día de hoy que los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión, cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.*

*La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.*

*La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos”* (página 12 del documento SN 180/1/93 Rev. 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague del 21/22 de junio de 1993).

En otras palabras, cabe perfectamente lanzar e iniciar las negociaciones sin que se cumplan las condiciones de Copenhague. Será una decisión política. Lo que sí está claro, que no podrían concluir sin que se cumplan esas condiciones.

La discusión sobre la “capacidad de absorción” financiera e institucional tendrá tendencia a quedar para el final por su mayor dificultad, con lo que habrá que ir avanzando en los restantes capítulos, que tendrán que tratar: el Estado de derecho, los derechos fundamentales y los valores del artículo 2 (entre otros la independencia del sistema judicial) , el mercado interior (que pasara de 446 a 512 millones de miembros), el medio ambiente (habrá más gases de efecto invernadero), la PAC (impacto importante por la importancia de la agricultura ucraniana), especialmente en trigo, maíz y cultivos herbáceos), cohesión (se estima que la renta per cápita de los candidatos es el 60% de la del miembro actual menos desarrollado), y por ello serán receptores netos

importantes aunque también hay que recordar que en los Marcos Financieros Plurianuales siempre se ha puesto un % del PIB como límite máximo a transferir por existir un máximo de capacidad de absorción útil en una economía, con lo cual podría haber topes de transferencia justificados por ese motivo), libertad, seguridad y justicia (aplicación de la ley, lucha contra el crimen organizado, corrupción, y control de las fronteras son retos importantes), y relaciones exteriores (posibilidad de conflictos no resueltos con terceros, “conflictos congelados” como los que tienen Moldavia y Georgia, o la guerra de Ucrania que impediría la adhesión por el artículo 42 párrafo 7 ya señalado, etc.).

## 11. CONCLUSIONES

\* El déficit estructural que acumula España en su poder de voto en el Consejo desde que se aprobó el Tratado de Lisboa, nos debería obligar a luchar a fondo por una reducción del porcentaje de minoría de bloqueo y a ese respecto lo más fácil y plausible sería pedir que se respeten los porcentajes históricos que tuvo la minoría de bloqueo desde 1973 años de entrada del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, hasta que entró en vigor el Tratado de Niza de la UE.

Concretamente, deberíamos mencionar el 29,88%, de la minoría de bloqueo instaurada, cuando pasamos a 15 después de la entrada de Suecia, Austria y Finlandia, esto es 30%, último momento antes de la reponderación de los votos en Niza (diciembre 2000). Esta modificación podría entrar en vigor cuando se adhieran a la UE varios Estados candidatos, entre ellos Ucrania, y previamente a cualquier reforma institucional que se acuerde.

\* No deberíamos aceptar el paso a la mayoría cualificada en fiscalidad (con las salvedades expuestas más arriba); en política social, en la medioambiental (también con las salvedades mencionadas más arriba); en los casos en que peligraría el castellano; para el Marco Financiero Plurianual; para la ampliación de la Unión, o para la revisión de los Tratados. Estos casos no deben ser cedidos porque causarían graves problemas a España. Tampoco deberían negociables muchos de los casos de unanimidad indicados más arriba.

\* En materia de política exterior, se debería defender lo que establece el Tratado actual, que además dispone ya de los mecanismos, de abstención constructiva y del de un freno de emergencia, que permiten defender intereses vitales y mantener la unanimidad. Si se pasara en general a la mayoría cualificada en este campo, habría que extender el actual freno de emergencia del artículo 31 punto 2 a toda la PESC y a cualquier acción exterior.

España es uno de los pocos países de la Unión Europea que tiene, por razones de localización geográfica y de historia, una auténtica política exterior, y por ello hay que tener gran cuidado con el posible uso de las pasarelas en el Título V.

\*Cualquier reforma debería quedar ligada a la realización efectiva de la ampliación, sin que quepa anticiparlas a esas adhesiones, salvo que se decida un sistema de votación en el Consejo más favorable a España que el actual.

\*No se debería aceptar ningún compromiso que afecte a una eventual financiación de la ampliación, antes de que la Comisión explique con todo detalle cuánto va a costar y cómo se va a financiar una vez que se hayan negociado los principales periodos transitorios y la Comisión haya propuesto los topes de transferencia para los gastos de cohesión para los países candidatos.

\*Se debería considerar si España solicita un periodo transitorio para aplicar la “convergencia estadística”, teniendo en cuenta los periodos transitorios que los países del Norte de la UE puedan pedir para la libre circulación de los trabajadores.

## **II. LA REVISIÓN DEL ACTUAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) (2021-2027) A MEDIO CAMINO Y EL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2028-2034)**

El próximo Marco Financiero Plurianual (2028-2034) será el séptimo Marco después del actual y vigente que cubre el septenio 2021-2027.

### **1. CUESTIÓN PREVIA: CONTINUACION DEL “NEXT GENERATION”**

Después del COVID teóricamente se podría plantear la posibilidad de que el actual programa “Next Generation” continúe si los efectos socioeconómicos del COVID subsisten, al menos parcialmente. A ese respecto, la totalidad de los países de la Unión han recuperado el nivel del 2019, prepandemia. España recupero ese nivel en el 2022. En los últimos años desde 2019, hemos sido de los últimos en la UE en crecimiento de renta per cápita medida en paridad de poder de compra (PPC), según Eurostat, situación económica nada favorable.

