

Europa afronta en el segundo cuarto del siglo XXI una transformación profunda del orden geopolítico y geoeconómico. A la comunidad internacional nacida de la postguerra hace 80 años le sucede la pretensión de potencias como Estados Unidos, China y Rusia de acabar con la naturaleza multilateral de un orden global que tiene como símbolo las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Se trata de sustituirlo por un orden nacionalista, aislacionista y proteccionista.

En este Informe se estudia la forma en la que la Unión Europea ha de abordar retos importantes relacionados con ese cambio del orden global, así como las políticas internas que competen a la Unión, entre ellas la triple transformación digital, ecológica y social.

El estado de la *Unión Europea* 2025

Los desafíos geopolíticos y geoeconómicos de Europa



El estado de la Unión
Europea 2025



El estado de la *Unión Europea* 2025

Los desafíos geopolíticos y
geoeconómicos de Europa

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Autores

Francisco Aldecoa, Carlos Carnero, Enrique Ayala, José Candela,
Björn Hacker, Elena Muñoz, Francisco Fonseca, Mercedes Guinea,
Isabel Álvarez y Cipriano Quirós, Pablo Garde e Ibán García

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.15/2025

Índice

INTRODUCCIÓN

Europa ante un nuevo orden global geopolítico y geoeconómico	8
<i>por Diego López Garrido</i>	

I. LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO

CAPÍTULO 1

Europa ante la era Trump. Unión política y autonomía estratégica	17
<i>por Francisco Aldecoa</i>	

CAPÍTULO 2

La política exterior de la Unión Europea en un contexto mundial cambiante	41
<i>por Carlos Carnero</i>	

CAPÍTULO 3

El rearme y la seguridad de Europa	52
<i>por José Enrique de Ayala</i>	

II. POLÍTICAS EUROPEAS

CAPÍTULO 4

La gobernanza en los Estados miembros de la Unión	75
<i>por José Candela</i>	

CAPÍTULO 5

La protección social en los tiempos de la competitividad	89
<i>por Björn Hacker</i>	

CAPÍTULO 6

Las políticas de migración y asilo

109

por Elena Muñoz

CAPÍTULO 7

Estado de Derecho en la UE 2025

133

por Francisco Fonseca Morillo

CAPÍTULO 8

Ampliación y reforma

157

por Mercedes Guinea Llorente

III. ECONOMÍA

CAPÍTULO 9

El horizonte de la economía europea

187

por Isabel Álvarez y Cipriano Quirós

CAPÍTULO 10

El objetivo de la reindustrialización

205

por Pablo Garde Lobo

CAPÍTULO 11

La transformación tecnológica

227

por Iban García

Biografías

254



INTRODUCCIÓN

Europa ante un nuevo orden global geopolítico y geoeconómico

por Diego López Garrido

DIRECTOR FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Las dos guerras mundiales, en territorio europeo, del siglo XX hunden sus raíces en un feroz nacionalismo y colonialismo. Las perdió Alemania, que era el país que tenía particularmente esas características. Por eso, no puede extrañar que el orden geopolítico que surgió después de tales contiendas tuviera una naturaleza “internacional” y multilateral; y que se crearan las instituciones de Bretton Woods conforme a ese modelo.

Así, en 1945, 50 naciones se reunieron en San Francisco para suscribir la Carta de Naciones Unidas, que declaró que “todos los miembros deberán abstenerse en sus relaciones internacionales de amenazar o usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de ningún estado”.

Este acuerdo, del que nació Naciones Unidas, ha resultado eficaz, salvo excepciones. En los últimos 80 años no han proliferado guerras de agresión territorial al ritmo que lo hacían hasta la II Guerra Mundial. Se ha desarrollado todo un derecho internacional, al que se ha dotado de legitimidad y respeto. También con excepciones.

Estados Unidos, intacto por las guerras europeas, se convirtió en el líder de ese orden basado en reglas. Y, tras la trascendental Declaración Shuman (1950)- el “alma” de la Unión Europea- vio la luz este proyecto, consolidado después del colapso de la Unión Soviética y la ampliación

de la UE a países de la Europa del Este que anteriormente formaron parte del Pacto de Varsovia.

Se cimentó de ese modo la relación transatlántica, con una filosofía de cooperación y alianzas en el mundo occidental, el llamado “The West”. En Europa se añadió a ello el Estado de Bienestar, la joya de la corona.

China y otros países asiáticos no han tenido en el siglo xx un papel protagonista en el orden internacional. Tampoco los países latinoamericanos ocupaban un lugar determinante en ese orden, ni, por supuesto, África.

A todo lo anterior se añadió una sacrosanta libertad de comercio, que está en la base del crecimiento económico en la segunda mitad del siglo pasado.

Pues bien, ese orden geopolítico se ha transformado hoy profundamente. Empezó por resquebrajarse con la anexión de Crimea por Rusia y la posterior invasión de Ucrania, con la pretensión de Putin de recuperar el poder de la URSS, lo que constituye la mayor amenaza a Europa desde hace ocho décadas. Siguió por el cambio estructural de China, convertida en la fábrica del mundo y pronto en la primera economía, abierta a una influencia creciente en África (China es su primer socio comercial), en el ámbito asiático y en la propia Rusia.

China, claramente, persigue establecer un polo autónomo de poder político y económico frente a occidente. Esto explica su apego a Rusia y su apertura a India, así como la intención de fortalecer la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) como forma de influenciar en el llamado Sur Global, sin dejar de lado su indudable sesgo nacionalista.

China se beneficia de la política aislacionista de Trump, y así refuerza su capacidad militar, como lo muestra una flota naval que es la mayor del mundo. Y refuerza su influencia en la política ecológica, que requiere desde luego la implicación de China.

China y Rusia quieren cambiar el orden mundial. Han ido configurando una interrelación con África del Sur, India, Brasil y un conjunto de países (BRICS y otros) cuyo peso en la economía mundial es superior al que representa el G-7. Países que entraron en contradicción con The West desde la devastadora crisis financiera de 2008 y

la posterior pandemia de la Covid-19, y que ahora incrementan esa distancia a partir del errático proteccionismo comercial de Estados Unidos. Esa distancia del unilateralismo se expresa enfáticamente en la Declaración de Río de Janeiro (7 de julio de 2025).

Pero, sin duda, el hecho más determinante y disruptivo del orden global geopolítico es la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump. Empezó amenazando a sus aliados, Canadá, Dinamarca, Panamá, y estableciendo relaciones condescendientes con su adversario Putin respecto a Ucrania. Continuó exigiendo tarifas aduaneras estratosféricas a todos los países prácticamente, para poder bajar los impuestos a las tecnológicas norteamericanas (“The Liberation Day”), a las que ha elevado a un lugar preferente. Exigió un rearme a los socios de la Alianza Atlántica y culminó su discurso en política exterior con una intervención en Naciones Unidas que fue una descalificación de este vital organismo y del multilateralismo, la conquista más importante de la sociedad internacional. Para Trump, de forma contradictoria, las alianzas son una carga. Su objetivo central es aislar a China política, económica y tecnológicamente, pero para ello se requiere la complicidad de socios importantes.

Son decisiones hacia el exterior estratégicas- si se pueden llamar así las adoptadas arbitraria y unilateralmente por Trump-, que perjudican a los propios Estados Unidos y su liderazgo en el diseño del orden global, liderazgo que se ha desvanecido. Especialmente en lo relativo a su seguridad, que necesita partners como los europeos; a asuntos tan relevantes como la enorme deuda que tiene ese país; a la lucha contra el cambio climático, del que Trump se inhibió en el citado discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas; o a la dañada estabilidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que siempre habían favorecido a Estados Unidos.

El cambio geopolítico que estamos viviendo, y que se manifiesta sobre todo en los países señalados- Rusia, China, Estados Unidos- tiene una naturaleza evidentemente nacionalista y aislacionista. Se trata de destruir el sistema multilateral de la postguerra.

La veloz transformación geopolítica del siglo XXI va unida a la geoeconómica. El libre comercio ha resultado dañado inevitablemente por la tendencia proteccionista de las grandes potencias. Se han perdido normas visibles y estables como la “cláusula de nación más favorecida”, que garantiza las mismas tarifas aduaneras, sin discriminación, conforme a las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

Otras transformaciones económicas experimentadas por el mundo en los últimos años son la tecnología digital, los efectos del cambio climático y la evolución demográfica, que ha elevado el volumen de los flujos migratorios.

¿Qué debe hacer la Unión Europea para enfrentar positivamente las transformaciones geopolíticas y geoeconómicas que se están produciendo ante nuestros ojos? La respuesta tratamos de darla en el presente Informe.

Ante el nuevo panorama geopolítico, Europa ha de tener la ambición de profundizar en la autonomía estratégica, concepto estudiado a fondo desde hace años en el seno de la Fundación Alternativas. Para ello, como apunta Francisco Aldecoa, debe reforzar su modelo de soberanía compartida, o lo que Carlos Carnero llama “defensa de la identidad europea”.

Esta actitud se ha de mantener frente a la amenaza de Rusia y también ante la incertidumbre que transmite Estados Unidos en política de seguridad.

Pero la Unión Europea no puede dar respuesta a sus desafíos esenciales estado a estado. Se exigen políticas de naturaleza europea, no solo nacionales, en seguridad, en tecnología, en comercio (acuerdo de Mercosur).

A la defensa europea se refiere el capítulo firmado por Enrique Ayala, que apunta al excesivo endeudamiento de la economía europea, ya advertido por el Fondo Monetario Internacional, y también a la importancia de las amenazas procedentes del flanco sur.

No obstante la debilidad de su política exterior, la Unión, como tal, tiene una de sus mayores fortalezas en las políticas internas propias y en las instituciones que las desarrollan y aplican. A esto se refieren los capítulos sobre la gobernanza en los Estados miembros (José Candelá); la protección social (Björn Hacker); la política de

inmigración y asilo (Elena Muñoz); el Estado de Derecho (Francisco Fonseca); y la política de reformas estructurales y la ampliación de la Unión (Mercedes Guinea).

En este ámbito de las políticas internas de la Unión hay que señalar aquello de que adolece: de una sólida política de asilo y una progresiva política de inmigración. Esta es una de las causas del ascenso de los partidos de ultraderecha y populistas en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales. A pesar de que la inmigración es la más potente aportación al crecimiento de los países europeos, la manipulación de los instintos xenófobos y el aumento de las desigualdades dificultan cada vez más la implementación de políticas sociales a la población no europea.

A la Unión Europea en su dimensión económica dedicamos la tercera parte de este Informe 2025. Ya señalamos que, junto al cambio geopolítico, el mundo y Europa, por tanto, experimenta un formidable cambio geoeconómico. Caracterizado por el proteccionismo y el nacionalismo en el ámbito de la producción, del intercambio, de la tecnología y del medio ambiente.

Isabel Álvarez y Cipriano Quirós apuntan al ángulo probablemente más débil de la economía europea: la fragmentación de los mercados de capitales, tal como han destacado los conocidos informes de Mario Draghi y Enrico Letta. A lo que hay que añadir la limitada capacidad presupuestaria compartida, así como la insuficiente coordinación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Europa necesita una transformación estructural en su economía, en tres áreas fundamentales: la innovación; la sostenibilidad energética o transición verde; y la ya señalada autonomía estratégica abierta.

La agenda de la descarbonización no es simplemente reordenar los mercados; representa de hecho el origen o crisol de un nuevo orden geopolítico. Esta es la afirmación de Nils Gilman (Foreign Policy), que añade: “la transición energética es probable que se convierta en el núcleo de una nueva eco-ideológica Guerra Fría”.

No es extraño que dicha transición sea un elemento estratégico de la política de la Unión Europea, vinculada necesariamente a la política industrial de desarrollo

energético. Pacto Verde y política sobre energía son las dos caras de una misma moneda. No siempre con acuerdos unánimes en la Unión.

La reindustrialización de Europa se estudia por Pablo Garde como un objetivo estratégico ante la situación geoeconómica del mundo. Garde enfatiza la innovación como necesidad imperiosa para cerrar la brecha con Estados Unidos y China en competitividad. Aquí radica, según Garde, la vulnerabilidad geopolítica de la Unión, en cuanto a la insuficiente capacidad de la industria de defensa.

De nuevo aparece el gran desafío: la financiación, es decir, la inversión pública europea, que es clave en el Informe Draghi. Esperemos que se tenga muy en cuenta en el Marco Financiero Plurianual de la UE que se aplicará a partir de enero de 2028 hasta 2035, y que la Comisión Europea ya ha avanzado proponiendo que ascienda a un 1.26 % PIB. Una proporción insuficiente a nuestro juicio.

La velocidad acelerada de la investigación digital es la característica más evidente de la ciencia aplicada en nuestro siglo. Este es un ámbito en el que la preeminencia norteamericana es incuestionable, explicada en buena medida por la inversión hasta ahora en Universidades, laboratorios de investigación y fundaciones privadas. Esto permite a EEUU tener un sistema imparable de la llamada investigación de ruptura.

Nada parecido a esto observamos en nuestro continente, aunque es un hecho que la tecnología constituye el principal “driver” del crecimiento económico. Europa está muy detrás de EEUU en las nuevas tecnologías. Por eso la otra gran transición debida es la tecnológica y, dentro de ella, el salto a la inteligencia artificial, estudiada por Iban García en este informe.

Personas tan poco sospechosas como Larry Fink abogan por impedir todo tipo de nacionalismo económico para abrir paso a la inversión. Europa ahorra tres veces más que Estados Unidos, pero invierte mucho menos que éste. Es el momento de hacerlo, cuando EEUU apuesta por la introspección y el retraimiento político y económico. Europa ha de apostar por su más importante instrumento económico- el mercado único-, y por su más

importante instrumento social, el Estado de Bienestar, tan vital para la seguridad de Europa como la defensa.

Terminamos este prólogo afirmando con Enrico Letta algo que parece muy lógico: ningún estado europeo puede navegar en solitario en la tormenta geopolítica de hoy, o en lo que Merz y Macron llaman “mundo inestable”. De eso son muy conscientes las y los ciudadanos europeos.

1

Europa ante la era Trump: unión política y autonomía estratégica

por FRANCISCO ALDECOA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En mi aportación al anuario de 2024 empezamos analizando las cuestiones pendientes de la décima legislatura (2024-2029) en la Unión Europea. Abordamos, especialmente, las consecuencias que están teniendo los desafíos de la nueva legislatura. Sin embargo, a la hora de plantear cuáles son los desafíos principales a los que se enfrenta la UE en el nuevo ciclo político, nos damos cuenta de que este análisis tradicional es insuficiente, como consecuencia de los resultados de las Elecciones Presidenciales de los Estados Unidos del 5 de noviembre de 2024, donde la victoria de Donald Trump va a alterar todas las perspectivas del futuro de Europa de cara a los próximos años.

Hay que recordar que, en gran medida, esta nueva política estadounidense de cambio de rumbo es una continuación del primer mandato de Trump (2017-2021), donde tuvo una primera incidencia para Europa. Como es sabido, coincidió con los primeros años de aplicación de la Estrategia Global de Mogherini de 2016 y favoreció la puesta en marcha de la autonomía estratégica, incluso reforzada por el liderazgo de Josep Borrell como Alto Representante desde 2019.

De esta forma, la primera presidencia de Trump sirvió para reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea, que en principio se basaba en seguridad y defensa, pero después se fue desarrollando en otros ámbitos, como el cambio climático, la tecnología, comercio y otras varias políticas. Por ello, no nos

sorprenden nada las primeras decisiones y propuestas que ha adoptado Trump en su segundo mandato. Si bien sus medidas son más radicales, entendemos que podrá tener todavía una influencia más positiva en el desarrollo de la Unión Europea y su liderazgo en el mundo, si sabe aprovecharlo.

Desde las elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024, cuando comienza la décima legislatura en la eurocámara, se va a desarrollar un nuevo ciclo institucional. Especialmente, con el nombramiento, primero, de Roberta Metsola en julio, como Presidenta del Parlamento Europeo con un gran apoyo. Posteriormente la designación de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, y del Colegio de Comisarios y del Presidente del Consejo Europeo, Antonio Costas, que entraron en vigor el 1 de diciembre de 2024.

Frente a las provocativas propuestas de Trump contra el derecho internacional, el derecho humanitario y los derechos humanos, entre las que se encuentra el deseo de adquirir Groenlandia, o la recuperación del Canal de Panamá, sin olvidar el uso de la fuerza, o la necesidad de convertir a Canadá en el 51º Estado federal, entre otras. Lo cual, no solo va a ser una bravata, sino que a lo largo de su mandato ha hecho varias referencias a estas posibilidades. En todo caso, ha habido varias manifestaciones más en contra de los compromisos internacionales a los que Estados Unidos está comprometido con Europa, especialmente, en relación con Ucrania.

Coinciden los diez meses de las elecciones estadounidenses con los nueve meses de la Comisión Von Der Leyen II y de Antonio Costa como Presidente del Consejo. Podemos decir, como primera aproximación, que el arranque hostil hacia Europa de la presidencia estadounidense, que a pesar de sus dificultades, puede ayudar a consolidar a la Unión Europea como actor global, consiguiendo a su vez el apoyo de otros Estados, como pueden ser los de la Comunidad Política Europea, como se constató el 15 de mayo en la VI Cumbre de Tirana (Albania), o el acercamiento llamativo del Reino Unido, con el acuerdo del 19 de mayo, o el de Noruega y otros países, especialmente Canadá.

Hay que hacer referencia a la política errática de Trump en relación con los aranceles, especialmente en los que anuncia el 2 de abril (el “Día de la Liberación”), que pospone el día 9 del mismo mes, precisamente como consecuencia de las repercusiones negativas de sus políticas. En ese sentido, *The Economist* en la portada de su número del 26 de abril al 2 de mayo, ilustra un águila imperial americana malherida por las políticas de Trump, e indica que le quedan 1.361 días para irse. Sobre todo, porque inaugura una fase de proteccionismo estadounidense en contra del relativo libre comercio mantenido durante los últimos ochenta años, que fue lo que le permitió a los Estados Unidos una hegemonía económica mundial.

Con ello, se mantuvieron unas relaciones transatlánticas privilegiadas,

que ahora se rompen. En sus últimas decisiones del 12 de julio, donde amenaza con el 30% de aranceles a la Unión Europea confirman esta ruptura. Estas medidas comerciales son antagónicas a la liberalización comercial que la Unión Europea promueve. Al final, se ha aprobado un arancel del 15%, que es el que se propone a gran parte de la comunidad internacional, con lo que el auténtico adversario principal para Trump quizás es más la Unión Europea que China.

2. EL CAMBIO DE RUMBO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE TRUMP: LA RUPTURA DE LOS COMPROMISOS TRANSATLÁNTICOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL

Las declaraciones de Donald Trump del 5 de noviembre de 2024, tras ganar las elecciones, que coinciden con las propuestas mantenidas durante la campaña electoral y a su vez con las decisiones adoptadas a partir de su investidura el 20 de enero de 2025, confirmaron un nuevo arranque en su política, tanto interior como exterior. Este nuevo comienzo va a alterar sus relaciones con el resto del mundo y, sobre todo, con Europa y la Unión Europea. Durante estos ocho primeros meses se ha mantenido, incluso han aumentado, estas primeras orientaciones. A continuación vamos a hacer referencia a las seis primeras:

A. Son insólitas las reivindicaciones de la propuesta de incorporar a Groen-

- landia, por razones de seguridad; a Canadá, como 51º Estado; y la nacionalización del Canal de Panamá. No tienen precedentes, desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, en donde la permanencia de las fronteras de los Estados y la integridad territorial de los mismos era uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico internacional.
- B. Con estas decisiones y, especialmente su aplicación, se va a confirmar la ruptura de Occidente, o mejor dicho, la salida de Estados Unidos de lo que ha significado el concepto desde el punto de vista político en los últimos ochenta años. Así, abandona sus valores, su respeto al derecho internacional, sus relaciones privilegiadas con Europa, tanto económicas como de seguridad e incluso culturales, ya que lo considera un rival a batir y norma de convivencia.
- C. La humillación de Trump al Presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, del 1 de marzo en el Despacho Oval, que constata un cambio de postura del apoyo de Estados Unidos a Ucrania, especialmente a partir del 4 de marzo, cuando declara que deja de enviar asistencia militar a Kyiv. En contra de lo que se esperaba, Estados Unidos se está quedando más solo que nunca en este aspecto y en otros. Por ello, la reunión de finales de agosto con los siete líderes europeos es una excepción.
- D. La puesta en duda del compromiso atlántico, y especialmente en el ámbito de seguridad, tal y como analizaremos después, es una consecuencias fundamentales de la ruptura del concepto de Occidente y, por lo tanto, de las relaciones de los Estados Unidos con la Unión Europea. La Unión Europea, debido a esto, ha evidenciado la necesidad de tener una capacidad de disuasión y defensiva propia sin contar con los Estados Unidos.
- E. El Vicepresidente de los Estados Unidos, J. D. Vance, en aplicación de la doctrina de Trump cuando acababa de tomar posesión, amenazó con reducir drásticamente la relación comercial con la Unión Europea en la Conferencia de Davos, del 20 al 24 de enero de 2025. Incluso, en otras declaraciones, el propio Trump resaltó con palabras ofensivas que la construcción europea se hizo para “dañar” a los Estados Unidos. Es decir, amenazaba la ruptura de las relaciones comerciales transatlánticas, se pone de manifiesto que su principal objetivo es reequilibrar la relación comercial.
- F. El regreso de Trump a la Casa Blanca, a través de varias cientos de órdenes ejecutivas que ha adoptado, rompe con los compromisos internacionales suscritos por los llamados países occidentales, como puede ser la retirada de la Organización Mundial de la Salud, el Acuerdo de París de

2016, la no aceptación de las declaraciones de los derechos humanos o el tratamiento indiscriminado a los inmigrantes, incluso negando la nacionalidad a aquellos nacidos en Estados Unidos y, recientemente, el abandono de la UNESCO.

Quizás, la confrontación ha sido más clara y está llevando a un debilitamiento de las relaciones transatlánticas más notable, especialmente en el ámbito de la seguridad y también del comercio, es el caso de Ucrania. Trump ha dejado de cumplir con sus compromisos, después de los tres años y medio de la agresión rusa. Ya el 24 de febrero de 2025, en el tercer aniversario de la agresión, cuando un grupo de 90 mandatarios internacionales acudieron a Kyiv, Trump no asistió, ni ningún representante de su Administración. De tal manera, que ya se pudo ver que, unos días después, la humillación a Zelenski en el Despacho Oval de la Casa Blanca el 1 de marzo, un precedente de la cancelación de su ayuda a la defensa de Ucrania el 4 de marzo. Estos días esta posición se está mitigando mediante el envío de armas financiadas por Estados europeos, especialmente Alemania.

En la actualidad, debido a dichas decisiones, creo que podemos empezar a pensar que se están formando dos occidentes: Estados Unidos por un lado y Europa por otro, coincidiendo cada vez en menos asuntos. Se sigue manteniendo la estructura económica del capitalismo, bien entendido que cada vez se parecen menos los modelos de capitalis-

mo americano y europeo, de capitalismo “renano” donde en la actualidad, en el capitalismo americano prima el mercado y, sobre todo, la búsqueda del beneficio sin reglas, mientras que en Europa se sigue manteniendo en la búsqueda de la sociedad del bienestar, lo que, en definitiva, es un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado, sometido a reglas.

Desde el punto de vista cultural y humanista podemos ver que las diferencias son todavía más grandes. En Europa la concepción de los derechos humanos es más completa y exigente. Entre otras cosas, exige la renuncia a la pena capital y en Estados Unidos se aplica. Los países europeos han formado parte desde su creación del Estatuto de Roma de 1998 que crea la Corte Penal Internacional. Los Estados Unidos no sólo no han sido parte, sino que ahora Trump está amenazando con perseguir a los que colaboren con la misma. También en el ámbito del cambio climático las diferencias son mayúsculas. Además se ha intensificado la pena de muerte, recuperando antiguos métodos como el de fusilamiento.

Existen muchos más temas, en los que la lejanía es cada vez más clara como consecuencia de las nuevas decisiones del presidente Trump, especialmente en materia económica y comercial, habiendo impuesto aranceles del 25% a sus vecinos (México y Canadá) aunque luego se ha tenido que echar atrás, retrasando las medidas. Así como las amenazas a la Unión Europea sobre aranceles a las importaciones de acero y aluminio del 50%, e incluso del 200% para productos

como el vino y el alcohol, como se explicará después.

De tal manera que Europa y Estados Unidos van a tener cada vez menos objetivos en común, ya que sus planteamientos éticos son progresivamente más diferentes. Es muy difícil mantener una cooperación, y mucho menos una alianza defensiva, entre sociedades que cada vez son más distintas y distantes. Por ello, el sistema de seguridad colectiva que tenemos previsto entre ambos continentes será posiblemente muy difícil de mantener. Habrá que ver cómo se resuelve esto en el futuro próximo.

3. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD INTERNACIONAL EN LA ERA TRUMP, IMPULSADA POR ÉL MISMO

Las incertidumbres internacionales, son, posiblemente, más fuertes que hasta ahora. En primer lugar, el fortalecimiento de Trump y su vínculo con los magnates tecnológicos, que han adquirido especial relevancia, al menos al inicio, se consolida. Asimismo, el posible enfrentamiento con China y la deriva internacional de Trump. Segundo, es importante la estabilización de la agresión rusa a Ucrania y su imprevisible solución.

En todo caso, hay que señalar el fracaso de la estrategia de Rusia, ya que pensaba que en dos meses iba a conseguir sus objetivos de derrocar al gobierno de Zelensky a través de la toma de la capital Kyiv y de nombrar un gobierno títere. Llegó a ocupar el 70% de su terri-

torio invadido, pero se ha tenido que ir retirando sucesivamente, hasta mantener algo menos del 20% del mismo. De momento, no se ve que vaya a cambiar drásticamente la situación.

No debemos olvidar, que durante seis meses, desde agosto de 2024, Kyiv consiguió invadir parte de la región rusa de Kursk, manteniendo sus posiciones, cuando el Presidente Putin daba por hecho que los iba a expulsar antes del final de octubre. Por otro lado, ha llamado la atención la capacidad de un grupo de mujeres ucranianas llamado “las arpías” que han causado en junio posiblemente uno de los mayores daños al Ejército ruso con la destrucción, al menos parcial, de 40 aviones clave de transporte nuclear en tres bases distintas, reduciendo en un 30% esas capacidades de Rusia.

En tercer lugar, la reavivación del conflicto de Oriente Medio, y especialmente el incremento de la agresividad de Israel, entre otros factores, y la masacre sobre Gaza (que ha causado más de 60.000 muertes) y en el sur del Líbano. Es importante recordar la caída del régimen sirio de Bachar El Assad en diciembre de 2024, que refleja la limitada capacidad de la defensa rusa e incluso de la incidencia iraní. Mientras tanto, en la Unión Europea, ha aumentado el número de Estados miembros que han reconocido la solución de los dos Estados y el reconocimiento formal de Palestina, en el caso de España, Irlanda y Eslovenia, estando en la actualidad, más de la mitad de Estados miembros con este reconocimiento, al sumarse Francia en septiembre de 2025.

El Consejo Europeo de diciembre de 2024, ha aceptado de forma clara, la solución de los dos Estados. El Consejo de Asuntos Exteriores en junio de 2025 ha planteado por primera vez la posibilidad de suspender el acuerdo comercial con Israel por violar el artículo 2 del respeto a los derechos humanos. Sin, embargo esta decisión todavía no se ha hecho efectiva. Al mismo tiempo, se ha producido un incremento de la ayuda humanitaria europea como consecuencia del recrudecimiento de la situación en Gaza y se está estudiando la expulsión del programa Horizon.

En el contexto internacional, hay que fijarse una nueva prioridad, que es la ampliación a 9 o 10 Estados miembros, que son los 6 de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Serbia y Macedonia del Norte), y 3 vecinos (Ucrania, Georgia y Moldavia) o 4 (Armenia) de la Asociación Oriental, donde se han dado pasos importantes en los últimos años, aunque habrá que dar los pasos definitivos en este nuevo periodo. Bien entendido, que el peso de esta nueva ampliación va a ser inferior a las anteriores, además, posiblemente, será por fases. Probablemente, únicamente dos Estados miembros ingresarán durante esta legislatura, Albania y Montenegro.

Es importante resaltar la diferencia del papel del Reino Unido en 2019 respecto a la actualidad. En 2019 era un país miembro que estaba dificultando el proceso de toma de decisión en la UE en muchos aspectos, tanto económicos, po-

líticos, sociales e internacionales, y, ahora, es un país no miembro, que tiende a acercarse a la Unión Europea. Hay un primer ministro socialista, Keir Starmer, que ha dado la vuelta, con paciencia y tenacidad, a las relaciones internacionales británicas, especialmente con Bruselas, donde en el mes de diciembre de 2024 solicitó el inicio de conversaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio.

También hay que señalar que, en otros aspectos, el acercamiento es progresivo, por ejemplo, en materia de seguridad y defensa, en el tema de Ucrania, o en la diferenciación que se está produciendo en la relación atlántica, lo que difiere de la primera legislatura de Trump, donde el gobierno británico entonces era más afín al estadounidense. Sobre todo, hay que resaltar el acuerdo definitivo entre el gobierno británico y la Comisión Europea en Londres del 16 de mayo de 2025, aunque el tema comercial está aún pendiente. Asimismo, habría que hacer referencia a la “coalición de voluntarios” que están liderando el Reino Unido y Francia con más de otros 20 Estados para desplegarse en Ucrania cuando se consiga un alto al fuego. A esto hay que añadir que Francia y Reino Unido están planteando el reconocimiento del Estado Palestino en las Naciones Unidas.

4. EL REFUERZO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO CICLO POLÍTICO

En el caso de la Presidenta de la Comisión, su mandato ha comenzado al ter-

minar el proceso de aprobación en el Parlamento Europeo de los miembros propuestos por ella misma para el Colegio de Comisarios. Los resultados de la votación llamaron mucho la atención en los medios de comunicación, y han sido los siguientes: 370 votos a favor (51% de la cámara), 282 en contra y 36 abstenciones, del total de 719 eurodiputados. Esto se ha debido a que, en la medida que ha habido que nombrar comisarios de extrema derecha, provenientes de Hungría (del grupo Patriotas por Europa) y de Italia (Conservadores y Reformistas), no les han votado los grupos de centro izquierda (algunos socialistas y liberales, y el grupo de la izquierda).

Pese a ello, lo que hay que señalar es que la actual Comisión Europea que comenzó su mandato el 1 de diciembre, ha tenido el respaldo del 51% de la cámara. Examinando los datos en frío, y comparándolos con los anteriores, puede parecer que es poco. Pero, sin embargo, si revisamos el apoyo parlamentario de los gobiernos de los Estados miembros, nos encontramos con que son muy pocos los que inician su mandato con el apoyo de más de la mitad de la cámara, es decir, la mayoría absoluta. Se le está pidiendo más, a la democracia europea, que muchas veces se señalan sus déficits de forma inadecuada, que a las democracias de los Estados miembros, que, por otro lado, llevan muchos más años de funcionamiento.

Es decir, tenemos una Presidenta del Parlamento con un amplio consenso, un Presidente del Consejo Europeo con pa-

recido apoyo y una Presidenta de la Comisión con algo menos que la legislatura anterior, pero muy por encima a lo que suele ser habitual en los Estados miembros. Sobre todo, que aporta el importante éxito de la legislatura anterior, donde hubo que enfrentarse a situaciones extremadamente difíciles. Además, ha habido una moción de censura de la extrema derecha en junio. Ahora se está preparando otra de los partidos proeuropeos.

A primeros de año, el nuevo Presidente del Consejo, Antonio Costa (socialista portugués) fijó el calendario del Consejo para el año 2025. La primera parte de este calendario ya se ha cumplido, incluso se ha celebrado ya un Consejo extraordinario sobre seguridad y defensa. Del análisis del calendario del Consejo señalado, podemos observar que la competitividad y, especialmente, la política de seguridad y defensa, y el papel de la UE en el mundo, temas presentes prácticamente en todas las reuniones programadas.

Hay que resaltar también que la Alta Representante Kallas inició sus trabajos con gran celeridad, comenzando su misión con una visita el día 1 de diciembre a Kyiv, acompañada de Von der Leyen y Costas, y donde ha tenido ya una reunión del Consejo del Atlántico Norte de la OTAN en La Haya en junio, y el 16 de diciembre, el primer Consejo Europeo de Asuntos Exteriores, y el segundo en junio, dando continuidad, con energía, a las labores de Josep Borrell, y manifestando, sin ambigüedades, el apoyo a Ucrania.

Por lo tanto, en definitiva, creo que es necesario resaltar que el nuevo ciclo político, que se ha iniciado completamente a partir del 1 de diciembre, con los nombramientos más importantes de la nueva legislatura, que es la X (2024-2029), en gran medida son una continuidad del éxito de la IX (2019-2024). Quizás por ello, muchos de los críticos que no han votado a la actual Comisión Europea, como los de extrema izquierda y los de extrema derecha, señalan que votan en contra, precisamente, porque da continuidad a la anterior. Sin embargo, el ciclo político comienza con fuerza y con las tres instituciones bien presididas y con un programa de trabajo que se ajusta a las necesidades de los nuevos tiempos, ante la segunda Presidencia de Trump en los Estados Unidos, poniendo de manifiesto que es la hora de Europa.

En definitiva, los líderes institucionales europeos llevan ocho meses funcionando a pleno rendimiento. Podemos decir, que, en gran medida, influidos y fortalecidos por la política errática que está manteniendo el Presidente Trump. La Presidenta de la Comisión inicia su segundo mandato con un programa para los próximos cinco años que, en parte, es continuidad de los éxitos mantenidos en la legislatura anterior, pero también trata de hacer frente, especialmente, a tres grandes desafíos: el desarrollo del Mercado Interior, donde recoge las orientaciones del informe Letta; las sugerencias del informe Draghi sobre competitividad; y, sobre todo, el desarrollo de una política de seguridad defensa más autónoma y

con capacidad de disuasión, que va a estar muy influida por las decisiones de Trump, en donde la UE buscará una alternativa.

5. LA POLÍTICA ARANCELARIA DE TRUMP, ANTAGÓNICA CON LA DE LA UNIÓN EUROPEA

Esta cuestión es una de las que más enfrenta con la concepción europea que viene manteniendo desde casi su origen del proyecto europeo, ya que este empezó, en gran medida, con un mercado común, que significaba la libre circulación de los cuatro factores de la producción, así como una liberalización exterior positiva frente a terceros con una tarifa exterior común. La Presidenta Von Der Leyen rubricó el 6 de diciembre de 2024 el acuerdo con Mercosur, que es el acuerdo de liberalización comercial, posiblemente, más relevante en el mundo. Es decir, la Unión Europea busca en comercio la política contraria a los Estados Unidos, promoviendo esquemas de libre comercio como este. Por lo tanto, se contraponen radicalmente con la política de Trump, que es la de subir los aranceles. De tal manera que aquí la confrontación es total. Sobre todo, Trump ha abandonado el libre comercio, defendiendo el proteccionismo.

Es importante recordar que en diciembre de 2024, cuando se rubrica, nadie pensaba que el acuerdo con Mercosur iba a aprobarse, debido a que había una minoría de bloqueo suficientemente amplia, formada por Francia, Polonia,

Italia, Austria y Países Bajos, que iban a paralizar la negociación. Sin embargo, gracias al efecto Trump, parece que las cosas han cambiado y, en la actualidad, en agosto de 2025, hay la impresión de que como consecuencia de una propuesta francesa para establecer un fondo europeo que compense las pérdidas que puedan tener el sector agroalimentarias, Francia parece que se va a abstener. Por lo tanto, se empieza a pensar que se puede llegar a ratificar el acuerdo en Presidencia Danesa del Consejo, desde el 1 de julio de 2025, ya que durante la Presidencia Polaca era imposible.

Hay que recordar que la presidenta Von der Leyen adoptó la posición de abrir acuerdos comerciales con medio mundo. Así, estuvo en Nueva Delhi (India) ya a finales de febrero, con un grupo de comisarios, con el objeto de establecer un acuerdo de libre comercio antes de final de año. Asimismo, en marzo estuvo en Sudáfrica con el mismo objetivo, en este caso acompañada por el presidente del Consejo Europeo. También se está negociando ampliar el libre comercio con Noruega, Suiza, el Reino Unido e incluso Japón, Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

A principios de abril, incluso estuvo en Samarkanda (Uzbekistán), en una reunión con los países de Asia Central, con el mismo objetivo. Posteriormente, ha establecido contactos intensos con países árabes como Arabia Saudí y también con los países de la Unión Africana. De tal forma que se están intensificado las relaciones comerciales con más de 70

Estados. Con algunos de ellos se llegarán a acuerdos comerciales importantes antes de fin de año. Va a tener especialmente importancia tanto el acuerdo con Mercosur como con la India, que van a ser de los más importantes en la sociedad internacional.

El 2 de abril, el llamado “Día de la Liberalización” de Trump amenazó con aranceles muy altos a la Unión Europea y a otros países, además del 25% para el acero y el aluminio y un 50% para automóviles. Sin embargo, ante el rechazo global a este conjunto de medidas, dio un plazo de tres meses para renegociar estas condiciones, hasta el 9 de julio. En ese sentido, la Comisión está intentando negociar unas condiciones comerciales mejores con los responsables de comercio estadounidense. Para ello, se ha trasladado a Washington a Maros Sefcovic en varias ocasiones. Ahora, un juez ha anulado las decisiones de los aranceles, con lo que se retrasa el acuerdo definitivo.

No obstante, hasta el momento no se ha conseguido, debido a que en la carta del 12 de julio, Trump ha amenazado con aranceles del 30% para todas las exportaciones de la Unión Europea, es decir, aun peores. Al mismo tiempo, la Comisión está preparando las contramedidas, aunque, a 9 de abril, no se han anunciado todavía, y todavía había posibilidad para una mejora de las condiciones antes del 1 de agosto. Finalmente, se llegó a un acuerdo el 27 de julio de 2025, que establece un 15% de aranceles para todos los productos europeos, similar al que tiene el resto de los países del mundo,

sin los aranceles más altos que tienen otros actores como Brasil o India, que son del 50%.

Por el momento, la política económica de la Administración Trump – resumida en declaraciones polémicas y decisiones ejecutivas aún mayores– ya empieza a hacer que se resienta el gigante norteamericano. Una política que parece guiarse más por los impulsos del presidente que por análisis económicos racionales, y que lejos de hacer América grande otra vez está reduciendo sus expectativas de crecimiento. Si las previsiones de recesión se consolidan, los mercados europeos tendrán difícil evitar el contagio, aunque de momento las decisiones en Bruselas están siendo mucho más cautelosas y, a pesar del duro contexto de la guerra de Ucrania, el sector privado está respondiendo mucho mejor.

En definitiva, la política de precios de Donald Trump parece conducir a una guerra comercial sin precedentes. Su vía de crecimiento, reimpulsando la producción nacional mediante aranceles indiscriminados y aderezados con deportaciones masivas de trabajadores, solo puede dar resultados, en su caso, en el largo plazo, y en el corto supone una llamada al encarecimiento de los productos estadounidenses. No en vano, el dólar ya se ha depreciado más del 15% respecto al euro desde la toma de posesión en enero. Desde que toma posesión en enero, el dólar ha pasado de valer casi igual que el euro, a valer 1 euro 1,17 dólares (a 21 de julio), lo cuál tiene ventaja para el comercio norteamericano pero

complica de forma importante el pago de su deuda.

Por último, esta decisión tendrá una gran trascendencia, tanto económica como política y posiblemente puede ser una oportunidad más para que la Unión Europea adquiera un nuevo liderazgo, precisamente porque en materia comercial tiene una política completamente contrapuesta, ya que su fundamentación está en la reducción de aranceles y en la búsqueda de acuerdos de libre comercio con otros Estados. Por eso, como consecuencia de esta decisión, es posible que las nuevas medidas abran un nuevo tiempo, en donde triunfen el grupo de Estados que busca una liberalización comercial frente a los Estados Unidos, que patrocina el proteccionismo y donde la Unión Europea será el líder.

