

España ante la negociación de Cameron

Salvador Llaudes | Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano | @sllaudes 

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

Tema

La posición española en las negociaciones para un nuevo encaje del Reino Unido en la UE como paso previo al futuro referéndum de permanencia.

Resumen

España, al igual que los demás Estados miembros, está fijando su postura en relación con los esfuerzos negociadores de las instituciones europeas para conseguir un acuerdo entre **David Cameron** y los demás jefes de gobierno que permita reducir las posibilidades del llamado *Brexit*. A pesar de que algunos de los elementos de la oferta presentada por el presidente del Consejo Europeo para tratar de satisfacer a Londres resultan preocupantes desde la perspectiva más integracionista, la propuesta parece buena base para llegar a una decisión que sea aceptada por los 28. El interés estratégico de la **UE**, en general, y de España, en particular, pasa por ayudar a que los británicos no apoyen la opción de salida en el referéndum a celebrar seguramente en junio. Desde esa lógica, el gobierno español no ofrecerá dificultades a la hora de sumarse al consenso, siempre y cuando no se sobrepasen finalmente las líneas rojas que se ha marcado en cada uno de los bloques de negociación. Además, las especiales circunstancias que rodean esta negociación, sobre todo en el nivel interno, abren una serie de interrogantes procedimentales que también se abordan aquí de manera breve.

Análisis

El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, publicó el pasado 2 de febrero su propuesta (una carta y varios documentos anexos en forma de borrador) para intentar satisfacer las demandas presentadas en su día por David Cameron y conseguir que el Reino Unido permanezca en “una Unión Europea reformada”. En estas dos semanas se han seguido negociando los términos de esa oferta entre Bruselas, Londres y el resto de capitales nacionales. La cuestión centrará la cumbre que se celebrará en Bruselas este jueves y viernes.

Ante la trascendental reunión del Consejo Europeo, resulta interesante recapitular el estado de las negociaciones desde una perspectiva española. Al fin y al cabo España, al igual que el resto de socios y el propio Reino Unido, se encuentra en estos momentos ante la disyuntiva de aceptar el contenido de la propuesta de Tusk o de presentar sus propias sugerencias de enmienda.

Se exponen a continuación los cuatro bloques de negociación distinguiendo las peticiones iniciales de Cameron, la postura defendida por España y el contenido de la propuesta que en estos momentos está sobre la mesa. Además, hay que resaltar que Madrid planteaba una línea roja de carácter genérico –que el acuerdo con Londres no suponga reformar los Tratados de forma inmediata- que sí se respeta. Lo cierto es que no hay tiempo ni apetito en ninguna capital (incluyendo Londres) para abordar ahora un reapertura del derecho primario que suponga, además, el siempre complejo proceso de ratificaciones nacionales.

Bloque I: Gobernanza económica

¿Qué quería Cameron?

El gobierno británico perseguía fundamentalmente tres objetivos en este apartado: (a) El reconocimiento de la que la Unión Europea tiene más de una moneda; (b) la no discriminación de los Estados de fuera de la eurozona respecto a los que están dentro de la misma en las cuestiones que afectan a todos los miembros de la UE, particularmente en lo relativo al Mercado Interior; (c) la garantía de que los ciudadanos de aquellos Estados miembros de fuera del euro no tengan que pagar eventuales rescates de aquellos que sí lo tienen como moneda.

¿Cuál era la posición de España?

España, en este ámbito, tenía como pretensión fundamental que no se tocara la denominación del euro como moneda única de la Unión Europea, así como que el acuerdo con el Reino Unido no suponga que los Estados miembros de fuera de la eurozona puedan vetar (*de iure* o *de facto*) las decisiones que los 19 consideren necesarias para la mejor gobernanza de la moneda común. Es decir que, aun reconociendo garantías de no discriminación a los países *out*, debe reconocerse también el derecho de los miembros del euro a avanzar hacia una mayor unión económica y política, sin que nadie pueda obstaculizarla.

¿Y cómo se recoge este punto en la propuesta de Tusk?

La principal pretensión española se respeta y el euro sigue siendo la única moneda oficial de la UE, aunque se reconoce por primera vez que existen otras monedas en la Unión, tal y como reclamaban los británicos. Además se acepta crear un mecanismo que, sin que pueda servir de veto ni de retraso para las decisiones urgentes, pueda ser utilizado por parte de los países de fuera de la eurozona para evitar la discriminación respecto del resto. Asimismo, se acepta que los británicos no tengan que pagar rescates a los países del euro (cuestión que, por otra parte, solo ha pasado antes en el caso de Irlanda, y fue por voluntad propia del Reino Unido).