En el año 2027 esa normalización será aún más evidente con lo que es poco probable que se pueda defender que este programa deba continuar, salvo imprevistos o graves recaídas de la pandemia, lo que no parece que será el caso.

En el segundo trimestre del 2023, Alemania emergió de la recesión (los trimestres ultimo del 2022 (-0,4% de su PIB) y primero del 2023 (-0,1%) con el + 0,1% pero ha vuelto a caer en el 3er trimestre del 2023 (-0,1% del PIB).

La zona euro y la UE han crecido en el primer semestre del 2023 un 0,8 %, pero en el 3er trimestre el PIB de la zona euro cayó un- 0.1 % y aumentó otro tanto, +0,1 en la UE, es decir, entre la cuasi recesión y el estancamiento. Lo que, unido especialmente a situación económica de Alemania, hará imposible que se considere la continuación de ese programa, incluso muy disminuido y limitado a algunos países. El ministro de Economía alemán, Christian Lindner, liberal, ha lanzado el mensaje claro en favor del final de las ayudas por la pandemia y de un programa de recortes de gasto en su país. Por ello, Alemania no aceptará prorrogar este programa, ni dar otro similar, ni siquiera parcial o limitado a algunos países. No es el único país en esa situación, hay otros muchos otros

países que no quieren proseguir con este programa. La Comisión también ha pedido que se acaben las ayudas nacionales aprobadas durante el COVID.

La Comisión ha propuesto la reanudación de las reglas fiscales de austeridad, a negociar antes de finales de año, pero ha dejado claro en su propuesta que hay que retornar a la disciplina presupuestaria, aunque cada país tendrá margen para adaptarse. Ya no habrá ni ayudas extraordinarias, ni programas especiales, sino “sangre, sudor y lágrimas”. No se puede en modo alguno esperar que nos den fondos para plegarnos a esas reglas de disciplina de la UEM. La UEM siempre ha estado completa y nítidamente deslindada de la cohesión económica y social. Nunca aceptarían mezclar ambas políticas, sería anatema. La pobreza para ellos es muy compatible con la austeridad espartana. La UEM no tiene entre sus funciones financiar a las economías más atrasadas y con mayor deuda pública, en absoluto.

Por ello este programa lo más seguro es que no será reconducido, ni siquiera parcialmente.

## **2. REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL ACTUAL (2021-2027)**

Como parte del acuerdo político que se concluyó sobre el MFP del 2021-2027, la Comisión realizó el 15 de diciembre del 2020, una declaración comprometiéndose a presentar antes del 1 de enero del 2024, una revisión del dicho Marco, que podría estar acompañada, en su caso, de propuestas de modificación del Reglamento del Consejo 2020/2039 (que contenía el MFP del 2021-2027), de acuerdo con los procedimientos contenidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE (artículo 312).

Next Generation ha sido la primera vez que de manera importante la UE se endeuda en el mercado internacional de capitales, para transferir posteriormente ayudas a algunos Estados miembros (salvo algún programa puntual poco significativo). Con ello se rompió el principio del equilibrio presupuestario del artículo 310 párrafo 1 (“el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”), por un motivo muy importante, la pandemia que bloqueó la economía europea con los confinamientos, la ruptura de las cadenas de suministro, y un incremento significativo de la inflación.

### **\*\*\* Gastos**

#### **\*\*Propuesta de la Comisión**

El 20 de junio del 2023 la Comisión ha presentado una evaluación de la situación actual de las perspectivas del Presupuesto de la Unión, y ha señalado que algunos “hechos nuevos” exigen una revisión del vigente MFP (2021-2027) como, la guerra de Ucrania, las corrientes migratorias descontroladas, la necesidad de proceder a una reindustrialización de la Unión Europea para llevar a cabo las transiciones verde y digital y lograr la “autonomía estratégica” y la necesidad de hacer frente al alza de los tipos de interés para pagar los créditos que se están concediendo en el programa de Next

Generation (que la Comisión está obteniendo en los mercados internacionales a tipos de interés cada vez más caros).

La Comisión además de un documento evaluando la situación ha presentado una propuesta de un nuevo reglamento (COM (2023) 337 final), modificando el Reglamento 2020/2039 por el que se aprobó en el 2020 el actual MFP 2021-2027. También ha hecho público un documento de los servicios de la Comisión, de más de sesenta páginas, explicando sus razonamientos (SWD (2023) 336 final).

En síntesis, el documento propone:

+ Habilitar una línea para Ucrania de 33.000 millones de euros en créditos y 17.000 de donaciones a fondo perdido, es decir, un total de 50.000 millones.

Esta es una cifra muy importante y no tiene lógica económica porque la guerra continúa y siguen los bombardeos destruyendo infraestructuras y viviendas. Es como si los EE.UU. hubieran aprobado el Plan Marshall en 1943. Sin embargo, el “consenso” existente sobre Ucrania y la “predisposición de la Unión a afrontar siempre las crisis con dinero”, explica la propuesta de la Comisión.