Las consecuencias económicas y políticas pueden implicar que no solo este proteccionismo radical lleve a un declive económico fuerte de los Estados Unidos, sino también a un orden económico y político mundial diferente. Se está planteando ya la posibilidad de que Estados Unidos se salga de la OMC planteado por Japón, o incluso que abandone la OCDE, incluso se ha llegado a plantear que en el G7 le soliciten el abandono a los Estados Unidos para crear el G6, a pesar que Estados Unidos quería volver al G8 con la incorporación de Rusia. Es también muy importante que haya disuelto USAID, la agencia estadounidense de cooperación y desarrollo, que va a tener una gran repercusión futura en Estados en desarrollo y en muchos aspectos de la

política mundial. La Unión Europea, se encuentra en la oportunidad y quizás la obligación de plantear una alternativa al comercio mundial.

6. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y LA NECESIDAD DEL REFUERZO DE LA EUROPA DE LA DEFENSA

La agresión rusa a Ucrania del 24 de febrero de 2022 va a acelerar la organización y desarrollo de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que origina un efecto inverso, a lo intergubernamental, es decir, de lo intergubernamental se está pasando a casi lo comunitario. Hasta ahora, ha sido un lugar común decir que la PESC y la PCSD eran claramente intergubernamentales y, por ello, que tenían un cierto anhelo confederal. Sin embargo, en los tres últimos años, y como consecuencia especialmente de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania, desde 2022 se está produciendo un efecto diferente. Más aún como consecuencia de las decisiones adoptadas por la nueva política exterior de Trump.

Por eso, nos atrevemos a decir que hay una cierta comunitarización en algunos elementos de la política exterior. Es decir, respecto a decisiones que hasta ahora era imprescindible tomar por unanimidad, se está consiguiendo a través de diferentes herramientas que se voten sin unanimidad. Este es el caso de la interpretación de Hungría mediante

la abstención constructiva, que significa que se abstiene y no se vincula con la decisión. Esto se ha producido en relación con gran parte de los 18 paquetes de sanciones contra Rusia, especialmente el último del 18 de julio. Ya está preparado el decimonoveno paquete para mediados de septiembre, después de la agresión a la sede de la Delegación de la Unión Europea en Kyiv.

Es también ilustrativa de esta novedad la aplicación del artículo 179 del TFUE, que trata del fomento de la industria. Con una interpretación amplia, la Comisión Europea ha propuesto la compra de munición por varios millones de euros, por adelantado, en 2023, 2024 y 2025, e incluso diría de decisiones que hasta ahora parecían inviables ya que solo se podían aprobar a través de la unanimidad. En aplicación de este artículo, únicamente se puede comprar munición y armamento a empresas europeas, lo cuál ha molestado enormemente a los Estados Unidos.

Es también importante resaltar las relevantes cuantías que se han desembolsado por parte de la UE a partir del 24 de febrero de 2022. La UE hizo una declaración solemne de apoyo total a Ucrania en contra de la agresión rusa y en defensa del derecho de legítima defensa ucraniana. En este sentido, se amplió de forma considerable toda la ayuda económica, política, diplomática e incluso de carácter militar, que se ha ido desarrollando en los meses posteriores, confirmando la primera propuesta de apoyo que parecía que iba a ser formal, pero se ha convertido en claramente real.

En el Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa de principios de 2025, se ha incrementado la ayuda militar, que es superior a la de los Estados Unidos, si sumamos también la ayuda directa a los Estados miembros. Concretamente, la compra de munición y armamentos a través de tres fondos: el Fondo de Desarrollo Militar; el Fondo de Facilidad para la Paz, que es un fondo que no está en el presupuesto comunitario pero que funciona de forma similar, y la Agencia Europea de Armamentos. Las cifras que se han barajado han sido altísimas, muy superiores a las que se hubieran podido pensar. En el último año, más de 40 mil millones en total dedicados a Ucrania y otros 20 mil que se les acaba de comprometer para los próximos años. Paulatina-mente, incluso se han incrementado.

Hay que resaltar también la misión de entrenamiento militar que ha decidido la UE a principios de 2023, que está permitiendo el entrenamiento de 80 mil soldados hasta la fecha en suelo europeo, de los cuales un contingente importante se está desarrollando en España, especialmente en Toledo y en Zaragoza. También hay que recordar que además de la ayuda de la UE están siendo muy relevantes las aportaciones de los EEMM en materia militar que están coordinadas con la UE. Ha llamado poderosamente la atención el envío de Leopards, incluso 10 españoles, algunos alemanes de última generación y F16 también de distintos países europeos. Hay que señalar que los aviones y los tanques europeos están ya operativos desde primeros de abril.

Las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo extraordinario del 6 de marzo de 2025 reflejan que la Unión Europea ha necesitado tiempo para tomar medidas en torno a los temas fundamentales que tiene sobre la mesa como consecuencia de los incumplimientos del Presidente Trump de sus compromisos internacionales, a saber: el apoyo a Ucrania, después de la retirada de Estados Unidos el día 4 de marzo, y la necesidad de plantear un refuerzo de la Política Europea de Defensa para poder hacer frente a las posibles amenazas rusas y otras, de forma que tenga que aplicar el Artículo 42.7, ya que, posiblemente, los Estados Unidos, y por lo tanto, la OTAN, puedan no aplicar el compromiso del Artículo 5 del Tratado de Washington frente a un ataque exterior, ya que, en ese caso, tendrá la Unión Europea que defenderse sola. Es importante recordar que el Artículo 5 no obliga a los Estados Unidos a intervenir, sino que lo que obliga es a reunir al Consejo Atlántico y tomar las decisiones necesarias.

Las conclusiones en torno al rearme, que recogían las propuestas de la presidenta de la Comisión enviadas a los jefes de gobierno el día 4 de marzo, se aprueban por unanimidad a 27. La preparación de la citada reunión fue laboriosa. Hubo un primer Consejo Europeo informal en febrero, y otros varios también de carácter informal. Unos días antes del 6 de marzo hubo al menos tres reuniones del COREPER, con objeto de conseguir acercar posiciones, ya que Hungría, Italia, Eslovaquia y Chequia ponían bas-

tantes objeciones para su aprobación. Al final, tras más de doce horas de reunión y varias reuniones del COREPER reduciendo las diferencias, dado que Hungría siguió manteniendo su posición, se aprobaron las conclusiones relativas a Ucrania a 26.

A pesar de que en el Consejo Europeo del 21 de marzo se trató el tema con más profundidad, el Consejo Europeo subrayó que ninguna negociación puede llevarse a cabo sin Ucrania, ni Europa, cuya seguridad está interrelacionada, ni sin una garantía creíble de seguridad para Ucrania. En este sentido, se quiere conseguir la posición más fuerte para Ucrania, especialmente tras el reciente parón de la ayuda estadounidense. Para ello, se prevé destinar este año unos 30,6 mil millones de euros a Kyiv a través del Mecanismo para Ucrania y la iniciativa ERA del G7, la cual se sustenta en los activos rusos inmovilizados.

Respecto a la propuesta de la Presidenta de la Comisión Europea sobre el rearme, debo decir que su aprobación por parte del Consejo Europeo fue un gran paso, ya que significa que los Estados miembros lo están tomando en serio y aceptan, en términos generales, este plan de rearme que busca la autonomía en materia de defensa sin los Estados Unidos, lo que significa que hay una gran cohesión entre los mismos. Sin embargo, desde mi punto de vista, el plan contempla la posibilidad de movilizar hasta 800.000 millones de euros, cifra similar a la del Fondo de Nuevas Generaciones, pero se plantea que la mayor parte de esa

cuantía está a través de cuatro medidas que corresponden a los Estados nacionales. Solo hay un fondo de 150.000 millones que tiene una estructura parecida al Fondo de Nuevas Generaciones, lo que quiere decir que, sólo en ese caso, va a depender del presupuesto europeo, si bien no se sabe cómo se financiará.

A mi juicio, el problema es que las otras medidas, la del incremento del presupuesto de los Estados miembros, o las orientadas a incrementar el presupuesto nacional sin que contabilice para el pacto de estabilidad, o incluso la aportación de los créditos del Banco Europeo de Inversiones, son medidas intergubernamentales, que van a posibilitar el aumento del gasto en cada uno de los Estados miembros, pero no a través de un mecanismo europeo que permita una planificación conjunta, que evite las duplicidades entre las inversiones estatales o incluso la realización de otros gastos que no van dirigidos directamente a los objetivos de la defensa común europea, como, por ejemplo, la subida de los salarios de los soldados.

Al día siguiente, 7 de marzo, la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, y el presidente del Consejo, Antonio Costa, se reunieron con otros países aliados, como Reino Unido, Turquía, Noruega y otros, dando cuenta de las importantes decisiones adoptadas, con relación a Ucrania y sobre el rearme para conseguir una fuerza autónoma de disuasión y defensa. El resto de los, hasta ahora, países aliados en la OTAN respondieron con su apoyo.

La publicación del Libro Blanco sobre el Futuro de Defensa Europea marca un punto de inflexión en la estrategia de seguridad y defensa de la Unión Europea. En un contexto global caracterizado por crecientes amenazas y una creciente inestabilidad geopolítica, Europa enfrenta el reto de fortalecer sus capacidades de defensa y asumir una mayor responsabilidad en su seguridad colectiva. Este documento proporciona un marco integral para la iniciativa Rearm Europe, con el objetivo de reconstruir la defensa europea, apoyar a Ucrania, abordar las carencias críticas de capacidades y consolidar una industria de defensa fuerte y competitiva.

La reconstrucción de la defensa europea requiere una inversión masiva, una colaboración más estrecha entre los Estados miembros y un esfuerzo sostenido durante los próximos años. Por lo tanto, se debe gastar mejor, juntos y a nivel europeo. Sólo juntos los Estados miembros podrán marcar la diferencia, respecto a lo que había. No obstante, el Libro Blanco acentúa que la reconstrucción de esta comienza en Ucrania, por lo que, a pesar de que los Estados miembros hayan proporcionado alrededor de 50.000 millones de euros en apoyo militar a Kyiv, la prioridad más apremiante es aumentar y mantener el apoyo para que Ucrania pueda defenderse de la continua agresión rusa.

Asimismo, siguiendo con el objetivo de conseguir una defensa europea robusta, el Libro Blanco establece siete áreas de capacidad de defensa esenciales

para construirla, con objeto de resolver los déficits que actualmente tiene. Las áreas de capacidad de defensa son: Defensa aérea y antimisiles; Sistemas de artillería; Municiones y misiles; Drones y sistemas anti-drones; Inteligencia Artificial, Guerra Cuántica, Cibernética y Electrónica; Facilitadores estratégicos; Capacidades de combate y Protección de infraestructuras críticas.

El Libro Blanco, elaborado por el Comisario de Defensa, Andrius Kubilius, se separa algo de la carta de la presidenta de la Comisión del 4 de marzo, que plantea la necesidad de un rearme, y que el 70% de ese rearme sea a través de distintos mecanismos pero vinculados a la lógica intergubernamental. Sin embargo, el Libro Blanco establece que la financiación debe ser básicamente conjunta para, además, poder establecer estrategias comunes y no separadas por los Estados, y dirigidas desde la Comisión. Al mismo tiempo, establece la necesidad de que no haya compras de material militar en el exterior, fuera de los países miembros.

7. FRENTE AL AISLAMIENTO DE TRUMP, EUROPA SE FORTALECE CON NUEVOS SOCIOS Y ALIADOS

En contra de lo que se suele decir, ante la política de Trump, o debido a esta, se está consiguiendo, por un lado, una cohesión entre los miembros de la Unión Europea, y, por otro, un acercamiento con otros socios, como el Reino Unido, algo espectacular en muy pocos meses,

debido sobre todo a las cuestiones tanto estratégicas como comerciales, o con los países de la ampliación, que si bien tuvieron un fuerte impulso a partir de la agresión rusa a Ucrania, en los últimos meses también se está reforzando la necesidad de unas negociaciones que permitan la ampliación lo antes posible, aunque en algunos casos, como en el de Serbia, esto se está complicando.

Por otro lado, se está reforzando la Comunidad Política Europea, también en gran medida por la respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos debido a Trump. Países como Noruega y Suiza, además de los diez países de la ampliación, están cada día más cerca, ya que se trata de hacer un frente común amplio en torno a los nuevos desafíos o al incumplimiento por Trump de sus compromisos internacionales. Especialmente, en la VI Cumbre en Tirana en mayo de 2025, que fue un avance para su consolidación, y se está preparando ya la VII en Dinamarca para el 1 de octubre. De tal manera, que durante el año se producen dos reuniones, una en un país no miembro de la UE y el otro en el Estado que ejerce la Presidencia rotatoria del Consejo.

Existen otro conjunto de Estados que también están cada día más cerca de la UE. Nos referimos especialmente a Canadá, que si no es por la geografía, podría ser Estado miembro de la Unión Europea. Hay otros más como Japón o Corea del Sur, incluso Australia y Nueva Zelanda, que están cada día más cerca de los países europeos, ahora impulsados por la ayuda a Ucrania, dado que incluso

pertenecen a la “coalición de voluntarios” liderada por Francia y Reino Unido.

Indudablemente, una de las consecuencias positivas de las decisiones del presidente Trump en estos seis primeros meses de mandato, es que ha propiciado el milagro del paso de una visión contrapuesta a una visión común en el seno de la Unión Europea. Está permitiendo este cambio cualitativo del Reino Unido con la Unión Europea, y además con una ruptura casi completa de las privilegiadas relaciones transatlánticas que habían tenido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta ahora con Estados Unidos. No hay que olvidar que De Gaulle llamaba al Reino Unido el portaa-viones norteamericano, y por eso no se fiaba de ellos y vetó inicialmente su entrada en la Comunidad Económica Europea. Podemos decir que en cinco años, desde el 2020 y, al final, gracias a Trump, la situación de alejamiento se ha transformado en un acercamiento progresivo.

Por otro lado, en cuanto a la ampliación de la Unión Europea, a lo largo del verano de 2023, se va a plantear, desde distintas instituciones, en primer lugar, por el presidente del Consejo Europeo Charles Michel, y otros, la necesidad de que el proceso de ampliación tenga que materializarse antes del final de la década. En estos dos últimos años se ha avanzado mucho en la toma en consideración de la posibilidad de una ampliación, que se suele considerar la quinta, y se han dado pasos en esa dirección, llegando al Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre de 2023, bajo Presidencia española, en

el que ya se aceptaron ocho candidatos oficiales, cinco de los Balcanes Occidentales (pendiente el sexto, que es Kosovo) y tres de los vecinos orientales (Ucrania, Moldavia y Georgia). Esta aproximación continúa en 2024 y 2025.

La nueva situación de la Unión Europea, desde la agresión de Rusia, en la que se ha producido una cohesión entre los Estados miembros, así como las negociaciones para la ampliación se están acelerando, y mucho más con la nueva Presidencia de Trump. En ese sentido, para antes del final de esta legislatura se espera que puedan ingresar dos nuevos Estados, Montenegro y Albania. Incluso más recientemente, en declaraciones de la presidenta de la Comisión el 24 de febrero de 2025, en el tercer aniversario del inicio de la agresión rusa a Ucrania, de que Kyiv podría incorporarse antes que finalice la década. En cualquier caso, la Presidencia de Trump acelera este proceso.

Por último, cabe mencionar el fortalecimiento de la relación Unión Europea-América Latina gracias a Trump. Desde el momento que el Presidente Trump rompe con América Latina y con Europa, o al menos enfría considerablemente sus relaciones, al mismo tiempo, ambas regiones tienen la necesidad de profundizar en las respectivas relaciones. En América Latina se está planteando dar el paso de la asociación estratégica a la alianza estratégica, como consecuencia del empeoramiento de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y entre Estados Unidos y Europa. En esta nueva situación es imprescindible

la profundización de las relaciones Europa - América Latina, sobre todo en el marco de la cumbre UE - CELAC que se celebrará en Santa Marta en noviembre de 2025. Día a día se está visualizando cada vez más que la UE sustituya a EE. UU., incluso en materia de emigración.

De tal forma, es necesario fortalecer la Asociación Estratégica de 1999 entre la UE y ALC, a la que hay que dar mucha más profundidad, a través del diálogo político periódico en los distintos niveles. Sin embargo, lo que se propone es dar un paso más, teniendo en cuenta que existe, ya no solo una visión común del mundo, sino que se están aplicando distintas posiciones y acciones comunes en torno a, especialmente, la gobernanza mundial y el multilateralismo. Se trata, por lo tanto, de dar un paso más hacia la Alianza Estratégica.

Por último, América Latina, que tenía hasta ahora una relación muy estrecha, especialmente económica y comercial, con Estados Unidos. En la famosa decisión del 2 de abril, aplica el 10% de aranceles a América Latina. Sin embargo, el 12 de julio, ha anunciado que aplica a Brasil el 50% por motivos políticos, en apoyo a Bolsonaro. En todo caso, al cerrarse esta puerta, América Latina se acerca de forma progresiva a un cambio cualitativo con la Unión Europea, donde se está planteando para la IV Cumbre UE-CELAC, la posibilidad de pasar de una Asociación Estratégica a una Alianza Estratégica y especialmente si se aprueba definitivamente el acuerdo UE-Mercosur.

8. ¿SERÁ POSIBLE QUE CAMBIE TRUMP SU POLÍTICA EXTERIOR Y ESPECIALMENTE HACIA EUROPA O QUE CONSIGA UN VASALLAJE?

A finales de agosto de 2025, se ve con preocupación que puede consolidarse la humillación económica del acuerdo alcanzado con Estados Unidos en julio. Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto global, e incluso la situación económica americana, que de momento va mal, esa hipótesis no está clara. En todo caso, está pendiente la resolución general en torno al acuerdo comercial definitivo. Hay que resaltar que durante julio y agosto el Presidente Trump ha aumentado su deriva autoritaria y populista y que está llevando al Estado al borde de una ruptura constitucional, ya que controla hoy los tres poderes del Estado, no solo detentando su poder ejecutivo de forma abusiva, sino también legislativa, ya que tiene mayoría en las dos cámaras, así como controla seis de los nueve jueces del Tribunal Supremo. Esto es una gran concentración de poder.

Teniendo en cuenta que el mandato de Trump es para cuatro años y, de momento, solo han pasado seis meses, creo que es apropiado preguntarse si esta primera etapa se va a mantener y si estas políticas son las que van a durar a lo largo de su presidencia. O si, teniendo en cuenta que es un periodo muy corto, es posible que cambie debido, tanto a la presión económica interna en el caso de que no tenga buenos resultados, o los posibles malos resultados de las elecciones

de mitad de legislatura de noviembre de 2026.

Es difícil dar una respuesta, teniendo en cuenta que hasta ahora los resultados son malos y las relaciones con el resto del mundo se están complicando, y que sus éxitos son muy escasos, pese a que él diga lo contrario sin argumentar en la celebración de sus seis meses en el gobierno. Sin embargo, desde mi punto de vista, dada las características del personaje y de los compromisos adquiridos en todo Estados Unidos, y los precedentes de la presidencia anterior, resulta también difícil que haga un cambio de rumbo completo y que vuelva a la política tradicional de los Estados Unidos.

Desde el punto de vista europeo, me resulta impensable que cambie su posición respecto a Europa y la Unión Europea, por muy mal que le vayan las cosas a nivel económico, ya que es uno de los ejes centrales de su pensamiento. Esa ratificación que hace de forma constante con sus medidas creo que no es imaginable que lo haga con la Unión Europea. Su auténtico adversario no es China, como formalmente se suele decir, creo que es la Unión Europea, y por ello sería prácticamente la única de las variables que creo que no puede cambiar.

Además, existe un elemento importante, que es que la credibilidad y la confianza de un Estado o de una persona, tarda años en fraguarse y en consolidarse. Sin embargo, la confianza se pierde mucho más fácilmente. En estos seis meses, la confianza de Europa y de gran parte de la sociedad internacional

con Estados Unidos se ha perdido y, por lo tanto, recuperarla no va a ser nada fácil, por lo menos con el liderazgo del mismo Presidente.

Quizás ha cambiado algo en relación con Europa durante los dos últimos meses, ya que en vez de ignorar a la Unión Europea y a los Estados Miembros, los quiere, al menos formalmente, incorporar en su posición de superpotencia. Ese creo que ha sido el sentido de la reunión a finales de agosto de los siete líderes sobre Ucrania en el Despacho Oval, después de su encuentro con Putin en Alaska. Se ha pasado de algo más de competir con Europa, para de alguna forma intentarles incorporar a su posición.

9. LA NECESIDAD DE UNA PROFUNDIZACIÓN FEDERAL Y LA UNIÓN POLÍTICA

El análisis de estos nueve meses desde que Trump gana las elecciones, nos lleva a considerar que, efectivamente, ahora como consecuencia del abandono de Estados Unidos a Ucrania el 4 de marzo, surge la necesidad que la Unión Europea sustituya a Estados Unidos en Ucrania, el debilitamiento de hecho de la Alianza Atlántica, hace que la UE se está preparando para reforzar la PCSD. Pero, incluso, hay quien plantea la puesta en marcha de un ejército europeo que habrá que preparar en los próximos cinco años. Por eso se avanza en el incremento notable de los presupuestos de defensa en la Unión y en los Estados miembros.

En este mismo sentido, se ha pronunciado Habermas, en un artículo que publica El País el 30 de marzo de 2025, cuando asegura: “Las razones políticas que he mencionado para justificar el fortalecimiento de una fuerza militar disuasoria común de la Unión Europea solo las puedo defender bajo la reserva de que se dé un paso adelante en la integración europea”. Esta es la idea que mantene-mos nosotros y que viene manteniendo el Movimiento Europeo Internacional cuando estamos solicitando una Convención Europea como ya se hizo en el Parlamento Europeo en el 2022 y 2023, para la reforma federal de los Tratados.

Sin embargo, ese momento aún no ha llegado, y los avances que se han dado de facto como respuesta a las crisis mencionadas anteriormente siguen fuera del marco jurídico de los Tratados. A mi juicio, las razones que exigen hoy una revisión de los Tratados son, al menos, seis: lograr una mayor eficacia en la toma de decisiones; mejorar la democracia; reforzar el papel de la UE como potencia mundial; hacer frente a la necesidad de reforzar la defensa europea, e incluso de formar un ejército europeo, como se ha explicado anteriormente; preparar las nuevas ampliaciones; y ampliar otras competencias, como puede ser la política sanitaria o la educación, entre otras.

Para lograr una mayor eficacia y actuar con la rapidez que exige el mundo de hoy, es necesario acabar con la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo, que todavía afecta a numerosos ámbitos políticos. La unanimidad

permite a cada Estado miembro vetar las decisiones, por lo que obliga a largas negociaciones, lo que dificulta la capacidad de acción de la UE. Además, el veto puede utilizarse como un «caballo de Troya» de un tercer Estado en el Consejo, al poder persuadir a un Estado miembro para que vete una decisión, haciéndolo incompatible con el principio de autonomía estratégica.

Por otro lado, resulta fundamental asegurar en los Tratados un mayor equilibrio democrático entre los Estados (las decisiones de naturaleza intergubernamental) y las instituciones comunes que emanan del pueblo (la Comisión y, especialmente, el Parlamento Europeo). Por ejemplo, toda acción política debería someterse al control del Parlamento Europeo. De igual manera, es necesario reforzar la capacidad de la UE para ejercer como actor internacional. La respuesta a la pandemia de la Covid-19 y a la agresión rusa a Ucrania, han logrado avances para la consolidación de la Unión como una potencia mundial que han de reflejarse en los Tratados, dotándolos de marco jurídico y reforzando, por ejemplo, el ámbito de la seguridad y defensa, pero la situación actual es todavía más complicada, y la necesidad de profundización federal es todavía más necesaria que nunca.

La reforma de los Tratados en clave federal, es decir, para profundizar la integración europea es más urgente que nunca, hoy con motivo de la necesidad de una defensa propia y autónoma y, sobre todo en un momento de ruptura con

los Estados Unidos y que hay que hacer frente a la crisis de Ucrania. Al mismo tiempo, también por el nuevo impulso que se le ha dado a la política de ampliación, por un lado, acelerando las negociaciones con los Balcanes Occidentales y, por otro, concediendo el estatus de candidato a países del vecindario oriental como Ucrania, Moldavia o Georgia (y en su caso, Armenia). Cuantos más Estados miembros haya, más insostenible será la toma de decisiones por unanimidad, por ejemplo, por lo que ha de realizarse la reforma cuanto antes.

En mi opinión, la forma de revisión de los Tratados será a través del método de la Convención Europea, que me parece más adecuado por su carácter democrático y participativo. No resulta descabellado ya que, como he mencionado antes, el Parlamento Europeo ya ha solicitado hasta en dos ocasiones la convocatoria de la Tercera Convención Europea para la reforma de los Tratados. Quizá se podrá plantear alguna fórmula nueva porque la UE busca siempre soluciones ante una necesidad concreta, y especialmente en un momento tan complejo y tan necesitado de reforzar el proyecto político europeo.

Un posible mecanismo sería repetir el método del Congreso de La Haya de hace 77 años. Hemos visto que la CoFoE no ha funcionado y podría ser importante establecer una reunión de actores relevantes como se hizo en La Haya en 1948 y creo que se está preparando en algún otro esquema multilateral. En todo caso, hay que aprovechar el clima que está pro-

vocando Trump para posibilitar la reforma, ya que es urgente ahora para poder tener una fuerza armada común en que se pueda aplicar eficazmente el Artículo 42.7 con una capacidad de organización y de disuasión defensiva importante.

En ese caso, habrá que modificar el precepto para que la respuesta no sea solo de los Estados miembros de la Unión, sino también de la fuerza operativa común de la que disponga la Unión. También como hemos visto, habrá que tener un gobierno europeo, es decir, reforzar el sistema político en clave más federal y una política exterior reforzada para hacer frente a las amenazas y dando lugar a una Política Exterior Común más efectiva, que haga posible que la Unión Europea, al reforzar su carácter de potencia normativa, pueda tener plena eficacia en sus decisiones. En esta misma dirección, la Alta Representante se tendrá que convertir en una auténtica ministra de Asuntos Exteriores, con más capacidades de las que ya tiene, que son bastantes, pero mejorando la toma de decisiones, desapareciendo la unanimidad.

10. CONCLUSIONES: TRUMP SE PUEDE CONVERTIR EN EL EFECTO FEDERADOR QUE NECESITA LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y LA UNIÓN POLÍTICA

Trump está siendo una oportunidad para el fortalecimiento de Europa. Está produciendo una cohesión en la Unión Europea y en Europa. Después de seis meses, entendemos que, de momento,

se está confirmando esta hipótesis de que está reforzando a la Unión Europea, especialmente en su dimensión internacional. Y, sobre todo, después de las decisiones de Trump del 2 de abril. Al mismo tiempo, la extrema derecha, a pesar de sus resultados notables, como en Alemania, no está teniendo la influencia que algunos pensaban a la hora de formar gobierno o de tener suficiente peso en las instituciones europeas.

La Unión Europea ha comenzado su mandato de la décima legislatura con paso firme, dando continuidad a la legislatura anterior y reforzando su comunitarización, haciendo frente a los Estados Unidos con cierta prudencia y calma, como puede verse en el apoyo a Ucrania, en el refuerzo de la política de defensa, en el desarrollo de la política comercial y estableciendo programas de la mejora de la competitividad, que está consiguiendo atraer a otros Estados europeos, como al Reino Unido, Noruega, Suiza e Islandia. Incluso a antiguos aliados y de otras partes del mundo, como Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Japón, ya que la agresividad de Trump frente a todos ellos, los acerca a los europeos.

El cambio de rumbo de Estados Unidos desde que Trump llega a la Casa Blanca, en todos los campos - económicos, comerciales, monetarios, de seguridad o culturales - se enfrenta a la Unión Europea y a Europa. Con ello, puede reforzar la autonomía estratégica de la Unión, y posibilitar su reforma en profundidad hacia la federación europea. Al mismo tiempo, los verdaderos éxitos de

Trump creo que son que son los resultados de las elecciones en Canadá, donde han ganado sus adversarios gracias a él.

Sobre todo, otro éxito es la puesta en marcha de Mercosur, que parecía imposible antes de su elección, y sin embargo hoy, gracias a él, se da por hecho que se conseguirá la mayoría cualificada antes de fin de año. También se ha logrado el acercamiento del Reino Unido a la Unión Europea, la aceleración de la ampliación de la Unión, la consolidación de la Comunidad Política Europea, a través de la Séptima Cumbre en Copenhague. Sobre todo, la aceptación de la necesidad de una defensa propia por parte de Europa, con capacidad de disuasión y sin los Estados Unidos, donde en la negociación del Marco Financiero Plurianual se prevé un aumento de cinco veces del presupuesto en este ámbito.

En cualquier caso, a pesar de los reveses que se han podido producir en julio y agosto de la política europea frente a Trump, no cabe duda que la posición común de la Unión Europea, que coincide plenamente con la española, es la de reforzar la autonomía estratégica frente a Estados Unidos y Rusia, y desde luego en relación a China. Para ello debe reforzarse su modelo interno de soberanía compartida, avanzando en el modelo federal de facto que ya se aplicó en la novena legislatura, como consecuencia de la lucha contra la pandemia, con el Fondo de Nuevas Generaciones. Con ello, avanzaremos hacia la federación de iure, que es el tema que tenemos pendiente para el resto de esta décima legislatura.

11. RECOMENDACIONES

- A. Reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea frente a Estados Unidos.
- B. Desarrollar la Política de Defensa propia, con capacidad de disuasión.
- C. Avanzar en el proyecto de unión política federal.
- D. Convocar la Tercera Convención Europea para este fin.
- E. Consolidar la alianza paneuropea de las cuatro fuerzas políticas proeuropeas en el Parlamento Europeo (PPE, PS&D, Renew y Verdes).
- F. Incrementar el apoyo pro Europa de la Alta Representante Kaja Kallas en su esfuerzo en conseguir consensos en el COREPER.

Bibliografía

Aldecoa Luzárraga, F., García Cancela, E. La profundización y ampliación de la Unión Europea ante la agresión a Ucrania, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2024.

Borrell Fontelles, J. Europe in the 'arc of fire'. EU foreign policy in 2024, Servicio Europeo de Acción Exterior, 2024.

García Andrade, P., Jiménez Pineda, E., El refuerzo de la acción exterior de la unión europea Entre autonomía y multilateralismo basado en normas, Tirant Lo Blanch, 2024.

Corrachano, C., Claves de política global, Arpa, 2024.

Aldecoa Luzárraga, F., "La ampliación de la Unión Europea en el debate permanente con la profundización", Grand Place, marzo de 2024.

García Cantalapiedra, D. J. (ed.), Spain, Europe, and Western Security Policy. The Europeanization of Spanish Security and Defense Policy and its Limitations, Springer, 2025.

Costa, O., Soler i Lecha, E, Vlas-kamp, M.C. (eds.), EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order, Palgrave Macmillan, 2025.

Letta, E. Europa. Última oportunidad, Espasa, 2025.

Hernández Martínez, D., Calvillo Cisneros, J. M. (coords.), España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial, Guillermo Escolar, 2025.

Naïr, S, Europa encadenada. El neoliberalismo contra la Unión, Galaxia Gutenberg, 2025.

Dezcallar, R., El Ascenso de China. Una mirada a la gran potencia, Deusto, 2025.

González, I., Salvar Europa, Ciudadela, 2025.

Europa. La última oportunidad, No. 97, Vanguardia Dossier, octubre-diciembre 2025.

Morillas, P., En el patio de los mayores. Europa ante un mundo hostil, Debate, 2025.

Da Empoli, G. (dir.), El imperio de la sombra. Las fuerzas que modelan el futuro geopolítico del mundo en la era de la IA, ARPA, 2025.

2

La política exterior de la *Unión Europea* en un contexto mundial cambiante

por CARLOS CARNERO

1. LA DEFENSA DE LA IDENTIDAD EUROPEA COMO PRIORIDAD Y RETO

20 de junio de 2025: con más de 56.000 personas inocentes asesinadas en Gaza tras dos años de masacre, se filtra que el Informe elaborado por la Alta Representante de la UE para la Política Exterior considera que existen “indicios” de que Israel estaría violando los derechos humanos en Palestina.

22 de junio de 2025: la Presidenta de la Comisión Europea, aunque llama a la negociación diplomática, no condena el ataque militar de Estados Unidos contra Irán, llevado cabo en “una clara violación del derecho internacional”, como señala el editorial de El País.

23 de junio de 2025: el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, dividido, decide no suspender el Acuerdo de Asociación con Tel Aviv por su violación de los derechos humanos en Gaza -como habían propuesto España e Irlanda-, limitándose a solicitar conversaciones sobre la situación al Gobierno de Netanyahu porque, según la Alta Representante, Kaja Kallas, “no se pretende castigar a Israel, sino provocar mejoras concretas para la gente de la franja”.

Más allá del rechazo o, al menos, de la perplejidad que tales actitudes de las máximas responsables de las instituciones comunitarias puedan causar en la ciudadanía, la pregunta que plantean va al fondo de la cuestión: ¿dónde dejan la identidad europea?

No se trata únicamente de una re-flexión moral -que también-, sino de un

interrogante constitucional y político que tiene que ver directamente con la identidad europea.

Constitucional, porque sus Tratados definen a la UE como una fuerza de paz empeñada en la defensa incondicional del derecho internacional como única base para el orden global.

Política, porque el daño infligido al prestigio y la autoridad moral de la UE en el mundo por la diferente vara de medir aplicada a Ucrania y a Gaza es enorme, y veremos si no será permanente.

¿Cómo queda la identidad europea?, ¿cómo de compatible es con ella una política exterior que solamente ve lo que le interesa?, ¿de qué manera se asumirá que, por ejemplo, la justicia internacional termine sentenciando que el Gobierno de Netanyahu ha cometido un genocidio mientras la UE miraba para otro lado?

Con su identidad cuestionada, ¿qué papel jugará la UE en la resolución de los conflictos internacionales?, ¿qué confianza generará en interlocutores terceros?, ¿cómo la juzgará -en realidad, como lo hace ya- el Sur Global?

La preocupación para muchos europeos aumenta si a esa trayectoria se le suma el empeño por convertirse en una potencia clásica más a través de un rearme establecido como la prioridad entre las prioridades más que cuestionable, entre otras razones, por sus consecuencias para el estado del bienestar, corazón del modelo social europeo, y porque, tal y como se ha planteado, no conduce a la defensa común de la que habla el artículo 42 del Tratado de la UE.

Con ese “llamamiento a las armas”, surgen interrogantes adicionales a los formulados arriba: ¿qué entiende la UE por disuasión?, ¿formamos parte de una carrera de armamentos que más que asegurar la paz nos acerca al uso de la fuerza?, ¿queremos mejores ejércitos para librar conflictos o para prevenirlos?

De la UE respetada por su compromiso con el mantenimiento de la paz, la solución negociada de los conflictos, la defensa de los derechos humanos y el criterio propio, estamos pasando a otra con una política exterior de potencia clásica que reclama una autonomía estratégica que, sin embargo, es únicamente viable si mantiene una identidad reconocida y reconocible que, lamentablemente, cuestionan sus propias decisiones.

¿Por qué se ha llegado a este punto? ¿Cuál debe ser la respuesta europeísta que apuesta por una política exterior y de seguridad y una defensa comunes compatibles con la identidad de la Unión?

2. LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL NUEVO CICLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA UE: CONSECUENCIAS DE LA NUEVA CORRELACIÓN DE FUERZAS

La guerra desatada por la ilegal invasión rusa de Ucrania provocó una respuesta europea basada en tres elementos fundamentales: la condena diplomática, el apoyo político, económico y militar al país agredido, y las sanciones al agresor.

Pero también algo más relevante: el temor a que la Rusia de Putin pasara de

ser un vecino incómodo a una amenaza directa para la UE en forma de ataque militar, incluso de invasión de su territorio.

No cabe duda de que ese temor -políticamente planteable, pero difícilmente imaginable en términos militares, como decenas de expertos independientes han argumentado- se vio azuzado por tres factores: uno, el carácter autoritario y agresivo del régimen de Putin; dos, la especial percepción de los Estados miembros nórdicos y orientales, basada en su experiencia histórica, su visión estratégica y su posición geográfica; tres, la presión de los Estados Unidos.

Si el primer factor es incuestionable y el segundo absolutamente comprensible, aunque no necesaria y automáticamente asumible por el conjunto, el tercero tenía alternativa.

Con Biden, la política exterior norteamericana se decantó por una suerte de nueva confrontación de bloques, en este caso geopolítica (un término nada inocente que nos traslada de manera sutil, aún sin desearlo, a aceptar una cierta de guerra de civilizaciones enmarcada en un determinismo geográfico) de Occidente frente a China y Rusia.

Tal concepción fue transmitida a la OTAN, que agudizó su perfil frente a Moscú -razonable- e incluyó al tiempo a Pekín entre sus principales adversarios, ampliando su campo de visión al Indo-Pacífico (asumiendo la curiosa definición norteamericana, un verdadero cajón de sastre pro domo sua).

Lo mismo ocurrió con la UE, cuya dirección política, empezando por la

Presidenta de la Comisión, asumió tal enfoque estadounidense hasta hacerlo plenamente suyo: tomemos el ejemplo de China, sin mayor conflicto estratégico con Bruselas, que, no obstante, terminó siendo definida como “un socio, competidor global y rival sistémico”, en un trilema bastante imposible de compatibilizar simultáneamente.

El inicio de la matanza en Gaza, tras los brutales atentados terroristas de Hamás de octubre de 2023, tampoco supuso un discurso europeo diferenciado respecto al de Washington, monocorde en su defensa de las decisiones de Tel Aviv en cualquier circunstancia, y más aún en el marco de la nueva confrontación bipolar.

Al contrario, la apelación al derecho a la defensa de Israel -tan incuestionable como el de cualquier país agredido, por supuesto- nunca vino acompañada oficialmente de la condena clara o suficiente de sus atrocidades en Palestina, excepción hecha de la expresada por la voz del entonces Alto Representante, Josep Borrell, cuyo tono fue subiendo a medida que Netanyahu traspasaba una barrera tras otra del derecho internacional y del derecho internacional humanitario hasta llegar a la categoría de genocidio.

Así se cerró el ciclo institucional 1999-2004 de la UE.

Las elecciones que dieron inicio al nuevo político e institucional 2024-2029 supusieron una vuelta de tuerca en la Comisión Europea y el Consejo a favor de los partidarios de una política exterior dura, pues a Von der Leyen se sumó el nombramiento como Alta Represen-

tantes de Kaja Kallas, con un perfil claramente diferenciado de Borrell, enfocada casi monotemáticamente a Rusia y desconocedora de la realidad global.

Teniendo en cuenta el papel de los Estados miembro de la UE en la formulación e implementación de la política exterior y de seguridad, no es de extrañar que se haya mantenido la ausencia de iniciativas para conseguir parar la guerra de Ucrania de forma negociada -imaginando al tiempo un nuevo marco de seguridad paneuropea- o mantener el doble rasero en comparación con Gaza.

En ese sentido, Alemania ha jugado y juega un papel determinante, siendo cancilleres Scholz o Merz, en Ucrania o en el Próximo Oriente.

Evidentemente, no podemos olvidar que en los temas fundamentales la UE adopta sus posiciones en política exterior por unanimidad, que se convirtió en un muro para Borrell y países como España (el Estado más decidido a la hora de reclamar una posición de condena y exigencia respecto a Netanyahu, hasta el punto de reconocer el Estado Palestino, apoyar la demanda por genocidio presentada por Sudáfrica, patrocinar con éxito resoluciones conjuntas con aquel estado en la Asamblea General de la ONU y proponer la suspensión del Acuerdo de Asociación UE-Israel).

Pero los árboles no deben impedirnos ver el bosque: la unanimidad no sería un obstáculo si no hubiera numerosos Estados miembro que no quieren oír ni hablar del derecho internacional cuando

de Gaza se trata, como han manifestado nítidamente en el Consejo de la UE.

