

# UNA VISIÓN ESPAÑOLA DE LA UE: 2024-2029

## REPORT



## JAVIER ELORZA

Licenciado en Derecho con premio extraordinario. Entró en la carrera diplomática en septiembre de 1971. Fue nombrado jefe de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Rabat en plena marcha verde. Ejerció cuatro veces como subdirector general, primero en los ministerios de Transportes y de Agricultura ocupándose de negociaciones pesqueras, y luego en el Ministerio de Asuntos exteriores encargado de las relaciones económicas bilaterales de España con los países europeos y con el resto del mundo. Fue ministro consejero de la misión de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas en abril de 1985, y a los pocos meses embajador representante permanente adjunto. En 1991 fue nombrado secretario general de las Comunidades en Madrid. En julio de 1994 debutó como embajador de España ante la Unión Europea. Negoció el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam, así como la adhesión de España a los acuerdos de Schengen en 1991 y ha formado parte de las delegaciones españolas en todos los Consejos Europeos entre 1987 y 2000. Desde entonces, ha sido embajador de España ante Francia, Rusia, India, la República italiana y la FAO. Tras jubilarse, entre 2017 y 2019, fue designado asesor de la Comisión Europea.

### **DIRECTOR**

**DEL ESTUDIO: "UNA VISIÓN ESPAÑOLA DE LA UE: 2024-2029"**

# EL ENFOQUE

---

**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)**

# ÍNDICE

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





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 PESCA): ANÁLISIS DE SUS ACTUALES UNANIMIDADES, CASO A CASO.
5. PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA.
6. LAS NEGOCIACIONES EN CURSO: LAS “PASARELAS”.
7. LAS AMPLIACIONES.
8. ALGUNAS VIEJAS IDEAS: LA CONFEDERACIÓN DE MITTERRAND, LAS 2 EUROPA Y LAS COOPERACIONES REFORZADAS.
9. FRANCIA Y ALEMANIA MUEVEN FICHA: EL INFORME DE 12 TÉCNICOS INDEPENDIENTES FRANCO ALEMANOS 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 REVISIÓN 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).
3. NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2028-2034).
4. CONCLUSIONES.



# EL OBJETIVO DEL ESTUDIO



## MÁS EUROPA

---

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...).

---



## DEFENDER LOS INTERESES DE ESPAÑA

---

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.

---



# ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS

1

## Reformas institucionales

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.

3

## Las ampliaciones

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.

2

## Mayorías cualificadas

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.

4

## Paz en Ucrania

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.



# I. DE LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS Y LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

## VÍAS DE ADHESIÓN



## ORDINARIA

- 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).
- 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.



# DE LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS Y LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

## VÍAS DE ADHESIÓN



## SIMPLIFICADA



- **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).**
- **Las dos 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.**

# DE LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS Y LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

## LAS DOS PASARELAS GENERALES: ANÁLISIS DE SUS ACTUALES UNANIMIDADES, CASO A CASO

**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**

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



# PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA

## Principio de atribución de la UE

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.

Propuestas para fijar la posición española: análisis de posibles pasarelas de las unanimidades





# ANÁLISIS DE LAS POSIBLES PASARELAS DE LAS UNANIMIDADES

- **CAMBIO EN LOS PORCENTAJES DE LA MAYORÍA CUALIFICADA Y DE LA MINORÍA DE BLOQUEO.**
- **REDUCCIÓN DEL “35 Y PICO %” AL 30% DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LA MINORÍA DE BLOQUEO).**
- **LAS POLÍTICAS IMPORTANTES PARA ESPAÑA:**
  - **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.

# ANÁLISIS DE LAS POSIBLES PASARELAS DE LAS UNANIMIDADES

- **Posibilidad de flexibilización:**

- La fiscalidad indirecta necesaria para el mercado interior.
- Fiscalidad contra el cambio climático (artículo 192, a) del Tratado de Funcionamiento UE (“Disposiciones esencialmente fiscales”):
  - 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”.
  - ¿Sería posible establecer algún mecanismo de ayuda a los países más afectados por el cambio climático si se pasa a la mayoría cualificada?
  - Elección de las fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (artículo 192 párrafo 2, c) del Tratado de Funcionamiento UE.

# LAS NEGOCIACIONES EN CURSO: LAS PASARELAS

- **Pasar a mayoría cualificada en la PESC y acciones exteriores (Título V del Tratado UE):**
  - Preservación de los intereses vitales de los Estados miembros cuando se utilice la mayoría cualificada.
- **Paso a la mayoría cualificada en el resto de los Tratados de la UE.**
- **Aplicación de las pasarelas únicamente cuando se produzca la ampliación de un número significativo de países candidatos.**



# LAS AMPLIACIONES

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.





# EL INFORME DE LOS “TÉCNICOS INDEPENDIENTES” FRANCOALEMANES



## Medidas a corto plazo

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. Esto podría requerir reformar el tratado (decisiones en algunos casos por mayoría cualificada).
- 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.
- 7) Desarrollo de mecanismos para favorecer la participación de los ciudadanos.

# EL INFORME DE LOS “TÉCNICOS INDEPENDIENTES” FRANCOALEMANES



## Medidas a medio plazo 2024-2029

- 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.
- 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).
- 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 “TÉCNICOS INDEPENDIENTES” FRANCOALEMANES



## El Informe está basado en 2 ideas centrales:

- La ampliación se basa en “razones geoestratégicas”
- “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.
    - Las reformas financieras y de los recursos propios (ingresos).

# CONCLUSIONES

1



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.

2



No deberíamos aceptar el paso a la mayoría cualificada en fiscalidad; en política social; en la medioambiental; 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.

3



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.



# CONCLUSIONES

4



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.

5



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.

6



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)

1

**Cuestión previa:  
la continuidad de los Next  
Generation**

Este programa lo más seguro es que no será reconducido, ni siquiera parcialmente.

2

**Revisión a medio camino  
del MFP actual 2021-2027**

Revisión de gastos y de ingresos.

# REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL MFP ACTUAL (2021-2027)

1

## Posición española en gastos

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.
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)
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).



# REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL MFP ACTUAL (2021-2027)

2

## Posición española en ingresos:

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.

# EL PRÓXIMO MFP A PARTIR DE 2028



## Principales políticas para España

---

- Cohesión económica y social.
- Agricultura.
- Redes transeuropeas.
- Iniciativa de Empleo Juvenil (16 a 30 años)
- Acciones en el Exterior.

# CONCLUSIONES

1



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.

2



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).

3



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”.

4



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.



# LA APORTACIÓN ESPAÑOLA

para más y mejor Europa