+ Para la migración y los nuevos retos exteriores propone 15.000 millones de euros. De ellos, 2.000 millones de euros para migración, de los que 1.700 millones serán para los refugiados sirios (Siria, Jordania y Líbano), y 300 para la ruta migratoria del Sur (la Vecindad del Sur).

3.000 millones como margen disponible para el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI en sus siglas inglesas), 3.500 millones para los refugiados sirios en Turquía (fruto de los acuerdos Merkel y Juncker con Recep Tayyip Erdogan), 2.000 millones para los refugiados existentes en los Balcanes, y 2.500 millones para la Reserva de Solidaridad y Emergencia.

+ Se crea una Plataforma Europea Estratégica de Tecnologías (STEP en sus siglas inglesas), por un monto total de 10.000 millones de euros, de los que 5.000 millones se asignarían al Fondo de Innovación, 3.000 millones al InvestEU, 500 millones al programa Horizon Europa y 1.500 millones al Fondo de Defensa Europea (EDF en sus siglas inglesas).

+ Para la Administración se asignarían 1.900 millones más.

+ Para financiar el mayor coste por el incremento de la inflación de los intereses a pagar por la parte de créditos del programa Next Generation, 18.900 millones de euros (Instrumento denominado EURI en sus siglas inglesas).

+ Por último, para el Instrumento de Flexibilidad del presupuesto, 3.000 millones de euros.

## **\*\* Posición del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo ha aprobado la propuesta de la Comisión de 50.000 millones de euros para la recuperación, reconstrucción y modernización de Ucrania, por 512 votos a favor, 45 en contra y 63 abstenciones, introduciendo las siguientes mejoras:

- Debe aprobarse lo antes posible porque no hay partidas financieras para Ucrania en el presupuesto UE a partir del 2024, y por ello esta propuesta debería incorporarse al presupuesto UE para el 2024,
- Los activos soberanos procedentes de Rusia y de entidades y personas vinculadas directamente con la guerra, hoy congelados en la UE, deberían destinarse a la reconstrucción de Ucrania,
- Deben reforzarse las disposiciones sobre la lucha contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y las irregularidades en el uso de los fondos en Ucrania. Las empresas bajo influencia oligárquica no podrán acceder a la financiación de la UE,
- Habrá un portal web sobre las operaciones concedidas a Ucrania y sus objetivos y las contribuciones de terceros países y organizaciones internacionales deberán ser públicas,
- El Parlamento Europeo debe participar en el plan de reformas e inversiones a llevar a cabo en Ucrania, en colaboración con la Rada Suprema ucraniana.

En suma, total transparencia y control.

#### **\*\* Reacción de los Estados miembros**

La reacción de los Estados ha mostrado las posiciones tradicionales de siempre, así Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia se oponen a más gasto. Según estos países la propuesta de la Comisión deberá financiarse con el dinero ya aprobado en el presupuesto UE para otras partidas y gastos. Alemania ha sido especialmente dura con un escueto “no”, sin dar más explicaciones.

La negociación proseguirá hasta el próximo Consejo Europeo de Bruselas del 15 de diciembre, pero el ambiente está muy enrarecido.

La Comisión está estudiando financiar la reconstrucción de Ucrania no con el principal de los haberes congelados en Europa al gobierno ruso (activos soberanos rusos estimados en 211.000 millones de euros) y a las empresas y particulares vinculados directamente con la guerra, sino con los intereses y los beneficios que esos fondos han devengado especialmente en Luxemburgo y Bélgica (estimados en 3.000 millones de euros anuales aproximadamente). La Comisión está tratando de encontrar una base legal para llevar a cabo esta operación, lo que aún no se ha logrado poner negro sobre blanco. Es una operación muy difícil porque la UE no puede confiscar activos y no está en guerra con Rusia que tampoco es un Estado fallido. En el caso de particulares debería haber condenas previas lo que no parece posible.

Por su parte Rusia ha amenazado con tomar represalias simétricas inmediatas a cualquier “confiscación” de sus activos o de los intereses y beneficios de los mismos, bloqueados en la UE.

#### **\*\* Posición española**

Desde un punto de vista español habría que hacer los siguientes comentarios:

1) La guerra con Ucrania no tiene perspectivas de acabar y la Comisión propone financiar cantidades ingentes de dinero, cuando aún la guerra continúa y se están produciendo importantes destrucciones de infraestructuras de todo tipo y de viviendas. Tampoco se podría corresponder a una ayuda preadhesión porque en el pasado solo se ha dado esa ayuda, si previamente el Consejo habría aprobado el inicio de las negociaciones de adhesión del país en cuestión lo que en el caso de Ucrania aún no se ha producido.

2) Es muy paradójico y políticamente inaceptable para España que los refugiados del Este, fundamentalmente sirios y los países que los acogen, reciban 7.200 millones (1.700 para los que se encuentran en Siria, Jordania y Líbano, 3.500 millones para los que se hallan en Turquía, y 2.000 en los Balcanes), y solo 300 millones para los refugiados que vengan por las rutas del Sur (Libia, Marruecos, Túnez, Argelia y por territorios controlados por las distintas autoridades libias). Estos datos provocarán las iras de Marruecos, Túnez, Argelia, y Libia, que posiblemente dejarán de cooperar con la UE en son de protesta por el trato diferente otorgado. Esta percepción es muy nítida en Túnez, país al que se han prometido 255 millones que no le han sido aún abonados.