Lo que nos conduce a constatar un disenso básico que únicamente puede solventar un debate político y cultural de fondo sobre el papel de la UE en el orden internacional

Por su lado, en el campo de la política de defensa, la propuesta de la Comisión Europea para rearmar la UE -más allá de su alambicado nombre oficial-, con el decidido de apoyo de Alemania, Francia o Polonia, marca un camino de aumento sustancial del gasto militar que, además de cuestionable legítimamente por los movimientos pacifistas al considerarlo contrario a la identidad europea, implicaría graves desequilibrios presupuestarios y un aumento de la ya de por sí relevante brecha de gasto social (como ha señalado la Confederación Europea de Sindicatos).

Todo ello suponiendo sobre todo una suma de recursos nacionales a los 350.000 millones de euros destinados a gasto militar actualmente por los Estados miembro, sin plantear una integración de recursos y capacidades en el marco de la defensa común europea prevista en el Tratado, que no solo permitiría reducir lo que se gasta, sino hacerlo más eficiente al servicio de un planteamiento disuasivo.

3. LA IRRUPCIÓN DE LA PRESIDENCIA TRUMP Y LA RESPUESTA EUROPEA

Siempre en el marco de lo analizado, el gran elemento disruptivo en la acción exterior de la UE ha sido en 2025 la irrupción del Presidente Trump. Su llegada al poder ha significado para la UE un enorme reto en diversas direcciones.

Si bien la doctrina Biden perseguía el mismo objetivo que la nueva Administración, es decir, recuperar o incluso aumentar la hegemonía global norteamericana, es obvio que Trump pretende hacerlo de otra manera:

- con la permanente falta de respeto por el derecho internacional: lo que con Biden no fue generalizado, ahora va camino de ser la norma; arruinando, por ejemplo, los esfuerzos diplomáticos europeos con Irán con su agresión armada a ese país en junio de 2025;
- con una nueva catalogación de sus adversarios, de los que excluye a la Rusia de Putin y sitúa a China como el principal, aunque dispuesto a establecer con Pekín un modus operandi mutuamente beneficioso si llega el caso;
- imponiendo su voluntad en la OTAN -amenazando con debilitarla o incluso abandonarla si no lo consigue-, como se ha constatado en la Cumbre de La Haya;

- imponiendo sus objetivos comerciales y de déficit a través de medidas económicas (aranceles), basadas en teorías de consecuencias incalculables para las economías global y norteamericana;
- considerando a la UE como un rival incómodo en Occidente a no ser que se someta a sus decisiones.

Para una UE tan apegada a la política exterior de Biden, las primeras dificultades se han registrado en dos ámbitos: Ucrania, donde por momentos se ha sentido sola en su apoyo militar a Kiev e incapaz de sustituir a Washington en caso de abandono por parte norteamericana, y los aranceles, terreno en el que la Comisión Europea terminó firmando un acuerdo pragmático criticado por muchos y aceptado sin entusiasmo por los Estados miembro.

Sin embargo, en la actitud de Trump hacia la OTAN y en su exigencia de un 5% de gasto militar de los aliados (asumido en La Haya, excepto por España) la Comisión Europea y los Estados miembro más partidarios del rearme han encontrado un importante argumento.

Será difícil para la UE definir una pauta de respuesta establecida a Trump, teniendo en cuenta los enormes volantes que pueden esperarse de su presidencia.

Pero lo que sí sabemos es que tendrá que ser inteligente y paciente, en los procedimientos, y firme en su objetivo de fondo y en las negociaciones, apren-

diendo la enorme lección de que debe definir su propio papel independiente en el mundo sobre la base de su propia identidad, a riesgo de estas albur de lo que pase en Washington cada cuatro años...o cada cuatro días.

4. LA RELACIÓN DE LA UE CON CHINA: REABRIENDO PERSPECTIVAS

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha tenido una influencia positiva en las relaciones entre la UE y China en 2025.

Si bien es cierto que esas relaciones sufrieron diversas tensiones en el anterior ciclo institucional europeo, con una actitud confrontativa por parte de la Presidenta de la Comisión, traducida a veces en duras declaraciones, la UE ha visto en Pekín una importante vía de diversificación de relaciones, tanto políticas como económicas.

La propia Von der Leyen se refirió a China como un elemento necesario del multilateralismo en el que la UE debía situar su posición global para huir del bilateralismo con unos Estados Unidos gobernados por un declarado antieuropeo como Trump, para luego retornar a la dureza discursiva en la gélida cumbre bilateral celebrada en Pekín

Para ello, la UE tendrá que adoptar un enfoque constructivo en las relaciones con China que pase necesariamente por un permanente diálogo político (lo que no significa excluir del mismo el referido a los derechos humanos), aunque sin caer en su ideologización,

y por una fuerte relación económica de mutuo beneficio.

Por eso resulta poco útil la obsesión por competir en números (estar siempre midiendo quien invierte o comercia más, si Bruselas o Pekín, en tal o cual región del Planeta), como si la presencia China en un país supusiera una amenaza para la UE, en vez de centrarse en las propias capacidades de presencia activa.

Un paso contraproducente en ese sentido fueron los aranceles a los coches eléctricos chinos, en perjuicio de las exportaciones europeas de vehículos y de otros sectores, como el agroalimentario, y también de los esfuerzos de algunos Estados miembro (como los de España, que pueden calificarse de éxito) para atraer inversión de empresas de aquel país, precisamente en los sectores de la automoción -sean vehículos o baterías eléctricas- y de la energía.

Finalmente, recuperar esas perspectivas implica también que la UE sea especialmente sensible con el carácter nacional que China otorga al asunto de Taiwán, sobre la base del principio de una única China.

5. LA UE Y EL SUR GLOBAL: ALIADOS OBJETIVOS

El papel de la UE en el mundo dependerá en gran medida de su capacidad para establecer alianzas y cooperaciones con el Sur Global, por su relevancia política, económica, demográfica y geográfica.

Hablamos de un Sur Global en el que podemos incluir a muchos y diversos estados, algunos enormes y poderosos, otros medianos y pequeños, pero también influyentes, y finalmente aquellos que sufren con más dureza el intercambio desigual y la dependencia, con sus consecuencias de pobreza y subdesarrollo.

Como ocurrió con el Movimiento de los No Alineados, la gran mayoría de esos países rechazan verse encuadrados en una nueva guerra fría y critican con dureza la doble moral de la UE en Gaza cuando la comparan con su firmeza en Ucrania.

Quizás esa sea la razón (no única, otras serán del doble rasero propio) de que bastantes de ellos, por ejemplo, hayan dejado de apoyar las resoluciones internacionales de condena a la invasión rusa, más que por una simpatía por Putin.

La UE tiene muchas bazas que jugar en la relación con esos países, incluyendo su identidad propia, su apertura a establecer acuerdos comerciales en pie de igualdad, su compromiso con la transición verde y su extraordinaria trayectoria en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria (más aún si cabe tras la decisión de Trump de dismantelar la USAID).

Así que no se trata de exigirles que elijan bando, sino de construir con ellos un marco multilateral de cooperación política y económica mutuamente beneficiosa.

En esa dirección, en 2025 la Comisión Europea ha acordado con Mercosur un importantísimo Tratado que llevaba debatiéndose desde hacía años, que seguramente será ratificado en su parte co-

mercial sin dificultades por el Consejo y el Parlamento. Una vez en vigor, el acuerdo con Mercosur se sumará a los más de cincuenta tratados comerciales de la UE.

Han sido notables también los esfuerzos desplegados para negociar un acuerdo bilateral con la India, país que por su parte lanzó un claro mensaje a Trump con su activa participación en la Cumbre de Tianjin de la Organización de Cooperación de Shanghái, tras la imposición estadounidense de unos aranceles del 50 %.

Además de las relaciones bilaterales, la UE debe tomar nota de la realidad que agrupa hoy a varios países en el marco de los BRICS y los instrumentos que han puestos en marcha.

6. LA UE, UCRANIA Y PALESTINA: UNA HISTORIA DE DOBLE MORAL

Como señalábamos, Ucrania y Gaza (Palestina) han representado de forma transparente la doble moral de la UE y, por supuesto, de Estados Unidos.

Algo que, en el caso de Palestina, no ha beneficiado políticamente a países como Rusia o China, cuyas declaraciones han sido muy medidas y sin mayor implicación diplomática.

La UE, antes que nada, no ha sabido ser consecuente con su propia identidad, ni responder a su mayoría ciudadana, ni ser coherente con su propia trayectoria en la región.

Una trayectoria que incluye una extraordinaria visión, actividad y com-

promiso tanto en la región mediterránea (a través el Proceso de Barcelona, la Asociación Euromediterránea y la Unión por el Mediterráneo) como en el Próximo Oriente durante décadas, que comenzaron con la Declaración de Venecia, en la que reconocía oficialmente por primera vez los derechos del pueblo palestino.

Conviene señalar que si hubo un participante empeñado en el éxito (¿imposible?) de los esperanzadores Acuerdos de Oslo, en la puesta en pie de la Autoridad Nacional Palestina y en el apoyo económico y material al pueblo palestino, ese ha sido la UE.

Pero cada cierto tiempo ha comprobado cómo todo lo que construía (hospitales, escuelas, aeropuerto, edificios administrativos) era destruido por las bombas lanzadas por los gobiernos israelíes extremistas.

Hasta hoy, con la matanza en Gaza, que continúa sin freno.

Por eso ha sido todavía más negativo para la Unión no ser capaz de alzar la voz desde el primer momento y todavía en junio de 2025 haber fracasado en activar su verdadera palanca de presión: la comercial.

La suspensión del Acuerdo de Asociación con Tel Aviv en virtud de su artículo 2, la cancelación de cualquier ayuda militar a Israel mientras continuara su intervención en Gaza y la continua presión diplomática para conseguir el fin de la masacre, retomando el camino de la solución de dos estados viviendo en paz y seguridad en fronteras internacionalmente

reconocidas, deberían haber sido los pasos de la UE en el conflicto.

No lo han sido hasta la fecha. Aunque habrá que comprobar hasta dónde llega la propuesta de Von der Leyen durante el Debate sobre el estado de la UE celebrado en septiembre de 2025 de suspender parcialmente el Acuerdo de Asociación con Israel, que fue respaldada por el Parlamento Europeo.

Sin embargo, tras una oleada de movilizaciones ciudadanas en las principales capitales europeas contra el genocidio y en solidaridad con Palestina, al cierre de último minuto de este capítulo el día que se rubricaba en Egipto el “Plan de Paz” para Gaza impulsado por Trump, el Consejo de la UE no había adoptado aún su posición sobre la propuesta de suspender parcialmente el Acuerdo de Asociación con Israel. No cabe duda de que la existencia y puesta en marcha de ese Plan influirá sobre la decisión del Consejo.

7. ¿QUÉ ENCABEZA EL DISCURSO?: POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Una de las novedades introducidas por Von der Leyen en el Colegio de Comisarios que preside en este mandato 24-29 ha sido designar un Comisario de Defensa, por primera vez en la historia de la Comisión Europea.

Cabe preguntarse si era necesario crear tal responsabilidad, habida cuenta de que se tiene una Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

No se trata de una cuestión nominal, sino sintomática de qué encabeza el discurso, no del quién, que es lo menos relevante: la seguridad o la defensa.

Instrumento la segunda de la primera, el tiempo dirá si la ambición de convertirse en una potencia clásica con poderío militar termina primando sobre el papel jugado hasta la fecha por la UE: como poder normativo global empeñado en construir un sistema de seguridad en el que actuar en el marco estricto del derecho internacional a través de la diplomacia, la negociación, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz.

La UE necesita medios militares, armados, sin duda alguna, para poder disuadir y actuar en términos defensivos.

Hacen falta recursos relevantes para contar con esos medios, pero economizando los necesarios gracias a la integración de las capacidades de sus Estados miembro en la defensa común contemplada en el Tratado de la Unión. Gracias también a la colaboración con la OTAN, de la que son miembros la gran mayoría de los países comunitarios.

8. CONCLUSIÓN: POR UNA UE FUERZA DE PAZ, INDEPENDIENTE Y MULTILATERALISTA

La UE lleva mucho tiempo ejerciendo como un actor global, pero no como una potencia clásica que busca afirmar su influencia con medios militares.

Convertirse en lo que ni su historia

ni sus Tratados establecen -una potencia militar clásica- sería un error porque dañaría su identidad y le privaría de una capacidad de influencia y negociación diplomática que otros no tienen.

La UE debe actuar como un poder global relevante desplegando una autonomía estratégica abierta que garantice su independencia en la toma de decisiones y que se base esencialmente en sus valores, capacidad de propuesta política, peso económico y comercial, modelo social, influencia normativa, compromiso con el desarrollo sostenible y atracción cultural.

En ese marco, un instrumento fundamental de influencia global de la UE es el euro. Conseguir que amplíe su presencia como moneda de intercambio, inversión y reserva ha de ser un objetivo prioritario, para lo que sería preciso ofrecer la seguridad y previsibilidad política y jurídica de la UE y configurar una Unión de Ahorro e Inversiones que incluya la emisión de eurobonos, no solo para retener los capitales europeos, sino para atraer los foráneos.

La UE tiene aliados -como los Estados Unidos, más allá de Trump, los otros miembros no comunitarios de la OTAN, como Canadá, con quien se ha firmado en 2025 un acuerdo de seguridad y defensa, y la propia Alianza Atlántica- y socios con los que trabajar conjuntamente, incluso desde la discrepancia, como China y el Sur Global.

El multilateralismo cooperativo debe guiar la acción exterior de la UE, lejos de una nueva dinámica de bloques a la que no debe sumarse.

La incondicional defensa del derecho internacional y el rechazo a cualquier doble vara de medir han de ser características principales de la acción exterior de la Unión.

La prevención de conflictos, la gestión de crisis, el mantenimiento e imposición de la paz tienen que ser las principales tareas de la política exterior y de seguridad común de la UE.

Para desarrollar esas tareas y contar con una capacidad disuasiva propia que garantice la seguridad de sus Estados y su ciudadanía, la UE debe establecer una defensa común, dando el paso hacia adelante previsto en el Tratado de la Unión.

Tal defensa común no debe implicar una carrera de armamentos a la vieja usanza, sino una integración de los medios y capacidades militares de los Estados miembro para alcanzar su mayor efectividad y menor coste.

Más y mejor defensa europea no puede por definición ser igual a incremento del gasto, sino a reducirlo actuando estratégica y planificadamente de forma eficaz en común.

La UE debe defender la total eliminación y prohibición de las armas nucleares, que siguen una espada de Damocles sobre la humanidad.

Es preciso ampliar la toma de decisiones por mayoría cualificada o supercualificada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común de la UE, modificando los Tratados en esa dirección.

Lo que, en su conjunto, no implica otra cosa que seguir caminando hacia una Europa federal.

Bibliografía

Comisión Europea, web oficial:
<https://commission.europa.eu/>

Consejo Europeo, web oficial:
www.consilium.europa.eu

Martín y Pérez de Nanclares, José,
y Urrea, Mariola (2010): *Tratado
de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons
y Real Instituto Elcano

OTAN, web oficial: www.nato.int

Parlamento Europeo, web oficial:
www.europarl.europa.eu

Presidencia del Gobierno
de España, web oficial:
www.lamoncloa.gob.es

Servicio Europeo de Acción
Exterior, web oficial: [www.eeas.
europa.eu/_es](http://www.eeas.europa.eu/_es)

Naciones Unidas, web oficial:
www.un.org/es/

3

El rearme y la seguridad de Europa

por JOSÉ ENRIQUE DE AYALA

El segundo mandato de Donald Trump como presidente de Estados Unidos está teniendo, como era de prever, consecuencias – no precisamente positivas – sobre la seguridad de Europa, tanto por su posición ambigua – en sus inicios casi prorrusa – respecto a la guerra de Ucrania, como por su actitud reticente hacia la OTAN, que sigue siendo el único instrumento de seguridad y defensa de los países europeos, en un momento en que la agresividad de Rusia hace tambalearse la estabilidad relativa que ha vivido el continente – con la excepción de las guerras balcánicas – desde el final de la guerra fría.

Trump mostró ya durante su primer mandato sus recelos hacia la Alianza Atlántica e incluso llegó a condicionar su compromiso con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (TAN) o Tratado de Washington – que garantiza la defensa mutua – a que los países europeos aumentaran su gasto en defensa. Ahora, en su regreso, ha reforzado y aumentado cuantitativamente su exigencia. La consecuencia ha sido que la cumbre de la OTAN celebrada en La Haya el día 25 de junio se dedicó prácticamente en exclusiva a aprobar un aumento de los presupuestos de defensa de los aliados hasta el 5% de su Producto Interior Bruto (PIB) en 2035, repartido entre un 3,5% de gasto militar directo y un 1,5% de otros gastos complementarios, como infraestructuras, ciberseguridad, etc.

Este es un objetivo de aumento del gasto en defensa arbitrario fruto exclusivamente de una imposición de Trump,

que ha amenazado con abandonar Europa a su suerte si no se aprobaba. Se trata de un incremento absolutamente desmesurado, que no se corresponde con las necesidades defensivas de la OTAN ni es consecuencia de una evaluación de las amenazas, las vulnerabilidades y el coste que puede tener superarlas. De hecho, pocos días antes, el 5 de junio, se había aprobado por los ministros de defensa un Plan de Capacidades para los próximos cuatro años que no tiene relación alguna con el incremento de gasto aprobado en la cumbre. No tiene ningún sentido adoptar un mismo porcentaje para todos y durante todo el tiempo, porque las fuerzas armadas de cada aliado están en diferentes condiciones y tienen necesidades muy diversas. Cada aliado tiene dentro de ese Plan un objetivo de capacidades que cumplir y para hacerlo, adoptará los presupuestos que sean necesarios, que además pueden ser variables en el tiempo de acuerdo con las necesidades de adquisición o renovación de determinados equipos. Ese es el argumento empleado por España, el único país que ha rechazado vincular su gasto en defensa a un determinado porcentaje del PIB, aunque sí se ha comprometido a cumplir con el objetivo de fuerza acordado. La excepción española se plasmó en un cruce de cartas entre el Presidente del Gobierno español y el Secretario General de la OTAN, Mark Rutte, previo a la cumbre, en el que Rutte reconocía la soberanía española para fijar su propio camino. Este es un procedimiento aclaratorio habitual cuando hay discrepancias sobre el alcance de un acuerdo,

y la carta es vinculante, aunque España no haya objetado la declaración final de la cumbre.

El resto de los aliados europeos y Canadá han aceptado sin más la imposición de Trump. En el caso de los del este y norte de Europa porque temen que la agresividad ejercida por Rusia en Ucrania puede desbordar ese escenario y convertirse en una amenaza directa para ellos, dada su proximidad geográfica, agravada en algunos casos, como los Estados bálticos por la existencia de minorías rusas en su territorio. Aunque incrementar tanto sus presupuestos de defensa no vaya a cambiar sensiblemente la situación, lo que sí la cambiaría radicalmente sería el abandono por parte de EEUU, que consideran la única potencia capaz de detener a Rusia. Ante la amenaza de Trump de dejarlos solos, aceptan el 5%, de la misma forma que aceptarían el 6% o el 7% si Trump lo exigiera. Otros no están tan convencidos de que la amenaza rusa sobre Europa sea real, pero no quieren enfrentarse al inquilino de la Casa Blanca y asumen su exigencia, aunque no tengan ninguna intención de cumplirla, esperando que el tiempo, y un eventual cambio de administración en Washington ponga las cosas en su sitio. De hecho, la Alianza ha previsto una revisión de este objetivo en 2029.

El fantasma de la amenaza rusa solo se está empleando en Europa, muchos de cuyos dirigentes no tienen el valor de decir a sus electores que han aceptado un incremento exagerado del gasto militar porque así lo quiere el presidente de

EEUU, a pesar de las repercusiones económicas que puede tener en sus países. Trump no ha mencionado siquiera esa hipotética amenaza como fundamento de su imposición, entre otras cosas porque no cree en ella. Él está tratando con el presidente ruso Vladimir Putin, más allá de la paz en Ucrania, para alcanzar acuerdos políticos y comerciales, o explotación conjunta de recursos minerales, al objeto de evitar que Rusia se incline definitivamente hacia China, que es el único rival estratégico que tiene EEUU. Seguramente tampoco tiene ninguna intención real de abandonar Europa, cumplan o no sus aliados con sus exigencias, porque Europa es de un interés vital para su país, no solo en cuanto a su despliegue defensivo, sino porque es su segundo socio comercial, y sobre todo porque su apoyo es esencial para que pueda ganar la pugna comercial y tecnológica con China, que será cada vez más dura en los próximos años.

El único argumento que utiliza Trump es puramente económico: EEUU habría invertido mucho dinero en la defensa de Europa y ahora los europeos tendrían que compensarlo, se supone que comprando armas y equipos estadounidenses que es la única manera de recuperar su inversión en forma de beneficios. Por supuesto, obvia que el dinero que ha gastado su país en Europa no ha sido para defender a los europeos sino para defenderse a sí mismo en un teatro de operaciones alejado de su propio territorio, y por el interés de controlar la fidelidad de sus principales aliados.

Al referirse a este asunto, Trump nunca habla de que los países europeos tienen que invertir o gastar más en defensa, sino que tienen que pagar, es de suponer que a EEUU. A veces el lenguaje refleja las intenciones del que lo emplea. El presidente declaró ya antes de la cumbre que el incremento del presupuesto militar no iba a afectar a EEUU – cuyo gasto es ahora del 3,4% del PIB y es posible que descienda - porque ellos ya habían gastado mucho y ahora les tocaba gastar más a los europeos, aunque suscribió en La Haya la decisión en favor del incremento hasta el 5%, que él mismo había promovido.

1. EL REARME DE EUROPA

En todo caso, el rearme no va a empezar ahora. Según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), el gasto militar en todo el mundo fue, en 2024, de 2,7 billones (europeos) de dólares, con un incremento del 9% en relación con 2023. En ese mismo año, la ayuda oficial al desarrollo sumó en todo el mundo 212.000 millones de dólares, menos de una doceava parte del gasto militar, habiendo disminuido desde 2023 en más de un 5%. Las cien empresas mundiales más importantes del sector disminuyeron sus ventas entre 2009 y 2014 de 520.000 millones de dólares a 452.000. En 2014 se produjo en Ucrania la revolución de Maidan, la anexión de Crimea por Rusia y la proclamación de repúblicas independientes en

el Donbass. En un año, la facturación de estas empresas recuperó todo lo perdido en los cinco años anteriores con creces, aumentando hasta 532.000 millones y desde entonces no ha cesado de subir hasta alcanzar en 2023, el último año del que se tienen datos consolidados, 632.000 millones.

En marzo de este año, la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, planteó un plan de rearme de Europa que podía llegar a movilizar 800.000 millones de euros, 150.000 en préstamos respaldados por el presupuesto comunitario, y otros 650.000 que los estados miembros podrían invertir en cuatro años haciendo uso de una cláusula de exención de la disciplina fiscal para este gasto, que podría llegar, junto con los préstamos, a un incremento del 1,5% del PIB. Para este plan se esgrimió también la amenaza rusa, pero la realidad es que durante tres años de guerra en Ucrania no se había sentido esa necesidad, que solo pareció imperativa cuando Trump fue reelegido y planteó la exigencia de que los europeos aumentaran su gasto militar. El plan sigue adelante oficialmente, pero en la práctica ha sido superado por la decisión de alcanzar el 5% del PIB tomada por la Alianza Atlántica, a la que pertenecen 23 de los 27 estados miembros de la UE.

Los 30 miembros europeos de la OTAN, gastaron en 2024, según el SIPRI, 471.738 millones de dólares, un 2,05% de su PIB agregado. Subir al 5% implicaría un incremento del 244%, es decir 1,15 billones (europeos) de dólares anuales. Los

Estados miembros de la UE gastaron ese año 361.218 millones, también un 2,05% de su PIB agregado, sin contar con los cuatro pequeños estados que no son parte de la OTAN, y para ellos la subida sería de 881.371 millones anuales. Es decir, el rearme propuesto por von der Leyen, que fue considerado entonces por muchos como inviable incluso repartido en cuatro años, no llegaría ni siquiera para cubrir un año cuando se alcanzara el 5% que ha sido acordado en la cumbre de La Haya.

¿De dónde van a salir esas cantidades desmesuradas de dinero, que además al tratarse de un porcentaje del PIB se irían incrementando a medida que éste subiese? El Fondo Monetario Internacional ya ha advertido del excesivo endeudamiento de las economías europeas, que ya no podría soportar esa carga. Una subida importante de impuestos terminaría por estrangular el crecimiento de la mayoría de los Estados miembros, cuyo crecimiento es ya muy débil, hasta hacerlos entrar en recesión. La respuesta está quizá en las declaraciones del Secretario General de la OTAN, Mark Rutte, en diciembre de 2024, cuando afirmó que los ciudadanos de los Estados miembros de la OTAN deben "aceptar hacer sacrificios", como recortes en sus pensiones, sanidad y sistemas de seguridad social, para aumentar el gasto en Defensa. Pero las cantidades son de tal magnitud que lo que está en juego no son ciertos sacrificios sino el sistema completo del estado del bienestar que se ha construido duramente en Europa durante los

últimos 80 años. Con cuya eliminación nuestros países pasarían a asimilarse políticamente con el sistema estadounidense, basado – en términos generales – en el darwinismo social, en el que las funciones del Estado se relegan al ámbito de la seguridad, la política exterior y las grandes infraestructuras, dejando que las relaciones sociales y económicas se autorregulen

La segunda derivada es cómo y dónde se gastaría ese dinero. De las cien mayores empresas a las que nos hemos referido, según datos de 2023, 41 son estadounidenses y 59 del resto del mundo, siete de ellas del reino Unido y 18 de la UE – incluidas tres multinacionales -. Las cinco empresas que encabezan la lista son estadounidenses. La primera europea en aparecer es la británica BAE Systems, en sexto lugar. La primera de la UE es la franco-alemana-española Airbus, en el puesto 12, seguida de la italiana Leonardo (13), la francesa Thales (16) y la alemana Rheinmetall (26). La suma de la facturación de estas cuatro líderes en la UE ascendió, en el año citado, a 41.110 millones de dólares, sensiblemente por debajo de los 68.810 millones que facturó en solitario la primera de la lista, la estadounidense Lockheed Martin. Las 18 empresas de la UE facturaron en conjunto 81.200 millones. Si estamos hablando de incrementos de gasto militar cercanos a 900.000 millones anuales, aunque solo un 30% de esa cantidad se destinara a adquisiciones, las empresas comunitarias tendrían que multiplicar por 3,3 su facturación, para poder atender a la

demanda interna – sin contar las exportaciones – algo impensable al menos en dos o tres décadas.

La conclusión es que el grueso de las adquisiciones, más de las dos terceras partes, tendrá que ir inevitablemente a empresas estadounidenses o británicas, la mayor parte a las primeras, como está sucediendo en la actualidad. Esto es algo asumido por todos y por supuesto por el presidente Trump, que no oculta su intención de que el aumento del gasto militar europeo se deba dedicar a pagar lo que EEUU ha gastado en el pasado, a través de la compra de material estadounidense, que servirá para paliar su enorme déficit público, producido en gran parte por su desmesurado gasto militar que sirve para imponer su hegemonía en todo el mundo. De hecho, de los cinco escuetos párrafos de los que constaba la declaración de la cumbre de La Haya, uno de ellos se dedicaba al “compromiso compartido de expandir rápidamente la cooperación industrial en defensa transatlántica” y a trabajar “para eliminar las barreras comerciales en defensa entre los aliados”. La intención no puede estar más clara.

La UE lleva muchos años intentando propiciar el crecimiento y consolidación de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD) europea, sobre todo a través de la Agencia Europea de Defensa y la Cooperación Estructurada Permanente, y últimamente mediante inversiones directas en i+d a través del Fondo Europeo de Defensa, aunque con cantidades todavía modestas. El reforzamiento de

la BITD es un requisito indispensable de la autonomía europea en materia de defensa, pero está lastrado por las restricciones a la libertad comercial en este sector que los Estados miembros consideran de su exclusiva soberanía, cuya consecuencia es la multiplicación de plataformas y equipos con la consiguiente disminución de su rentabilidad. Si los Estados miembros de la UE pudieran dirigir sus adquisiciones en este ámbito a empresas europeas, si no la totalidad al menos en su mayoría, disfrutarían de dos ventajas: por una parte disminuirían su dependencia de EEUU, dueño de los repuestos y de las innovaciones tecnológicas de los equipos que vende, e incluso en ciertos casos de la autorización para su empleo, y por otra, el interés de Washington por el aumento de gasto militar de sus aliados europeos disminuiría drásticamente en la misma proporción en la que decayeran sus beneficios derivados de ese incremento.

2. LA AMENAZA DE RUSIA

La razón que se esgrime en Europa para justificar un desproporcionado incremento de los presupuestos de defensa es la amenaza que podría derivarse de las intenciones expansionistas y agresivas de la Federación Rusa. Esta es una evaluación errónea, tal vez intencionada en muchos casos, que sirve de excusa para un rearme que solo responde a la exigencia del presidente de EEUU de que los países europeos inviertan más en de-

fensa, y también es consecuencia de tres percepciones distorsionadas en relación con la guerra en Ucrania.

La primera es que Ucrania podría derrotar a Rusia, con el apoyo económico y militar de la Alianza Atlántica, la Unión Europea y otros países afines, algo que se ha venido repitiendo durante tres años por círculos políticos y mediáticos europeos, aunque ahora parece que ha desaparecido del relato oficial ante la evidencia de que las fuerzas armadas ucranianas por sí solas no son capaces de expulsar a los invasores rusos de su territorio, ni siquiera contando con el apoyo masivo que reciben del exterior. Esta tesis ha sido siempre exclusivamente política, ni un solo Estado Mayor militar en Europa ha podido considerar nunca que fuera posible. Todo se fiaba a que las sanciones, o la reacción de la población rusa ante ellas, terminara por debilitar al régimen y derrotar o disuadir a Rusia. Pero eso no ha sucedido y es difícil que suceda antes de que Ucrania agote su capacidad de resistencia, a pesar de que Rusia está sufriendo también las consecuencias de las sanciones y del esfuerzo de la guerra.

La segunda es que Europa se jugaba su seguridad, e incluso su libertad, en las estepas ucranianas. Es decir que la seguridad de Europa estaba vinculada a la de Ucrania, porque si Ucrania perdía toda Europa podía caer bajo el yugo ruso. Esto es pura propaganda destinada a crear y mantener en las sociedades occidentales un estado de opinión favorable a continuar con la ayuda a Ucrania. Ahora ya se habla de buscar una paz jus-

ta para Ucrania, que no afectaría directamente al resto de Europa. Incluso se ha congelado la candidatura de Ucrania a la OTAN porque esa negociación podría formar parte del proceso de paz, y sobre todo porque la OTAN hace lo que decide Washington, y en este caso Trump, que no tiene – por ahora – ningún interés en que eso suceda. El imperativo y lógico deseo de una paz justa en Ucrania no puede verse opacado por el hecho de que una paz no tan justa tendría probablemente para Europa efectos menos negativos que la situación actual.

La tercera, derivada inevitablemente de la anterior, es que Rusia no se va a detener en Ucrania y va a agredir después a otros países europeos en una loca carrera expansionista cuyo final es imprevisible. En realidad, esto es un delirio que hace abstracción de que Rusia no ha ocupado ni vencido a Ucrania, sino que tiene graves problemas para mantenerse en el territorio que controla o avanzar lentamente, con enormes bajas, en algunos puntos de la línea de contacto. En tres años el ejército ruso ha sido incapaz no ya de invadir el país, sino ni siquiera las cuatro provincias que Putin declaró anexionadas en 2022. Les cuesta meses y miles de bajas ocupar alguna aldea ucraniana, y necesitaron siete meses – y la ayuda de tropas norcoreanas – para expulsar a las unidades ucranianas que habían ocupado parte de su territorio en la región de Kursk. ¿Este es el ejército que va a invadir Europa?

Si comparamos las cifras de Rusia tanto en población, como en Producto

Interior Bruto, y en Presupuesto de Defensa, con las de la UE, o - peor aún - con las de los países europeos de la OTAN, no digamos de la OTAN completa con EEUU, la desproporción en perjuicio de Rusia es abismal, incluso contando, en las cifras económicas, con la corrección que introduce la paridad de poder adquisitivo, que por supuesto no es relevante cuando se trata de comprar materiales o tecnología en el extranjero, algo que Rusia necesita en gran medida. Por ejemplo, el presupuesto de defensa ruso fue en 2024 de 150.534 millones de euros, después de haber aumentado un 70% en dos años a causa de la guerra, pasando del 4,6% al 7,1 % del PIB, un esfuerzo que difícilmente podrá sostener en el tiempo, considerando su economía. La realidad es que Rusia es un enano económico y militar frente a la OTAN, incluso frente a la UE, y no parece que esa relación de fuerzas pueda cambiar sustancialmente en el futuro si no es en perjuicio de Rusia. Cuando se dice que Rusia puede estar en condiciones de atacar a Europa en cinco o diez años, no se da ningún dato objetivo que lo avale, es una tesis vacía, gratuita. Por el contrario, la demografía rusa va en descenso, su economía sufrirá cada vez más por la sustitución de los hidrocarburos, que son su principal fuente de ingresos, por las energías renovables, y su dependencia tecnológica del exterior será cada vez mayor. No hay ningún signo de que Rusia esté haciendo nada relevante para aumentar su poder militar, sino que está al límite de sus capacidades para soste-

ner la guerra en Ucrania ¿Qué les hace pensar a los profetas del apocalipsis que se va a convertir en pocos años en una superpotencia militar convencional capaz de hacer frente a la OTAN? ¿Qué datos objetivos pueden aportar?

Por supuesto, de este planteamiento hay que excluir las armas nucleares, ya que Rusia es la primera potencia mundial en este campo, aunque solo en cuanto a número de armas, no en potencia agregada. Pero los dirigentes rusos saben que su empleo, incluso si se tratara de armas tácticas, daría muy probablemente lugar a una respuesta estratégica por parte de EEUU, Reino Unido y Francia que llevaría al mundo a un apocalipsis en el que Rusia resultaría también completamente destruida. Solo recurrirán a las armas nucleares en caso de ver a la Federación en peligro existencial, es decir al borde de la derrota total. Esto no va a pasar porque nadie se plantea atacar a Rusia, salvo los limitados ataques ucranianos que no van a poner en peligro la existencia de la Federación Rusa. En todo caso, si ese escenario se produjera, ningún aumento de los presupuestos de defensa de los países europeos, que sería siempre - excepto en dos casos - en fuerzas convencionales, podría disuadirlo o neutralizarlo

Está claro que el actual régimen ruso es hostil hacia Europa. Pero entre los deseos - supuestos - que podría tener Putin de agredirla con fuerzas convencionales y las capacidades necesarias para hacerlo, media un abismo. Lo que sí puede hacer Rusia es lo que ha veni-

do haciendo hasta ahora, incluso antes de la invasión de Ucrania: una guerra híbrida que deteriore lo máximo posible la economía y la política de los países europeos, y el camino hacia su unidad. Esta agresión indirecta tiene varios instrumentos: desinformación, sabotajes, incidentes fronterizos, ataques aislados por fuerzas irregulares, ciberataques, apoyo a los partidos y movimientos disgregadores, como los de extrema derecha, interferencia electoral, manipulación económica, y otros. Todo esto es esperable y Europa tiene que estar preparada para hacerle frente, pero para ello no hace falta ningún gran incremento de los presupuestos militares ni la compra de tanques y aviones de última generación y muy caros, que pueden fácilmente quedar obsoletos antes de que haya surgido la necesidad de emplearlos.

Rusia podría también intervenir militarmente en algunos países de su entorno geográfico que presentan algunas características similares a Ucrania, en los que hay minorías rusas o prorrusas que tienen regiones independientes de facto, como Moldavia o Georgia – de hecho ya lo hizo en 2008 en este último país –, si estos países emprendieran acciones contra estas minorías o tomaran acciones ciertas para unirse a la OTAN, siempre que, como sucedió en el caso de Ucrania, el Kremlin esté seguro de que ni la OTAN ni ningún país europeo va a entrar en guerra por ellos, aunque les apoyen con armas y dinero. Pero no lo hará contra ningún país de la OTAN o de la UE a no ser que sepa fehacientemente

que la solidaridad entre aliados que exige el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte no va a funcionar.

3. LA DISUASIÓN

Precisamente la solidaridad aliada es el punto clave de la seguridad de Europa frente a Rusia. Para disuadir a Rusia de atacar a cualquier país miembro de la OTAN o de la UE no hace falta aumentar los presupuestos de defensa. Con los actuales, la desproporción de fuerzas convencionales entre ambas partes es abrumadora en favor de occidente. Lo que es imprescindible es que efectivamente, como dice el TAN, una agresión a uno se considere una agresión a todos, y Putin esté convencido de que se tendría que enfrentar a 32 aliados, incluido EEUU. No ayuda en esto que Trump pusiera en duda su compromiso con el artículo 5 precisamente en el avión que le llevaba a Bruselas para la cumbre de la OTAN en la que exigió a sus aliados europeos un incremento desmesurado en sus presupuestos de defensa. La disuasión será el resultado de una firmeza indudable en la cohesión aliada, no de un mayor número de armas.

Este aspecto es tan importante, que Putin podría incluso promover una acción limitada sobre algún lugar crítico de un aliado, por su población de origen ruso o su situación geográfica, por ejemplo, la ciudad fronteriza de Narva, en Estonia, precisamente para poner a prueba la reacción de los aliados. Pero si

la OTAN, o incluso solo algunos aliados como Francia y Reino Unido, le dan un ultimátum para retirarse en 48 horas, no dudará en hacerlo porque – como hemos dicho – no tiene fuerzas suficientes para un enfrentamiento tan asimétrico como el que se produciría.

Otra faceta de este asunto es si la UE, por sí sola tendría suficiente fuerza como para disuadir a Rusia de una posible agresión. En el momento actual, la respuesta es negativa, por supuesto. La UE carece de las estructuras de mando y fuerzas necesarias para presentar un bloque común y cohesionado que pueda ser militarmente eficaz. Sin duda los países europeos en su conjunto tienen más soldados, más tanques, más aviones, más barcos y más armas convencionales que Rusia, pero están divididos en 27 partes, son materiales muy diversos, en su mayoría no interoperables, y no existen instrumentos de coordinación.

No obstante, si la UE fuera capaz de poner en marcha una defensa común, con todas sus consecuencias, considerando los recursos humanos, económicos y técnicos que posee, Rusia no sería un enemigo temible para ella. Por supuesto, los ejércitos europeos tienen algunas carencias, pero nada que no se pueda superar considerando el nivel tecnológico europeo y su capacidad económica para adquirir los materiales o equipos que necesite, sin grandes aumentos presupuestarios, invirtiendo simplemente el ahorro que se derivaría de las sinergias de la unión. Todos los países del mundo adquieren parte de su

material militar en el exterior, incluido EEUU que utiliza microchips chinos en sus drones Predator.