Bloque II: Competitividad

¿Qué quería Cameron?

El Reino Unido, satisfecho con el enfoque adoptado por la Comisión presidida por Jean-Claude Juncker de reducir regulación y burocracia, pedía avanzar aún más decididamente hacia la eliminación de legislación innecesaria, el fortalecimiento del Mercado Interior y la puesta en marcha de una apuesta clara por la política comercial, con el objetivo último de que la UE sea sobre todo un factor de generación de empleo y de crecimiento.

¿Cuál era la posición de España?

No existían reticencias particulares en este apartado para el gobierno de Mariano Rajoy que, por otra parte, está alineado con las tesis del Reino Unido respecto de la necesidad de una Unión Europea más competitiva que, por ejemplo, llegue a un acuerdo con EEUU en las negociaciones del TTIP.

¿Y cómo se recoge este punto en la propuesta de Tusk?

El apartado dedicado a la mejora de la competitividad es el menos controvertido políticamente de toda la negociación, si bien puede ser criticado por el enfoque de subordinar a ese objetivo otros principios de la integración (como la cohesión económica y social). En el borrador presentado por Tusk, que España no tendrá especiales problemas en aceptar, existe el compromiso de que las instituciones trabajarán en fomentar la competitividad de la UE, fortaleciendo el Mercado Interior, llevando a cabo una política comercial ambiciosa, y dando pasos concretos hacia una mejor regulación. Para tal fin, se propone reducir cargas administrativas innecesarias para las pequeñas y medianas empresas, mediante la creación de un mecanismo que vele por esta cuestión.

Bloque III: Soberanía

¿Qué quería Cameron?

El primer ministro británico tenía tres pretensiones en este apartado: (a) la no aplicación al Reino Unido del principio recogido en el Tratado sobre la *ever closer union* (“unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”), de forma que quedase claro que no tiene carácter irreversible ni legalmente vinculante; (b) el incremento del papel de los parlamentos nacionales, con el objetivo de que estos puedan incluso detener propuestas legislativas de la Comisión; (c) la garantía de un mayor compromiso por parte de la UE respecto al principio de subsidiariedad.

¿Cuál era la posición de España?

En este ámbito, España tenía dos prioridades muy claras. Por un lado, debía garantizarse el mantenimiento de la referencia a la *ever closer union* en los Tratados y que la interpretación que se haga de ese principio no suponga retrocesos de la

integración ni límites a la voluntad de los Estados más pro-europeos a seguir avanzando. Por otro, debía procurarse que los cambios en el procedimiento legislativo no convirtieran a éste en más complejo de lo que ya es. Además, y aunque nunca se presentó como una línea roja, debe tenerse en cuenta que España no ve con buenos ojos el fortalecimiento de los parlamentos nacionales. No sólo porque eso supone debilitar a la Comisión en el proceso normativo, sino porque un sistema así podría ir en detrimento de la posición española (la realidad muestra que los parlamentos más activos se encuentran en los Estados miembros con opiniones públicas poco europeístas o que tienen, tal y como se ha demostrado en la reciente crisis, una posición acreedora).

¿Y cómo se recoge este punto en la propuesta de Tusk?

En la propuesta que está sobre la mesa se reconoce expresamente que la referencia a una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” no es un equivalente a una integración política irreversible y, más específicamente, que el Reino Unido no está obligado jurídicamente a profundizar en la integración dentro de la UE. En relación a la segunda petición británica, se menciona la creación de una especie de “tarjeta roja” para los parlamentos nacionales, según la cual si un 55% de los mismos considera que un proyecto legislativo no cumple el principio de subsidiariedad, se suspenderá el citado proyecto, salvo que se modifique teniendo en cuenta los dictámenes. De utilizarse de forma frecuente dicho mecanismo, podría complicar el ya de por sí difícil procedimiento legislativo de la UE. Además, se decide poner en marcha un mecanismo adicional para garantizar el respeto a los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

Bloque IV: Inmigración

¿Qué quería Cameron?

El primer ministro británico, con el objetivo de reducir el número de ciudadanos europeos que llegan a su país, quería eliminar la posibilidad de que estos, tras su llegada al Reino Unido, recibieran beneficios sociales derivados de su condición de trabajadores comunitarios hasta pasados cuatro años. Además, pretendía prohibir la recepción de prestaciones por hijo (*child benefits*) que reciben los ciudadanos europeos que tienen a sus niños fuera del Reino Unido.

¿Cuál era la posición de España?