3) Es obvio que las cantidades del EURI beneficiarán a España, país que tiene asignados un gran porcentaje de la parte de créditos del Next Generation.

4) Una cuestión muy importante es que España en el año 2020 pasó a tener el 84% de la renta per cápita respecto de la media comunitaria, medida en paridad de poder de compra (PPC), según Eurostat. Ese porcentaje se mantuvo en el 2021, pasando al 85% en el 2022 (cifra hecha pública en mayo del 2023).

Esta última cuestión es muy relevante para España y merece ser considerada en profundidad. De acuerdo con los Tratados, por tener España, de acuerdo con Eurostat, menos del 90% de la renta per cápita respecto de la media comunitaria medida en PPC, es desgraciadamente de nuevo elegible para el Fondo de Cohesión por el Protocolo N.º 28 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que tiene rango de derecho primario como cualquier Protocolo (aprobado en la CIG de Maastricht a propuesta de España).

El Tratado es claro y España es un país elegible para el Fondo de Cohesión. Su nueva situación se produjo con los datos del 2020 y, por tanto, no pudo ser tenida en cuenta al aprobarse el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en julio de ese año por el Consejo Europeo y en diciembre por el Consejo y el Parlamento Europeo, que obviamente no incluyeron los datos del 2020. Por otro lado, cabría argüir que los fondos Next Generation se concedieron para hacer frente a la crisis económica de la pandemia del COVID. Lo cierto es que el bajón de nuestra renta en el 2020 es un “hecho nuevo” que no se conocía en diciembre del 2020 y que ahora sí existe, y que esa nueva obligación financiera de la UE se deriva del propio texto del Tratado y de su Protocolo N.º 28, del que forma parte como derecho primario del mismo como se ha dicho más arriba.

Si se tuviera en cuenta esta situación en la presente revisión habría que prever la inclusión de España en el Fondo de Cohesión y darle el dinero que le tocara utilizando los criterios que se usaron para la distribución del Fondo de Cohesión en el MFP del 2021-2027. Esa cifra debería prever, al menos, 4 años, 2024, 2025, 2026, y 2027, hasta el final del presente Marco Financiero plurianual.

Es una negociación que permitiría a España disponer de dinero adicional para los años 2024-2027, con una cifra aproximada del orden de unos 6.000 millones de euros en total por los 4 años, nada despreciable, que podría servir para financiar proyectos de infraestructuras del transporte, energía y telecomunicaciones y conectividad digital y proyectos del medio ambiente, en toda España (esto es muy importante porque el Fondo puede ser aplicado a cualquier proyecto de ese tipo en todo el territorio nacional). Además, podrían ser, proyectos perfectamente encuadrados en la doble prioridad de las transiciones verde y digital.

Esa cifra debería incluirse en la revisión del Marco actualmente sometida por la Comisión a la atención del Consejo. Se espera que la decisión sobre esa revisión del Marco se apruebe antes del final de este año 2023, bajo presidencia española.

En todo caso, ningún otro país ha pasado a ser elegible para el Fondo de Cohesión por la disminución de la renta per cápita debida a la crisis del COVID. España es el único.

También es verdad que posiblemente esa bajada de renta per cápita en España haya causado que algunas regiones españolas sean de nuevo elegibles para el Objetivo 1 (menos del 75 % de renta per cápita sobre la media comunitaria medida en paridad de poder de compra (PPC)). Y que igualmente, la nueva situación afecte igualmente a otros países concretamente que algunas regiones aquí y allá hayan pasado a ser de nuevo Objetivo 1.

El criterio del 75% que define a las regiones del Objetivo 1 no figura en el Tratado sino en el derecho derivado, pero el criterio de menos del 90% es derecho primario y sí figura en el texto del propio Tratado, en su Protocolo N.º 28. Y es obvio que es un “hecho nuevo” de la misma naturaleza que la guerra de Ucrania o las nuevas necesidades para hacer frente al problema migratorio..., y que la revisión del vigente Marco debería incluirlo en su propuesta como todo “hecho nuevo”. La Comisión no ha cumplido con su deber de “guardiana de los Tratados” en esta ocasión, y no ha aplicado el Tratado en su revisión del Marco.

¿Por qué España va a renunciar a exigir esa cifra? Esa nueva circunstancia no se conocía ni en julio, ni en diciembre del 2020. Ese dato solo fue sabido en la primavera del 2021.

Es un caso por el que deberíamos luchar con fortaleza, y como es sabido, la revisión del Marco, requiere la unanimidad del Consejo de acuerdo con el artículo 312 del Tratado UE.

### **\*\*\*Recursos propios (ingresos)**

Por último, también es importante la cuestión de los recursos propios, ¿Cómo se van a financiar esos nuevos gastos? La Comisión propone varias medidas, desde cobrar 0'5% sobre la base estadística de los beneficios empresariales en la UE, a crear nuevos impuestos o a aumentar los ya propuestos para la descarbonización.