Otra cosa es la disuasión nuclear, que desgraciadamente sigue siendo necesaria para evitar que una potencia nuclear ejerza coacción o no respete a otra que no lo sea. En la UE solo hay un país que tiene armas nucleares, Francia, y son apenas dos centenares. Pero en este tema no importa tanto el número como su efectividad. Los misiles franceses embarcados en submarinos nucleares son indetectables y pueden atacar puntos sensibles de cualquier enemigo sin que sea posible detenerlos por completo, y esto es ya una disuasión suficiente. Si Francia pusiera su fuerza nuclear a disposición de una Unión Europea de Defensa, aunque se reservara la última decisión, como hace EEUU en la OTAN, esa Unión podría ser suficientemente disuasiva frente a cualquier enemigo externo, incluida Rusia. Sin contar con que, ante un ataque nuclear a Europa, tanto Londres como Washington se verían obligados a intervenir por su propia seguridad, como hizo EEUU en las dos guerras mundiales sin que existiera un tratado o alianza que le obligara a ello

4. EL FINAL DE LA GUERRA DE UCRANIA

Han pasado tres años y medio desde que el ejército ruso invadiera Ucrania y aumentara su guerra de agresión, que en realidad había empezado en 2014 cuando

se anexionó Crimea, y apoyó a los secesionistas del Donbass, como consecuencia de la revolución de Maidan que derrocó al presidente prorruso y dio paso a un régimen prooccidental, hostil a Moscú. Después del fracaso de la ofensiva rusa inicial, en febrero de 2022, cuyo objetivo era claramente ocupar Kiev, derribar al régimen y sustituirlo por otro prorruso, y del éxito de la contraofensiva ucraniana de agosto/septiembre del mismo año que consiguió recuperar parte del territorio invadido por Rusia, la guerra entró en una fase de estancamiento sin grandes avances por ninguno de los dos bandos, aunque en los últimos meses las fuerzas rusas están consiguiendo avances limitados y parece que su superioridad es más clara. La limitada incursión ucraniana en territorio ruso, en la región de Kursk, se mantuvo durante siete meses, pero fue finalmente neutralizada.

Desde el primer momento, Ucrania ha recibido ayuda militar, financiera y humanitaria por parte de más de 40 países, de la OTAN, la UE y países afines, que ha ido aumentando hasta totalizar más de 280.000 millones de euros de los cuales 160.000 procedentes de la UE. La ayuda internacional ha servido para que Ucrania resistiera la invasión rusa, pero parece claro que no tiene fuerza suficiente para expulsar al ejército ruso de la parte de su territorio que ocupa desde hace ya tres años, porque a pesar de esa ayuda, los recursos humanos son casi exclusivamente ucranianos y están ahora al borde del agotamiento. Los deseos de lograr una paz justa que permitiera

a Ucrania recuperar la soberanía sobre todo su territorio – expresados ya por muchos actores internacionales y por el propio gobierno de Kiev – chocan con la realidad de que las fuerzas rusas ocupan un 19% del territorio ucraniano, su ejército no está en condiciones de expulsarlas de allí, y nadie más parece dispuesto a hacerlo. Las 18 rondas de sanciones que la OTAN y la UE han impuesto a Rusia, han sido absorbidas – no sin ciertos problemas – por su economía de guerra y no han conseguido doblegar al agresor.

La llegada de Trump al poder por segunda vez, en 2025, marcó en su momento un punto de inflexión en las perspectivas para un final de la guerra. El presidente estadounidense, que había prometido en su campaña electoral terminar la guerra “en 24 horas”, presionó para que ese final se produjera cuanto antes, a ambas partes, pero sobre todo al presidente ucraniano Volodimir Zelensky, al que llegó a acusar en la Casa Blanca de ser el culpable de la invasión rusa. La asunción por parte de Trump de la mayor parte de las tesis o aspiraciones de Moscú, causó desolación en sus aliados europeos, que expresaron su voluntad de seguir apoyando a Ucrania con o sin EEUU, aunque tanto ellos como Zelensky eran conscientes de que, si Washington retiraba su apoyo, Ucrania no podría seguir resistiendo mucho tiempo. Con esa amenaza Trump podía convencer a Kiev de que hiciera concesiones, pero no pudo lograr que Putin aceptara un alto el fuego o moderara su acción militar, y después de haber sus-

pendido temporalmente la entrega de algunas armas a Ucrania – no así de la inteligencia humana y satelitaria que es la mayor aportación de EEUU a la guerra -. en julio Trump dio un giro a su política sobre la guerra, amenazó a Putin con sanciones directas e indirectas – a los países con los que comercia – si no llegaba a un acuerdo en 50 días, y autorizó la entrega de misiles Patriot a Ucrania, pero a través de los países europeos que debían comprarlos y pagarlos.

Los intentos de lograr un alto el fuego han fracasado hasta ahora, porque Rusia es en estos momentos superior sobre el terreno, está avanzando, aunque sea mínimamente, y una detención de las operaciones le perjudica, además de que puede permitir a Ucrania rearmarse, dar un descanso a sus tropas, y recuperarse para reanudar después la guerra con más fuerza. Por eso pone condiciones duras como que alto el fuego venga acompañado de una paralización de la entrega de armas de otros países a Ucrania, y de la desmilitarización y la renuncia definitiva a integrarse en la OTAN, además de otras de carácter político, como la celebración de elecciones, que Kiev no puede aceptar. No obstante, puede que la presión de Trump, si se dirige ahora hacia Rusia, pueda lograr que Moscú acepte un alto el fuego completo sin condiciones, lo que sería un primer paso muy importante.

Pero aún en el caso de que se alcanzara un alto el fuego, el acuerdo o tratado de paz que debería seguirle parece, a día de hoy, prácticamente imposible. Ni este

gobierno ucraniano ni ninguno que le suceda va a renunciar al 19% de su territorio – incluida Crimea – ahora en poder ruso, ni Rusia va a abandonar esos territorios graciosamente si nadie le expulsa de ellos, o sufre un cataclismo político interno. En la situación actual lo más probable es que el conflicto se eternice, o se congele con ambos ejércitos ocupando posiciones en una línea de contacto no reconocida por ninguna de las dos partes, tal como sucedió cuando terminó la guerra de Corea, en 1953, una situación que se mantiene aún sin cambios 72 años después. Siempre con un mantenimiento de la tensión que consume recursos militares y económicos y siempre con el peligro de que las hostilidades se reanuden en cualquier momento.

Este es sin duda el peor escenario para Europa, porque mantendría abierta una herida permanente en el este del continente, con la consiguiente inestabilidad y restricciones de todo tipo no solo en esa zona sino también en las próximas, y supondría una amenaza latente, sobre todo para los países limítrofes, además de impedir la normalización de las relaciones con Rusia, que es un requisito sin el cual nunca habrá una seguridad sólida y duradera en el continente. Callarían las armas, lo que es bueno, pero no se lograría la paz.

Los países europeos continúan con su estrategia de apoyar a Ucrania sin condiciones, no se sabe bien con qué expectativas. Y se han visto aliviados por el cambio de actitud de Trump en favor de Kiev, aunque esto puede no ser definitivo,

necesita confirmación. Algunos de ellos – incluidos Francia y Reino Unido – han formado lo que han dado en llamar una coalición de voluntarios, fuera de la OTAN y de la UE, para apoyar a Ucrania de una manera más directa y decidida, aunque no está claro si se trataría de aumentar su compromiso, incluso enviando tropas, como ha sugerido alguno o de garantizar su seguridad después del acuerdo de paz, aunque no se cuente con la aceptación de Moscú. Algunas declaraciones parecen sugerir que estarían dispuestos a enfrentarse directamente a Rusia para defender a Ucrania. Pero no lo están, en realidad, están pendientes de los movimientos de Washington, de lo que decida Trump, que es el único que tiene poder – limitado en lo que respecta a Rusia- para cambiar la situación.

La actitud de la mayoría de los gobiernos europeos hacia la guerra, animando a Ucrania a seguir resistiendo, no tiene justificación ni un objetivo claro. En primer lugar, porque Europa en su situación actual de carencia y división, no tiene alternativa a hacer lo que decida Washington, como ha hecho hasta ahora. Después, porque no tiene ninguna capacidad de presión efectiva sobre Moscú, una vez que se ha comprobado que las sanciones no tienen el efecto esperado. Pero, sobre todo, porque la guerra no tiene futuro para Ucrania, que ya está al límite de sus posibilidades y no hay datos para pensar que dentro de un año o dos pudiera estar mejor. La ayuda militar y económica que se presta a Ucrania debe continuar para sostenerla

mientras se logra un acuerdo de paz, o al menos un alto el fuego, y después también para garantizar su seguridad. Pero debe ir acompañada de una apuesta decidida y práctica por la negociación para la paz porque cuanto más tarde, mayor será el sufrimiento de los ucranianos para no lograr resultados mejores de los que se puedan conseguir ahora. Emplear a Ucrania como escudo contra Rusia es inmoral y egoísta. Y además están jugando con fuego, porque mientras la guerra no termine, existe el riesgo de que, por un error, o por decisión de alguno de los que intervienen directa o indirectamente en ella, se extienda y dé paso a un conflicto de enormes dimensiones que podría destruir completamente Europa

5. LAS OTRAS AMENAZAS

El peso en la UE de los países del centro y norte de Europa, acompañados en esta ocasión por los del este y por Francia – además de la influencia de Reino Unido desde fuera de la Unión – ha logrado que se señale a Rusia casi como la única amenaza para Europa, o al menos la más grave con diferencia. Rutte, cuando valoró el resultado de la cumbre de La Haya mencionó también el terrorismo, como otra amenaza existente, pero lo cierto es que prácticamente no se ha considerado cuando se ha diseñado el rearme de Europa. En el plan presentado por von der Leyen, se señalan siete áreas de prioridad, ninguna de las cuales está dirigida a prevenir o combatir los ataques terroris-

tas, que pueden ser mucho más probables que una guerra de alta intensidad en Europa, sino que se centran solamente en capacidades de guerra convencional, tal vez con la excepción de la referida a la ciberseguridad.

Por una parte, la inacción europea en los conflictos de Oriente próximo y medio, su pasividad ante el genocidio del pueblo palestino, el apoyo explícito al ataque israelí y estadounidense a Irán, que es una muestra más de la deriva belicista y el seguimiento acrítico a EEUU por parte de muchos países europeos, pueden ser factores de riesgo también para Europa pues Irán puede verse ahora más impulsado que nunca a dotarse de armas nucleares y misiles de largo alcance, ante el bloqueo de la negociación. Un conflicto generalizado en esa zona se traduciría inmediatamente en un aumento del precio de las energías fósiles que podría afectar severamente a la economía europea, y tal vez en mayores flujos migratorios, y puede ser además origen de atentados terroristas en los países que apoyan sin condiciones a Israel.

Las amenazas que pueden afectar al continente europeo procedentes del sur no pueden ser subvaloradas. La inestabilidad en el norte de África y el Sahel puede dar lugar a regímenes hostiles, o a Estados fallidos, como es el caso de Libia, de los cuales pueden emerger desde cortes de suministros esenciales para Europa, como hidrocarburos, hasta grupos terroristas que actúen en el continente, pasando por redes de crimen organizado que promuevan tráfico de personas,

drogas o armas, dirigidas a Europa con la consiguiente importación de inestabilidad. Es un error pensar que estas amenazas afectan solo al sur del continente, hemos visto reiterados ataques terroristas en Alemania y otros países del centro y norte, así como tensiones sociales y políticas derivadas de las migraciones incontroladas, que pueden incrementarse de forma importante en el futuro.

Europa debe hacer frente a estas amenazas procedentes del sur tal vez con más prioridad, puesto que son ciertas y ya están sucediendo, que a una hipotética agresión rusa que resulta inverosímil a la luz de los datos objetivos. Para hacer frente a los riesgos que hemos descrito no hace falta grandes incrementos en los presupuestos de defensa, ni la compra de equipos, plataformas o armamentos sofisticados, sino una política de conciliación, diálogo y cooperación para llegar a acuerdos, construir la paz y favorecer la estabilidad y progreso de los países en los que se puedan originar, además de reforzar los servicios de inteligencia y su colaboración con los de estos países, y tratar con sus gobiernos de los problemas comunes. En estos escenarios, será más útil para obtener seguridad y estabilidad el dinero que se invierta en ayuda al desarrollo y en misiones de pacificación o de formación del estado de derecho y sus instituciones, que en el reforzamiento de los ejércitos convencionales.

6. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE EUROPA

La guerra en Ucrania ha tenido el efecto de relegar en Europa el concepto de seguridad en favor del de defensa, que solo es un aspecto limitado – aunque evidentemente importante – de aquél. La seguridad física, la protección de la vida y de los bienes individuales y colectivos de los ciudadanos es sin duda prioritaria, pues es imprescindible para disfrutar de cualquier otro derecho. Pero no es lo único que una persona o una sociedad necesitan para sentirse seguros. Deben ser también protegidos contra cualquier coacción o intimidación que les impida cumplir sus propósitos, siempre que sean legítimos, o les obligue a cumplir otros que no desean. La seguridad humana abarca muchos campos: social, económica, política, alimenticia, sanitaria, habitacional, energética, educativa, asistencial. La carencia severa de cualquiera de ellos puede erosionar la vida de los individuos e incluso ser causa de más muertes que una contienda bélica, como sucede por ejemplo en el caso de las pandemias.

La Alianza Atlántica ha garantizado la defensa, primero de Europa occidental y después del fin de la guerra fría de casi todo el continente, durante más de 75 años, gracias sobre todo a la protección de la primera potencia mundial, EEUU, aunque las dudas del Presidente Trump o su planteamiento de que esa protección está condicionada a un mayor gasto militar de sus aliados – algo

que no está en el Tratado que se firmó en Washington en 1949 – están debilitando su cohesión e introduciendo dudas sobre su fiabilidad. Pero, aunque la OTAN sea eficaz en cuanto a la defensa no lo es en absoluto en cuanto a la seguridad en sentido amplio. De hecho, la imposición de aranceles por parte de Trump es el inicio de una guerra comercial y económica contra sus propios aliados, una guerra que puede deteriorar la vida de los ciudadanos de estos países tanto o más que una guerra convencional. La coacción que emplea para obligar a sus aliados a aumentar sus presupuestos de defensa – bajo la amenaza de dejar de protegerlos – tiene como resultado que estos dediquen a este capítulo recursos que tienen que detraer de los que cubren otras necesidades esenciales de sus habitantes, con lo que la seguridad sanitaria, habitacional, energética, asistencial, y otras, quedan comprometidas.

Muchos gobernantes europeos no ven alternativa a la protección que presta a Europa EEUU y están dispuestos a hacer casi cualquier cosa para que se mantenga. Y es cierto que esa protección ha funcionado hasta ahora, y que cambiar a un sistema de defensa europeo autónomo sin ella es un paso que implica cierto riesgo que algunos ven innecesario. Dicho de otro modo, están satisfechos siendo consumidores de seguridad y no quieren emprender iniciativas que les haga depender exclusivamente de sus socios europeos en los que no confían del todo, al menos en el aspecto militar. Pero lo cierto es que el precio que tiene

que pagar Europa por la protección de EEUU es demasiado alto, como se está haciendo visible durante la presidencia de Trump, aunque siempre ha sido así de una forma más sutil: una dependencia militar implica una dependencia política, que se refleja también en el campo económico. Europa no tiene la capacidad de tomar sus propias decisiones en política exterior y de seguridad, y es por tanto irrelevante en el escenario internacional, con la consiguiente incapacidad de defender eficazmente sus valores o intereses. Tuvo que aceptar pasivamente, por ejemplo, la voladura del acuerdo nuclear con Irán, en 2018, o el final del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio – que solo afectaba a territorio europeo-, en 2019, por la sola decisión de Washington, aunque ambas decisiones le perjudicaban seriamente.

La OTAN se creó después de la Segunda Guerra Mundial como contención de la Unión Soviética, en un momento en el que Europa estaba destruida física y económicamente por la guerra y no tenía capacidad de autoprotección. EEUU se erigió en su protector, desde luego por su propio interés, y como tal dirigía la alianza en todos los aspectos y sin oposición posible. Las cosas han cambiado mucho desde entonces. Ahora existe la UE, que es la tercera potencia económica del mundo, y no existen el Pacto de Varsovia ni la Unión Soviética, por más que se quiera presentar ahora a Rusia como una amenaza comparable, que no lo es ni de lejos. El interés común entre las dos orillas del Atlántico de mantener el

equilibrio de fuerzas en Europa durante la guerra fría ha desaparecido. Ahora, los intereses de EEUU y de Europa no solo no coinciden siempre, sino que pueden ser divergentes, como lo demuestra la posición inicial de Trump respecto a la guerra de Ucrania. EEUU mira hacia China como su gran rival estratégico y puede tratar, lo está haciendo ya, de involucrar en esa pugna a Europa que no tiene ningún contencioso con China, aparte de las diferencias de regulación comercial.

Como mínimo, la situación actual exigiría que los aliados europeos tuvieran una voz en la OTAN equiparable a la de EEUU, y sus intereses o estrategias pudieran ser la base de las decisiones aliadas en igualdad de condiciones. Pero eso no va a pasar hasta que el interlocutor de Washington sea la UE y no los países individuales, débiles y divididos, como lo demuestra el sometimiento de casi todos a la exigencia de aumentar el gasto militar al 5%, sin una discusión o negociación previa. Ahora, más que nunca, la UE está obligada a emprender la construcción de un sistema europeo de defensa autónomo independiente de EEUU, aunque eso no impida la cooperación entre ambas partes. El proceso de creación de esta alternativa propia es perfectamente compatible con la OTAN, del mismo modo que EEUU tiene su defensa propia, y también está en la OTAN, aunque lo lógico será, que una vez completado el proceso, la alianza actual fuera sustituida por otra, o un tratado de defensa mutua, entre la UE y EEUU a la que se pudieran adherir otros países del entorno geográfico.

La construcción de la defensa común europea es perfectamente posible y probablemente se puede hacer con los presupuestos de defensa actuales de los miembros de la UE, o muy poco más, dados los ahorros de todo tipo que la unión comportaría. Si no se puede emprender a 27, porque hay países cuyas reticencias son muy difíciles de vencer, habrá que empezar por hacerlo entre aquellos países que estén más preparados o lo deseen, incluso fuera de los tratados como se inició el camino de la moneda única, para que luego se vayan uniendo otros a medida que se consolide. Cuanto más se retrase, más problemático será el funcionamiento de la defensa y la cohesión política en el continente europeo, entre una potencia hegemónica que quiere imponer su voluntad sin límites y unos países europeos incapaces de enfrentarse individualmente a ella y dispuestos por tanto a subordinar sus intereses y estrategias a lo que se decida en Washington, aunque esta subordinación no favorezca el bienestar y seguridad de sus ciudadanos,

7. CONCLUSIÓN

El rearme de Europa, propuesto primero por la Presidenta de la Comisión Europea, hasta un objetivo de 800.000 millones de euros, y sobrepasado después por la exigencia del Presidente de EEUU a los aliados europeos de la OTAN de elevar su gasto militar en 2035 hasta el 5% del PIB, que se aprobó en la cumbre de La Haya, no se corresponde con un estudio

riguroso de las amenazas y las necesidades para hacerlas frente. Ni siquiera, en el caso de la OTAN, es consecuencia o está relacionado con los objetivos de capacidades que los ministros de defensa aliados habían aprobado el 5 de junio. El objetivo del 5%, para todos durante todo el tiempo, es completamente arbitrario y responde únicamente al deseo declarado por Trump de que los países europeos compensen a EEUU por todo lo que ha gastado en las últimas décadas, según él para defender a Europa, a través de compras de armamento y equipos a empresas estadounidenses, puesto que las empresas europeas no están en condiciones de absorber esa demanda. Los dirigentes europeos obvian esta justificación, a pesar de que Trump la repite con frecuencia, y prefieren decir que se trata de hacer frente a la amenaza de Rusia. El aumento de gasto que supone llegar al 5% del PIB para la defensa, sería tan desmesurado que pondría en riesgo temas tan sensibles como la sanidad universal o las pensiones, y – en general – el estado de bienestar que los europeos han construido durante décadas, y que es el único que pervive aún en el planeta.

Rusia no está en condiciones de atacar a ningún país de la OTAN o de la UE, con fuerzas convencionales, pues con el actual equilibrio de fuerzas su inferioridad es abrumadora, ni tampoco es previsible que, dada su demografía y su economía, y viendo el desempeño que sus fuerzas están teniendo en Ucrania, pueda estarlo en un futuro previsible. Pretender que ese ataque se puede pro-

ducir, incluso que es probable, es un pretexto para justificar un rearme y militarización de las economías europeas, que en realidad viene impuesto desde Washington. La amenaza real de Rusia es la de una guerra híbrida que utiliza la desinformación y desestabilización de Europa para debilitarla, y contra este tipo de agresión es contra el que Europa se debe preparar y proteger. En todo caso, la disuasión contra cualquier agresión rusa no vendrá de potenciar los ejércitos y arsenales occidentales, que ya son muy superiores a los rusos, sino de la firmeza y solidez del compromiso de solidaridad entre aliados tal como establece el artículo 5 del TAN. Por otra parte, la relevancia de la agresión rusa a Ucrania no debe hacer olvidar a Europa que existen otras amenazas potenciales, procedentes del sur, cuya concreción es más probable, a la luz de experiencias pasadas, y que deben merecer tanta o más atención si se quiere realmente proteger la seguridad de los europeos.

Después de más de tres años está claro que Ucrania no va a ganarle la guerra a Rusia, ni está en condiciones de expulsar a las tropas rusas de su territorio. No hay ningún indicio o dato que sustente un cambio drástico en la situación en los próximos meses o años. En esas condiciones, empecinarse en mantener activa la guerra no tendrá más efectos que prolongar el sufrimiento de la población ucraniana y dejar abierta la posibilidad de que el conflicto se extienda y escale hasta niveles incontrolables. Esto no significa que haya que forzar a Ucrania

a rendirse ni que se deba suspender la ayuda militar y económica que necesita para resistir y negociar en las mejores condiciones posibles. Pero sí que hay que propiciar e impulsar decididamente la negociación, de forma urgente, apoyando la posición ucraniana con todos los elementos disponibles para que la paz sea lo menos gravosa e injusta posible para Ucrania, pero siendo conscientes de que una paz justa, que implicaría la derrota de Rusia, es una utopía, a no ser que los que la defienden se involucren directamente en una guerra que entonces podría llegar a ser mundial y tal vez nuclear. Continuar con la pretensión de que una victoria ucraniana es posible solo logrará mantener el conflicto indefinidamente, sin que aboque a una mejor solución en el futuro.

La defensa de Europa no puede depender *sine die* de una potencia externa, como EEUU que puede tener intereses diferentes e incluso eventualmente contrapuestos a los europeos, y sobre la que los Estados europeos no tienen ninguna capacidad de influencia mínimamente efectiva. Washington hace lo que quiere, cuando quiere y como quiere, en función -como es lógico- de sus intereses y prioridades, y sus aliados europeos no pueden hacer otra cosa que aceptarlo y asumir sus decisiones, incluso cuando cambian de un día para otro. De esta forma la UE no puede nunca ejercer una soberanía real en política exterior y de seguridad ni por tanto defender de forma autónoma sus intereses y valores en el escenario global. Europa está incluso

expuesta a la coacción de su principal aliado, como cuando Trump exhibe un claro chantaje al amenazarla con retirarse del continente y abandonarlo a su suerte – cuando aún no está en condiciones de asumir su propia defensa – si no se acepta el aumento del gasto militar que él exige. Esta situación solo puede superarse con la creación de un sistema europeo de defensa colectiva europeo autónomo suficiente, sin perjuicio de que se mantenga la cooperación trasatlántica, que si no se puede hacer a 27 deberá ser emprendido por los Estados miembros que estén más preparados o dispuestos a tomar la iniciativa.

Los Estados europeos están obligados a garantizar la seguridad humana de sus ciudadanos, que va mucho más allá de la defensa contra una agresión, para garantizar tanto su protección contra catástrofes naturales o inducidas, como su salud, su educación, su vivienda, sus recursos mínimos vitales, y la asistencia que necesiten en situaciones precarias. Todo esto, el estado de bienestar, forma parte ya de la idiosincrasia europea y puede estar en peligro por el coste de un rearme excesivo que no se corresponde con las necesidades reales de defensa. Una Unión Europea de Defensa permitiría que Europa defendiera su forma de vida y sus valores también en el escenario internacional, manteniendo suficiente capacidad de disuasión, pero usando preferentemente los instrumentos de cooperación, diálogo, distensión y creación de confianza, para promover así el objetivo irrenunciable de la paz.

8. RECOMENDACIONES

- El incremento de los presupuestos de defensa no puede hacerse siguiendo un patrón de porcentaje del PIB, por mera imposición de una potencia externa, cuando no se corresponde con una planificación rigurosa ni con los objetivos de fuerza acordados, ni con la entidad de una amenaza real. Tampoco puede ascender a cantidades desmesuradas que inciden gravemente en la economía de los Estados repercutiendo en otros gastos que pueden ser más necesarios o convenientes. El gasto militar debe responder en cada país, y en cada período, a las necesidades reales y particulares que se país tenga para modernizar sus fuerzas armadas y cumplir con sus necesidades defensivas, así como con los compromisos adquiridos con sus aliados o socios.
- La UE debe contribuir a lograr en Ucrania una paz realista, sólida, y duradera, apoyando al gobierno de Kiev para conseguir las mejores condiciones posibles, pero sin empujarle a posturas maximalistas que impidan el acuerdo. Una vez conseguida la paz, debe seguir apoyándola económicamente, contribuir a su reconstrucción, y facilitar su ingreso en la Unión, cuando cumpla las condiciones.
- Una vez lograda la paz en Ucrania, la UE debe intentar retomar las relaciones con Rusia, sobre la base del mutuo respeto, buscando el beneficio mutuo

y una seguridad compartida que incluya el reconocimiento de la soberanía y la integridad de todos los países europeos. Por su economía y su demografía, y por la limitación de sus fuerzas armadas puesta de manifiesto en Ucrania, Rusia no representa una amenaza para la UE. La hostilidad y ruptura permanente de relaciones perjudica a ambas partes.

- La Unión Europea debe retomar el proceso de construir su autonomía estratégica, también en el campo de la seguridad y defensa, creando las estructuras necesarias para asumir su defensa común sin depender de una potencia exterior que aprovecha esta dependencia para ejercer un control político y económico de Europa, y coarta en la práctica la acción exterior que la Unión debe llevar a cabo libremente para defender sus valores e intereses sin interferencias.
- Es imprescindible desarrollar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa europea, robusta, avanzada y rentable para evitar depender en el ámbito de la defensa de los suministros de equipos, armamento y plataformas procedentes de otros países, que pueden condicionar su empleo o restringir la entrega de mejoras tecnológicas o repuestos, y en todo caso se quedan con los beneficios de esas adquisiciones.
- La UE debe mantener a toda costa los avances sociales y laborales del Estado

de bienestar que tanto costó conseguir y son un ejemplo para el mundo. Sacrificarlos por unos desproporcionados gastos en defensa no va a mejorar la seguridad de los europeos, porque la seguridad no se basa solo en la defensa militar, aunque esta sea necesaria, sino que implica garantizar también la protección contra desastres naturales o inducidos, así como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la seguridad energética, la asistencia específica si es necesaria, y los recursos mínimos vitales.

Acrónimos

BITD: Base Industrial y Tecnológica de la Defensa

EEUU: Estados Unidos

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PIB: Producto Interior Bruto

SIPRI: Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz

TAN: Tratado del Atlántico Norte

UE: Unión Europea

4

La *gobernanza* en los Estados miembros de la Unión

Reparto del poder político y calidad
de la democracia

por JOSE CANDELA CASTILLO

En las páginas que siguen, ofrecemos un sucinto análisis y alguna valoración del estado actual de la gobernanza en los Estados miembros de la Unión, bajo dos criterios: el del reparto del poder político entre los Estados y su reflejo en la composición del Consejo Europeo con una especial referencia al auge de la extrema derecha y el que denominamos "calidad de la gobernanza", criterio que es posible medir atendiendo a los "principios de la buena gobernanza" establecidos por la Unión Europea en el Libro blanco de la gobernanza (Comisión Europea, 2001)

1. ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y ACTITUD FRENTE A EUROPA EN EL CONSEJO EUROPEO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL AUGE DE LA EXTREMA DERECHA

La Tabla 1 permite analizar las principales correlaciones de fuerzas políticas actuales dentro del Consejo europeo, la principal institución política de la Unión.

Ahí se aprecia que en la cúspide del poder político de la Unión y en el nuevo ciclo político de ésta, abierto hace un año, existe, a día de hoy, una situación de estabilidad política general de la institución según el modelo tradicional de bipartidismo (o ideología dual: izquierda-derecha). En efecto, de momento sólo tres de sus miembros pertenecen a partidos que no se integran ni en el grupo PPE ni en el grupo S&D del Parlamento Europeo ni en

ningún otro grupo de los asimilables a las categorías generales de derecha e izquierda aquí utilizadas sino en alguno de los grupos de extrema derecha¹.

En el interior de los Estados miembros, la solidez de la estabilidad gubernamental es muy relativa, ya que por un lado sólo en dos de los 27 Estados gobierna un partido en solitario (Grecia y Polonia) mientras que en los 25 restantes hay gobiernos de coalición (CIDOB, 2025, p. 2) y, por otro lado, al día de la fecha, sólo en cuatro Estados miembros hay elecciones legislativas programadas para el segundo semestre del año en curso.

En términos más generales, el principal dato de interés es el porcentaje del poder de cada Estado en el Consejo Europeo. Para una fácil comprensión hemos reducido a tres los tipos actuales de orientación ideológica de cada uno de los 27 representantes habituales de los Estados miembros en el Consejo Europeo: derecha, izquierda y extrema derecha. Por cantidad decreciente, ese porcentaje es el siguiente:

Derecha: 59,2 % (16 Estados)

Izquierda: 29,7 % (ocho Estados)

Extrema derecha: 11,1 % (tres Estados)

Actualmente, por tanto, se sientan en las reuniones del Consejo Europeo tres líderes políticos pertenecientes a partidos de extrema derecha, todos jefes de gobierno: Meloni (Italia), Orbán (Hungría) y De Weber (Bélgica).

A partir de estos datos, podemos hacer la siguiente extrapolación: si la de-

Estados miembros de la Unión	Representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo	Grupo político del PE en el que está inscrito el partido del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo	Orientación ideológica del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo	Actitud hacia Europa del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (1)	Elecciones presidenciales (P) o legislativas (L) y fecha aproximada prevista
Alemania	Friedrich Merz	PPE	Derecha	E	P, Febrero 2027; L, agosto y octubre 2025
Austria	Christian Stocker	PPE	Derecha	E	L, otoño 2027
Bélgica	Bart De Wever	ECR	Extrema derecha	N	L, junio 2029
Bulgaria	Rossen Jeliakov	PPE	Derecha	E	P, otoño 2026; L, junio 2029
Chipre	Nikos Christodoulides	N/A	Derecha	E	L, mayo 2026
Croacia	Andrej Plenković	PPE	Derecha	E	P, 2025; L, 2028
Dinamarca	Mette Frederiksen	S&D	Izquierda	E	L, antes de octubre 2026
Eslovaquia	Robert Fico	S&D	Izquierda	N	P, 2029; L, septiembre 2027
Eslovenia	Robert Golob	Renew Europe	Izquierda	E	P, otoño 2027; L, abril 2026
España	Pedro Sánchez	S&D	Izquierda	E	L, 2027
Estonia	Kristen Michal	Renew Europe	Derecha	E	P, 30/8/2026; L, marzo 2027
Finlandia	Petteri Orpo	PPE	Derecha	E	P, 2030; L, abril 2027
Francia	Emmanuel Macron	Renew Europe	Derecha	E	P, abril-mayo 2027; L, 2027
Grecia	Kyriakos Mitsotakis	PPE	Derecha	E	P, 2025; L, 2027
Hungría	Viktor Orbán	Patriotas por Europa	Extrema derecha (2)	N	P, 2027; L, 2026
Irlanda	Leo Varadkar	PPE	Derecha	E	P, octubre 2025; L, 2030
Italia	Giorgia Meloni	ECR	Extrema derecha	N	P, 2029; L, 2027
Letonia	Evika Siliņa	PPE	Derecha	E	P, 2027; L, 2026
Lituania	Girautas Paluckas	S&D	Izquierda	E	P, 2029; L, 2028
Luxemburgo	Luc Frieden	PPE	Derecha	E	L, 2028
Malta	Robert Abela	S&D	Izquierda	E	L, 2027
Países Bajos	Dick Schoof	S&D	Izquierda	E	L, 29/10/2025
Polonia	Donald Tusk	PPE	Derecha	E	P, 2030; L, octubre 2027
Portugal	Luís Montenegro	PPE	Derecha	E	P, 2026; L, 2028
República Checa	Petr Fiala	ECR	Derecha	E	P, 2028; L, 3 y 4/10/2025
Rumanía	Marcel Ciolacu	S&D	Izquierda	E	P, 2029; L, 2028
Suecia	Ulf Kristersson	PPE	Derecha	E	L, 2026

(1) En esta columna, E significa actitud más bien europeísta, no crítica con el sentido general del proceso de integración europea y tendente al respeto máximo de la legalidad y la legitimidad de la Unión radicadas en los Tratados. **N**, por el contrario, significa actitud no europeísta sino más bien euroescéptica, nacionalista y crítica con el proceso de integración europea, incluso en términos ilegales.

(2) Aunque Orbán lidera un partido (Fidesz) que no se califica oficialmente como de extrema derecha, presenta muchas características de esta ideología como retórica ultranacionalista y xenófoba y ataques sistemáticos al Estado de Derecho, la prensa libre y la independencia judicial.

Tabla 1: Orientación ideológica y actitud hacia Europa en el Consejo Europeo (situación a 30 de junio de 2025).

Fuente: Elaboración propia

recha y la extrema derecha pactasen en todos los Estados miembros de la Unión (cosa que no es completamente imposible en un futuro esperemos que muy lejano y que, a nivel regional o local, ya se ha producido en el interior de algunos Estados; ejemplo: España, entre PP y Vox), más de los dos tercios de los Estados de la Unión estaría parcialmente gobernada por la extrema derecha (el 70 % según esta simplificación que ofrecemos).

Cómo hemos llegado a esta situación es una pregunta que tiene su respuesta en el auge electoral de partidos de extrema derecha más o menos nuevos en las democracias nacionales y cuyas causas globales las podemos reducir a cuatro.

En primer lugar, la reacción ante la inmigración y la globalización, desde que la llegada masiva de inmigrantes (especialmente tras la crisis de 2015) y la percepción de pérdida de identidad cultural o nacional ha alimentado el discurso nacionalista y antiinmigración.

En segundo lugar, la desconfianza hacia las élites y las instituciones europeas puesto que muchos votantes perciben a las élites políticas como alejadas de sus problemas. Los partidos de extrema derecha capitalizan ese descontento con un discurso “antisistema” o “antibruselas” más bien visceral que ha sustituido al clásico euroescepticismo moderado.

En tercer lugar, la inseguridad económica y la precariedad, derivadas de la crisis financiera de 2008, de las políticas de austeridad subsiguientes y, más recientemente, de la inflación y la pandemia, han servido a los partidos de

extrema derecha como excusa para presentar confusas e insostenibles soluciones de protección económica y social.

Por último, el uso eficaz de las redes sociales y los nuevos medios: estos partidos han sabido difundir su mensaje a través de canales alternativos, evitando intermediarios tradicionales (prensa, televisión) y conectando directamente con el electorado mediante mensajes emocionales y simples.

Estas causas globales explican directamente la tendencia al crecimiento en votos de partidos de extrema derecha en gran parte de los Estados miembros y en particular el cuestionamiento, cuando no el rechazo, por parte de al menos tres miembros actuales del Consejo Europeo, de la orientación general del proyecto europeo tal como se expresa en el Preámbulo y en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): “el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

El húngaro Orbán ha usado su influencia para bloquear ayudas europeas, especialmente a Ucrania, y se aleja progresivamente de la línea oficial de la Unión. El eslovaco Fico ha criticado abiertamente a la Comisión von der Leyen por su política sobre Ucrania e inmigración y ha visitado Rusia violando la Política Común de Seguridad y Defensa. En cuanto a la italiana Meloni, aunque mantiene una actitud euroesceptica inconstante, su partido (FdI) es claramente nacionalista. El belga De Weber, mantiene una actitud nacionalista y parcialmente euroesceptica, es-

Estados miembros de la Unión	El líder de un partido de extrema derecha ocupa el puesto de jefe del gobierno y representa a su Estado en el Consejo Europeo. Nombre y partido	Al menos un partido de extrema derecha participa en el gobierno de la nación. Nombre del partido o partidos	Un partido de extrema derecha es la primera fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas	Un partido de extrema derecha es la segunda fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas	Un partido de extrema derecha es la tercera fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas
Alemania				AfD (Alternativa para Alemania). 20,8.	
Austria		FPÖ (Partido de la Libertad de Austria). 28,8	FPÖ (Partido de la Libertad de Austria). 28,8		
Bélgica	Bart De Wever (N-VA)	N-VA (Nueva Alianza Flamenca).	N-VA (Nueva Alianza Flamenca). 16,71.		
Bulgaria					Vazrazhdane (Renacimiento). 13,6.
Croacia		Domovinski pokret (Movimiento patriótico)			
Dinamarca					Dansk Folkeparti (Partido Popular Danés). 2,6.
Eslovaquia		Slovenská národná strana (Partido Nacional Eslovaco)			
España					Vox. 15,1.
Estonia				EKRE (Coalición Popular Conservadora de Estonia), 16.	
Finlandia		Perussuomalaiset (Los Finlandeses Verdaderos)			
Francia				RN (Rassemblement National), 37,1.	
Hungría	Viktor Orbán (Fidesz)	Coalición Fidesz-KDNP. Fidesz: Fiatal Demokraták Szövetsége (Alianza de Jóvenes Demócratas)	Coalición Fidesz-KDNP. Fidesz: Fiatal Demokraták Szövetsége (Alianza de Jóvenes Demócratas), 52,5.		
Italia	Giorgia Meloni (Fdi)	Fdi (Fratelli d'Italia), La Lega	Fdi (Fratelli d'Italia), 26.		
Países Bajos			Partij voor de Vrijheid Partido por la libertad). 23,5		
Portugal				Chega. 22,8.	
Rumanía				Partidul Alianța pentru Unirea Românilor (Alianza para la Unión de los Rumanos). 18.	
Suecia				Sverigedemokraterna (Demócratas de Suecia). 20,5.	
NB: 10 Estados miembros de la Unión (Chipre, Grecia, Irlanda, Eslovenia, Letonia, Lituania, Polonia, Luxemburgo, Malta y República Checa) no aparecen en esta tabla porque ningún partido de extrema derecha de esos países responde al menos a uno de los cinco criterios aquí utilizados. <i>Fuente: elaboración propia</i>					

Tabla 2: Poder político de la extrema derecha en los Estados miembros de la Unión (situación a 30 de junio de 2025).

Fuente: Elaboración propia

Estados miembros de la Unión	Porcentaje de voto a partidos o coaliciones de extrema derecha	Partido o coalición	Fecha de las últimas elecciones legislativas
Francia	33.15	Rassemblement National (RN)	julio 2024
Austria	28.9	FPÖ (Partido de la Libertad)	septiembre 2024
Italia	28.8	Fratelli d'Italia - La Lega	junio 2024
Alemania	20.8	AfD (Alternativa por Alemania)	febrero 2025
Suecia	20.5	Demócratas de Suecia (SD)	septiembre 2022
Rumanía	19	AUR + aliados	diciembre 2024
Países Bajos	17	PVV (Partido por la Libertad)	noviembre 2023
Hungría	17	Mi Hazánk	abril 2022
Eslovaquia	15.6	SNS (Partido Nacional Eslovaco)	septiembre 2023
Finlandia	14	Partido de los Finlandeses (PS)	abril 2023
España	12.4	Vox	julio 2023
Bélgica	12	Vlaams Belang (VB)	junio 2024
Portugal	9.5	Chega	marzo 2024
Polonia	7.2	Konfederacja (Confederación)	octubre 2023
República Checa	6.5	SPD (Libertad y Democracia Directa)	octubre 2021
Eslovenia	6.3	Partido Nacional Esloveno	abril 2022
Grecia	5.1	Solución Griega	junio 2023
Estonia	4.9	EKRE	marzo 2023
Letonia	4.3	Alianza Nacional	octubre 2022
Lituania	4.2	LLRA-KŠS	octubre 2020
Croacia	3.9	DP (Movimiento Patriótico)	abril 2024
Bulgaria	3.5	Revival	abril 2023
Chipre	2.2	ELAM	mayo 2021
Malta	1.6	Partido Nacionalista Maltés	marzo 2022
Luxemburgo	1.4	Alternativa Democrática Nacional	octubre 2023
Irlanda	0.7	Irish Freedom Party	febrero 2020
Dinamarca	0.5	Nye Borgerlige	noviembre 2022
Fuente: <i>elaboración propia.</i>			

Tabla 3: Poder electoral de la extrema derecha (situación a 30 de junio de 2025).