Aunque éste era el bloque de controversia fundamental entre Londres y el resto de capitales (en especial las de aquellos países con una importante presencia de nacionales trabajando en el Reino Unido), la posición que ha defendido aquí el actual gobierno español era de perfil relativamente bajo debido a dos factores. En primer lugar, por el hecho singular de ser el único Estado miembro en el que el flujo de residentes es favorable, pues hay muchos más británicos en suelo español que viceversa (y, como elemento vinculado a esta realidad, el que España haya dado la batalla en el pasado a propósito del sobrecoste que le supone atender a ciudadanos europeos en busca de determinados beneficios; en concreto en el ámbito sanitario). En segundo lugar, y más como elemento de política interna, también ha influido la controversia sobre el número

exacto de españoles que trabajan en Reino Unido, que el gobierno tiende a reducir y la oposición a magnificar.

En todo caso, en este último bloque España se alineaba con la ortodoxia europeísta defendiendo de modo genérico el respeto a la libre circulación de personas en la UE como gran valor de la integración y, por tanto, el principio de no discriminación por nacionalidad a la hora de recibir los beneficios sociales derivados del trabajo. Sólo si quedan muy acotados y acreditados los supuestos excepcionales en los que se pueden aplicar la reducción de prestaciones, España podría aceptar un acuerdo.

¿Y cómo se recoge este punto en la propuesta de Tusk?

Las dos cuestiones que plantea Cameron son tratadas de manera detallada en la propuesta de Tusk. Respecto a la primera, se propone crear un polémico mecanismo extraordinario, también conocido como “freno de emergencia”, que si se activase daría la oportunidad a limitar el acceso (sin llegar a vetar) a los *in-work benefits* al trabajador comunitario durante un máximo de cuatro años. Aunque su activación requiere ser aprobado por las instituciones europeas, Cameron ha conseguido también que la Comisión presente un documento en el que se afirma que ya se dan las condiciones para poder aplicar este freno de emergencia en el Reino Unido. En el borrador de propuesta modificado que se filtró el pasado 10 de febrero, se anula la posibilidad de que cualquier Estado miembro opte a utilizar este “freno de emergencia”, dándole solo la oportunidad al Reino Unido y Suecia, por ser estos los únicos países que cumplen el requisito expuesto: “(*countries that have*) *not made use of the transitional periods on free movement of workers which were provided for in the Accession Acts*”; es decir, Reino Unido y Suecia son los únicos dos países que no aplicaron los períodos transicionales tras la última ampliación.

En relación a la segunda petición, no se propone la prohibición de las exportaciones de prestaciones por hijos, sino más bien una modificación del Reglamento 883/2004 para que dichas prestaciones sean indexadas al nivel de vida del Estado donde viva el hijo en cuestión. Asimismo, en el borrador modificado se añade un párrafo en el que se pide explícitamente no extrapolar el caso particular de los *child benefits* a otros como bien pudiera ser el caso de las pensiones.

Las cuestiones procedimentales

Pero, además de los elementos de fondo aquí analizados, la negociación de este reacomodo británico conlleva también una serie de interrogantes sobre el procedimiento de conclusión del posible acuerdo; tanto en el nivel europeo como en el español.

En caso de que se alcance el consenso, se plasmaría en un instrumento muy especial y no exento de dudas formales: la llamada “Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo”. Esta fórmula pretende subrayar el carácter singularmente intergubernamental e híbrido del posible acuerdo que queda a medio camino del derecho primario y de un acto institucional ordinario. En efecto, los miembros del Consejo Europeo no endosan sin más unas conclusiones de esa institución, sino que se afirman solemnemente como líderes de los 28 países miembros para reformular o reinterpretar elementos básicos del proceso de integración. Una

manera de proceder que ya se ha usado dos veces y también para reacomodar las pretensiones singulares de dos Estados: en diciembre de 1992, tras el primer rechazo de Dinamarca en referéndum al Tratado de Maastricht, y en junio de 2009, después de que Irlanda hiciera lo propio con el Tratado de Lisboa.

En principio, un acto así no debería ser ratificado inmediatamente después por los Estados miembros, como se pudo comprobar en 2009 tras la “Decisión” relativa a Irlanda que se acaba de mencionar, y a pesar de que en la República Checa hubo un vivo debate sobre esa cuestión. Cuestión distinta es que si el acuerdo se incorpora más adelante al derecho primario en forma de protocolo –como parece que es la intención en la primera reforma del Tratado que tenga lugar-, entonces sí habría que acudir a los mecanismos ordinarios de ratificación. Así, por seguir con el ejemplo irlandés, la Decisión de 2009 no fue ratificada por las Cortes pero sí se aprobó cuatro años más tarde, coincidiendo con la adhesión de Croacia, la *Ley Orgánica 2/2013* por la que España autorizaba el Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa. En estos momentos hay cierto debate jurídico sobre si el acuerdo con Londres debe someterse o no a autorización inmediata posterior por parte de las Cortes y si, de hacerlo, debería optarse por la vía del art. 93 (mayoría absoluta) o 94 (mayoría simple) de la Constitución. El precedente reciente apunta a que debería esperarse y, en su caso, hacerlo más adelante por medio de Ley Orgánica que ratifique un protocolo de derecho primario de la UE; esto es, por el mecanismo relativamente agravado del art. 93.