En efecto, el 20 de junio del 2023 la Comisión ha presentado un paquete de propuestas que completa al presentado en su día en diciembre del 2021. En aquel momento se incluyeron 3 fuentes de nuevos ingresos. En primer lugar, una basada en los ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión (RDCE). La segunda, sobre los recursos generados por la propuesta de mecanismo de la UE de ajuste en frontera por carbono. Y la tercera, basada en parte de los beneficios de las multinacionales. Estos recursos se completaban con otro de carácter estadístico ligado a los beneficios de las empresas.

Hasta que no se armonice el impuesto de sociedades a nivel europeo (lo que aún no ha tenido lugar por el veto de algunos países del Este, Irlanda Chipre, etc.), la Comisión propone ahora que ese nuevo recurso propio se calcule utilizando el 0'5% de la base nacional de los beneficios de las empresas de la UE, indicador calculado por Eurostat a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales. No se trata de un impuesto de sociedades, ni aumenta los costes de cumplimiento fiscal para las empresas. Será una contribución nacional abonada por los Estados miembros. Se estima que este nuevo recurso propio "estadístico" sobre los beneficios de las empresas a partir del 2024 generaría, si se aprueba y ratifica por todos los Estados miembros) unos ingresos anuales de alrededor de 16.000 millones de euros (a precios de 1918).

Por otra parte, la subida sin precedentes del precio del carbono hasta unos 80 euros por tonelada de CO<sub>2</sub> en 2022 (frente a 55 euros en 2021), en 2 años, hará que los ingresos de los Estados miembros procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) se dupliquen hasta alcanzar la cifra de casi 30.000 millones de euros en el 2022. En comparación con lo propuesto en diciembre del 2021, la Comisión plantea aumentar el tipo de referencia del recurso propio basado en el RCDE al 30% del total de los ingresos generados por el comercio de emisiones de la UE, frente al 25% del entonces propuesto. Se prevé que a partir del 2024 ello genere unos ingresos anuales para el presupuesto de la UE de unos 7.000 millones de euros (a precios de 1918), que aumentarían hasta alrededor de 19.000 millones de euros anuales a partir del 2028, cuando los ingresos del nuevo RCDE también se consignan en el presupuesto de la UE. Al mismo tiempo los ingresos asignados a los Estados miembros podrían superar los 46.000 millones de euros, mucho más de lo previsto cuando se presentó la propuesta "Objetivo 55".

La Comisión propone además un ajuste técnico del marco de control del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), lo que permitiría adaptar su propuesta inicial de recurso propio al texto adoptado. A partir del 2028 se espera que esta fuente de ingresos genere unos 1.500 millones de euros adicionales para el Presupuesto comunitario.

Estas propuestas se incorporan a las negociaciones de próximos recursos propios para el futuro. Hasta ahora los debates en el Consejo, sobre las propuestas de la Comisión del

2021, no han concluido y no han avanzado apenas. La Comisión ha decidido anticipar esa segunda ola de propuestas pensada en un principio para el 2024, a fin de que los Estados miembros puedan negociarlas conjuntamente con las anteriores.

Es claro que estos nuevos recursos propios podrían ser de naturaleza regresiva y ser diferentes del cuarto recurso del presupuesto, la Renta Nacional Bruta (RNB), de naturaleza estrictamente proporcional, que España defiende. No hay ninguna razón para que España, ahora elegible para el Fondo de Cohesión y calificable como “país menos próspero” del Protocolo N.º 28 del Tratado de Funcionamiento de la UE, acepte ahora recursos regresivos. Siempre hemos estado en contra y finalmente en las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1991, obtuvimos el Protocolo N.º 28 sobre cohesión económica y social en el que se mandaba que para los países de la cohesión, España, Portugal, Grecia e Irlanda (“Estados menos prósperos” en aquel momento, del Protocolo N.º 28 del Tratado UE) había que “estudiar medios de corregir los elementos regresivos”, lo que en términos concretos y prácticos significaba que el cuarto recurso (PIB y luego RNB), proporcional, debía primar sobre el tercero (base estadística IVA), de carácter regresivo. Y en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, luchamos para que ese Protocolo se aplicara también a los ingresos y no solo a los gastos, lo que conseguimos, reduciendo la aplicación del tercer recurso a los países de la cohesión, en beneficio del 4º, PIB y más tarde RNB, estrictamente proporcional.

El Protocolo N.º 28 señala que:

*“Las Altas Partes Contratantes,*

*Declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios”.*

El porcentaje del 85% nos vuelve otra vez a incluir entre los llamados “países menos prósperos” y, por tanto, a tener que aplicarnos ese Protocolo N.º 28 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Cuando se aprobó el Marco Financiero Plurianual actual, en diciembre del 2020, España no era elegible para el Fondo de Cohesión ni para el Protocolo N.º 28 porque tenía una renta per cápita del 90% de la media comunitaria medida en PPC.

Además, ¿por qué aceptaríamos ahora olvidarnos de esa posición muy definida defendida por España con éxito, y que se apoya en el Protocolo N.º 28 de derecho primario y en un razonamiento impecable? ¿Cómo un país con una renta per cápita inferior al 90% de la media de la UE va a financiar a países por encima de esa media?