Estados miembros de la Unión	Población, en millones de habitantes	% de la población de la Unión Europea	Orientación ideológica del representante habitual del Estado en el Consejo Europeo	% de la población europea dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo según los grupos políticos del Parlamento Europeo				
				PPE	RE	ECR	S&D	PAT.
Alemania	83.445	18.62	Derecha	18.62				
Francia	68.402	15.26	Derecha		15.26			
Italia	58.99	13.16	Extrema derecha			13.16		
España	48.61	10.85	Izquierda				10.85	
Polonia	36.621	8.17	Derecha	8.17				
Rumania	19.064	4.25	Izquierda				4.25	
Países Bajos	17.943	4.00	Izquierda				4	
Bélgica	11.832	2.64	Extrema derecha			2.64		
República Checa	10.552	2.35	Derecha			2.35		
Grecia	10.397	2.32	Derecha	2.32				
Portugal	10.276	2.29	Derecha	2.29				
Hungría	9.585	2.14	Extrema derecha					2.14
Austria	9.159	2.04	Derecha	2.04				
Suecia	9.159	2.04	Derecha	2.04				
Bulgaria	6.446	1.44	Derecha	1.44				
Eslovaquia	5.961	1.33	Izquierda				1.33	
Dinamarca	5.935	1.32	Izquierda				1.32	
Irlanda	5.902	1.32	Derecha	1.32				
Finlandia	5.604	1.25	Derecha	1.25				
Croacia	3.862	0.86	Derecha	0.86				
Lituania	2.886	0.64	Izquierda				0.64	
Eslovenia	2.124	0.47	Izquierda				0.47	
Letonia	1.872	0.42	Derecha	0.42				
Estonia	1.375	0.31	Derecha		0.31			
Chipre	0.934	0.21	Derecha		0.21			
Luxemburgo	0.672	0.15	Derecha	0.15				
Malta	0.563	0.13	Izquierda				0.13	
TOTAL UE:	448.171			40.92	15.78	18.15	22.99	2.14

(1) Los datos de población proceden de Eurostat y corresponden a la población residente a fecha 1 de enero de 2024, que es la estimación oficial más reciente publicada por este organismo de la Unión. Las siglas en las cinco columnas de la derecha significan: PPE: Partido Popular Europeo; RE: Renew Europe; ECR: Conservadores y Reformistas Europeos; S&D: Socialistas y Demócratas; PAT.: Patriotas por Europa.

Fuente: *Elaboración propia*

Tabla 4: Influencia potencial de la ideología de los miembros del Consejo Europeo en relación con la población del Estado al que representan y reparto entre los correspondientes grupos políticos europeos del Parlamento Europeo (situación a 30 de junio de 2025) (1)

Estados miembros de la Unión	Apertura	Participación	Responsabilidad (o rendición de cuentas)	Eficacia	Coherencia (o coordinación de políticas)	Suma de los puntos en los cinco principios
Suecia	0.93	0.91	0.94	0.97	0.96	4.71
Finlandia	0.92	0.9	0.93	0.96	0.95	4.66
Dinamarca	0.9	0.88	0.92	0.95	0.94	4.59
Países Bajos	0.91	0.89	0.92	0.94	0.93	4.59
Luxemburgo	0.89	0.87	0.9	0.93	0.91	4.5
Estonia	0.88	0.85	0.89	0.92	0.9	4.44
Alemania	0.88	0.86	0.89	0.91	0.9	4.44
Irlanda	0.86	0.84	0.87	0.9	0.88	4.35
España	0.85	0.82	0.84	0.89	0.87	4.27
Portugal	0.84	0.82	0.85	0.88	0.87	4.26
Austria	0.85	0.8	0.83	0.88	0.86	4.22
Francia	0.83	0.79	0.82	0.87	0.85	4.16
Lituania	0.82	0.8	0.83	0.86	0.85	4.16
Bélgica	0.82	0.78	0.8	0.85	0.84	4.09
Letonia	0.8	0.78	0.79	0.84	0.82	4.03
Italia	0.78	0.75	0.77	0.82	0.8	3.92
República Checa	0.75	0.76	0.74	0.8	0.78	3.83
Eslovenia	0.75	0.73	0.76	0.8	0.78	3.82
Chipre	0.7	0.72	0.69	0.75	0.73	3.59
Polonia	0.7	0.68	0.66	0.74	0.72	3.5
Malta	0.68	0.66	0.65	0.72	0.7	3.41
Eslovaquia	0.68	0.66	0.64	0.71	0.69	3.38
Croacia	0.65	0.67	0.64	0.7	0.68	3.34
Grecia	0.65	0.63	0.6	0.68	0.66	3.22
Rumanía	0.62	0.6	0.58	0.67	0.65	3.12
Bulgaria	0.6	0.62	0.58	0.65	0.63	3.08
Hungría	0.55	0.5	0.48	0.6	0.57	2.7

Fuente: *Elaboración propia* a partir de datos de los Sustainable Governance Indicators, 2024, de la Bertelsmann Stiftung y los Worldwide Governance Indicators, 2023, del Banco Mundial, escalados entre 0 y 1.

Tabla 5: Calidad de la democracia en los Estados miembros de la Unión según los cinco “principios de la buena gobernanza” establecidos por la Comisión Europea (estado al 30 de junio de 2025)

pecialmente en lo relativo a la soberanía nacional y la estructura federal belga y europea. La presencia de estos políticos en el Consejo Europeo complica la toma de decisiones unánimes en políticas comunitarias, especialmente en ámbitos como defensa, energía, inmigración y fondos comunitarios.

Por otra parte, en la Tabla 2 se aprecia que en el interior de 17 Estados miembros de la Unión -cerca de los dos tercios de Estados- la extrema derecha tiene ya, o poder gubernamental o un considerable peso electoral.

Es relevante el alto porcentaje de votos a un partido de extrema derecha que aparece ya, tras las últimas elecciones legislativas, en cinco Estados miembros de la Unión (Austria, Bélgica, Hungría, Italia y Países Bajos) y que confiere a los partidos correspondientes el puesto de primera fuerza política del Estado. En otros seis Estados, ocurre lo mismo en cuanto a la segunda fuerza política (Alemania, Estonia, Francia, Portugal, Rumanía y Suecia). En tres Estados (Bulgaria, Dinamarca y España), un partido de extrema derecha es ya la tercera fuerza política.

Con todo, aún 10 Estados están, a día de hoy, limpios de extrema derecha, no porque en sus parlamentos nacionales no existan partidos de extrema derecha sino porque en dichos Estados ningún partido de esta ideología cumple al menos uno de los cinco criterios que usamos en el presente análisis, a saber: jefatura del gobierno, participación en el gobierno de la nación y ocupación de los puestos de primera, segunda o tercera fuerza política. Es-

tos 10 Estados son: Chipre, Grecia, Irlanda, Eslovenia, Letonia, Lituania, Polonia, Luxemburgo, Malta y República Checa.

Para precisar más el ámbito de poder de la extrema derecha en la Unión, la Tabla 3 ofrece, por orden decreciente, el porcentaje de voto obtenido por partidos o coaliciones de extrema derecha en todos los Estados miembros según los resultados de las últimas elecciones legislativas.

Interesa ahora relacionar el poder alcanzado por la extrema derecha con el reparto de poder en el seno del Consejo Europeo y proyectarlo en la población.

En ese sentido, dado que todo miembro del Consejo Europeo no sólo representa a su Estado sino que también, en principio, defiende el interés general de la población de ese Estado, es posible medir (en porcentaje) el grado de vinculación entre la ideología política de cada miembro del Consejo europeo y la parte del total de población europea que pertenece a cada Estado. Este salto lógico entre Estado y población es una forma legítima, a nuestro entender, de explicar las posibilidades de primacía del interés general de los ciudadanos europeos en función de la ideología del miembro del Consejo europeo correspondiente. Con este fin explicativo, la Tabla 4 muestra la influencia potencial de la ideología de cada representante habitual del Estado en el Consejo Europeo sobre la población europea y el reparto de esta influencia entre los correspondientes grupos políticos en los que está inscrito el partido nacional que lidera dicho representante.

Podemos decir, gracias a los datos aquí ofrecidos, que, a día de hoy, la influencia potencial en la población europea por parte de la ideología de extrema derecha ya es vinculable (en lo que se refiere a las conclusiones que va adoptando periódicamente la máxima institución política de la Unión, a saber, el Consejo Europeo) a 20 de cada 100 ciudadanos europeos. Si bien, dado que esta institución siempre adopta sus conclusiones mediante consenso, los discursos y posicionamientos de los representantes de la extrema derecha europea en ella son de momento neutralizables en el seno de esa institución por una alianza ocasionalmente eficaz entre la derecha y la izquierda y que potencialmente se comunica con el restante 80 % de la población de la Unión.

2. LA GOBERNAZA EN LOS ESTADOS MIEMBROS BAJO EL CRITERIO DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Presentamos a continuación la medida de la calidad de la democracia en los Estados miembros establecida a partir de los cinco "principios de la buena gobernanza" establecidos por la Unión Europea en el Libro blanco de la gobernanza (Comisión Europea, 2001, págs. 7 y 8) y que aplicados al ámbito intraestatal se pueden entender así:

- Apertura. Es decir, el desarrollo de una comunicación proactiva sobre la labor del Estado y sobre las decisio-

nes que éste adopta, en un lenguaje que resulta accesible para el público en general.

- Participación amplia de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de toma de decisiones, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, para generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas.
- Responsabilidad. Mediante la clarificación del papel de cada uno en los procesos legislativos y ejecutivos, todos los poderes del Estado (local, regional o central), deben asumir la responsabilidad que les incumbe.
- Eficacia. La aplicación de las decisiones debe ser eficaz y oportuna y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.
- Coherencia. Las políticas y las acciones sectoriales deben ser coherentes, es decir, deben principalmente incorporar en su concepción y aplicación la toma en consideración de todos los fenómenos intersectoriales que repercuten en el conjunto de la acción del Estado como, por ejemplo, el cambio climático o la migración de la población.

A partir de estos principios, la Tabla 5 ofrece mediciones precisas de la calidad de la democracia para cada Estado miembro de la Unión (Kaufmann D. et al., 2023 y Bertelsmann Stiftung, 2024).

Finalmente, el balance global de este estado es bastante aceptable para el conjunto de los Estados miembros de la Unión ya que, como se aprecia en la última columna de la derecha de la Tabla 5, 15 de ellos (el 55,56 % del total de Estados) se sitúan en la zona de calidad superior (grado cuatro o superior), 11 (el 40,74 %), en la zona de calidad intermedia (grado tres o superior hasta cuatro) y sólo uno (el 3,70%), en la zona de calidad baja (grado cero o superior hasta tres).

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ADVERTENCIAS

- En el Consejo europeo se advierte una situación de estabilidad política general de la institución según el modelo tradicional de bipartidismo (o ideología dual: izquierda-derecha) pues de momento sólo tres de sus miembros pertenecen a partidos que no se integran ni en el grupo PPE ni en el grupo S&D del Parlamento Europeo ni en ningún otro grupo de los asimilables a las categorías generales de derecha e izquierda sino en alguno de los grupos de extrema derecha.
- La influencia potencial en la población europea por parte de la ideología

de extrema derecha ya es potencialmente vinculable (en lo que se refiere a las decisiones del Consejo Europeo) a 20 de cada 100 ciudadanos europeos.

- Si la derecha y la extrema derecha pactasen en todos los Estados miembros de la Unión, más de los dos tercios de los Estados de la Unión estarían parcialmente gobernados por la extrema derecha.
- En el interior de los Estados miembros, la solidez de la estabilidad gubernamental es muy relativa, ya que por un lado sólo en dos de los 27 Estados gobierna un partido en solitario mientras que en los 25 restantes hay gobiernos de coalición.
- El grado de calidad de las democracias nacionales es bastante aceptable para el conjunto de los Estados miembros de la Unión ya que 15 de ellas se sitúan en la zona de calidad superior, 11 en la zona de calidad intermedia y sólo una en la zona de calidad baja.

1. Nos referimos aquí a nuestra clasificación simplificada de los grupos políticos del Parlamento Europeo a los que agrupamos, para una mejor comprensión, en cuatro grandes ideologías: extrema izquierda, izquierda, derecha y extrema derecha. Esta clasificación es aproximativa, ya que los grupos del Parlamento Europeo contienen partidos nacionales de diversa orientación. No obstante, nuestra clasificación se basa en el posicionamiento ideológico dominante de cada grupo y es la siguiente. Extrema izquierda: La Izquierda en el Parlamento Europeo (The Left / GUE-NGL). Izquierda: Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D) y Los Verdes / Alianza Libre Europea. Derecha: Partido Popular europeo (PPE) y Renew Europe (Renew). Extrema derecha: Identidad y Democracia (ID), Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) y Patriotas por Europa.

Bibliografía

Bertelsmann Stiftung. (2024). *Sustainable Governance Indicators*. Disponible en: <https://www.sgi-network.org/2024> [Hemos accedido a este texto el 20 de junio de 2025].

CIDOB. (2025). *Especial Gobiernos europeos, 27 mayo 2025*. Barcelona: Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB). Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-05/Espacial%20Gobiernos_europeos_27_mayo_2025.pdf [Hemos accedido a este texto el 7 de junio de 2025].

Comisión Europea. (2001). *Libro blanco sobre la gobernanza europea*. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas C/287. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF> [Hemos accedido a este texto el 20 de junio de 2025].

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2023). *Worldwide Governance Indicators 1996–2023*. The World Bank. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> [Hemos accedido a este texto el 20 de junio de 2025].

5

La protección social en los tiempos de la competitividad

por BJÖRN HACKER

1. INTRODUCCIÓN

En estos tiempos, mientras la Unión Europea se esfuerza por definir su posición en un escenario internacional en constante cambio, queda claro que las cuestiones sociales no son un tema central en la agenda política de la UE. Esto ya se puso de manifiesto en junio de 2024, en las elecciones al Parlamento Europeo: la atención está en la guerra en Ucrania, en las ambiciones imperialistas de Rusia, en el liderazgo errático del segundo mandato de Donald Trump y en el inminente colapso del orden internacional en comercio y seguridad, que han alejado el foco de cuestiones tan urgentes como el empleo, la pobreza y la cohesión social.

De 2014 a 2024, la dimensión social europea tuvo un papel destacado en el ámbito político en Bruselas y Estrasburgo, tras una década —de 2004 a 2014— en la que primero se supeditó a la coordinación económica y después se esfumó ante las medidas de austeridad en respuesta a la crisis económica. Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión, resumió la situación en 2014 ante el Parlamento Europeo: «Lo que quiero es que Europa tenga una calificación social de triple A, que es tan importante como la triple A económica y financiera» (Juncker, 2014).

En 2017 se lanzó el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), el principal medio para aplicar un amplio abanico de políticas sociales en la UE. Entre otras medidas, la UE revisó la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, creó

la Autoridad Laboral Europea, estableció un Fondo Social para el Clima, diseñó un Instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) y aprobó un Plan de Acción del PEDS. También se cuidaron con especial atención los aspectos sociales en el diseño de Next-GenerationEU, el instrumento de apoyo frente a la crisis del COVID-19 —dotado con 750.000 millones de euros—, y se introdujo una Directiva para mejorar las condiciones laborales en la economía de las plataformas, y otra para garantizar un salario mínimo adecuado.

¿Qué planes hay en materia social para el próximo mandato? A continuación examinamos las propuestas de Europa Social en las declaraciones y publicaciones oficiales, y observamos cuál es la situación social en la Unión hoy, tal como se presenta en el Semestre Europeo y en el nuevo Marco de Convergencia Social.

2. LA EUROPA SOCIAL EN LAS ORIENTACIONES POLÍTICAS

El 27 de junio de 2024, el Consejo Europeo adoptó su agenda estratégica hasta 2029. En ella predominan dos objetivos principales: seguridad y defensa, y competitividad económica. La agenda habla también de solidaridad, economía social de mercado y bienestar económico, aunque de forma algo imprecisa. En política climática aboga por el pragmatismo, y subraya que la transición debe ser justa

y equitativa; el cambio demográfico y las competencias en educación y formación se abordan desde el punto de vista de la competitividad. El PEDS se cita como objetivo para acrecentar la participación en el mercado laboral, reforzar el diálogo social, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades. Del mismo modo, la agenda afirma: «Defenderemos la dimensión social de la Unión Europea» (Consejo Europeo, 2024, p. 10). «Defender» es muy distinto de «avanzar» o «fortalecer».

El 18 de julio de 2024, en un discurso ante el Parlamento Europeo, Ursula von der Leyen presentó sus orientaciones políticas para un nuevo mandato como presidenta de la Comisión. Al igual que el Consejo Europeo, se centró en el cambiante panorama geopolítico y geoeconómico, afirmando que «nuestra primera prioridad será la prosperidad y la competitividad» (Von der Leyen, 2024a). Se centró sobre todo en el aspecto de la competitividad, con planes para intensificar el mercado único, minimizar la burocracia y estimular la inversión privada con ayuda de la Unión de los Mercados de Capitales. También propuso aumentar la inversión pública en proyectos transfronterizos mediante un nuevo Fondo Europeo de Competitividad dentro de un presupuesto mayor que también podría financiar mejor las políticas de seguridad y defensa.

En su discurso la dimensión social no ocupa un lugar destacado; no aparece hasta que elogia los «avances históricos en nuestro Pilar de Derechos Sociales»

y el instrumento SURE. Ante los nuevos retos, aboga por un nuevo plan de acción para aplicar el PEDS, garantizar la calidad de la transición y condiciones laborales y reforzar el diálogo social. Aparece la vivienda como nuevo ámbito de actuación: la próxima Comisión incluirá un comisario al efecto, encargado específicamente de elaborar un plan de viviendas asequibles. La pobreza se menciona en varias ocasiones como desafío acuciante, y von der Leyen se centra en cerrar la brecha de salarios y pensiones entre hombres y mujeres dentro de una hoja de ruta más amplia para los derechos de la mujer.

El texto de las orientaciones políticas, publicado a la vez que su discurso (von der Leyen, 2024b), ofrece más información sobre los planes sociales de la nueva Comisión. El Modelo Social Europeo conforma el tercer capítulo de un total de siete, después de las primeras prioridades de competitividad (verde), seguridad y defensa. Vuelve a mencionarse el nuevo plan de acción para el PEDS, junto con las siguientes propuestas:

- Introducción del derecho a la desconexión en las nuevas modalidades de trabajo digital.
- Hoja de ruta para el empleo de calidad con condiciones laborales y salarios justos.
- Mayor financiación para una transición justa hacia una economía sin carbono.

- Pacto para el Diálogo Social Europeo.
- Estrategia de la UE de lucha contra la pobreza, que incluye el refuerzo de la Garantía infantil.
- Plan europeo de vivienda asequible, creación de una plataforma de inversión para viviendas asequibles y sostenibles, y despliegue del Fondo Social para el Clima.
- Actualización de la Estrategia de igualdad LGBTIQ+.
- Nueva estrategia para la igualdad de género y Hoja de ruta para los derechos de la mujer.

Estas propuestas van más allá de la Agenda Estratégica del Consejo Europeo. No solo establecen medidas concretas, sino que también ilustran con más nitidez la necesidad que el modelo europeo forme parte del desarrollo de las capacidades de la UE en un entorno global en rápida evolución. En este sentido, Von der Leyen sigue las ideas del exprimer ministro italiano Enrico Letta, quien presentó un informe a las instituciones europeas en abril de 2024 para profundizar en el mercado único. En este informe, afirma claramente que «el desarrollo ulterior del mercado único solo puede tener éxito si incluye una dimensión social genuina que garantice la justicia y la cohesión sociales» (Letta, 2024, p. 101). En particular, habla de la necesidad de un diálogo social transnacional y del ries-

go de que se produzca una espiral descendente provocada por la competencia desleal en salarios y derechos sociales. No obstante, von der Leyen comparte las prioridades marcadas por los jefes de Estado y de Gobierno, atentas sobre todo a la competitividad (incluida la transición verde) y la seguridad y defensa. Además, hay pocos indicios de propuestas legislativas concretas, salvo el Derecho a la desconexión, que ya se había iniciado en el mandato anterior.

3. LA EUROPA SOCIAL EN LA COMISIÓN EUROPEA

Teniendo en cuenta esta agenda en materia social, resulta sorprendente que Ursula von der Leyen, la presidenta electa de la Comisión, no haya creado una cartera de Empleo y Derechos Sociales. El nuevo Colegio de Comisarios incluye numerosas políticas sociales, pero muy dispersas: las competencias de asuntos sociales están repartidas en ocho carteras (cf. cartas de mandato a los comisarios nombrados, Comisión Europea, 2024a):

- Dan Jørgensen (Energía y Vivienda) deberá abordar la pobreza energética y supervisar el plan europeo de vivienda asequible y su correspondiente plataforma de inversión.
- Hadja Lahbib (Igualdad, Preparación y Gestión de Crisis) deberá elaborar la Hoja de ruta para los derechos de la mujer, la nueva Estrategia para la

igualdad de género, la renovación de la Estrategia sobre igualdad LGBTIQ y la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad.

- Glenn Micallef (Equidad Intergeneracional, Juventud, Cultura y Deporte) propondrá estrategias sobre equidad intergeneracional y derechos de la infancia. También será responsable de prospectiva estratégica sobre tendencias socialmente decisivas.
- Olivér Várhelyi (Salud y Bienestar Animal) tiene como objetivo completar la Unión Europea de la Salud.
- Valdis Dombrovskis (Economía y Productividad, Aplicación y Simplificación) coordinará en principio el Semestre Europeo, incluida la equidad social, utilizando el nuevo marco de gobernanza económica y garantizando la plena ejecución del plan NextGenerationEU.
- Teresa Ribera Rodríguez (Transición Limpia, Justa y Competitiva) estará a cargo de la lucha contra la pobreza energética y supervisará el Fondo Social para el Clima y el Fondo de Transición Justa.
- Raffaele Fitto (Cohesión y Reformas) tendrá las disparidades regionales, contribuirá al Plan europeo de vivienda asequible y trabajará en la plena ejecución del programa NextGenerationEU.

La cartera con más competencias sociales es la de la Vicepresidenta Roxana Mînzatu, responsable de Derechos Sociales y Capacidades, Empleo de Calidad y Preparación. Su cometido es reforzar el PEDS y contribuir al cumplimiento de los tres grandes objetivos sociales para 2030 elaborando un nuevo Plan de acción del PEDS para 2025. Junto con los interlocutores sociales desarrollará una Hoja de ruta para el empleo de calidad, impulsando el diálogo social con un nuevo pacto; dirigirá la Estrategia de lucha contra la pobreza, y contribuirá al Plan europeo de vivienda asequible. Además, su cartera introducirá el derecho a la desconexión, cubrirá la salud y seguridad en el trabajo y afrontará los retos laborales a largo plazo. En el plano financiero la agenda prevé el uso del FSE+ y la aplicación del Fondo Social para el Clima. En cuanto a los procesos de coordinación, en el Semestre Europeo Mînzatu informará sobre las políticas sociales, educativas y de empleo. También estará a cargo de las políticas educativas, bajo la estrategia global de construir una Unión de Capacidades para todo tipo de aprendizaje, formación, reconocimiento e inversión en este ámbito.

La amplia distribución de las políticas sociales entre distintas carteras —a veces con competencias solapadas— entraña el riesgo de que se generen imprecisiones y conflictos de responsabilidades. Es obvio que Roxana Mînzatu llevará los proyectos sociales más importantes, pero no será fácil coordinar a las diferentes direcciones generales y aclarar quién

está a cargo de desarrollar e implementar cada proyecto. La estrecha cooperación entre las diferentes carteras parece ser una decisión consciente de Von der Leyen, tal y como se afirma en todas las cartas de mandato: «espero cooperación a todos los niveles y que desempeñen ustedes un papel activo respecto de todas las prioridades y faciliten el acceso a sus servicios cuando las responsabilidades de otros comisarios así lo requieran» (Comisión Europea, 2024a, p. 2).

Además de la distribución de las políticas sociales, también sorprendió el nombre inicialmente adelantado para la cartera de Roxana Mînzatu. Antes, las carteras con competencias sociales contenían explícitamente el empleo y los asuntos sociales; la nueva propuesta de von der Leyen fue «Personas, Capacidades y Preparación». Tras las protestas expresadas en el Parlamento Europeo, acabaron por añadirse las expresiones «Derechos Sociales» y «Empleo de Calidad». Sin caer en la sobreinterpretación, esta iniciativa podría reflejar una visión política que se aleja de los derechos sociales colectivos y de la desmercantilización, para orientarse hacia una particularización de los riesgos sociales que pone el foco sobre las capacidades individuales, y hacia la ampliación de responsabilidades desde las relaciones laborales clásicas hasta todo tipo de grupos destinatarios (Crespy y Kenn, 2024). Ello encajaría con las conclusiones sobre el impacto del PEDS: su primer pilar —igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral— es más fácil de im-

plementar en un modelo de integración económica que las políticas sobre protección social y condiciones de trabajo justas (Hacker, 2019; 2024).

4. ¿QUÉ SE HA HECHO HASTA AHORA SOBRE LA EUROPA SOCIAL?

En su programa de trabajo para 2025, la Comisión ha mantenido tanto las categorías como el orden de las orientaciones políticas. En el ámbito social destacan tres proyectos: 1) el nuevo Plan de Acción del PEDS, 2) un nuevo Pacto para el Diálogo Social, y 3) el desarrollo de una Unión de Capacidades, junto con la Hoja de ruta para el empleo de calidad (Comisión Europea, 2025a).

Respecto a la competitividad, a principios de año se ha verificado un avance significativo, la presentación de la denominada Brújula para la Competitividad de la UE. Además del enfoque ya conocido en materia de innovación, descarbonización, reducción de dependencias, simplificación y desburocratización, la Brújula incluye una capa transversal destinada a fomentar las capacidades y el empleo de calidad garantizando al tiempo la equidad social. En este sentido, el PEDS se considera esencial para forjar una UE competitiva: especifica la creación de una Unión de Capacidades, una Hoja de ruta para el empleo de calidad y un Plan europeo de vivienda asequible, todo ello con vistas a alinear mejor la educación con la demanda laboral, incrementar la población activa y apoyar

a los grupos infrarrepresentados. La Comisión también espera que los Estados miembros modernicen sus sistemas de protección social para ofrecer una mejor cobertura a todos los trabajadores y prolongar la vida laboral reformando las pensiones (Comisión Europea, 2025b, p. 22 ss.). Cabe pensar que estos planes sociales buscan sobre todo elevar la competitividad de las personas en el mercado laboral; los ámbitos sociales tradicionales apenas hacen referencia alguna a la mayor protección de los trabajadores, vivienda asequible, salarios dignos o conciliación familiar.

La Comisión ha comenzado inmediatamente a cumplir dos de sus promesas, ya desde el primer semestre de 2025:

- Partiendo de la cumbre de Val Duchesse de 2024, el 5 de marzo de 2025 se firmó el Pacto para el Diálogo Social Europeo entre patronales, sindicatos y la Comisión. Se pretende alcanzar el objetivo de aumentar la consulta con los interlocutores sociales mediante el nombramiento de un enviado para el Diálogo Social Europeo, la mejora del intercambio sobre el programa de trabajo de la Comisión para los próximos años y la ampliación de la consulta sobre todas las iniciativas políticas relevantes para los interlocutores sociales.. También habrá trabajos conjuntos en la Hoja de ruta para el empleo de calidad (Comisión Europea, 2025c).
- En abril la Comisión ha iniciado conversaciones con los interlocutores

sociales sobre la Hoja de ruta para el empleo de calidad, y ha presentado su concepto de Unión de Capacidades. La primera iniciativa se centra en salarios justos, buenas condiciones de trabajo y una negociación colectiva de mayor alcance; por su parte, la segunda pone el foco en el aprendizaje permanente, el perfeccionamiento y reciclaje profesionales, y la capacitación de personas y a empresas para adaptarse, crecer y mantener su competitividad (Comisión Europea, 2025d).

Para estos proyectos, la Comisión de von der Leyen se basa explícitamente en las antedichas recomendaciones de Enrico Letta, pero también en un informe sobre el futuro de la competitividad de la UE publicado en septiembre de 2024 por Mario Draghi, expresidente del BCE. El informe delimita tres áreas de actuación: 1) innovación, sobre todo en últimas tecnologías; 2) descarbonización y competitividad, y 3) seguridad y reducción de dependencias. Al describir los retos que afrontará la UE en el siglo XXI, Draghi advierte que la búsqueda de mayor innovación y crecimiento en ningún caso puede suponer que la UE imite el modelo social estadounidense, basado en unos elevados niveles de desigualdad. Lo que propone es una doble estrategia: impulsar la competitividad en capacidades preservando al mismo tiempo los sólidos servicios públicos y protección social de los Estados europeos del bienestar. Para garantizar el apoyo ciudadano Draghi aboga por empoderar a las personas mediante una partici-

pación ciudadana efectiva y proactiva y un diálogo social entre sindicatos, patronales y la sociedad civil (Draghi, 2024, p. 15). Claramente, la Comisión está aplicando esta estrategia dual al impulsar simultáneamente la Unión de Capacidades y la Hoja de ruta para el empleo de calidad, a la vez que integra a los interlocutores sociales.

En el verano de 2025 la Comisión también ha presentado otras tres propuestas de política social:

- Una consulta pública sobre la evaluación del impacto del Plan de acción de 2021 para la aplicación del PEDS: la consulta se inició en junio de 2025 y se prolongará hasta septiembre, para definir el contenido del nuevo Plan de acción.
- La consulta a los interlocutores sociales sobre el derecho a la desconexión y el teletrabajo justo ha comenzado en julio y durará hasta octubre de 2025. Esta iniciativa sigue a una primera ronda de consultas organizada por la Comisión en el mandato anterior; el Parlamento Europeo ya había reclamado esta medida en 2021.
- Otra consulta pública más amplia sobre la Estrategia de la UE de lucha contra la pobreza, orientada a proporcionar protección esencial a las personas en dicha situación y a abordar sus causas. Esta consulta se ha iniciado en julio y estará abierta hasta octubre de 2025.

5. LA SITUACIÓN SOCIAL Y LAS RECOMENDACIONES DEL SEMESTRE EUROPEO

Aunque la inflación ha descendido considerablemente, el crecimiento económico en la UE y la zona euro ha sido escaso. El año 2024 arroja unas tasas de crecimiento del +1,0 % del PIB, con una previsión del +1,1 % para 2025 (zona euro: +0,9 % en ambos años). Los peores resultados en 2024 correspondieron a Alemania (-0,2 %), Estonia (-0,3 %), Letonia (-0,4 %), Austria (-1,2 %) y Finlandia (-0,1 %), mientras que superaron el 2 % Grecia (+2,3 %), España (+3,2 %), Croacia (+3,9 %), Chipre (+3,4 %), Lituania (+2,8 %), Malta (+6,0 %), Eslovaquia (+2,1 %), Bulgaria (+2,8 %), Dinamarca (+3,7 %) y Polonia (+2,9 %).

Con unas tasas de crecimiento que no pasan de moderadas, las cifras de empleo no están creciendo como en años anteriores. No obstante, en 2024 el desempleo se mantuvo en un reducido 5,9 % de la población activa, y no se esperan variaciones para 2025 (zona euro: 6,4 % y 6,3 %). Aun así, las disparidades en la tasa de paro en la UE siguen siendo elevadas: en 2024 oscilaban entre un 11,4 % en España y un 10,1 % en Grecia, frente al pleno empleo de Chequia (2,6 %) o Polonia (2,9 %). Los salarios nominales aumentaron un 5,3 % en 2024 y se prevé un crecimiento del 3,9 % en 2025. Dado que la inflación en la zona euro bajó hasta el 1,9 % de referencia del BCE en mayo de 2025 (2,0 % en junio y julio; 2,4 % en 2024), los salarios reales pudieron com-

pensar las pérdidas anteriores, lo que ha incrementado la renta bruta de los hogares. No obstante, debido al ahorro preventivo ante la inestabilidad geopolítica, la confianza del consumidor sigue siendo baja. Aunque los precios de la energía han bajado, podrían subir de nuevo rápidamente según evolucione la guerra en Oriente Medio; y la tensión comercial entre EE. UU. y la UE —y otros interlocutores—, puede registrar un gran impacto en las economías europeas. En sus previsiones de primavera, la Comisión añade la dificultad de calcular los costes económicos y fiscales del cambio climático, así como los posibles efectos estimulantes de un mayor gasto en defensa (Comisión Europea, 2025e, p. 5).

En el Semestre Europeo 2024/25, la Comisión también prevé un crecimiento moderado de la UE (+1,5 % del PIB) en 2026, junto con un entorno empresarial y de inversión favorables, pero con riesgos importantes (Comisión Europea, 2025f, pp. 4 ss.). Las recomendaciones se remiten a la nueva Brújula para la Competitividad e incluyen las medidas neoclásicas habituales: mejorar la eficiencia y calidad de las finanzas públicas, cerrar la brecha de innovación, simplificar la normativa y reducir la carga administrativa, aprovechar plenamente el potencial del mercado único y establecer una Unión Europea de Ahorro e Inversiones (nueva denominación para la estancada Unión de los Mercados de Capitales). Se recomienda asimismo una hoja de ruta conjunta para la descarbonización, la competitividad y la seguridad.

En lo que respecta al apartado sobre «promover las competencias y los empleos de calidad, garantizando al mismo tiempo la equidad social», se hace referencia a los tres objetivos sociales principales acordados en la Cumbre Social de Oporto en 2021 y fijados para 2030. Aunque las tasas de empleo de la UE van por buen camino, con una diferencia de solo 2,2 puntos porcentuales entre 2024 y el objetivo del 78 % para 2030, los últimos datos muestran que es necesario avanzar mucho más para alcanzar los objetivos de educación y reducción de la pobreza (véase Tabla 1).

En su Informe conjunto sobre el empleo 2025, la Comisión y el Consejo pasan revista al avance de los Estados miembros hacia los tres principales objetivos (Comisión Europea, 2025g, pp. 23-27). En empleo, Eslovaquia, Países Bajos, Irlanda, Estonia y Suecia ya han superado sus respectivas metas nacionales, y veintidós países siguen enfrentándose a brechas respecto de sus objetivos para 2030, con Bélgica, Italia y España en los últimos puestos. En cuanto al objetivo educativo, la Comisión y el Consejo hablan de una «tendencia al alza, muy leve» (ibid., p. 25), con progresos recientes solo en diez países, y otros tres, Suecia, Hungría y Rumanía, superando ya sus metas nacionales. Las mayores distancias se dan en Eslovenia, Chipre, Croacia, Polonia e Italia. Desde 2019 solo la mitad de los Estados miembros han reducido el riesgo de pobreza; ésta incluso se ha incrementado en Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania,

	2022	2024	Objetivo 2030
1. Tasa de empleo (%) (20 – 64 años)	74,6	75,8	78,0
2. Participación en aprendizaje permanente en los últimos 12 meses (%) (16 – 74 años)	30,6	33,8	60,0
3. Número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en miles (AROPE)	94.564	93.250	80.431

Tabla 1: Principales objetivos sociales de la UE para 2030.*Fuente: Eurostat / Elaboración propia.**Nota: Para el segundo objetivo se utilizan datos de la Encuesta de Población Activa. Respecto al tercero, para 2030 se prevé reducir en al menos 15 millones el número de personas afectadas respecto de 2019.*

Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. La pobreza infantil ha disminuido en 13 países, pero ha aumentado en Austria, República Checa, Francia, Alemania, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia y España. El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social ha caído desde su máximo del 24 % en 2015 (datos de Eurostat); pero la tasa de 2024, del 21 %, muestra que ha habido muy poco progreso desde el inicio de la pandemia. En cuanto a la pobreza infantil, 2024 registró un ligero descenso por primera vez en cuatro años, con un 24,2 % de la población menor de 18 años afectada (2023: 24,8 %). Una de las causas de la pobreza es la carestía de la vivienda: en 2024, el 8,2 %

de la población de la UE destinó a este gasto más del 40 % de su renta disponible total. Aunque hay un leve descenso respecto al 8,8 % de 2023, sigue siendo 0,4 puntos superior al nivel de 2020.

Las recomendaciones del Semestre Europeo llaman a mejorar los servicios públicos de empleo, la movilidad laboral y el apoyo a mujeres, trabajadores mayores, jóvenes, personas poco cualificadas, personas con discapacidad y migrantes, con el fin de aumentar su participación en la población activa. La Comisión insta a los Estados miembros a aplicar unas políticas activas de empleo más eficaces y a incentivar el trabajo remunerado mediante sistemas fiscales y de prestaciones, y les pide mayores esfuerzos de perfec-

cionamiento y reciclaje profesionales. Debe haber un acceso universal a servicios asequibles de educación y cuidados de la primera infancia. La evolución salarial requiere «un equilibrio entre, por una parte, garantizar la productividad y la competitividad y, por otra, abordar el coste de la vida» (Comisión Europea, 2025f, p. 14). En 2024, solo en nueve Estados miembros se facilitan cuidados de primera infancia a más del 50 % de los menores de tres años. La Comisión enfatiza la necesidad de potenciar el capital humano, en consonancia con la prevista Unión de Capacidades: recomienda aumentar la inversión en aprendizaje permanente, facilitar el reconocimiento de capacidades, hacer más atractiva la profesión docente y atender especialmente a las personas con carencias educativas, dado que la mitad de la población de la UE no tiene capacidades digitales básicas y el aprendizaje de adultos está lejos del objetivo de 2030. En el ámbito de la protección social, la Comisión también quiere garantizar una atención especial a los grupos vulnerables y a la infancia: los Estados miembros deben asegurarse de que existan «sistemas adecuados y eficientes de protección social, inclusión y pensiones, así como de fomentar el acceso a una vivienda asequible y a los servicios sociales» (ibid., p. 15). Quedan algo relegadas tanto la ausencia de discriminación como la igualdad de género —solo se mencionan tangencialmente—, al igual que el Fondo de Transición Justa y el Fondo Social para el Clima, citados únicamente en términos generales en

relación con el apoyo a una transición climática más equitativa de la economía (ibid., pp. 15 ss.).

6. LA CONVERGENCIA SOCIAL EN EL NUEVO MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA

En abril de 2024 se adoptó formalmente la reforma del Marco de gobernanza económica. Las opiniones están divididas en cuanto a si ha cumplido su objetivo de simplificar las normas presupuestarias y espolear una mayor inversión pública: mientras que Darvas et al. (2024) consideran que los Estados miembros tienen ahora menos limitaciones para endurecer sus políticas fiscales, Boivin y Darvas (2025) señalan un endurecimiento fiscal en detrimento de la inversión pública. La Confederación Europea de Sindicatos (CES, 2025) ha criticado los recortes de austeridad en varios países europeos, y ha pedido la suspensión del Marco de gobernanza. La situación se ha complicado más porque, en la primavera de 2025, el Consejo ha permitido activar la cláusula nacional de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en pro del desarrollo de capacidades de defensa, y dieciséis países ya han solicitado la exención. Además, en marzo de 2025 Alemania ha reformado su freno constitucional de endeudamiento para presupuestar un fondo extraordinario de 500.000 millones de euros de inversión en infraestructuras, y para permitir la financiación del entero gasto en defensa por encima del 1

% del PIB. En julio de 2025, al aprobar el plan fiscal estructural a medio plazo de Alemania, la Comisión ha sido instada a adoptar una interpretación amplia de las nuevas normas de gasto. Theodoropoulou y Pierros (2025, p. 48) advierten que las excepciones a las reglas fiscales en favor del gasto en seguridad y defensa podrían limitar la inversión en descarbonización y en infraestructuras sociales: sostienen que el multiplicador fiscal del gasto en defensa es bajo y que, por tanto, apenas influye en el crecimiento de las economías de la UE.

El nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento sí hace varias referencias a aspectos sociales, que es necesario considerar. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo deben incluir reformas e inversiones en «resiliencia social y económica y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, incluidos los objetivos conexos en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza de aquí a 2030» (Considerando 10 del Reglamento 2024/1263). Por añadidura, el nuevo marco de gobernanza obliga a la Comisión a tener en cuenta la evolución social de los Estados miembros al supervisar su situación económica: «Como parte de su análisis integrado de la evolución social y del empleo en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión evalúa los riesgos para la convergencia social al alza en los Estados miembros y supervisa los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales sobre la base del cuadro de indicadores sociales y de

los principios del marco de convergencia social» (Considerando 8 del Reglamento 2024/1263). Este enfoque holístico de la gobernanza intenta resolver el tradicional debate sobre la asimetría estructural del Semestre Europeo, dominado por lo económico en detrimento de las políticas de empleo y sociales. El primer paso fue la integración del PEDS y su cuadro de indicadores sociales en el Semestre Europeo (cf. Hacker, 2019); el segundo se dio cuando el Parlamento Europeo logró que se incorporara el citado marco de convergencia social.

Este marco de convergencia social fue planteado por primera vez por los gobiernos de Bélgica y España (2021) en la Cumbre social de Oporto, con el nombre inicial de «Procedimiento de desequilibrio social»; se propuso con su nuevo nombre a finales de 2023 y el Consejo le dio su aprobación final en marzo de 2024. La idea ya se había sopesado diez años antes, durante la crisis de la zona euro, al considerar las reformas de la Unión Económica y Monetaria. En aquel entonces László Andor, comisario de asuntos sociales, quería montar un sistema de seguimiento basado en indicadores para evaluar la evolución social en relación con el recién implantado Procedimiento de desequilibrio macroeconómico. El acuerdo que los Estados miembros han alcanzado diez años después no ha sido tan ambicioso, ni supone una reproducción de las reglas macroeconómicas y de déficit para el ámbito social: por ejemplo, las propuestas belga y española incluían un amplio conjunto

de objetivos cuantitativos de indicadores sociales y un mecanismo de alerta si un Estado miembro se desviaba de la trayectoria social acordada. Lo que la UE ha implantado es un sistema de seguimiento basado en los 16 indicadores del cuadro de indicadores sociales, que detecta desviaciones de los Estados miembros respecto a la media comunitaria tanto en términos absolutos como en su evolución interanual. Si la Comisión descubre un posible riesgo para la convergencia social al alza con seis o más indicadores marcados como «situación crítica» o «a vigilar» (es decir, una desviación significativa de la media), se lleva a cabo un segundo análisis más profundo para los países correspondientes.

7. EL MARCO DE CONVERGENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

El Informe Conjunto sobre el Empleo contiene un análisis de primera fase desde la aplicación del PEDS y su primera utilización en el Semestre Europeo 2017/2018; el análisis de segunda fase es un añadido reciente introducido en 2024, y puede considerarse que equivale a un mecanismo de alerta simplificado. Para cada país detectado, la Comisión describe los riesgos sociales en tres ámbitos: a) educación y capacidades; b) protección e inclusión social; c) mercado laboral. Estos ámbitos son prácticamente idénticos a los tres pilares del PEDS. Se examina la evolución de todos los indicadores relevantes con datos que van más

allá del cuadro de indicadores sociales, y se evalúan las políticas de respuesta tanto vigentes como en proyecto, para determinar si son suficientes o si el Estado miembro debe considerar además otras medidas. El resultado puede confirmar o desmentir determinados riesgos, así como valorar si las respuestas son suficientes o si se podría hacer más. Las normas del nuevo marco de gobernanza deberían garantizar que estos resultados se integren en las recomendaciones específicas por país que formula el Consejo cada año para la situación económica y social de cada Estado miembro.

Aún es pronto para saber si esta estrategia logrará que el marco de gobernanza económica sea más sensible a las políticas sociales y de empleo, o si generará mayores sinergias entre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los objetivos y mecanismos de política social (Dermine, 2025, p. 54). En 2024, la Comisión emitió avisos a siete Estados miembros por poner en peligro la tendencia de convergencia social al alza: Bulgaria, Estonia, Hungría, Italia, Lituania, Rumanía y España. La mayoría de los riesgos detectados se relacionaban con los siguientes indicadores: proporción de la población con capacidades digitales mínimas; brecha de empleo de las personas con discapacidad; impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza; tasa de riesgo de pobreza o exclusión social; proporción de menores de tres años en cuidados de primera infancia; tasa de abandono educativo; ratio de ingresos entre el quintil superior y el infe-

rior, y tasa de riesgo de pobreza infantil. En 2025, la Comisión identificó otros tres Estados miembros, Grecia, Croacia y Luxemburgo, con riesgos potenciales para la tendencia de convergencia social. Además de los indicadores de alto riesgo del año anterior, se añadieron como factores de riesgo la proporción de jóvenes sin estudios ni trabajo y la formación en edad adulta. En cambio, la proporción de menores de tres años en cuidados de primera infancia y la tasa de abandono educativo ya no se cuentan entre los mayores factores de riesgo.

La distribución del análisis de segunda fase del marco de convergencia social para los diez países con peores riesgos sociales en 2024 y 2025 indica dónde se localizan los problemas sociales más acuciantes en la UE (véase Tabla 2).

En consonancia con lo que sabemos del mercado laboral —que sigue funcionando bien—, se detectan pocos riesgos en este apartado del PEDS, mientras que son más numerosos en capacidades y educación, y todavía más en protección e inclusión social, los más cuantiosos. En 2025, las tres categorías muestran más indicadores en riesgo que el año anterior, y no solo porque se hayan sumado otros tres países: en igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo justas, los territorios que ya estaban en seguimiento en 2024 presentan más riesgos en 2025. Esto contrasta con el ámbito de protección e inclusión social, donde los siete países con alto riesgo en 2024 mejoran resultados en 2025; pero ahora se añaden Grecia y Luxemburgo, con

muchos riesgos en ambos capítulos. En cuanto a los cambios individuales, solo tres países —Bulgaria, Italia y Hungría— han hecho un esfuerzo material por reducir algunos de los riesgos señalados en 2024 sin aumentar otros. Estonia y Lituania han empeorado, mientras que España y Rumanía no registran cambios respecto de 2024.

En conclusión, el análisis de convergencia social de 2025 arroja una situación social de riesgo en más Estados miembros que en 2024, y afecta a más de un tercio de toda la UE. Entre ellos figuran varias naciones más pobres de Europa Central y Oriental, así como Italia y Grecia, muy afectadas por crisis económicas, pero también Luxemburgo, país de Europa Occidental relativamente rico. Los riesgos se concentran en protección social, género y educación, y son comparativamente menores en el ámbito del empleo. Eliminar los riesgos sociales parece registrar una dificultad extrema.

8. CONCLUSIONES

La estrategia de integración social de los últimos diez años parece haber llegado a su fin. Esto no quiere decir que la austeridad haya vuelto, sino que la nueva Comisión y los Estados miembros están virando hacia la responsabilidad social individual, abandonando el enfoque de solidaridad colectiva. Las nuevas palabras clave son perfeccionamiento y reciclaje profesionales, formación, educación: perfectamente alineadas con la

Estado miembro	Año	Igualdad de oportunidades (capacidades y educación)	Condiciones de trabajo justas (mercado laboral)	Protección e inclusión social	Suma	Variación
Bulgaria	2024	2	sin riesgo	6	8	-2
	2025	3	sin riesgo	3	6	
Estonia	2024	2	sin riesgo	3	5	+1
	2025	1	2	3	6	
España	2024	1	sin riesgo	3	4	+/-0
	2025	1	sin riesgo	3	4	
Italia	2024	3	2	3	8	-2
	2025	3	3	sin riesgo	6	
Lituania	2024	1	sin riesgo	2	3	+1
	2025	3	1	sin riesgo	4	
Hungria	2024	1	sin riesgo	4	5	-1
	2025	1	sin riesgo	3	4	
Rumanía	2024	3	1	6	10	+/-0
	2025	5	1	4	10	
Grecia	2024	–	–	–	–	–
	2025	4	sin riesgo	5	9	
Croacia	2024	–	–	–	–	–
	2025	2	1	2	5	
Luxemburgo	2024	–	–	–	–	–
	2025	sin riesgo	1	5	6	
Suma	2024	13	3	27	43	+17
	2025	23	9	28	60	

Tabla 2: Número de riesgos graves detectados en el marco de convergencia social.

Fuente: Comisión Europea 2024b: 74-77; 2025h: 92-97. Elaboración propia.

agenda de competitividad económica. Esto recuerda a 2003, cuando la Comisión Barroso invitó al ex primer ministro neerlandés Wim Kok a redactar un informe sobre empleabilidad, adaptabilidad, políticas activas de mercado laboral e inversión en capital humano. El informe ostentaba el significativo título de *Jobs, Jobs, Jobs* («Empleos, empleos, empleos»). Aquello marcó el inicio de un giro que se alejó del doble enfoque original de la Estrategia de Lisboa —competitividad económica y cohesión social— en aras de la primera de ambas prioridades.

La Historia no se repite: la Comisión von der Leyen sigue prestando atención a la cartera social, con varias iniciativas en preparación. Sin embargo, está claro que en los próximos cinco años la competitividad y la defensa tendrán prioridad sobre las políticas sociales de la Unión. Aunque el número de proyectos presentados por la Comisión puede parecer impresionante, la única acción legislativa concreta confirmada es la relativa al derecho a la desconexión. Es probable que todas las demás medidas se queden en pactos, hojas de ruta, planes y estrategias, sin contribuir de forma sustancial al acervo social de la UE. Lo que es peor, todas estas iniciativas podrían venirse abajo ante propuestas legislativas en materia económica. Para evitar caer en la trampa de la célebre «asimetría constitucional» de la UE (Fritz W. Scharpf) se necesitan normas sociales mínimas, un instrumento que permita inversiones sociales, un plan de distribución para el Fondo Social para el Clima

y un mecanismo de protección frente a shocks económicos. La propuesta de desarrollar un reaseguro europeo de desempleo —anunciada por von der Leyen en su primer mandato— parece haberse esfumado, al igual que los planes de hacer permanente el fructífero mecanismo SURE o de crear otras formas de apoyo financiero frente a crisis económicas. Además existe el riesgo de que se derogue la legislación social más relevante del mandato anterior, la Directiva sobre salarios mínimos, si el TJUE sigue la opinión del Abogado General de enero de 2025, que considera esta norma incompatible con los Tratados.

La experiencia del método abierto de coordinación en la década de 2000 no invita al optimismo sobre la capacidad del nuevo marco de gobernanza económica para dar un papel central a la dimensión social en el marco de coordinación de la UE. El marco de convergencia social representa sin duda un avance hacia una mayor visibilización de la situación social de los Estados miembros; pero la materialización de este enfoque holístico depende también de que exista una herramienta de ejecución ante la detección de riesgos sociales. Actualmente no hay planes para implantar nada parecido a un «procedimiento de desequilibrio social». Dada la gravedad de los riesgos sociales desvelados por el análisis de convergencia social y la dificultad para superarlos, esta sería una forma de dar verdadero contenido al nuevo Plan de Acción del PEDS.

9. RECOMENDACIONES

- No permitamos que la dimensión social de la UE quede relegada. Las inversiones en seguridad y defensa son importantes en el nuevo contexto internacional, pero no pueden impulsar las economías de forma sostenible ni dar respuesta a los problemas sociales cotidianos de la población.
- Distingamos entre competitividad económica interna y externa. La externa es indispensable en la nueva situación geoeconómica, y se refiere a toda la Unión en su conjunto; pero la competitividad externa no puede reforzarse solo aumentando la interna, ya que esto podría derivar en una espiral descendente en ámbitos como la inversión social, servicios sociales, salarios, estándares de protección social y fiscalidad.
- No olvidemos las experiencias de la Estrategia de Lisboa y del método abierto de coordinación en la década de 2000. Aunque las capacidades y la educación son importantes para conseguir y mantener un empleo y para desarrollar una carrera profesional, se trata de objetivos particulares, que no pueden sustituir la seguridad social colectiva ni la protección laboral necesaria para cubrir todos los riesgos de la vida.
- Exijamos que las iniciativas de la Comisión Europea incluyan propuestas legislativas concretas. La situación so-

cial en la UE es precaria; no podemos permitirnos renunciar a mecanismos y procesos tangibles para combatir los riesgos sociales.

- Utilicemos todas nuestras redes y oportunidades para entablar una conversación nacional sobre los riesgos sociales en nuestros países. La convergencia social al alza no es solo un útil ejercicio de seguimiento, sino también una disposición recogida en los Tratados.

Bibliografía

- Andor, L. (2013): Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, Policy Brief, European Policy Centre.
- Boivin, N. E. y Darvas, Z. (2025): The European Union's new fiscal framework: a good start, but challenges loom, Policy Brief 06/2025, Bruegel.
- CES (2025): Full suspension of economic governance rules needed, Nota de Prensa, 07/03/2025, <https://www.etuc.org/en/press-release/full-suspension-economic-governance-rules-needed>
- Comisión Europea (2024a): Cartas de mandato, 17 de septiembre de 2024, https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029_en
- Comisión Europea (2024b): Country analysis on social convergence in line with the features of the Social Convergence Framework (SCF), SWD(2024) 132 final, /05/2024.
- Comisión Europea (2025a): Programa de trabajo de la Comisión para 2025 Avanzar juntos: Una Unión más audaz, más sencilla y más rápida, COM(2025) 45 final, 11/02/2025.
- Comisión Europea (2025b): Una Brújula para la Competitividad de la UE, COM(2025) 30 final, 29/01/2025.
- Comisión Europea (2025c): Pacto para el diálogo social europeo, 5 de marzo de 2025, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf
- Comisión Europea (2025d): European Commission launches Union of Skills to boost training and competitiveness, 23 de abril de 2025, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-launches-union-skills-boost-training-and-competitiveness-2025-04-23_en
- Comisión Europea (2025e): European Economic Forecast. Spring 2025, Institutional Paper 318, 19 de mayo de 2025, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2025_en
- Comisión Europea (2025f): Comunicación Semestre Europeo 2025 – Paquete de primavera, COM(2025) 200 final, 04/06/2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52025D-C0200&qid=1755537790869>
- Comisión Europea (2025g): Joint Employment Report 2025 as adopted by the Council, 10 March 2025, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25dfee93-ffc4-11ef-9503-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea (2025h): Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), SWD(2025) 95 final, 11/04/2025.
- Crespy, A. y Kenn, B. (2024): The EU's 'people, Skills, Preparedness' agenda: A risky shift in social policy, en: Social Europe, 11 de octubre de 2024, <https://www.socialeurope.eu/the-eus-people-skills-preparedness-agenda-a-risky-shift-in-social-policy>
- Darvas, Z., Welslau, L. y Zettelmeyer, J. (2024) The implications of the European Union's new fiscal rules, Policy Brief 10/2024, Bruegel.
- Dermine, P. (2025): The New EU Economic Governance Framework – Perspectives for Social Europe, en Sabato, S., Ghailani, D. Y Spasova, S. (eds.): Social policy in the European Union: state of play 2024. Social Europe amidst the security and competitiveness paradigms, ETUI y OSE, pp. 43-57.
- Draghi, M. (2024): The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe, septiembre 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- Gobierno de Bélgica y Gobierno de España (2021): Belgian-Spanish Non Paper ahead of the Porto Social Summit, abril 2021, <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-05/Belgian-Spanish%20Non%20Paper%20ahead%20of%20the%20Porto%20Social%20Summit.pdf> (consultado el 5 agosto 2025).

Bibliografía

Hacker, B. (2019): A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. Working Paper 2019.05, ETUI.

Hacker, B. (2023): The European Pillar of Social Rights: Impact and Advancement. Somewhere between a Compass and a Steering Tool, SWP Research Paper, Berlin: German Institute for International and Security Affairs.

Juncker, J.C. (2014): Time for Action – Statement in the European Parliament Plenary Session ahead of the Vote on the College, 22 octubre 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_1525 (consultado el 29 julio 2025).

Letta, E. (2024): Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Theodoropoulou, S., y Pierros, C. (2025): European macroeconomic developments and policies in a turbulent global context, en Piasna, Agnieszka/Theodoropoulou, Sotira/Vanhercke, Bart (eds.): Benchmarking Working Europe 2025, ETUI y CES, pp. 33-54.

Von der Leyen, U. (2024a): Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029, 18 de julio de 2024, <https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-le->

[yen-candidate-second-mandate-2024-2029-07-18_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-le-)

Von der Leyen, U. (2024b): La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, https://obcp.es/sites/default/files/2024-07/Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf

6

Las políticas de *migración y asilo*

por ELENA MUÑOZ

En junio de 2024 se publicó en el DOUE los nuevos instrumentos normativos que conforman Sistema Europeo Común de Asilo (SECA III), tras un arduo camino de negociación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) que quedó reflejado en el resultado final de estos textos, enfocados en el retorno de las personas migrantes y solicitantes de asilo que según las nuevas normas no merezcan protección, la tramitación por procesos ágiles y eficaces de las solicitudes de protección internacional, y un difícil equilibrio entre responsabilidad y solidaridad de los Estados miembros.

El nuevo SECA III se basa en un nuevo procedimiento de control previo a la entrada (Reglamento de Triage) de identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac (Reglamento Eurodac) de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores, o incluso ya en territorio, sin cumplir las condiciones de entrada, para posteriormente canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo (Reglamento de Procedimientos) y a las personas sin necesidades de protección, ya sea porque no lo han solicitado o porque se les ha denegado la protección internacional, al procedimiento de retorno (Reglamento de Retorno Fronterizo). Antes de iniciar la valoración de la solicitud de asilo, se ha de determinar qué Estado miembro es responsable de la misma (Reglamento de Gestión de la Mi-

gración y el Asilo), con unos criterios que han sufrido ligeros cambios, por lo que, en la práctica, la mayoría de estos procedimientos recaerán mayoritariamente en el primer país de entrada a la UE. En casos de crisis o fuerza mayor (Reglamento de Crisis), se permite al Estado miembro responsable flexibilizar sus obligaciones y al resto de Estados miembro aumentar sus contribuciones a la solidaridad en el reparto de las personas solicitantes de asilo o con aportaciones económicas a los otros Estados miembro o incluso a terceros países.

Mientras que la persona es solicitante de protección internacional, tiene derecho a condiciones materiales de acogida, como alojamiento, manutención, sanidad, educación (Directiva de Acogida) y una vez reconocido el estatuto de protección internacional, tiene además derecho a la residencia, extensión familiar y más medidas de integración (Reglamento de Reconocimiento). Por primera vez, se establece, como única vía legal y segura un Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, por el que los Estados miembro de manera voluntaria aceptarán el reasentamiento en su territorio de personas refugiadas en otros países o la entrada por motivos humanitarios (Reglamento de Reasentamiento).

En el Consejo de la UE de Interior y Justicia de diciembre de 2024 se estableció como líneas estratégicas de la nueva legislatura 2024-2029 la prevención de la inmigración irregular con un enfoque basado en las rutas, la lucha contra el tráfico de personas, contrarrestar los

“ataques híbridos”, un enfoque más asertivo y exhaustivo de los retornos, instando a revisar el marco legal en la materia, y la aplicación efectiva de las normas recién aprobadas del SECA (Consejo UE, 2024, pp. 5-6). Por su parte, el Consejo Europeo de ese mismo mes pidió “a los colegisladores que avancen con carácter prioritario en los expedientes que tengan una dimensión migratoria, y toma nota de la Comunicación de la Comisión sobre la utilización de la migración como arma y el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores de la UE” (Consejo Europeo, 2024a).

Sin embargo, nada más aprobarse en mayo de 2024 el nuevo SECA, aparecieron voces discordantes que evidenciaron las tensiones dentro de los Estados miembro en política de migración y asilo. Mientras países como España, Francia o Alemania (EFE, 2024) anunciaban su intención de adelantar la aplicación del nuevo SECA, Hungría, Eslovaquia (Rodríguez Pina, 2024) o Polonia (Libreiro, 2025) manifestaban que se descolgarían de las obligaciones establecidas.

La misma Comisión llamaba a adoptar “estrategias innovadoras” más allá del PEMA para gestionar las solicitudes de asilo en terceros países (Sauquillo, 2024), como respuesta al acuerdo entre Italia y Albania por el que se creaban dos centros en Albania para alojar, con serias limitaciones de su libertad de movimientos, a personas cuya solicitud de protección internacional se tramitaría desde Italia. Según este Protocolo (Italia, 2024), las personas interceptadas en

alta mar intentando llegar a Italia serían trasladados a un barco hub, donde se comprobaría si cumplen los requisitos del Protocolo, y en su caso, serían trasladados al centro de recepción en el puerto de Shëgjin, donde las personas serían identificadas para posteriormente ser trasladadas a un Centro en Gajder, para tramitar la solicitud de protección internacional por el procedimiento acelerado desde Italia por videoconferencia. El supuesto habilitante para aplicar este acuerdo es que las personas provengan de países de origen seguros, según el listado nacional italiano, excluyendo a mujeres, infancia no acompañada, y personas afectadas por enfermedad grave. Y con base en este motivo, los tribunales italianos ordenaron una y otra vez el regreso de las personas detenidas en Albania a Italia, por tratarse de personas vulnerables (menores, víctimas de tortura, enfermedad grave) y entender que Egipto y Bangladesh (de donde provenían) no podían ser considerados países seguros en la totalidad del territorio y para todas las personas. Este último punto, fue elevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Zamboni, 2025), encontrándose en el momento del cierre de redacción de este capítulo a expensas de dictar sentencia.

Más allá del uso del concepto de país de origen seguro, este modelo despierta muchas preocupaciones en cuanto a las garantías procedimentales y vulneración de derechos humanos de las personas solicitantes, como el automatismo de la detención, las condiciones de la misma,

el acceso a la asistencia letrada, la vulneración del Derecho Internacional del Mar, al no ser desembarcados en el puerto seguro más cercano, y la propia externalización del procedimiento (ECRE, 2023). Su aplicación práctica ha demostrado, además, las dificultades de detección de situaciones de vulnerabilidad en contextos de operaciones de rescate y desembarco, siendo trasladadas a Albania personas vulnerables que, tras las comprobaciones oportunas y, en ocasiones, intervención judicial, tuvieron que ser llevadas a Italia (Domínguez, 2024).

Ante los intentos frustrados, el Gobierno de Italia anunció la posible conversión de los centros de Albania en Centros de Repatriación, en línea con la propuesta de la Comisión de un Nuevo Sistema Común de Retornos.

1. IMPLEMENTACIÓN DEL PEMA

De forma paralela a estas iniciativas divergentes, se ha seguido el calendario de implementación del PEMA, para que los sistemas de protección internacional de los veintisiete Estados miembros se adapten a las nuevas obligaciones derivadas del PEMA que deberán aplicar a partir de junio de 2026.

El 12 de junio de 2024, la Comisión presentó el Plan Común de Implementación, con diez bloques interconectados entre sí: Eurodac y sistemas de información común; un nuevo sistema para gestiona los flujos migratorios en las fronteras exteriores; sistemas de acogida

y estándares de vida adecuado; procedimientos de protección internacional justos eficiente y convergentes: procedimiento de retornos justos y eficientes; las nuevas normas de responsabilidad; hacer que la solidaridad funcione; medidas de contingencia, planificación y respuesta ante la crisis; nuevas garantías de los procedimientos, atención a personas vulnerables y mecanismo de supervisión de respeto de los derechos humanos; reasentamiento, inclusión e integración (Comisión Europea, 2024b).

El objetivo de este Plan Común es apoyar y orientar a los Estados miembro en la preparación de sus respectivos Planes Nacionales de Implementación, que debían presentar en diciembre de 2024, indicando en cada uno de los bloques las modificaciones necesarias en sus marcos legislativos; en las estructuras organizativas actuales; los procedimientos operativos y protocolos; los recursos materiales, tecnológicos y humanos, incluida formación y la participación de otros actores clave (colegios de abogacía, ONG, entidades privadas); y los mecanismos para asegurar el monitoreo y control de calidad.

En su informe intermedio sobre el estado de aplicación del PEMA, la Comisión considera que a pesar de que se han hecho progresos considerables tanto a nivel nacional como comunitario, son necesarios mayores esfuerzos para asegurar la total aplicación en plazo de las nuevas normas, principalmente en el ámbito de la operatividad de Eurodac, la aplicación del triaje y el nuevo procedimiento fronterizo obligatorio,

las salvaguardas de derechos humanos, la capacidad de acogida de los Estados miembro, y la capacitación y redimensión de los recursos humanos necesarios (Comisión Europea, 2025a).

La Comisión y sus agencias (EUAA, FRONTEX, eu-LISA) están dando apoyo a los Estados miembros en la adaptación de sus sistemas de asilo a la nueva regulación, mediante nuevas herramientas, guías, apoyo operativo y financiero, y actualización de los módulos formativos. Ha desarrollado el programa de monitoreo multianual, por el que la EUAA supervisará la implementación del PEMA en todos los Estados miembro cada cinco años, empezando con un ejercicio piloto de supervisión en Estonia y Países Bajos este 2025.

A 11 de junio de 2025, veinticinco Estados miembro habían presentado ya sus Planes Nacionales de Implementación (todos menos Hungría y Polonia) y los cuatro Países Asociados Schengen, en las áreas que le afectan. Sin embargo, solo un tercio de estos Planes Nacionales fueron de acceso público, Austria, Bulgaria, Chequia, Alemania, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza (bajo solicitud).

En el caso de España, se pudo conocer por la prensa el contenido de dicho Plan Nacional de Implementación en diciembre de 2024 (Martín y Forero, 2024), y el Ministerio del interior publicó un resumen ejecutivo en mayo de 2025 (España, 2025a). Según este documento, se está trabajando en una nueva Ley de Asilo y su reglamento de desarrollo, y en

modificaciones puntuales de la Ley Orgánica de Extranjería y de su Reglamento recientemente aprobado, una de las opciones que presentó en consulta pública en febrero de 2025 el Ministerio del Interior (España, 2025b).

En cuanto a las preocupaciones señaladas en el informe del año anterior (Fundación Alternativas, 2024, pp. 177-179), aclara que el triaje (control de identidad, seguridad, sanitario, de vulnerabilidad a toda persona que entra de manera irregular) se realizará en un plazo máximo de 72 horas, para cumplir con nuestro marco constitucional. Sin embargo, no prevé la construcción o adaptación de nuevos “lugares adecuados” para la tramitación del triaje y del procedimiento en frontera, que se realizará en los emplazamientos actualmente existentes, es decir “CATE, CIE, y especialmente centros de acogida”, sin embargo, todavía no ha comunicado estos lugares a la Comisión (Comisión Europea, 2025a). En el caso de los CATE, es dudoso que puedan garantizar las condiciones necesarias para realizar los controles de salud y de vulnerabilidad tal y como están desarrollados en el Reglamento de Triage, y los estándares mínimos de acogida de la Directiva de Retorno y la Directiva de Acogida 2024.

En cuanto al resto de plazas de acogida para solicitantes de protección internacional, se basará en la estructura actual, dimensionada en unas 54.000 plazas (añadiendo unas 6.750 de gestión directa por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), adaptándola a las necesidades derivadas

del PEMA, sin aclarar qué adaptaciones son necesarias. Preocupa la mención a la introducción de limitaciones geográficas y otras restricciones de movimiento, cuando el art. 9 de la Directiva de Acogida 2024 no obliga a ello.

El Plan Nacional de Implementación español reconoce la necesidad de mayor interconectividad entre la detección de vulnerabilidades del triaje y la evaluación de necesidades específicas de la acogida. Para ello, en el triaje “la valoración de vulnerabilidad y salud deben estar claramente estructuradas y asignadas. Se elaborará un Protocolo entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, teniendo en cuenta a todos los actores. El actual mecanismo de derivación se mantendrá básicamente sin cambios”. Indica, además, que “Se revisará la evaluación de la vulnerabilidad en busca de una mayor eficacia, una mayor coordinación entre los diferentes actores y una formación más especializada” y se readaptará la evaluación de necesidades específicas en la acogida.

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes tan solo menciona que “se adaptarán las garantías para menores” y que se introducirán cambios legislativos para incluir “procesos multidisciplinarios de determinación de la edad (ya sea directamente o estableciendo una vinculación con la legislación específica en la materia, como la Ley de Enjuiciamiento Civil)”. El PEMA introduce importantes mejoras en cuanto al nombramiento de representante del menor, la valoración

del interés superior del menor, la evaluación de la edad, la perspectiva de infancia durante todo el procedimiento y la acogida, y la adaptación a sus necesidades específicas. Sin embargo, el Plan Nacional de Implementación guarda silencio sobre cómo va a introducir en nuestro marco nacional estas previsiones.

Tampoco detalla la composición, funciones y alcance del mecanismo independiente de supervisión del cumplimiento de derechos humanos en los procedimientos fronterizos y de triaje, a pesar de la relevancia de este para evitar vulneraciones de derechos humanos, y en el trato dado a las personas con necesidades específicas. Tan solo menciona que la opción preferida es el Defensor del Pueblo y la OIM.

Sobre los procedimientos de protección internacional indica que se cumplirán los plazos, y se reforzará la interconexión entre la resolución denegatoria de la protección internacional y la decisión de retorno. Para ello, plantean introducir un nuevo proceso de retorno diferente al procedimiento de expulsión y devolución actualmente vigentes, vinculado a la denegación de protección internacional, que se tramitará de manera paralela, y quedará suspendido hasta la decisión de la protección internacional.

También se reforzará los traslados al Estado miembro responsable, que hasta día de hoy, no se ejecutan forzosamente, y excluir las condiciones materiales de acogida tras la notificación de la decisión de traslado. Esto supondrá que desde que se notifique hasta que se ejecute

el traslado, que pueden pasar meses, la persona solicitante no tiene cubiertas las condiciones mínimas de alojamiento, manutención o asistencia sanitaria.

Señala la necesidad de reforzar los recursos humanos del Ministerio del Interior encargado de la gestión del asilo y las migraciones (Dirección General de Protección Internacional y Policía Nacional), el personal del sistema de acogida, el número de intérpretes, y los medios tecnológicos, como la interoperabilidad de las bases de datos.

Aunque el Reglamento de Procedimientos 2024 permite garantizar la asistencia letrada gratuita durante todo el procedimiento administrativo y judicial, el Plan de Implementación Nacional parece indicar que se combinará el asesoramiento jurídico, con la asistencia letrada, rebajando las garantías actuales. Igualmente, a pesar de las importantes cambios que supone el régimen de recursos contra las decisiones de protección internacional, en cuanto a plazos de interposición y de tramitación, las medidas cautelares y el efecto suspensivo automático, el Plan Nacional de Implementación tan solo dice que “el procedimiento de recursos contra las decisiones de asilo y/o retorno será definido en la legislación contencioso administrativa para respetar los plazos establecidos en el Pacto” y que podrá suponer una reorganización judicial por parte del Ministerio de Justicia.

2. NUEVAS PROPUESTAS NORMATIVAS

Por su parte, la Comisión también ha ido avanzando en nuevas propuestas normativas que complementan y reforman el Pacto Europeo de Migración y Asilo.

El 11 de marzo de 2025, la Comisión presentó su propuesta de un Nuevo Sistema Común de Retornos, como complemento del PEMA. Con este nuevo enfoque se pasa de estándares comunes a un sistema común de retorno, que incluye el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno, cooperación entre los Estados miembro, apoyo de las agencias e instituciones europeas, y gestión digital (Comisión Europea, 2025e).

Así, se propone un Reglamento de Retorno que sustituiría a la Directiva de 2008, con la intención declarada de aumentar la eficacia de los retornos y el número de personas retornadas. Para ello, pretende armonizar los procedimientos de retorno entre los Estados miembros con el uso de un Reglamento en vez de una Directiva, y la eliminación de la posibilidad de incluir normas más favorables en la legislación nacional. A pesar de ello, se permite a los Estados miembro no aplicar el Reglamento a las denegaciones de entrada y a las personas interceptadas intentando cruzar irregularmente una frontera, que son objeto de triaje, a las que se les aplicará la legislación nacional en la materia.

Entre los puntos más preocupantes está la ampliación de los países a los que se puede retornar a una persona, no solo a su país de origen o residencia habitual,

sino también al país de tránsito según los acuerdos bilaterales de readmisión existentes, otro país donde tenga derecho a entrar y residir, el primer país de asilo o el tercer país seguro si la solicitud de protección internacional se denegó por este motivo y cualquier otro país con el que haya un acuerdo bilateral aunque la persona no tenga ninguna conexión con el mismo.

Se limitan algunas garantías procedimentales, como el derecho a información por motivos de seguridad nacional, asistencia letrada solo para el recurso e interpretación bajo petición, y plazos de recursos muy breves, sin efecto suspensivo automático. Además, amplía las obligaciones de la persona bajo procedimiento de retorno, imponiendo consecuencias gravosas en caso de incumplimiento. Por otro lado, obliga a realizar retornos forzosos, sin dar la opción de una salida voluntaria, cuando la persona viene de otro Estado miembro sin autorización, no copera en el procedimiento de retorno, o por cuestiones de seguridad nacional.

Incluye un mecanismo independiente de supervisión, similar al del triaje y procedimientos fronterizos, y garantías específicas para menores remitiendo a la regulación del PEMA para la evaluación multidisciplinar de la edad y el nombramiento de un representante. Sin embargo, contempla la expulsión de niños, niñas y adolescentes no acompañados, lo que podría vulnerar la Convención de Derechos del Niño y la Observación General n° 6 del Comité del Derechos del Niño.

A pesar de las fuertes implicaciones en los derechos humanos, pero también económicas y de gestión, la Comisión no ha realizado una evaluación de impacto ex – ante (Majcher, 2025) y pretende acelerar la negociación para que pueda estar aprobado antes de junio de 2026, en que entra en aplicación el PEMA (Comisión Europea, 2025a, p.14).

La Comisión también presentó la revisión del concepto de país de origen seguro y tercer país seguro, siguiendo el mandato del art. 77 del Reglamento de Procedimiento antes del 12 de junio de 2025.

Los conceptos de país seguro vienen definidos en la Sección V del Reglamento de Procedimientos como un país no miembro de la UE donde no hay amenazas para la vida o libertad por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupo social determinado, ni hay riesgo de tortura, tratos inhumanos o degradantes, riesgo de condena a pena de muerte, ni amenazas contra su vida por conflicto armado. En el caso de país de origen seguro la persona tiene que ser nacional o residente habitual en caso de apatridia, en ese país. En caso de tercer país seguro, la persona solicitante tiene que tener una conexión con ese país por la que es razonable que vaya allí y debe existir la posibilidad para los no nacionales de solicitar protección, aunque el país no sea firmante de la Convención de Ginebra de 1951, siempre que esta protección permita a la persona permanecer en el territorio y garantice el acceso a medios de subsistencia, asistencia médica y educación.

La aplicación de estos dos conceptos, tercer país seguro y país de origen seguro, supone la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado, y puede ser causa de inadmisión y de aplicación del procedimiento fronterizo. Ambos procedimientos se caracterizan por una merma de garantías procedimentales para la persona solicitante, la reducción de plazos, y la presunción de que la solicitud está infundada.

El 16 de abril de 2025, la Comisión presentó la Propuesta de reforma del Reglamento (UE) 2024/1348 respecto al establecimiento de listado de País de origen seguro a nivel de la Unión (Comisión Europea, 2025e), incluyendo a países candidatos a la adhesión a la UE (Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania), a un potencial candidato (Kosovo), y a otros seis países (Bangladés, Colombia, Egipto, India, Marruecos y Túnez).

Sin embargo, los criterios utilizados para la inclusión de estos países están más relacionados con las necesidades de los Estados miembros (número de casos pendientes, exención de visado de entrada, tasa de reconocimiento, relaciones políticas para la adhesión) que con la ausencia real de persecución por los motivos de la Convención de Ginebra de 1951 o de daño grave de la protección subsidiaria, como exige el art. 61 del Reglamento de Procedimientos 2024. De hecho, en la Memorándum explicativo de esta propuesta la propia Comisión admite que algunos de estos países están

en proceso de democratización, y que existen serios problemas de derechos humanos, del Estado de derecho y persecución a ciertos grupos de personas. A pesar de ello, no prevé excepciones para partes específicas del territorio o grupos de personas específicamente perseguidas como permite el art. 61.2 del Reglamento de Procedimientos 2024.

El estatus de país candidato a la adhesión a la Unión Europea no supone que el país en cuestión cumpla ya los llamados Criterios de Copenhague—entre los que se encuentran la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto a y la protección de las minorías—sino solo que ha iniciado un proceso para validar su cumplimiento. En la actualidad, los Informes de Progreso 2024 (Comisión Europea, 2024a) sobre los países candidatos a la UE señalan deficiencias en ámbitos como el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la corrupción, el control político de los medios de comunicación o la independencia judicial.

En cuanto a Marruecos, muchas libertades fundamentales están restringida en la práctica (Freedom House, 2024) Diferentes aspectos de la vida privada siguen estando criminalizados, como el aborto, las relaciones sexuales fuera del matrimonio o las relaciones entre personas del mismo sexo. Persisten de manera significativa las leyes y prácticas discriminatorias contra mujeres y niñas (HRW, 2025) y las violaciones de derechos humanos en los territorios ocupa-

dos del Sahara occidental (UN Security Council, 2024).

En Colombia, pese al acuerdo de paz alcanzado en 2016 por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno, en la actualidad la violencia ha adoptado nuevas formas y los grupos armados han ampliado su presencia, persistiendo los abusos contra la población civil. El ACNUR considera de forma expresa que “las personas que proceden de zonas afectadas por un conflicto activo o de zonas en las que estén presentes actores armados irregulares que ejerzan un control sobre la población civil pueden, dependiendo de las circunstancias individuales de cada caso, necesitar protección internacional” (ACNUR, 2023). Al recrudecimiento de la violencia de grupos armados se suman otros graves desafíos en materia de derechos humanos, como el acceso efectivo a la justicia, y la persecución a periodistas y defensoras y defensores de derechos, especialmente en comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes, siendo uno de los países más peligrosos del mundo para estos grupos, que se ven sometidos a amenazas, intentos de asesinato, asesinatos selectivos, acoso, agresiones y ataques (EUAA, 2022).

Bangladesh está en proceso de transición incierto, después de la crisis política de verano de 2024, y las reformas iniciadas todavía no han cristalizado en un sistema plenamente democrático que respete los derechos humanos (más allá de los perfiles específicos que sufren persecución -que la propia comisión se-

ñala- como LGBTIQ+, minorías étnicas, religiosas) y sigue en vigor la pena de muerte (AI, 2025)

Esta propuesta no se limita a la elaboración de la lista de país de origen seguro, sino que obliga a que los Estados miembro apliquen antes de junio de 2026 las excepciones territoriales o por categorías de personas a los conceptos de país de origen seguro o tercer país seguro. Esta es la clave del proceso judicial contra el acuerdo Italia- Albania, así que de facto estaría legalizando esta práctica.

Además, permite que los Estados miembro apliquen antes de junio de 2026 el procedimiento acelerado y fronterizo a personas que sean nacionales de un tercer país con una tasa de renacimiento menor al 20% (incluyendo a niñas, niños y adolescentes no acompañados). Ambas medidas van en contra de la coherencia y armonización de los procedimientos de protección internacional, permitiendo criterios divergentes a cada Estado miembro a la hora de aplicar estos procedimientos, que coexistirán con los procedimientos de la Directiva de 2013.

El 20 de mayo de 2025 presentó la Propuesta de reforma del Reglamento (UE) 2024/1348 referente a la aplicación del concepto de tercer país seguro (Comisión Europea, 2025c). En la misma, se revisa el criterio de conexión exigido entre la persona solicitante y el tercer país en cuestión, para considerar que la persona puede regresar a ese tercer país del que no es nacional y obtener protección. Así, se añade que el mero tránsito por

ese tercer país es suficiente para considerar que existe una conexión con ese tercer país, y la existencia de un acuerdo bilateral con ese tercer país, aunque la persona no tenga ninguna conexión ni tránsito previo, siempre que en el acuerdo se obliga a estudiar la petición de protección, que no tiene porqué ser el estatuto de refugiado, ya que se permite que el tercer país no sea firmante de la de la Convención de Ginebra de 1951.