Esta duda jurídica, que no es de menor calado considerando las dificultades que quedan para que el acuerdo con Londres llegue a buen puerto y pueda ser sometido a referéndum en Reino Unido, se une a otro interrogante procedimental de carácter más político y que está conectado con la peculiar situación interina de la política española. En efecto, la posición del Gobierno es en estos momentos delicada, pues afronta estas difíciles negociaciones con el escaso margen de maniobra que supone estar en funciones. La actual oposición pidió que el Presidente del Gobierno compareciera en sede parlamentaria antes del Consejo Europeo para fijar una postura nacional más robusta. Se trataba de una petición razonable por la excepcionalidad del momento interno y de los asuntos que se discuten, pero también es cierto que un Pleno en el contexto doméstico actual habría podido acabar erosionando aún más la posición española si, por ejemplo, se hubiese optado por aprovechar la ocasión para evidenciar la minoría del Partido Popular imponiendo al Presidente algún tipo de mandato rígido en los temas más controvertidos de la negociación. En esa línea, apuntaba quizá el dato tan abultado de españoles residentes en Reino Unido que manejó el líder socialista Pedro Sánchez días atrás, así como la petición de Pablo Iglesias para que Mariano Rajoy vete la oferta de Tusk o la pretensión de Ciudadanos de que el Gobierno se someta a un mandato por escrito del Congreso.

En cualquier caso, el Presidente Mariano Rajoy se ha negado a comparecer antes del Consejo Europeo aduciendo dos motivos: (a) que la regulación y la práctica habitual no exige consensuar la posición nacional en sede parlamentaria con carácter previo (si bien hay algún precedente en sentido contrario) y (b) que los deberes de rendición de cuentas del actual Gobierno se limitan a la jurisdicción contenciosa y que sólo un secretario de Estado, que no está en funciones, podría comparecer en estos momentos ante el

Congreso. Al final, aunque tres partidos que suman mayoría absoluta del Congreso han insistido en esa comparecencia (PSOE, Podemos y Ciudadanos), no se ha convocado Pleno. No obstante, se ha relajado también esa llamativa interpretación del control parlamentario a gobiernos en funciones, entre otras cosas porque el propio ejecutivo manejó después informes jurídicos que aconsejaban la existencia de un debate parlamentario previo. Finalmente, por petición del propio PP, ha comparecido el 17 de febrero el Ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso (al no estar aún constituida la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE). Rajoy, de todos modos, tendrá que debatir el acuerdo final en una comparecencia parlamentaria posterior al Consejo Europeo, ya que así lo exige el art. 4 de la Ley 8/1994.

Conclusión

Puede decirse, a modo de conclusión, que el borrador de acuerdo que ha de redefinir las relaciones del Reino Unido con la UE, y que Cameron ya ha celebrado como un éxito, bordea peligrosamente las líneas rojas que se había marcado España en los cuatro bloques bajo discusión. No obstante, también se dan las condiciones para interpretar que no las rebasa.

En todo caso, las posiciones de los Estados miembros distan en estos momentos de estar alineadas. Un acuerdo en el Consejo Europeo del 18 y 19 de febrero es posible pero no está asegurado. De no lograrse entonces, es bastante probable que se siguiera negociando de cara al Consejo Europeo de marzo, dado que el objetivo es que Cameron celebre el referéndum por la permanencia del Reino Unido en la UE cuanto antes, aprovechando el capital político de que dispone.

Con independencia de todo lo que se juega la UE en este envite, España y el Reino Unido comparten mucho (en el terreno económico y empresarial, en el interpersonal, en el de la política exterior y de seguridad común, en el de los equilibrios entre Estados miembros, o incluso desde el punto de vista de su complejidad territorial) y es interés estratégico de ambos países continuar siendo socios dentro de la UE. Por todo eso, España puede y debe jugar un papel activo en estas negociaciones finales. Con una disposición constructiva del Gobierno y de los demás partidos representados en las Cortes que permita la permanencia británica aunque, lógicamente, ese encaje no puede ni debe ser a cualquier precio.