No tiene ningún sentido ni económico, ni político. Y el hecho de que nos vayan a financiar nuestros tipos de interés a los créditos que recibamos del Next Generation, no cambia la situación, ni puede servir de para no cumplir el propio Tratado UE.

En el MFP 2021-2027 al hablar de la instauración de un nuevo recurso propio sobre el peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan (0´80 céntimos por kilo), se previó habilitar “un mecanismo destinado a evitar un efecto excesivamente regresivo en las contribuciones nacionales”. Hay que notar que el adverbio “excesivamente” no parece respetar el Protocolo N.º 28 del Tratado UE.

Igual referencia se debería haber adoptado por la Comisión para los restantes nuevos recursos propios.

En suma, España no debería aceptar nada que sea menos que proporcional (RNB) y si se acepta, que paralelamente se añada un mecanismo complementario de devolución de la cantidad que se pague de más por el carácter regresivo del recurso propio en cuestión, en comparación con lo que se hubiera pagado, si el recurso hubiera sido estrictamente proporcional. Es decir, un ajuste para los “países menos prósperos” como reclama la interpretación y el tenor del Protocolo N.º 28 del Tratado UE.

### **3. EL PRÓXIMO MFP, A PARTIR DEL 2028**

#### **\*\* Planteamiento general**

Si analizamos lo ocurrido en el MFP actual 2021-2027, la negociación *grosso modo* se centró por la Comisión en tratar de reducir los 2 componentes históricamente más importantes del Marco: la cohesión económica y social y la agricultura, para financiar nuevas actividades y políticas como la defensa (7.014 millones que se incluyen en un Marco por 1ª vez para promover la competitividad de la base industrial y tecnológica europea de defensa mediante ayudas en todas las etapas del ciclo industrial) , la migración, la transición digital etc.). La Comisión no quiso luchar por obtener una subida del techo del gasto de la UE porque la influyente “banda de los 4” (Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos), quería “ponerle un techo” al gasto real de la UE.

Sin embargo, aunque los países agrícolas y los de la cohesión se defendieron a nivel del Colegio de Comisarios y en el Consejo Europeo, lo cierto es que a precios del 2018, la cohesión para los 7 años del programa representó 330.235 millones de euros a precios corrientes y la agricultura y el medio ambiente, 258.594 millones, respectivamente el 30,7% y el 24%, de un gasto total de 1.074.300 para los 7 años (2021-2027). En el anterior Marco Financiero a precios de 2011, habían representado 325.179 millones y 277.851 millones, de un total de 959.988 millones, esto es el 33,8% y el 28,9%. Como se constata fueron objeto de una disminución del 3,1% (cohesión) y 4,9% (agricultura). Ese dinero fue destinado a financiar nuevas actividades antes no contempladas.

En la próxima ocasión cuando se negocie el siguiente MFP a partir de 2028, es muy probable que nuevamente la Comisión vaya a intentar reducir esos 2 principales componentes del gasto total para financiar nuevas políticas y actividades o aumentar el gasto en las ya lanzadas en el presente MFP (defensa, migración, transición digital etc.), con el objetivo de lograr nuevas fuentes de financiación, sin superar el techo de gasto propuesto por la “banda de los 4”. Este planteamiento ha sido también propuesto por el ya comentado Informe francoalemán de los “12”

Es obvio que a España esa operación no le interesa nada, y más si se mantiene el límite del 1% en créditos de pago, de la Renta Nacional Bruta de créditos de compromiso que propugnan desde Berlín (1999) por Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos, para limitar el presupuesto total de la UE. Ese “cartel” debería ser combatido por otro constituido por los países de la cohesión (Sur y Este), que rechazarían su aplicación y ello máxime porque el deterioro de la economía hará que las regiones con menos del 75% de renta per cápita sobre la media comunitaria y los países el Fondo de cohesión con menos del 90% de renta per cápita sobre la media comunitaria, necesiten al menos el mismo dinero que en el Marco previo, por la situación de crisis y recesión imperantes.

Es fundamental que el MFP prevea con total transparencia y nitidez, el desglose de todos los gastos de las ampliaciones y cómo se van a financiar sin afectar ni desvirtuar las actuales políticas, especialmente la agricultura y la cohesión económico y social. Esas partidas presupuestarias deberán estar separadas de las de los 27, sin que se pueda transferir de la una a la otra y viceversa, como se hizo en el Consejo Europeo de Berlín de 1999.

## **\*\* Principales políticas para España**

### **\* Cohesión económica y social**

Nuestra actual situación económica negativa, presupone que España va a tener más regiones de objetivo 1 y probablemente seremos de nuevo elegibles para el Fondo de cohesión. Si en el 2022 España tenía el 85 % de renta per cápita sobre la media comunitaria medida en paridad de poder de compra (PPC) (datos de Eurostat), seremos con toda probabilidad aún beneficiarios del Fondo de Cohesión y, posiblemente, algunas regiones españolas adicionales vuelvan a ser elegibles para el Objetivo 1.

Malta, Chipre, Eslovenia, Chequia, Lituania y Estonia nos han sobrepasado ya en renta per cápita medida en paridad de poder de compra (PPC). Solo quedaban por detrás nuestro, Portugal, Polonia, Hungría (estos 3 países nos pueden pasar muy próximamente si no se toman medidas por España), Letonia, Croacia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y Grecia.