En este último caso, en el que no existe conexión alguna con el tercer país, se exceptúa a los niños, niñas y adolescentes no acompañados, a los que sí se les podrá aplicar el criterio de mero tránsito previo, con las salvaguardas ya existentes en el Reglamento de Procedimientos 2024 de asegurar que las autoridades del tercer país se hagan cargo del menor y que este tendrá acceso inmediato a la protección.

A pesar de que la propuesta de la Comisión indica que la revisión de este criterio está permitida bajo el derecho internacional, la realidad es que el concepto de tercer país seguro ni aparece en la Convención de Ginebra de 1951, ni en el derecho internacional de refugiados, y el ACNUR ha subrayado que no se puede denegar/inadmitir una solicitud solo porque hubiera podido solicitar asilo en otro país (Comité Ejecutivo ACNUR, 1979). Por tanto, menos aún se podrá denegar/inadmitir la solicitud si la persona ni siquiera puede solicitar asilo en ese tercer país no firmante de la Convención de Ginebra de 1951, sino una modalidad devaluada de protección.

Por otro lado, expulsar a una persona a un país con el que no tiene ninguna conexión, o solo el mero tránsito, algo sobre lo que ya se ha pronunciado en contra el TJUE en C-924/19, le puede exponer a una devolución en cadena (prohibida por el CEDH) y como mínimo a dificultades en la integración en ese tercer país, acceso a derechos, acceso a documentación.

Además, flexibilizar este criterio pueden suponer problemas prácticos en la ejecución de la expulsión a ese tercer país, ya que si este no (re)admite al solicitante (por que no considere probado el tránsito, por ejemplo), tendría que volver al Estado miembro y continuar el procedimiento de protección internacional. A no ser que exista un acuerdo bilateral de readmisión, los países no tienen obligación de readmitir no nacionales aunque hayan transitado por este país antes de llegar a la UE. Así, esta modificación supondrá reforzar la dimensión exterior del PEMA, animando a los Estados miembro y a la propia UE a la firma de nuevos acuerdos bilaterales de readmisión, para poder aplicar el criterio de tránsito. Además, abre la puerta a un nuevo tipo de acuerdo, siguiendo el modelo de Reino Unido-Ruanda, que tal polémicos ha resultado, con una batalla legal que llegó hasta el Tribunal Supremo de Reino Unido (Peers, 2025).

Esta propuesta retira además el efecto suspensivo automático a los recursos contra inadmisiones por tercer país seguro (art. 68). Por tanto, deberá pedirse

expresamente en un plazo máximo de 5 días y los tribunales decidir caso a caso.

Dado que el concepto de tercer país seguro se puede aplicar a procedimientos fronterizos, el TEDH ya ha determinado que en estos procedimientos el recurso tiene que tener efecto suspensivo automático para cumplir los criterios del art. 13 CEDH (AC y otros c. España) y no basarse en una valoración caso a caso. Además, el plazo para solicitar la suspensión (máximo cinco días) puede considerarse insuficiente dada la complejidad del concepto tercer país seguro y el criterio de conexión, y la disponibilidad de asisten-

cia letrada e interprete en esos plazos.

A pesar de los riesgos señalados, la propuesta solo contempla algunas excepciones para la infancia no acompañada, a la que no se le podrá aplicar el criterio en el que no existe conexión alguna con el tercer país, y se mantiene el efecto suspensivo automático de los recursos. Sin embargo, sí se les podrá aplicar el criterio de mero tránsito previo, con las salvaguardas ya existentes en el Reglamento de Procedimientos 2024 de asegurar que las autoridades del tercer país se hagan cargo del menor y que este tendrá acceso inmediato a la protección.

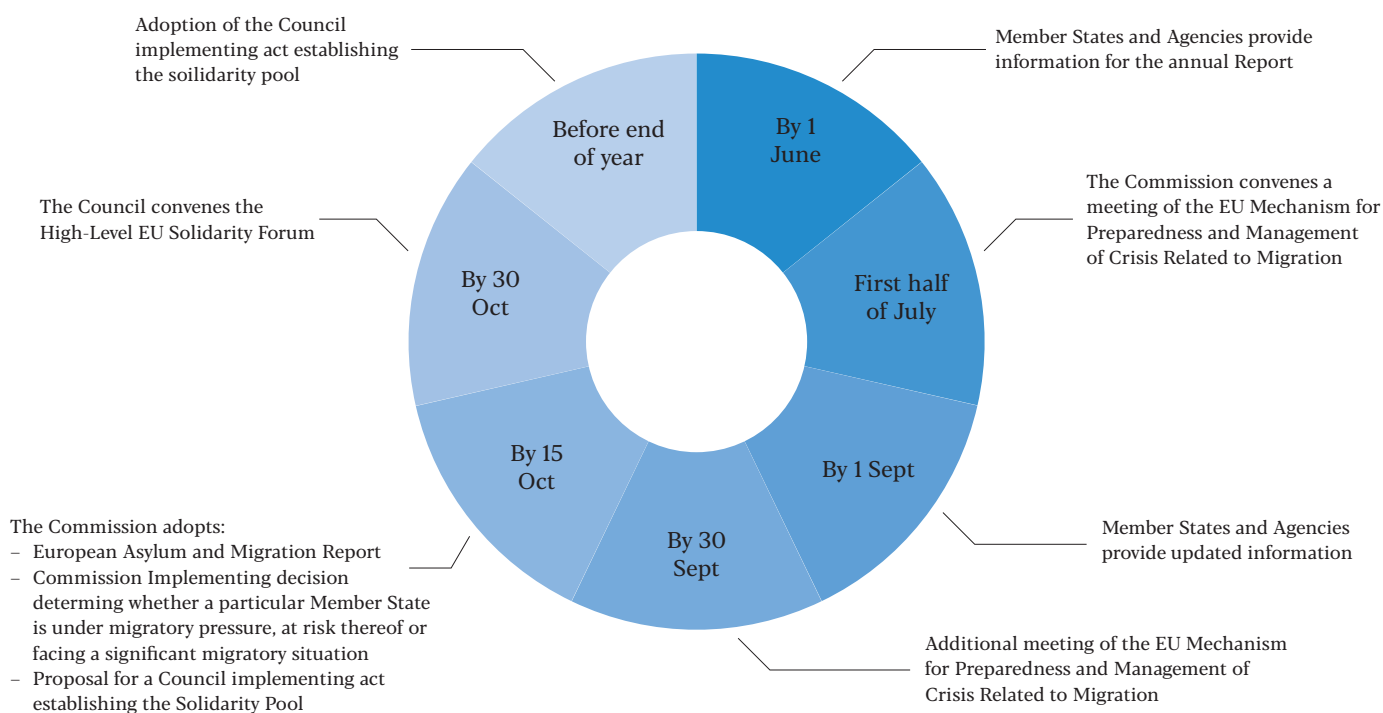


Figura 1: Ciclo de Gestión de la Migración.

Fuente: Comisión Europea

Ahora se inicia el proceso de negociación con los colegisladores de estas tres propuestas de la Comisión que han de leerse conjuntamente y donde apenas hay salvaguardas para las personas con necesidades específicas. En la negociación del PEMA, fue el Parlamento Europeo el que más abogó por introducir estas garantías, sin embargo, la nueva composición del Parlamento tras las elecciones de junio de 2024 hace difícil este camino.

3. CICLO DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

Siguiendo la implementación del PEMA, el 1 de junio de 2025 se inicia el primer Ciclo anual de Gestión de la Migración, establecido en el Reglamento de Gestión del Asilo y las Migraciones, con la provisión de información por parte de los Estados miembros a la Comisión, que deberán actualizar antes del 1 de septiembre.

Entre julio y septiembre, se han de producir diversas reuniones del Mecanismo UE de Preparación y Gestión de la Crisis Relacionada con Migración, para ir avanzando en la valoración de la presión migratoria y en el borrador del Informe Anual, en consulta con los Estados miembro.

El 15 de octubre la Comisión ha de presentar el primer Informe Europeo Anual sobre Asilo y Migraciones, con los siguientes elementos:

- Evaluación de la situación global en todas las rutas migratorias hacia la Unión y en todos los Estados miembros
- Proyección prospectiva para el año próximo, incluido el número de llegadas previstas por mar, reflejando la presión migratoria anterior.
- Nivel de preparación en la Unión y en los Estados miembros y las posibles repercusiones de las situaciones previstas
- Niveles de capacidad de acogida de los Estados miembros
- Resultado del seguimiento efectuado por la EUAA, Frontex y el mecanismo de monitoreo del Screening.
- Necesidad de medidas de solidaridad y medidas en el marco de la caja de herramientas permanente de la UE para apoyar los Estados miembros afectados.

Basado en el análisis llevado a cabo en el informe, en esa misma fecha, la Comisión presenta la decisión por la que declara qué Estados miembros están bajo presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o en situación migratoria importante. Incluirá un análisis de si los sistemas nacionales están bien preparados o no, lo que tiene un impacto directo en la posibilidad de que esos Estados puedan acceder a partir de 2026 a medidas de solidaridad o la deducción

de sus contribuciones al contingente de solidaridad.

La presión migratoria está definida como la situación provocada por una llegada de nacionales de terceros países de tal magnitud, incluyendo desembarcos recurrentes tras operaciones de búsqueda y rescate, que crea obligaciones desproporcionadas a los Estados miembros bien preparados y que requieren acción inmediata.

La situación migratoria importante difiere de la anterior en que se debe al efecto acumulado de llegadas anuales tanto actuales como anteriores que provocan que un Estado miembro bien preparado alcance los límites de su capacidad.

El 15 de octubre, la Comisión también presentará la propuesta al Consejo de adopción de un acto de ejecución que establece el contingente anual de solidaridad, iniciando así el ciclo anual de solidaridad, que debe continuar con la convocatoria entre noviembre y diciembre del primer Foro de alto nivel UE sobre solidaridad.

En este Foro, cada Estado miembro indicará las contribuciones de solidaridad a las que se compromete, eligiendo libremente entre reubicar a personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional desde otros Estados miembros que se encuentren bajo presión migratoria, contribuir financieramente apoyando a esos Estados miembros o incluso a terceros países, o medidas de apoyo operativo, técnico, de personal en materia de asilo y migraciones.

Sobre la base de la propuesta de la Comisión y las contribuciones prometidas por los Estados miembros, el Consejo debe adoptar antes de fin de año el acto de ejecución por el que se establece el contingente anual de solidaridad.

Antes del 12 de diciembre, la Comisión adoptará también la primera Estrategia Europea del Asilo y la Migración a largo plazo (cinco años), basada en las Estrategias Nacionales que los Estados miembros tienen que enviar antes del 12 de junio de 2025. Estas estrategias incluirán tanto la dimensión interna de la migración como la externa, con acuerdos de partenariado con terceros países con el objetivo de luchar contra el tráfico de migrantes, evitar llegadas irregulares y aumentar la eficacia de los retornos.

4. ENFOQUE DE RUTAS

En la dimensión exterior de las migraciones, la Comisión adopta un enfoque de rutas y de Equipo Europa, centrada en la cooperación coordinada con países de origen y tránsito de las principales rutas migratorias con destino a Europa.

Las iniciativas Equipo Europa son definidas por la Comisión por identificar las prioridades clave que condicionan el desarrollo en un país o región determinados, donde un esfuerzo coordinado y coherente de la UE, sus agencias, los Estados miembros, el Banco Europeo de Inversión y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo puede garantizar resultados con un im-

pacto transformador. Este nuevo enfoque está en la base de la programación e instrumentos financiero de cooperación internacional de la UE.

Así, el Consejo Europeo en octubre de 2024 llamaba a reforzar la cooperación con países de origen y tránsito, a través de partenariados con beneficios para ambas partes, con medidas dirigidas a las causas profundas de las migraciones, luchar contra el tráfico y la trata de personas con el objetivo de evitar la pérdida de vidas y las entradas irregulares, políticas de visados de los países vecinos, vías y legales y seguras, y acciones a todos los niveles para facilitar, aumentar y agilizar los retornos desde Europa (Consejo Europeo, 2024b, párrafo 36).

La Unión Europea tiene el foco en cuatro rutas principalmente, con Planes de Acción en cada una de ellas, complementarios entre sí:

- La ruta Mediterránea Oriental se refiere a llegadas irregulares a Grecia, Chipre y Bulgaria, principalmente desde Turquía. El Plan de Acción para la ruta Mediterránea Oriental (Comisión Europea, 2023a), presentado en octubre de 2023, prioriza prevenir las salidas irregulares, lucha contra el tráfico y trata de personas y vías legales y seguras; fortalecer la gestión de las fronteras de países como Turquía y la cooperación regional con Líbano, Jordania y Egipto; cooperación para el retorno y la readmisión, con la plena aplicación del acuerdo UE-Turquía; y mejorar

la capacidad de acogida y de gestión del asilo y las migraciones en Grecia, Chipre y Bulgaria.

- La ruta del Mediterráneo Central se refiere a llegadas irregulares a Italia y Malta, desde Libia. El Plan de Acción para el Mediterráneo Central (Comisión Europea 2022a), presentado el 25 de noviembre de 2022, propone veinte medidas, articuladas en tres pilares, orientadas a reducir la inmigración irregular e insegura, ofrecer soluciones a nuevos retos en el búsqueda, salvamento y rescate en el mar y reforzar la solidaridad en equilibrio con la responsabilidad entre los Estados miembro. Sin embargo, no ataja las deficiencias detectadas en el pasado en cuanto a establecer mecanismos de desembarco seguro y predecible, reubicaciones estables, o la cooperación con Libia, cuyo historial de violaciones de derechos humanos de las personas migrantes ha sido ampliamente denunciado (UN Support Mission to Lybia, 2018)
- La ruta del Mediterráneo Occidental y la ruta de África Occidental se centra en las llegadas a España, desde Marruecos, Argelia, Senegal, Mauritania o Gambia. Así, el Plan de Acción para la Ruta Atlántica y del Mediterráneo Occidental, presentado el 5 de junio de 2023, se inscribe en las iniciativas de Equipo Europa para fortalecer la cooperación con terceros países, como el Partenaria-

do operativo antitráfico de personas con Marruecos, y otras actividades anti tráfico con Mauritania, Senegal, Costa de Marfil, Gambia, Mali, Guinea, Níger; fortalecer la gestión de las fronteras de Marruecos, Mauritania, Senegal y Gambia aumentando sus capacidades operativas y la cooperación bilateral con Frontex (Comisión Europea, 2023b)

- La ruta de los Balcanes occidentales, con el Plan de Acción para los Balcanes Occidentales (Comisión Europea 2022b), presentado el 6 de diciembre de 2022, enfocado a fortalecer la cooperación en la gestión de la migración y los controles fronterizos con los Estados balcánicos, en su camino de adhesión a la Unión Europea. Se trata de veinte medidas agrupadas en cinco ejes: fortalecer los controles fronterizos en la ruta balcánica, fortalecer los sistemas de asilo de los Estados balcánicos, la lucha contra el tráfico de personas, acuerdos de readmisión y retorno, y una política de visados alineada con la Unión Europea

En este enfoque de rutas, la Comisión incluye una “ruta temporal adicional” desde febrero de 2022, la ruta desde Ucrania. Sin embargo, la gestión de esta ruta difiere del resto, con la activación por primera vez en la historia de la Directiva de Protección Temporal el 3 de marzo de 2022 y la flexibilización de requisitos de entrada. Ello ha permitido otorgar protección de forma

ágil y sin tensionar los sistemas de asilo de los Estados miembros a más de cuatro millones de personas que huyen del conflicto de Ucrania, que obtuvieron un estatus legal, asistencia social, sanitaria, educación, acogida de manera inmediata, demostrando que la resolución eficaz de las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección.

Así, aunque en 2020 se propuso la derogación de esta Directiva de Protección Temporal que por entonces nunca se había aplicado, su puesta en marcha ha permitido gestionar la presión sobre los sistemas de acogida europeos garantizando derechos a las personas afectadas, y finalmente, en el acuerdo alcanzado en mayo de 2024 para la aprobación del PEMA, se mantuvo esta Directiva.

Aunque la protección temporal tiene una duración inicial de un año, con posibilidad de prórroga de seis meses en seis meses, hasta un máximo de tres años, el Consejo ha ido prorrogando esta protección hasta 2026, con una interpretación amplia de la propia Directiva (Ineli-Ciger, 2024).

El 4 de junio de 2025, la Comisión propuso una senda común europea para el futuro de los refugiados ucranianos en la UE, combinando la prórroga de la protección temporal hasta marzo de 2027 con una transición coordinada desde la protección temporal a soluciones duraderas, ya sea el acceso a otros estatutos jurídicos nacionales o comunitarios, como autorización de residencia y trabajo, permiso de estudios, larga duración, o el retorno voluntario y seguro a Ucra-

nia. Para ello, la comisión propone crear centros de información en los Estados miembros sobre estas soluciones duraderas, y coordinación e intercambio de información con Ucrania (Comisión Europea, 2025b).

En el Consejo de la UE de Justicia e Interior del 13 de junio de 2025, se acordó la extensión de la protección temporal hasta marzo de 2027 y la recomendación para que los Estados miembros preparen soluciones duraderas a partir de esa fecha, ya sea el retorno voluntario y seguro o la transición a otros permisos de residencia existentes (Consejo Europeo, 2025)

Así, este nuevo modelo y paradigma de la gestión de la migración y asilo que se inaugura este año arrastra inercias y deficiencias de los anteriores, como el enfoque securitario, el énfasis en los retornos, y medidas de externalización, pero también mantiene, por la fuerza de los hechos, medidas de protección ágil, que han permitido el acceso a derechos a millones de personas a la vez que aligerar la carga de los sistemas de asilo nacionales.

5. RECOMENDACIONES

Ante el anuncio de una nueva Ley de Asilo, que implemente el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo en España, desde CEAR presentamos diez propuestas para su consideración por el Gobierno español, los grupos parlamentarios y el conjunto de actores que intervendrán en la elaboración de la nueva Ley, interpretando el Pacto Europeo de Migración

y Asilo desde un enfoque centrado en las personas y sus derechos:

1. Garantizar vías legales y seguras para solicitar protección internacional. La nueva Ley debe incluir la posibilidad y el procedimiento para solicitar protección internacional en embajadas y consulados españoles a fin de evitar que las personas tengan que arriesgar sus vidas en rutas cada vez más peligrosas y mortales. Además, es imprescindible que el plan nacional de reasentamiento sea compatible y complementario con la nueva propuesta que se haga a nivel europeo para trasladar a personas refugiadas desde terceros países, donde no les pueden garantizar su seguridad ni una acogida adecuada.
2. Asegurar el acceso al procedimiento de protección internacional manteniendo las garantías ya existentes en todos los procedimientos y desde el inicio de estos. Tanto en frontera como en el interior del territorio se debe garantizar la asistencia jurídica gratuita y los derechos a la información, intérprete y a un recurso efectivo. Para evitar las demoras prolongadas e injustificadas que existen en este momento, se debe establecer el registro de la solicitud en un plazo máximo de cinco días desde que la persona exprese su voluntad de solicitar asilo, y de 21 días desde el registro para su formalización mediante entrevista. En caso de superar cualquiera de estos plazos, se debe expedir

automáticamente el documento de solicitante de protección internacional.

3. Evitar la detención. La detención tiene que ser el último recurso y siempre de forma motivada. La nueva Ley de Asilo tiene que establecer medidas alternativas a la detención y no ampliar los plazos de procedimiento en frontera, donde las personas pueden permanecer retenidas en la actualidad hasta un máximo de ocho días. Paralelamente, se debe garantizar que las personas solicitantes de asilo puedan moverse libremente en todo el territorio español.
4. Asegurar el respeto al principio de no devolución. El nuevo procedimiento de retorno vinculado a la denegación de asilo debe garantizar el respeto al principio de no devolución, por el cual ninguna persona puede ser trasladada a países donde su vida o derechos corran peligro. Por otra parte, se deben introducir garantías para que los listados europeos de país de origen seguro no supongan una vulneración del principio de no discriminación por nacionalidad de la Convención de Ginebra, que obliga a efectuar una valoración individualizada de cada solicitud de asilo. Se debe descartar la posibilidad de utilizar centros de derivación en terceros Estados.
5. Garantizar condiciones de acogida adaptadas a personas con necesidades específicas. A través de la nueva

Ley se deben establecer medidas de apoyo específicas a todas las personas, especialmente a aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. En caso de que se detecten estas situaciones en frontera, se deben derivar al procedimiento ordinario para que puedan ser atendidas en centros especializados.

6. Incluir las garantías para niños, niñas y adolescentes como el nombramiento de un tutor o tutora legal en un plazo de 15 días y la designación de un representante provisional mientras tanto, para que asista al niño, niña y adolescente en la tramitación de la solicitud de protección internacional y en el centro de acogida. Además, en caso necesario, se tienen que realizar pruebas psicosociales que permitan determinar su edad y su grado de madurez, siendo la prueba médica el último recurso.
7. Mejorar la calidad del procedimiento para garantizar la protección. La nueva Ley debe incluir un enfoque de cooperación en la tramitación para que la responsabilidad de presentar las pruebas no recaiga exclusivamente en la persona solicitante, sino que también se requiera investigación activa desde de la Administración. También se debe mantener el papel del ACNUR en el procedimiento de asilo, un rasgo distintivo del sistema español.

8. Mantener las buenas prácticas del sistema de asilo actual. Entre ellas, garantizar la autorización de trabajo a las personas solicitantes de protección internacional a los seis meses desde que registran su solicitud, sin excluirlo en los casos en que se apliquen los nuevos procedimientos acelerados. Se debe mantener también la equiparación del régimen que se aplica al estatuto de refugiado y al de protección subsidiaria, así como seguir garantizando la cobertura de necesidades básicas y unas condiciones de acogida adecuadas en todos los casos.

de la sociedad civil. Además, debe tener mandato para poder investigar, proponer sanciones en caso de vulneración de derechos fundamentales y estar legitimado para remitirlas a los correspondientes procedimientos penales o civiles.
9. Garantizar el derecho a la vida en familia. Para ello es fundamental incluir a parientes cercanos y establecer un plazo de tres meses para la tramitación de la extensión familiar desde un tercer país. En el caso de superar dichos plazos, se debe trasladar al familiar o familiares por silencio administrativo. Asimismo, es necesario establecer un procedimiento específico y ágil cuando el familiar ya se encuentra en España (como puede ser el caso de hijos e hijas nacidas en territorio español), garantizando en todo caso la unidad familiar.
10. Establecer el mecanismo independiente de monitoreo de los derechos humanos. Este mecanismo debe contar con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUR y las organizaciones

Acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

AI: Amnistía Internacional

CATE: Centro de Atención Temporal de Extranjeros

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

ECRE: european Council for Refugees and Exile

EUA: Agencia de Asilo de la Unión Europea

eu-LISA: agencia de la UE para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EURODAC: Base de datos Europea de Datos biométricos

FRONTEX: Agencia Europea de Guardas de Fronteras y Costas

HRW: Human Rights Watch

LGBTIQ+: Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans, Intersexuales, Queer y más.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

PEMA: Pacto Europeo de Migración y Asilo

ONG: Organización no Gubernamental

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UN: Naciones Unidas

Bibliografía

ACNUR. (2023) Colombia: Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Colombia, HCR/PC/COL/2023/01, Agosto 2023. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2023/es/124331> [consultada 27 June 2025]

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2025) Informe 2024/2025. Bangladesh. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/location/asia-and-the-pacific/south-asia/bangladesh/report-bangladesh/> [consulta: 27 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA. (2025a) State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, {SWD(2025) 162 final} COM(2025) 319 final, 11 de junio de 2025 Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0319>

COMISIÓN EUROPEA. (2025b) La Comisión propone una senda predecible y común europea para los refugiados ucranianos en la UE. Comunicado de prensa, 4 de junio de 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1391 [consulta: 27 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA. (2025c) Commission proposes to facilitate the application of the safe third country concept. Comunicado de prensa, 20 de mayo de 2025 Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-proposes-facilitate-application-safe-third-country-concept-2025-05-20_en [consulta: 13 de junio de 2025]

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA. (2025d) Commission proposes to front-load elements of the Pact on Migration and Asylum as well as a first EU list of safe countries of origin

Comunicado de prensa. 16 de abril de 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1070 [consulta: 13 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA (2025e) New Common European System for Returns. Comunicado de prensa, 11 de marzo de 2025 Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-common-european-system-returns-2025-03-11_en [consulta: 13 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA (2024a) Informes sobre la ampliación de 2024: la Comisión esboza los avances y las prioridades de los países candidatos, 30 de octubre de 2024 Disponible en https://commission.europa.eu/news-and-media/news/enlargement-reports-2024-commission-outlines-progress-and-priorities-candidate-countries-2024-10-30_es [consulta: 13 de junio de 2025*]

COMISIÓN EUROPEA. (2024b) Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum. COM (2024) 251 final. 12 de junio de 2024 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0251> [consulta 13 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA (2023a) EU Action Plan for the Eastern Mediterranean route. 18 de octubre de 2023 Disponible en:

https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/78a44304-c3db-4698-b2a3-8250d7bb70cd_en?filename=EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Eastern%20Mediterranean%20route_en.pdf [consulta: 27 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA (2023b) EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic route. 18 de junio de 2023 Disponible en: <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Western%20Mediterranean%20and%20Atlantic%20routes.pdf> [consulta: 27 de junio de 2025]

COMISIÓN EUROPEA (2022a) EU Action Plan for the Central Mediterranean https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2022b) EU Action Plan on the Western Balkans https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf

COMITÉ EJECUTIVO ACNUR (1979). Conclusión EXCOM n° 15. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0526.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0526> [consulta: 19 de junio de 2025]

CONSEJO EUROPEO. (2025) EU member states agree to extend temporary protection for refugees from Ukraine. Comunicado de prensa 13 de junio de 2025. Disponible en <https://>

www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/ [consulta: 26 de junio de 2025]

CONSEJO EUROPEO. (2024a) Conclusiones del Consejo Europeo, 19 de diciembre de 2024 EUCO 50/24 CO EUR 44 CONCL 6, 19 de diciembre de 2024 Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/fluagure/eu-co-conclusions-19122024-es.pdf> [consulta: 23 de junio de 2025]

CONSEJO EUROPEO. (2024b) Conclusiones del Consejo Europeo, 17 de octubre de 2024 EUCO 25/24 CO EUR 20 CONCL 5, 17 de octubre de 2024 Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-eu-co-conclusions-en.pdf> [consulta: 23 de junio de 2025]

CONSEJO UE. (2024) Orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia, Brusela, 28 de noviembre de 2024. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/es/pdf> [consulta: 13 de junio de 2025]

DOMÍNGUEZ, Í. (2024) “Los últimos 12 deportados que quedaban en Albania llegan a Italia y constatan el fracaso del plan de Meloni”. El País, 19 de octubre de 2024 Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-10-19/los-ultimos-12-deportados-que-quedaban-en-albania-van-ya-camino-de-italia-y-constatan-el-fracaso-del-plan-de-meloni.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

ECRE (2023) Preliminary Comments on the Italy-Albania Deal. 9 de noviembre de 2023. Disponible en <https://ecre.org/ecre-preliminary-comments-on-the-italy-albania-deal/> [consulta: 13 de junio de 2025]

EFE. (2024) “España, Francia y Alemania apoyan adelantar la aplicación del pacto migratorio y de asilo”. El Periódico, 10 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20241010/espana-francia-alemania-apoyan-adelantar-pacto-migratorio-109167570> [Consulta: 13 de junio de 2025]

ESPAÑA. (2025a) Plan Nacional de Implementación. Resumen Ejecutivo Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/resumen-ejecutivo-PNI-Espana.pdf>

ESPAÑA. (2025b) Consulta pública previa. Normas de adaptación al Pacto Europeo de Migración y Asilo. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/Participacion-publica-en-proyectos-normativos/Consulta-publica-previa/01_2025_consulta_publica_pacto_europeo_migracion_asilo_PEMA.pdf [consulta: 13 de junio de 2025]

EUAA (2022) Colombia. Enfoque país. Diciembre 2022 Disponible en: https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_12_EUAA_COI_Report_Colombia_Country_Focus_ES.pdf [consulta: 27 de junio de 2025]

FREEDOM HOUSE (2024) Freedom on the World 2024. Morocco. Disponible en <https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-world/2024> [consulta: 27 de junio de 2025]

HUMAN RIGHT WHATCH (2025) World Report 2025. Morocco and Western Sahara. Disponible en <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/morocco-and-western-sahara> [consulta: 27 de junio de 2025]

INELI-CIGER, M (2024) “Legal landmine: the risky proposition of extending the application of the EU Temporary Protection Directive beyond March 2025” Blog EU Law Analysis. 31 de mayo de 2024. Disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/05/legal-landmine-risky-proposition-of.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

ITALIA. (2024) Legge n. 14 Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno. (24G00028) Gazzeta Ufficiale Serie Generale, 22 de febrero de 2024, n. 44 Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/02/22/24G00028/SG>

LIBOREIRO, J. (2025) “Polonia desafía a Von der Leyen y no aplicará el Pacto de Migración, dice Tusk”. Euronews, 7 de febrero de 2025 Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2025/02/07/>

polonia-desafia-a-von-der-leyen-y-no-aplicara-el-pacto-de-migracion-dice-tusk [consulta: 13 de junio de 2025]

MAJCHER, I. (2025) The New EU “Common System for Returns” under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns Disponible en <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/the-new-eu-common-system-for-returns.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

MARTÍN, M. y FORERO, S. (2024) “España prepara una ley para restringir el asilo y adaptarse a la Unión Europea”. El País [en línea] 20 de diciembre de 2024 [consulta: 13 de junio de 2025] Disponible en: <https://elpais.com/espana/2024-12-20/espana-prepara-una-ley-para-restringir-el-asilo-y-adaptarse-a-la-union-europea.html>

PEERS, S. (2025) “Towards a Euro-Rwanda policy? The proposed new EU asylum law rules on ‘safe third countries’”. Blog EU Law Analysis. 21 de mayo de 2025. Disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/05/towards-euro-rwanda-policy-proposed-new.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

RODRÍGUEZ PINA, G. (2024) “Hungria y Eslovaquia defienden la construcción de centros para demandantes de asilo fuera de la UE”. El País, 22 de octubre de 2024 Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-10-22/hungria-y-eslovaquia-defienden-la-construccion-de-centros-para-demandantes-de>

Bibliografía

asilo-fuera-de-la-ue.html [consulta: 13 de junio de 2025]

SAHUQUILLO, M. (2024) “Von der Leyen se abre a explorar “estrategias innovadoras” para gestionar las solicitudes de asilo fuera de la UE”. El País, 26 de junio de 2024 Disponible en: <https://elpais.com/internacional/elecciones-europeas/2024-06-26/von-der-leyen-se-abre-a-explorar-estrategias-innovadoras-para-gestionar-las-solicitudes-de-asilo-fuera-de-la-ue.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

UN SUPORT MISSION TO LYBIA (2018) Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>

UN SECURITY COUNCIL (2024) Report of the Secretary-general. Situation concerning Western Sahara S/2024/707. 1 de octubre 2024 Disponible en https://minurso.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_the_situation_concerning_western_sahara_1_october_2024.pdf

ZAMBONI, M. (2025) “The Italy-Albania protocol before the Court of Justice of the European Union – hearing of the CJEU”. Blog EU Law Analysis. 19 de marzo de 2025 Disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/03/the-italy-albania-protocol-before-court.html> [consulta: 13 de junio de 2025]

7

Estado de derecho en la Unión Europea 2025

por FRANCISCO FONSECA MORILLO

1. LA SITUACIÓN EN 2025

Con la adopción por la Comisión de su sexto informe sobre el ciclo anual del Estado de Derecho el 8 de julio de 2025 (COM(2025) 900 final), el primero de la nueva Comisión elegida en otoño de 2024, se puede hacer un balance completo de la situación actual en la UE en los últimos 12 meses, desde julio de 2024. Este informe es el primero de la nueva Comisión elegida en otoño de 2024, para la cual el refuerzo del Estado de Derecho, del cual dependen la democracia y la economía europeas será una prioridad estratégica y parte central de su trabajo y deber cotidianos, tal y como desgranó la Presidenta electa de la Comisión en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo de 18 de julio de 2024 (VON DER LEYEN 2024, p. 30)

Con respecto a anteriores informes, se puede confirmar que tanto su metodología, como su encaje central en el marco de la “caja de herramientas” de la UE, se ha consolidado, tal y como he desarrollado en los anteriores trabajos para los últimos informes sobre el Estado de la Unión de la Fundación Ebert y Alternativas, *“no como un mecanismo meramente procesal, sino como elemento central de un ciclo anual de examen completo del Estado de Derecho (...) que permite promover el diálogo y la sensibilización conjunta sobre todas las cuestiones relativas al Estado de Derecho en el conjunto de la Unión Europea, con la participación de todos los actores políticos, institu-*

cionales y sociales implicados (...) con una clara dimensión interinstitucional que hace de él un instrumento central de la caja de herramientas, con vocación de constituir (...) rampa de lanzamiento para mecanismos de reacción y respuesta reforzados” (FONSECA MORILLO, 2024, pp. 99-100).

El informe de 2025 examina la situación en la UE en su conjunto con 31 capítulos, uno por Estado miembro, más los cuatro candidatos a la adhesión que se incluyeron ya en 2024: Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia, por ser los países candidatos más avanzados en el proceso y con mejor preparación en lo que se refiere al Estado de Derecho y respeto a los valores del artículo 2 del TUE. Es de esperar que en próximos ejercicios se incorporen más Estados candidatos en función de sus progresos. En cada uno de estos capítulos se incluye una evaluación de las recomendaciones propuestas a los Estados Miembros el año anterior y, sobre esta base, se formulan recomendaciones específicas para el ciclo entrante.

Precisamente, en lo que se refiere al cumplimiento y la implementación de las recomendaciones emitidas en el informe de 2024, la Comisión destaca que sólo el 18% de las mismas se han implementado completamente, si bien hay un 39% en las que la implementación ha progresado sin llegar a ser total, lo que lleva a un 57% las recomendaciones cuya implementación se ha asumido política y técnicamente por los Estados miembros, frente a una media en los

años anteriores en torno a los dos tercios (COM(2025) 900 final, pp. 1 y 4). La nota más negativa es que en el 29% de las recomendaciones, no se ha experimentado ningún progreso en los Estados, lo cual demuestra la importancia de reforzar este mecanismo y su obligatoriedad de cumplimiento por parte de los Estados como un elemento de mejora estructural y “medio de prueba idóneo” para reforzar los mecanismos de sanción de la “caja de herramientas de la UE”.

Con respecto a su estructura, este informe está dividido en los cuatro capítulos en los que han estructurado los informes anteriores

En primer lugar, los Sistemas judiciales. Muchos Estados miembros han avanzado en las reformas de la justicia durante el último año. Entre las medidas se incluyen el refuerzo de la independencia de los Consejos del Poder Judicial, salvaguardias adicionales para los nombramientos de jueces y la autonomía de los fiscales, así como para la calidad y la eficiencia de los sistemas judiciales. No obstante, en algunos Estados miembros las reformas avanzan a un ritmo más lento, y en otros casos persisten serias preocupaciones. Además, en muchos Estados miembros existe una presión sobre los recursos públicos atribuidos a los sistemas judiciales, lo que repercute en la calidad y la eficiencia de la justicia.

En los países candidatos, han proseguido los esfuerzos para aplicar reformas judiciales, reforzar la rendición de cuentas y mejorar la eficiencia, pero deben abordarse cuestiones estructura-

les como las influencias indebidas y los intentos de socavar la independencia de los jueces. Sin ninguna duda, esta situación más precaria ha hecho descender el porcentaje de recomendaciones implementadas.

En segundo lugar, los Marcos de lucha contra la corrupción. El informe muestra que varios Estados miembros han desarrollado nuevas estrategias de lucha contra la corrupción y reforzado su capacidad institucional, en particular aumentando los recursos para las fuerzas y cuerpos de seguridad, la fiscalía y el poder judicial.

Al mismo tiempo, siguen siendo necesarias nuevas medidas para reforzar los marcos preventivos, como los que rigen las actividades de los grupos de presión y los conflictos de intereses, así como para garantizar la investigación, el enjuiciamiento y las sentencias firmes de los casos de corrupción.

En los países candidatos, se reforzaron los marcos jurídicos e institucionales a nivel macro, pero la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de casos de corrupción, incluidos los de alto nivel, debe seguir mejorando.

En tercer lugar, la Libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. El informe constata que se están llevando a cabo reformas en los Estados miembros para adaptar la legislación nacional a las nuevas disposiciones del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación (REGLA-MENTO 2024/1083) plenamente aplicable a partir del 8 de agosto de 2025,

reforzando el funcionamiento independiente y la financiación de los medios de comunicación del servicio público y mejorando la equidad y la transparencia de la asignación de publicidad estatal. Además, varios reguladores nacionales de los medios de comunicación están ampliando sus competencias para cumplir también el Reglamento de Servicios Digitales (REGLAMENTO 2022/2065).

Se observa en la mayoría de los Estados una atención reforzada con respecto a la seguridad y la protección de los periodistas, en un contexto de amenazas continuas, con la creación o el mantenimiento de estructuras de apoyo por parte de los Estados miembros o el refuerzo de la protección jurídica de estos profesionales, aunque se necesitan nuevas medidas para abordar las preocupaciones relativas a la salvaguardia de la independencia de algunos reguladores de los medios de comunicación y de los medios de comunicación de servicio público, aumentando la transparencia de la propiedad y garantizando una mayor equidad y transparencia en la asignación de publicidad estatal.

En los países candidatos, también existen preocupaciones en relación con la politización de los reguladores de los medios de comunicación y la sostenibilidad financiera de los organismos públicos de radiodifusión, así como con la designación de los cargos directivos en los organismos de radiodifusión.

En cuarto lugar, los Controles y equilibrios institucionales. En varios Estados miembros se están llevando a cabo refor-

mas para reforzar los controles y equilibrios, en particular mediante una mejor inclusión de las partes interesadas en el proceso legislativo y la mejora de la calidad de la legislación. Sin embargo, leyes inestables y cambiantes, a veces redactadas sin contar con las partes interesadas, crean inseguridad jurídica tanto para las empresas como para los ciudadanos.

Si bien el informe concluye que la mayoría de los Estados miembros sigue garantizando un marco propicio y de apoyo para la sociedad civil, en una serie de Estados miembros persisten obstáculos relacionados con los requisitos de financiación o registro. Además, en algunos Estados miembros las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a graves retos, ya que están sujetas a restricciones o controles financieros excesivos o a una protección inadecuada.

En los países candidatos, la recusación de los procesos legislativos y las consultas públicas ineficaces limitan la gobernanza inclusiva. Siguen existiendo retos en relación con el seguimiento sistemático de las recomendaciones de las instituciones del Defensor del Pueblo y de otros organismos independientes.

Finalmente, y de manera horizontal, la Dimensión Mercado Interior. El informe hace hincapié en el impacto de un marco estable de Estado de Derecho y buena gobernanza en el funcionamiento del mercado único y en el entorno operativo de las empresas.

Un sistema judicial eficaz, la lucha contra la corrupción, la buena gobernanza, la seguridad jurídica y una legislación

sólida tienen un impacto económico significativo, configurando el entorno empresarial y orientando las decisiones de inversión. En los cuatro pilares, el informe hace hincapié en la manera en que los problemas detectados afectan al funcionamiento del mercado único y al entorno operativo de las empresas. Los capítulos por país informan, por ejemplo, sobre la especialización de los órganos jurisdiccionales y de los jueces que tramitan asuntos mercantiles; los mecanismos de ejecución de las resoluciones judiciales; las medidas para prevenir la corrupción en la contratación pública; la financiación transparente para los medios de comunicación; y el entorno regulador estable necesario para que las empresas operen en condiciones previsibles.