Estamos muy lejos de los puestos de los “grandes” y de los países que marcan la dirección de la UE.

### **\* Agricultura**

Es obvio que la agricultura en la actualidad está en una situación crítica por la sequía, las altas temperaturas y la disminución del agua disponible. Probablemente habrá que incorporar a la PAC nuevos elementos como programas de lucha contra la desertificación, reforestación, y hacer frente a la escasez de agua en grandes partes de la Comunidad (programas de desarrollo de riego por goteo, etc.).

Los efectos negativos del cambio climático ya no merecen acciones reparadoras puntuales (ayudas a inundaciones, a sequías...), sino acciones estructurales a medio y largo plazo que no se desencadenen caso a caso cada vez que se produzca una crisis. Hay

que pasar de un mero programa de ayudas por emergencias puntuales a programas estructurales perfectamente sostenibles en el tiempo, especialmente para hacer frente a los daños producidos en las cosechas por las sequías graves y prolongadas.

Sería necesario cambiar el enfoque y prever un fondo o una línea presupuestaria ad hoc para poder hacer frente a estos fenómenos de carácter estructural, y de aplicación basada en el daño producido y más rápida y en su caso automática.

#### **\* Redes transeuropeas**

La crisis de la energía, por la guerra de Ucrania, ha mostrado la importancia de disponer de redes de suministro y redistribución interna de productos energéticos (petróleo, gas natural, electricidad, hidrógeno verde...). Hay que aplicar plenamente el capítulo de “redes europeas” que España promovió e incluyó en el Tratado de Maastricht, y hacer realidad el mercado único de la energía, inexistente en la actualidad al menos con la península ibérica.

“Conectar Europa” con un total de 28.396 millones de euros para los 7 años debería ser potenciado en el siguiente MFP. De esa cifra 22.000 millones se destinarán a las infraestructuras del transporte, 5.000 a las de la energía y 2.000 a la conectividad digital.

#### **\* Iniciativa de Empleo Juvenil (16 a 30 años)**

Impulsar y reforzar el programa que España propuso y logró incorporar al MFP de febrero del 2013 con el nombre de “Iniciativa de empleo juvenil” con un total de 6.000 millones de euros (3.000 millones del Fondo Social Europeo y 3.000 millones de una línea presupuestaria específica para empleo juvenil). En la revisión a medio camino de ese Marco se aprobaron otros 2.000 millones de euros.

En el siguiente Marco (2021-2027) se unificaron varios Fondos y programas. Concretamente la “Iniciativa de Empleo Juvenil” se subsumió enteramente en el Fondo Social Europeo, para el que se fijó para los 7 años para todos los países, una dotación de 87.995 millones de euros. Cada Estado miembro debería asignar un “mínimo del 10%, de lo que le corresponda totalmente del Fondo Social Europeo, a acciones adoptadas para los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (ninis), en el caso de que tengan una tasa de “ninis” superior a la media de la UE”.

El programa se ha desdibujado porque en las Conclusiones del Consejo Europeo no figuran las claves de reparto por países y objetivos para la “iniciativa de empleo juvenil” del 2013, con lo que se puede haber perdido la cuota que tenía España al principio en el 2013 (porcentaje de ninis sobre el total en el caso de países que superaban la media, lo que dio a España el 33% del total, 2.000 millones sobre un total de 6.000 millones afectados, y 666 sobre 2.000 millones más que se aprobaron después cuando se revisó el Marco. Habría que independizar y recuperar dicho programa para que la clave se aplique de nuevo y nos beneficie y no se diluya subsumido en el Fondo Social Europeo donde esa clave y esa posición favorable desaparece en parte (hoy en día España está a la cabeza de la UE en desempleo de ninis, con un 28% de ninis, el mayor de la UE, aunque también estamos a la cabeza de la UE con la mayor tasa de paro, 11,8%).

### **\*Acciones en el Exterior**

En el Marco 2021-2027 figuraba una rubrica, la 6, titulada “Vecindad y resto del mundo”, que cubría, los países terceros que se preparan para la adhesión, los programas del desarrollo sostenible, del Acuerdo de Paris sobre el cambio climático, la estrategia global de la UE, la política de vecindad y la dimensión exterior de la migración.

Los gastos para los países ACP (África subsahariana, Caribe y Pacífico), se incluyeron en esta rúbrica. Antes corrían a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), distinto y separado del Presupuesto comunitario, y que debía aprobarse por unanimidad en forma de un acuerdo internacional.

Los créditos para esta rúbrica 6 “no excederán de 98.419” millones” y la mayoría de los anteriores instrumentos se fusionarán en un único Instrumento de “Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional” que tendrá una dotación de 70.800 millones de euros de los cuales:

\* Los Programas geográficos totalizaran 53.805 millones de euros, de los que:

+ 17.217 millones al menos se destinarán a la vecindad “manteniendo un equilibrio geográfico adecuado”, sin decir cuál será este. Por ello no se acordó el reparto entre la vecindad en el Este y la del Mediterráneo. Sorprendente que España lo permitiera y no exigiera repartirlo (Como España siempre ha querido, desde el Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995, donde se fijó la relación 5.000./7.000 millones de euros, Mediterráneo y 10 países del Este, candidatos a la ampliación). Mas tarde se adjudicaron por la Comisión 7.000 millones al mediterráneo para el septenio.

+ 26.000 millones de euros para el África Subsahariana. Esto es, sí que tuvieron gran cuidado de fijar 26.000 millones para el África subsahariana, por el interés francés en adjudicar el máximo dinero a su zona de influencia. Por cierto, al salir el Reino Unido de la Unión con el Brexit, nos hemos quedado con sus excolonias, financiando su desarrollo, sin participación del Reino Unido. Sorprendente.

+ 5.665 millones de euros para programas temáticos.

+ 2.835 millones para acciones de respuesta rápida.

+ 8.495 millones para la reserva para nuevos retos y prioridades destinada a hacer frente a circunstancias imprevistas, nuevas necesidades o retos emergentes, por ejemplo, situaciones de crisis y posteriores a crisis, o situaciones de presión migratoria, o para promover nuevas iniciativas y prioridades internacionales o de la Unión.

Se constata que hay mucho dinero guardado para imprevistos, crisis, hechos nuevos, no adjudicado, en el que la Comisión tendrá una enorme libertad para asignarlo y gastarlo.

De América Latina ni una palabra.

\*Además, al decir que “la financiación exterior estará sujeta a normas de condicionalidad”, solo aclara en el documento final aprobado por el Consejo Europeo del MFP que estará “incluida la condicionalidad destinada a respetar los principios de la

Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional”. Ni una palabra sobre la eventual condicionalidad que se pudiera imponer a los países emisores o de tránsito de migrantes irregulares que quieren entrar en la UE sin respetar nuestro derecho y nuestras reglas de paso y admisión en nuestras fronteras. Luego Europa o sus Estados miembros se las ven y se las desean para poder devolverlos a sus países de origen o de tránsito. El Marco no ha tenido en cuenta las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio del 2002 bajo Presidencia española, en el que se convino que el Consejo por unanimidad podía sancionar económicamente a los países emisores de migración “irregular” y a los de tránsito, sino cooperaban con la Unión para luchar contra la migración irregular, aceptando, por ejemplo, readmisiones de sus nacionales o en tránsito probado.

\* Instrumento de ayuda humanitaria (catástrofes naturales o de origen humano, salvar vidas...) ascenderá a 9.760 euros.

\* La acción exterior dispondrá de 2.375 millones de euros para la PESC.

\* 444 millones para los países y territorios de Ultramar, incluida Groenlandia.

\* La asignación para el Instrumento de Preadhesión era de 12.565 millones de euros, básicamente los países de los Balcanes.

Por último, se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz como instrumento extrapresupuestario (que se financiará mediante contribuciones de los Estados miembros según la clave de reparto RNB) para financiar acciones en el ámbito de la seguridad y de la defensa que decidirá el Consejo para el periodo (2021-2027): 5.000 millones de euros de dotación).

#### **4. CONCLUSIONES**

Lo importante y clave es la revisión del actual Marco a medio camino que deberá tener lugar antes del presente trimestre de presidencia española, el 31 de diciembre del 2023.

La revisión a medio camino del actual MFP (2021-2027) tiene 2 elementos muy importantes para España, a saber:

\* Exigir la inclusión de España en el Fondo de Cohesión desde el 2024 hasta el 2027, 4 años con una cifra proporcional a la que nos hubiera tocado si hubiéramos ingresado en el 2021 (toda la población española juega ponderada por su 85% de su renta per cápita medida en paridad de poder de compra (PPC). El Protocolo N.º 28 del Tratado UE, derecho primario constituye la base de esta acción.

\* Habría que luchar por aumentar la cifra de 300 millones de euros destinada a hacer frente a las migraciones de irregulares que proceden de la ruta Sur, totalmente desproporcionada con los 7.200 millones propuestos para la ruta del Este (procedentes de Siria). En caso contrario no se dispondrá de armas suficientes para negociar con Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, su cooperación para evitar que salgan pateras desde el norte del mediterráneo. Esa enorme concentración en migrantes procedentes de Siria de esta ayuda es para satisfacer principalmente a Alemania.

\* Exigir, que en caso de que se aprueben nuevos recursos propios, se tenga en cuenta también el referido Protocolo 28 del Tratado UE, que declara que los recursos propios para “los países menos prósperos” deberán “corregir los elementos regresivos”. En otras palabras, que si incluyen elementos de regresividad habría que compensar a esos Estados (a todos los elegibles para el Fondo de Cohesión) con, por ejemplo, mecanismos de devolución de la diferencia de lo que pagaran por esos nuevos recursos propios creados de naturaleza regresiva, y lo que hubieran pagado por RNB, recurso estrictamente proporcional.

\* La aprobación del EURI, abono de los incrementos de los tipos de intereses en los créditos Next Generation, interesa particularmente a España y debería ser incluido en el paquete de revisión final.

No sería de extrañar que Alemania y sus aliados se opongan de alguna manera a este capítulo de gasto propuesto en la revisión del vigente MFP y aleguen que esos créditos no eran donaciones, sino créditos que deben seguir la evolución de su coste en los mercados.