Podría parecer que no hay novedades significativas en el contenido del informe, y que este constituye una evaluación técnica, sin entrar a fondo en el diagnóstico de los problemas de fondo, por mor de ser respetuosos con la situación interna en los Estados, quienes son los principales garantes del estado de salud del Estado de Derecho a nivel nacional, limitándose la Comisión a señalar, como una especie de “autoridad moral de regulación”, los elementos que pueden ser perniciosos o lastrar el funcionamiento del Mercado Interior y de la libertad de circulación de los ciudadanos europeos, en pleno respeto del principio de atribución de competencias a la UE por los Tratados. La Comisión es en esto muy clara, cuando explica en sus “elementos clave”, que los cuatro pilares

del Informe tienen un impacto directo sobre el funcionamiento adecuado del Mercado Interior, y que son los elementos en los que se incide en el informe (COMUNICACIÓN, Ibidem, p 2):

Sin embargo, ha habido en este periodo una serie de hitos bastante novedosos que hacen pensar que el instrumental del que dispone la UE ha adquirido una experiencia y una velocidad de cruceo significativas y donde, sin ninguna duda, el informe anual juega un papel central por cuanto el mismo ejerce de “whistle-blower” de la situación de respeto a los valores del artículo 2 TUE.

¿Cuáles han sido esos hitos más relevantes que, mutuamente se retroalimentan con la consolidación de este informe anual como pieza central a la hora de tener la “fotografía más exacta posible de la situación del Estado de Derecho en la UE? En particular, deben reseñarse:

- El cierre del procedimiento abierto contra Polonia por riesgos graves de violación de los valores del artículo 2 del TUE.
- El delicado juego de equilibrios con Hungría en materia de aplicación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria.
- La utilización del artículo 2 del TUE como legitimación para “suspender” o “frenar” las negociaciones de adhesión, especialmente en el caso de Georgia, pero también en el de Ucrania.

- El decidido intervencionismo judicial del Tribunal de Justicia, no solamente en lo referido a la independencia judicial, sino a la defensa de la libertad de prensa y del pluralismo de los medios de comunicación.
- La irrupción de los mecanismos del Consejo de Europa en materia de lucha contra la corrupción (Comisión de Venecia y Grupo Greco).
- La consideración del fortalecimiento del Estado de Derecho como una de las prioridades para el nuevo marco financiero plurianual presentado por la Comisión en julio de 2025

En este estudio se abarcarán estas cuestiones en torno a los ejes siguientes:

- ¿Existe un aumento de las amenazas al Estado de Derecho y contra los valores del artículo 2 del TUE?
- La caja de herramientas de las que dispone la UE ¿es suficiente, ha funcionado correctamente?
- ¿Cuál es la situación específica en España?

2. LAS AMENAZAS AL ESTADO DE DERECHO ¿COYUNTURALES O CRONIFICADAS?

La lucha por el Estado de Derecho en la UE a la manera de Ihering, centrada en

tres ideas fundamentales: el principio de legalidad, la tutela judicial efectiva, y las garantías propias de la seguridad jurídica (FONSECA MORILLO, 2024, pp. 21-24), ha venido siendo un elemento central, político, institucional, jurídico, económico y financiero en la Unión Europea y un hito central en la misma.

No cabe duda de que estamos ante un cambio de paradigma en el que las democracias a nivel global y también en Europa están siendo erosionadas por la emergencia de las llamadas “democracias iliberales”, o “regímenes nacional populistas” caracterizados por su **nativismo**, según el cual el Estado debe velar por la homogeneidad nacional y sus valores propios (1); su **autoritarismo**, expresado en líderes fuertes y carismáticos encargados de mantener el orden social homogéneo (2); y por su **populismo**, dividiendo a la sociedad entre el buen pueblo y las élites cosmopolita (3). Su objetivo es claro: hacerse fuertes en las instituciones, principalmente gobernando con absoluto desprecio a las minorías, alterando los equilibrios y la independencia del poder judicial y colonizando los medios de comunicación (MARTÍN DE LA GUARDIA y PÉREZ SÁNCHEZ, 2019).

Sin entrar en escenarios apocalípticos, conviene recordar que frente al entusiasmo del momento Fukuyama, la historia se ha hecho más “Weimariana”. Como nos recuerda Volker Ullrich: *“El fracaso de la República de Weimar es una lección vigente sobre el grado de fragilidad de la democracia y la rapidez con la que puede malograrse la*

libertad cuando las instituciones democráticas fallan y las fuerzas de la sociedad civil son demasiado débiles para poner coto a los detractores de la democracia”. (ULLRICH, 2025, p. 13).

Y, al margen de transposiciones históricas para las que este trabajo no es el momento ni el lugar, es innegable que, más allá de los ataques directos contra el modelo de integración europea y de sus valores encarnados en el artículo 2 TUE encabezados por el Gobierno Húngaro, pero ampliamente representados a nivel de gobierno en otros países de la UE y con cada vez mayor arraigo en el electorado; existe una tendencia o deriva hacia un modelo democrático en el que la separación de poderes está mucho más diluida que hasta hace unos pocos años y donde los ejecutivos se dejan tentar por gobernar sin estar pendientes del legislativo y tratando de domesticar al poder judicial.

Frente a lo “Heraldos Negros” cada vez más “tronitruantes”, la UE es probablemente el mejor ejemplo de defensa colectiva del Estado de Derecho como parte de la agenda central de la propia UE, porque sin una defensa adecuada del mismo se resquebrajarán sus cimientos. La defensa del artículo 2 del TUE, como nos ha indicado el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), *“no constituye una mera enunciación de orientaciones (...) de naturaleza política, sino que contiene valores que (...) forman parte de la propia identidad de la UE, como ordenamiento jurídico común, (...) concretándose en principios que comportan obligaciones jurídicas vinculantes*

para los Estados miembros (...) y constituyen una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente de su pertenencia a la UE” (ECLI:ECI:C:2022:97 y 2022:98)

Por eso, para concluir con esta cuestión, si por un lado no podemos caer en los errores de la “República de Weimar”, permitiendo que las amenazas y ataques al Estado de Derecho dentro de la UE se cronifiquen, me parece que la acción de las instituciones de la UE, con la combinación de actuaciones de “soft law” incidiendo en la prevención, el diálogo y la utilización de la táctica “name and shame”; junto con los mecanismos vinculantes para atajar amenazas, utilizando el arma financiera como “el nervio de la guerra”; y con la labor de garante del TJUE, constituyen la mejor “caja de herramientas” de la que disponemos.

A su vez, esta labor de “guardianes y garantes del sistema de los Tratados” y de denuncia de los ataques al Estado de Derecho en la UE, tiene que combinarse con la emergencia de fuerzas organizadas de la sociedad civil, en defensa de la democracia y el Estado de Derecho a escala de la UE. Siguiendo con la analogía de la República de Weimar, la debilidad de las fuerzas de la sociedad civil y su falta de protagonismo para defender nuestra democracia, serían una demostración de impotencia y un fracaso para la sociedad europea en su conjunto. Más allá de la discusión clásica de una Europa con “telos”, pero sin “demos”, necesitamos que ese “demos” comience a manifestarse proactivamente, orientado

hacia el objetivo de una Europa social y solidaria (SPECTOR 2021, p. 331).

En esta dirección, la ventana abierta por la Comisión Europea con el lanzamiento de una consulta pública sobre el **Escudo Europeo de la Democracia** el 31 de marzo de 2025 (COMISIÓN EUROPEA. CONVOCATORIA DE DATOS 2025 (2555098)), anunciado por la Presidenta electa de la Comisión en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo de 18 de julio de 2024 como una de las medidas faro en lo que desgranó como la quinta prioridad de su mandato “Proteger nuestra democracia, defender nuestros valores” es la plasmación de esta necesidad de crear en el tejido social y ciudadano de la UE, *“vigilantes de la calidad de nuestro sistema y valores democráticos”* (VON DER LEYEN 2024, p. 29).

Partiendo del Plan de Acción para la Democracia Europea y el paquete de Defensa de la Democracia adoptados por la Comisión en diciembre de 2023, esta iniciativa de la Comisión, solicitada por el Parlamento Europeo con insistencia, supone en la práctica, partiendo del principio que ni la democracia ni nuestros derechos pueden darse por sentados y que es preciso promoverlos y reivindicarlos cada día, con los ciudadanos desempeñando un papel central en el proceso democrático a través de su compromiso y participación, el pistoletazo de salida para *“aumentar la conciencia situacional (en la sociedad europea) contra la manipulación de la información y las injerencias (...) protegiendo nuestra democracia (...) con los ciudadanos en el centro de la*

democracia y participando en ella más allá de las elecciones o la política” (VON DER LEYEN, Ibidem pp 29-30).

Los resultados de esta consulta y los pasos ulteriores que emprendan las instituciones deberán estudiarse con detalle y jugarán sin duda un papel relevante en la futura metodología de los informes anuales del Estado de Derecho.

Baste para ello indicar aquí las cuatro grandes cuestiones claves para el futuro de la democracia que se han abierto en esta consulta:

- ¿Cómo luchar contra la desinformación y la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros?;
- ¿Cómo garantizar la equidad e integridad de los procesos electorales y el refuerzo de los marcos democráticos y los controles y equilibrios, en especial la función de los medios de comunicación libres, plurales e independientes y de las organizaciones de la sociedad civil?;
- ¿Cómo reforzar la resiliencia y la preparación de la sociedad (en particular la alfabetización digital y mediática, el pensamiento crítico, etc.) ?; y
- ¿Cómo impulsar la participación y el compromiso de los ciudadanos?

Olvidando el lenguaje abstracto propio de las instituciones europeas para que su mensaje llegue de manera neutral

a los ciudadanos e instituciones de 27 países diferentes, queda claro que para alzar un escudo europeo frente a los ataques a nuestro modelo democrático y de derecho, es esencial adoptar una estrategia global para la sociedad civil y la ciudadanía europea. Su fortaleza y compromiso son decisivos para responder a los desafíos democráticos que Europa afronta, como se lanza de manera horizontal en esta consulta pública

3. LA CAJA DE HERRAMIENTAS, SUS ÚLTIMOS DESARROLLOS

Más allá de la “foto” que representa el informe anual 2025 del Estado de Derecho, me parece indudable que ha habido un avance cualitativo en cuanto a la utilización del instrumental del que dispone la UE.

3.1. punto de vista político y mediático

Desde el punto de vista político y mediático, el informe anual ha ejercido una presión importante sobre todas las administraciones nacionales para no figurar en la lista de los “díscolos”, muy atentas las reacciones en los medios de comunicación nacionales, dando categoría de “titular” a los resultados nacionales del Informe. Me remito en el caso español al artículo recapitulativo de Javier Tajadura publicado en El Correo (La erosión del Estado de Derecho 16/07/2025).

Además, es innegable que los ciudadanos estamos cada vez más concienciados de la importancia que tiene mantener estándares adecuados de respeto al Estado de Derecho y a los valores del artículo 2 TUE, con un 72% de los ciudadanos manifestando que la defensa de los mismos a nivel nacional se fortalece con el activismo de su defensa a nivel de la UE (Special Eurobarometer 2024)

Y existen, para completar el marco, importantes organizaciones paneuropeas defensoras de los derechos y libertades en Europa que se ocupan de ejercer de “caja de resonancia” con respecto a las disfunciones a nivel nacional utilizando los informes anuales de la Comisión, y las propias fuentes nacionales. En particular, me gustaría reseñar, porque recoge un alto número de percepciones entre los medios y la sociedad civil, el análisis hecho por la Unión de Libertades Civiles para Europa en marzo de 2025, ampliamente publicitado en los medios de comunicación especializados en la información europea (<https://xnet-x.net/es/estado-de-derecho-rolreport2025/>). Según este informe se puede resumir la situación, de manera no muy halagüeña, de la siguiente manera:

‘El eslabón más débil’: En Hungría, que ya era el país con peor desempeño en años, sigue existiendo una regresión significativa en todos los ámbitos, incluidas nuevas campañas del ‘régimen híbrido’ contra la independencia judicial, las organizaciones de la sociedad civil, la participación pública y la libertad de

prensa, así como en los sistemas de contratación pública.

‘Desmanteladores’: Los gobiernos de Italia, Bulgaria, Croacia, Rumania y Eslovaquia socavan sistemática e intencionalmente el estado de derecho en casi todos los aspectos en el último periodo.

‘Deslizantes’: Las democracias como Bélgica, Francia, Alemania o Suecia demuestran un declive ciertamente sectorial, pero preocupante en algunas dimensiones, lo que crea el riesgo de que los estándares más bajos en áreas como la política migratoria o la erosión en el sistema de separación de poderes, debiendo evitarse se conviertan en una tendencia.

‘Estancados’: Grecia, Irlanda, Malta, los Países Bajos y España se estancan o solo lograron un progreso mínimo en sus indicadores del estado de derecho, en particular en lo que se refiere a la independencia judicial o a los mecanismos públicos de lucha anticorrupción.

‘Trabajadores esforzados’: Estonia y la República Checa muestran señales de esfuerzos genuinos y sistemáticos de mejora, destacando el papel exitoso de la sociedad civil en el logro de un cambio positivo.

‘La historia que sirve de advertencia’: Polonia, donde el nuevo gobierno ha intentado restablecer la independencia judicial y el pluralismo de los medios de

comunicación sin grandes avances, ilustra que abordar la independencia comprometida de las instituciones es una tarea extremadamente difícil y frágil.

3.2. Desde el punto de vista institucional y “constitucional”, cabe reseñar el papel central que los diferentes instrumentos juegan en este área, desde la prevención a la reacción

En primer lugar, y a pesar de las críticas justificadas acerca de la inoperancia de las sanciones previstas en el artículo 7 TUE, en estos doce últimos meses, la insistencia por mantener vivo el procedimiento y la labor de zapa de cara a las administraciones nacionales y a la propia sociedad civil, tiene mucho que ver con la retirada del procedimiento abierto a Polonia en 2017.

En efecto, en las elecciones legislativas de octubre de 2023, tras la vuelta al poder de las fuerzas pro europeas lideradas por Donald Tusk en torno a la “Coalición Cívica”, en un contexto de polarización en el que Europa estuvo en el centro del debate electoral (REAL INSTITUTO ELCANO, INFORME 13 febrero 2024), y teniendo en cuenta las medidas adoptadas por el nuevo gobierno para revertir la situación, la Comisión Europea retiró formalmente la Propuesta motivada sobre el artículo 7(1) TUE contra Polonia en mayo de 2024, poniendo fin así al procedimiento iniciado en 2017.

La Comisión tomó esta decisión considerando que ya no existía un ries-

go claro de violación grave del Estado de Derecho después de que el país presentara en febrero de 2024 un Plan de Acción para abordar los problemas detectados y pusiera en marcha una serie de medidas legislativas y no legislativas. Además, la Comisión indicó a los Estados miembros que continuaría monitorizando la implementación del Plan y otras medidas a través de sus informes anuales sobre el Estado de Derecho. En el informe específico sobre Polonia que acompaña al Informe Anual del Estado de Derecho en la UE, se puede comprobar como ese monitoreo ha sido exhaustivo en los cuatro grandes pilares del informe (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SWD(2025) 921 final, p. 1)

En segundo lugar, “la caja de herramientas” “Estado de Derecho en la UE” y en particular del informe anual, ha cobrado una importancia fundamental en los procesos de adhesión en curso. Tal y como se señala en el Informe 2025: *“Consolidating democratic structures, upholding the rule of law, and protecting fundamental rights are at the core of the enlargement process, as part of the fundamentals for EU accession. The Commission’s annual Enlargement package assesses each country’s progress based on merit. The revised enlargement methodology agreed in 2020 further reinforced the need for tangible, sustained improvements in the rule of law before any negotiation chapter can be closed”* (COMUNICACIÓN COM(2025) 900 final p. 8).

Esta cita no hace sino traducir en términos operativos lo que conocemos como

los criterios de “Copenhague de 1993” y que el artículo 49 TUE recoge con la denominación “criterios de elegibilidad”, el primero de los cuales es: *“la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”*.

En el marco de las negociaciones de adhesión esto se traduce en que de los 35 capítulos en los que se divide la negociación de todo el acervo de la UE, hay tres: los criterios económicos, el funcionamiento de las instituciones democráticas, y la reforma de la administración pública sin cuyo cumplimiento “tangible y sostenido” ningún capítulo concreto de negociación puede cerrarse.

¿Qué mejor reconocimiento de ello que el siguiente párrafo, dedicado a los progresos en Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia, que aparece en este Informe 2025?: *“Following the successful integration of Albania, Montenegro, North Macedonia and Serbia into the Rule of Law Report as of 2024, the Political Guidelines confirm that as enlargement partners make progress on the rule of law and in the formal accession process, they will be progressively added to this exercise to comply with the commitment to maintain high rule of law standards throughout their accession path and as future Member States”*.

Como declaró la Comisaria de ampliación, Marta KOS, en el momento de la publicación del informe: *«El Estado de Derecho ocupa un lugar central en la política de ampliación de la UE. Es la*

base de toda democracia, de una sociedad segura y de una economía fuerte. Este informe ayuda a los países candidatos a planificar su senda de reformas. Mide sus avances con el mismo criterio que nuestros Estados miembros» (https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/informe-sobre-el-estado-de-derecho-de-2025-la-importancia-del-estado-de-derecho-para-la-democracia-2025-07-08_es)

Además, estas consideraciones sobre la necesidad de cumplir jurídica y políticamente con los más altos estándares de respeto a los valores del artículo 2 TUE, está detrás de los “frenazos” en los procedimientos de ampliación en curso, porque la UE dispone de una metodología mucho más rodada para juzgar los requisitos previos exigibles a los países candidatos para empezar a negociar realísticamente sus condiciones de adhesión y ha constituido la razón fundamental para congelar las expectativas de los candidatos formales, pero todavía sin el estatuto de candidato negociador, en especial en el caso de Georgia, país al que el Consejo Europeo concedió en diciembre de 2023 el estatuto de país candidato, pero cuyo proceso de adhesión ha sido interrumpido “de facto” por el propio Consejo Europeo en junio de 2024, como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno georgiano desde la primavera de 2024, en particular las enmiendas legislativas a los procesos electorales que comprometen el secreto del voto, la incoherencia de los procedimientos formales y, políticamente, los actos de intimidación y presión so-

bre los votantes, tal y como aparece en las conclusiones de la Misión Internacional de Observación Electoral conjunta dirigida por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, con participación de representantes de la Comisión de Venecia (COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COM(2024) 690 final, p. 23).

3.3 La dimensión paneuropea que han adquirido los procedimientos de evaluación del respeto a los valores del artículo 2, en particular la labor de la Comisión de Venecia y, desde un punto de vista más técnico los informes del Grupo GRECO de lucha contra la corrupción

Sin duda existe una retroalimentación entre la UE y el Consejo de Europa y una creciente coordinación de sus instrumentos y métodos de evaluación.

En lo que se refiere a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida como la Comisión de Venecia, estamos ante el órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional, una de cuyas tareas principales es brindar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en particular, ayudar a los Estados que deseen adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos y a la experiencia internacional en los campos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

En el ámbito que nos ocupa, la Comisión de Venecia se ha convertido en

el mundo jurídico y político paneuropeo la institución de referencia, sobre todo a partir de la adopción en marzo de 2016 de su Informe sobre “Criterios de verificación del Estado de Derecho, que siguen constituyendo la referencia en el área (Estudio 711/2013).

Por ello, la Comisión Europea se ha considerado desde que en 2014 adoptó su Marco sobre el Estado de Derecho deudora de la labor pionera y central de la Comisión de Venecia: “los indicadores recibidos por diversas fuentes y de reconocidas instituciones, incluyendo al Consejo Europa”; “[e]n orden a obtener un conocimiento especializado de los problemas particulares relacionados con el Estado de Derecho en los Estados Miembros, **la Comisión (Europea)... como regla y en casos apropiados, solicitará la opinión del Consejo de Europa y/o a su Comisión de Venecia**” (COM(2014) 158 final, p. 4).

Surge así un diálogo permanente y una colaboración estrecha que se traduce en una implicación directa de esta Comisión de Venecia tanto en los Informes anuales sobre el Estado de Derecho en la UE, como en el “Justice Scoreboard” anual que también prepara la Comisión. Basta con recorrer las páginas de los diferentes 31 capítulos nacionales y acudir a los documentos en ellos referenciados como “fuentes”, para comprobar el papel tan estrecho “paneuropeo” que juega la Comisión de Venecia dentro del instrumental propio de la UE en materia de defensa del Estado de Derecho y de sus valores.

Desde un punto de vista más especializado, también los instrumentos de la UE se benefician de la interacción y la colaboración con el **GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN (GRECO)** del Consejo de Europa, creado en 1999 con el objeto de mejorar la capacidad de sus miembros de luchar contra la corrupción, velando por la aplicación de los compromisos tomados en este ámbito, mediante un proceso dinámico evaluador y de presión mutuos (artículo 1 de sus Estatutos).

El GRECO supervisa a todos sus miembros de forma igualitaria, mediante un proceso dinámico de evaluación mutua y presión social garantizando la estricta observancia del principio de igualdad de derechos y obligaciones entre sus miembros. Todos los miembros participan y se someten sin restricciones a los procedimientos de evaluación mutua y cumplimiento. Aunque la UE no participa como miembro de pleno derecho en el GRECO, puesto que sus 27 Estados son evaluados utilizando los mismos criterios en sus recomendaciones, por lo tanto, comparables, de ello se infiere que sus trabajos e informes son centrales en la redacción por la Comisión del pilar segundo de sus informes sobre el Estado de Derecho en lo referido a los marcos nacionales anticorrupción y a las recomendaciones que en esta área se hacen a los Estados miembros de la UE.

Una buena demostración de la importancia de los trabajos del GRECO, la tenemos en la repercusión que ha tenido en España de cara a su imagen en la

UE el segundo informe de cumplimiento con respecto al último informe de evaluación, de junio de 2025, que ha tenido una importante repercusión mediática y sobre el que se volverá en el punto 4 de este trabajo.

3.4. Finalmente, hay que destacar el uso concreto de los instrumentos de reacción más exitosos hasta ahora: el control jurisdiccional de las infracciones al Estado de Derecho, y el uso del Mecanismo de condicionalidad presupuestaria

Desde el punto de vista jurisdiccional, el TJUE se ha convertido en el mejor garante del respeto por los Estados y las instituciones europeas de los valores contenidos en el artículo 2, no como mera declaración de valores políticos y meta constitucionales, sino como principios que comportan una obligación jurídica de resultados concreta, cuyo incumplimiento puede ser sancionado por el TJUE en el marco de las competencias de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados que le impone el artículo 19 TUE.

Desde la sentencia pionera de los “Juíces portugueses” de 2018 a la última de abril de 2025 en el caso “Ciudadanía para inversores”, el TJUE ha desarrollado una construcción pretoriana del contenido jurídico de los valores del artículo 2 (en FONSECA MORILLO, F.J, Ibidem, pp 58 y ss. Se puede seguir el desarrollo de esta jurisprudencia, consolidando dos

principios objeto de control jurisdiccional y ha desarrollado un principio de acción procesal, a saber:

- La obligación para los Estados de garantizar la independencia substantiva judicial sin interferencias, incluyendo lo que concierne a sus medios y estructuras adecuadas, porque sin ella no se puede garantizar la aplicación y el respeto del Derecho de la UE;
- El principio de no regresión, en base al cual los Estados no pueden modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, como exigencia para disfrutar de los derechos derivados de la aplicación de los Tratados.
- La exigencia procesal del diálogo judicial en el espacio jurídico europeo basado en el principio de confianza mutua y de cooperación leal entre jurisdicciones nacionales, y donde el TJUE juega el papel de garante de la interpretación y aplicación de los Tratados.

Además, estos valores no sólo definen la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, sino que dotan de significado al estatuto de ciudadano de la Unión, haciendo que sus derechos sean efectivos, desarrollando la dimensión democrática de la ciudadanía y dándole a la misma una dimensión solidaria obligando a los Estados a garantizar el equilibrio entre derechos conferidos a los ciudadanos por los Tratados y las

obligaciones que los mismos derechos imponen (LENAERTS, K. 2025, pp. 19-20), lo que ha llevado al TJUE a traspasar una nueva barrera, declarando que un programa nacional de naturalizaciones para inversores era incompatible con los valores de la Unión y el estatuto de ciudadanía en cuanto se *“asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro, incompatible con la concepción del estatuto de ciudadano de la Unión como estatuto fundamental, tal como se deriva de los Tratados”* (C-181/23, apartado 100).

En segundo lugar, el nuevo régimen de **condicionalidad presupuestaria** establecido en el Reglamento 2020/2092 y previsto en la implementación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia conforme al Reglamento 2021/241, ha dotado a la UE de dos instrumentos potentes que han permitido congelar los desembolsos en materia de subsidios a Polonia y Hungría a expensas de reformas que garanticen la independencia del poder judicial en ambos países, utilizándolos como palanca para proteger los intereses financieros de la UE cuando la tutela judicial efectiva esté en entredicho a causa de los ataques a la independencia de los sistemas judiciales nacionales (FONSECA MORILLO, Ibidem, pp. 68 y ss.)

En la actualidad, tras los cambios acaecidos en Polonia y que, como se ha visto, han llevado al cierre del procedimiento del artículo 7 abierto contra dicho país y a “descongelar” los desem-

bolsos por subsidios previstos en su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia en marzo de 2024, persiste la utilización de estos instrumentos aplicados a Hungría mediante la Decisión de ejecución del Consejo 2022/2506, lo que implica que a Hungría se le siguen reteniendo en torno al 55% de los créditos de compromiso que le correspondían en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y todos los pagos previstos en su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (FONSECA MORILLO, Ibidem, pp. 81-87).

Ciertamente, este mecanismo de condicionalidad no está exento de operaciones “do ut des” que llevó a que la Comisión Europea desbloqueara en diciembre de 2023 10.200 millones € de los Fondos de cohesión previstos en favor de Hungría con el argumento de la reforma judicial en curso en dicho país, pero, claramente, a cambio de asegurarse que el gobierno húngaro no bloqueara en el Consejo Europeo el fondo especial de 50.000 millones € en favor de Ucrania. Eso sí, los 6300 millones paralizados desde 2022 por el mecanismo de condicionalidad se mantienen bloqueados, tras la decisión adoptada por la Comisión en diciembre de 2024 (European Commission IP/24/6465).

Utilizar los mecanismos de condicionalidad presupuestaria como elemento central en la implementación del marco financiero plurianual de la UE está presente en las prioridades estratégicas de la Comisión para el próximo Marco Financiero Plurianual, tal y como había anunciado la Presidenta Von der Leyen

al presentar las orientaciones políticas de la Comisión 2024-2029 en julio de 2024: *“El respeto del Estado de Derecho es y será una condición imprescindible para acceder a los fondos de la UE”*. (VON DER LEYEN, Ibidem, p.38). Así, en la presentación por la Comisión de sus propuestas para el Marco Financiero plurianual 2028 de 16 de julio de 2025, se expresa claramente que el **respeto del Estado de Derecho** seguirá siendo incondicional para poder beneficiarse de los fondos y programas de la UE y que los planes de colaboración nacional y regional contendrán salvaguardias para garantizar que los Estados miembros respeten los principios del Estado de Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales, incluyendo el fortalecimiento del vínculo entre las recomendaciones que aparecen en el Informe anual del Estado de Derecho y el soporte financiero de los programas europeos (COMUNICACIÓN COM(2025) 570 final).

4. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

En el capítulo dedicado a España en el informe anual 2025, se recogen las recomendaciones siguientes (SWD(2025) 909 final, p. 2)

Recommendations for Spain

Overall, concerning the recommendations in the 2024 Rule of Law Report, Spain has made:

- *Some further progress on strengthening the statute of the Prosecutor General, in particular regarding the separation of the terms of office of the Prosecutor General from that of the Government, taking into account European standards on independence and autonomy of the prosecution.*
- *Significant progress on renewing the Council for the Judiciary and taking forward the process in view of adapting the appointment procedure of its judges-members, taking into account European standards on Councils for the Judiciary.*
- *Some progress on proceeding to adopt legislation on lobbying, including the establishment of a mandatory public register of lobbyists.*
- *Some further progress on stepping up efforts to address the challenges related to the length of investigations and prosecutions to increase the efficiency in handling high-level corruption cases, including by finalising the reform of the Code of Criminal Procedure.*
- *Some progress on strengthening the rules on conflicts of interest and asset declarations of persons with top executive functions, including by reinforcing the independence and sanctioning power of the Office for Conflicts of Interest.*

- *No further progress on advancing with strengthening access to information, in particular via revision of the Law on Official Secrets, taking into account European standards on access to official documents.*

On this basis, and considering other developments that took place in the period of reference, and in addition to recalling the relevant commitments made under the Recovery and Resilience Plan and the relevant country-specific recommendations under the European Semester, it is recommended to Spain to:

- *Continue ongoing efforts to strengthen the statute of the Prosecutor General, in particular regarding the separation of the terms of office of the Prosecutor General from that of the Government, taking into account European standards on independence and autonomy of the prosecution.*
- *Take forward the process in view of adapting the appointment procedure of the Council for the Judiciary's judges-members, taking into account European standards on Councils for the Judiciary.*
- *Continue the ongoing procedure to adopt legislation on lobbying, including the establishment of a mandatory public register of lobbyists.*

- *Strengthen efforts to address the challenges related to the length of investigations and prosecutions to increase the efficiency in handling high-level corruption cases, including by finalising the reform of the Code of Criminal Procedure.*

- *Take forward the legislative process to strengthen rules on conflicts of interest and asset declarations of persons with top executive functions, including by further reinforcing the independence and sanctioning power of the Office for Conflicts of Interest.*

- *Advance with strengthening access to information, in particular via revision of the Law on Official Secrets, taking into account European standards on access to official document.*

Con respecto a las recomendaciones de informes precedentes, se observa que España ha hecho mejoras importantes en la implementación de dichas recomendaciones, sobre todo en lo que se refiere a la renovación del Consejo General del Poder Judicial y a las propuestas en marcha para legislar sobre los grupos de interés o la clarificación del estatuto del Fiscal General. Asimismo, los recientes avances normativos en materia de la revisión de la ley de secretos oficiales, muestra que España se ha tomado bastante en serio las recomendaciones de la Comisión Europea e intentado mantener su “imagen de marca” democrático ante el conjunto de Estados de la UE.

En base a todo ello, se puede mantener que España se mantiene en el pelotón principal de los 27 Estados de manera más o menos confortable. Sin embargo, siguen siendo necesarios avances significativos en áreas claramente marcadas en el informe. En particular, en el informe se señala que España debe reforzar la independencia del Fiscal General, haciendo que su mandato no coincida con el del Gobierno correspondiente y que el nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial pertenecientes a la magistratura de más preeminencia a su nombramiento por las propias asociaciones de jueces.

Cuestión aparte sobre todo en el marco de la lucha anticorrupción constituyen las otras recomendaciones para España: registro público de los grupos de interés, mejorar la eficacia procesal en los casos de corrupción contra altos funcionarios o miembros de la clase política, y fortalecimiento de las reglas en materia de conflictos de interés, especialmente reforzando las competencias sancionadoras y la independencia de la Oficina de Conflictos de Intereses.

Estas últimas recomendaciones ponen el acento en las debilidades del marco anticorrupción en España. El informe parte de la percepción entre expertos, ciudadanos y sector empresarial de que el nivel de corrupción en el sector público en España es relativamente alto. En el último índice de percepciones sobre la corrupción de Transparencia Internacional, España recibe una puntuación de 56/100, lo que le coloca solamente en el

puesto 16 entre los 27 Estados de la UE. Si atendemos al último Eurobarómetro sobre estas percepciones, se el sentimiento de que existe un problema de corrupción en la administración pública es, por desgracia, superior al de la media en la UE 89% de los ciudadanos frente a la media de 69% en la UE, y 87% de los sectores empresariales frente al 63% en la UE (SWD(2025) 909 final, p. 8).

En esta ámbito de la lucha contra la corrupción, la crítica a España no es tanto en cuanto al marco legislativo formal, en el cual España ha adoptado instrumentos adecuados (transposición de la Directiva “whistleblower”, reformas del Código de procedimiento criminal, creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Oficina de Conflictos de Intereses...), sino en cuanto a la falta de implementación de una Estrategia Nacional anticorrupción global para desarrollar los compromisos adquiridos. El informe concluye este apartado señalando que los sectores con riesgo alto de corrupción en España son los contratos públicos, especialmente en proyectos de infraestructuras, y la financiación de los partidos políticos (SWD(2025) 909 final, p. 13). De ahí las recomendaciones específicas ya mencionadas y dirigidas a España: registro público de los grupos de interés, mejorar la eficacia procesal en los casos de corrupción, y fortalecimiento de las reglas en materia de conflictos de intereses.

De ahí la importancia y repercusión, como ya se vio en el punto anterior del segundo informe de cumplimiento del GRECO. de junio de 2025 con respecto

al informe de evaluación, sobre la situación en España del año 2019.

Si se trae a colación este informe del GRECO, es porque el mismo incide en el diagnóstico sobre los problemas y en la apreciación que la lucha anticorrupción en España debe centrarse en una implementación adecuada con voluntad y estrategia política claras más que en el marco normativo general que ya existe. Y esto es una cuestión de estrategia de Estado entre las fuerzas políticas y de pacto social con los actores socio económicos.

A título de recordatorio, en este informe el GRECO concluye que, respecto a su informe de la quinta ronda de evaluación, adoptado en 2019, España ha aplicado parcialmente dieciséis recomendaciones y no ha aplicado tres (GRECO RCS(2025)17). Los puntos más destacados en los que se recomienda una acción decidida por parte de las autoridades españolas, desarrollando el Plan de Acción para la Democracia, ya aprobado, y la Ley de Administración Abierta, todavía sin aprobar, son los siguientes:

- Formación sobre el Código de Conducta para las personas con altos cargos ejecutivos y aplicación de una estrategia de integridad;
- El GRECO señala que los esfuerzos para regular los grupos de presión todavía no se han materializado en la práctica, y el requisito de publicación de las agendas sigue siendo una asignatura pendiente.

- Además, es necesario reforzar las restricciones posteriores al empleo para los cargos políticos y los requisitos de declaración financiera, especialmente en lo que respecta a la supervisión independiente y la publicación de datos financieros desglosados.
- La Oficina de Conflictos de Intereses sigue careciendo de verdadera independencia y de presupuesto propio.
- Además, el GRECO señala que no se ha tomado ninguna medida para reformar el procedimiento especial del sistema de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno (el llamado «aforamiento»).

El GRECO concluye que España no cumple suficientemente las recomendaciones y pide a las autoridades españolas que presenten antes del 30 de junio de 2026 un informe sobre los progresos realizados en su aplicación.

5. CONCLUSIONES

La situación del Estado de Derecho en la UE en 2025 se ha beneficiado de la madurez de la “caja de herramientas” a su disposición, impulsada por el activismo de las instituciones encabezadas por la Comisión y el Parlamento Europeo; la conciencia ciudadana que los valores del artículo 2 TUE protegen también los sistemas nacionales de defensa del Estado de Derecho; la necesidad de prote-

gerse de derivas “iliberales”, a comenzar con una evaluación rigurosa de las condiciones exigibles para convertirse en miembro de la UE; así como de la consolidación del informe anual como un momento no solamente procesal, sino con alto voltaje mediático y político.

Y, por supuesto, con los dos instrumentos que hemos analizado en el punto 3.4 de este trabajo y que suponen “un antes y un después” en la situación del Estado de Derecho en la UE: **el control jurisdiccional de las infracciones al Estado de Derecho, y el uso de Mecanismos de condicionalidad presupuestaria.**

Todo ello no puede hacer olvidar que sigue existiendo una gran “talón de Aquiles” en esta área, cual es el funcionamiento de los mecanismos sancionadores. Más allá de la buena voluntad del actual gobierno de Polonia, no se puede ignorar el delicado equilibrio político en el seno del Consejo Europeo frente a un gobierno Húngaro que no está dispuesto a aceptar las consecuencias políticas que significa ser miembro de la UE y que con su amenaza de veto (en los paquetes de ayuda financiera en favor de Ucrania, sin ir más lejos), ha conseguido suavizar las consecuencias del Mecanismo de Condicionalidad Presupuestaria.

Sin ninguna duda, como ha sido una conclusión constante en mis trabajos para este Informe sobre el Estado de la Unión, no se puede seguir postergando una discusión de naturaleza “constitucional” sobre, como ha señalado el TJUE repetidas veces, la manera de con-

seguir que la obligación ex ante para ser miembro de la UE exigida por el artículo 49 del TUE mantenga su vigencia como exigencia de permanencia basada en el principio de cooperación leal.

Aunque se esté muy lejos de pensar que la reforma del artículo 7 sea factible en las condiciones actuales de unanimidad, el estatus quo no es una solución. Se puede pensar en “apoyos” técnicos”, como la propuesta de la Comisión en la presentación del nuevo Marco Financiero Plurianual de vincular la implementación de las recomendaciones del Estado de Derecho a la participación en los programas financieros. Incluso la decidida intervención teleológica del TJUE abriendo fronteras como en el caso “Ciudadanía para inversores) que se ha analizado, permite pensar que los ataques al Estado de salen caros.

Por ello, me parece una obligación perentoria que en el contexto de la ampliación se pueda, vía Derecho Primario, establecer un mayor automatismo en la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 7 TUE **para todos los Estados de la UE.**

Valladolid, agosto 2025

Bibliografía

- CIVIL LIBERTIES UNION FOR EUROPE: *Democratic Race to The Bottom But Some Shoots of Hope. Liberties Rule of Law Report 2025*.
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (COMISIÓN DE VENEZIA): *Criterios de verificación del Estado de Derecho*. Estrasburgo 2026
- FONSECA MORILLO, Francisco J.: *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera*. RAED, Barcelona 2024.
- GRECO: *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. ADDENDUM TO THE SECOND COMPLIANCE REPORT. SPAIN*. GrecoRCS(2025)17.
- LENAERTS, Koen: *Europeos unidos por valores comunes*. Doctorado honoris causa por la Universidad Autónomas de Barcelona, julio 2025
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo: *Democracia sin liberalismo: el nacional-populismo en Hungría y Polonia*. En SOTO CARMONA, Álvaro (coord.): *La democracia herida. La tormenta perfecta*. Marcial Pons, Madrid 2019
- REAL INSTITUTO ELCANO: *La Polonia liberal ha vuelto: el impacto en Europa de las elecciones polacas de 2023*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-polonia-liberal-ha-vuelto-el-impacto-en-europa-de-las-elecciones-polacas-de-2023/>
- ral-ha-vuelto-el-impacto-en-europa-de-las-elecciones-polacas-de-2023/*
- SPECTOR, Céline: *No Demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*. Seuil, Paris 2021,
- TAJADURA TEJADA, Javier: *La erosión del Estado de Derecho*. El Correo, 16/7/2025
- ULLRICH, Volker: *El fracaso de la República de Weimar. Las horas fatídicas de una democracia*. Taurus, Barcelona 2025.
- VON DER LEYEN, Ursula: *La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*. Estrasburgo 2024.
- Tribunal de justicia de la Unión Europea*
- Asunto C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ECLI:ECI:C:2018:117. Sentencia del 27 de febrero de 2018
- Asuntos C-156/21 *Hungría v. Parlamento Europeo y Consejo* (ECLI:ECI:C:2022:97) y C-157/21 *Polonia v. Parlamento Europeo y Consejo* (ECLI:ECI:C:2022:98). Sentencias de 16 de febrero de 2022.
- Asunto C-181/23 *Comisión v. Malta (Ciudadanía para inversores)* ECLI:ECI:C:2025:283. Sentencia del 29 de abril de 2025
- Comisión Europea*
- Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y el Consejo, "Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho", COM(2014) 158 final, 27.3.2014
- Comunicación de la Comisión "EL PAQUETE DE LA AMPLIACIÓN". *La senda de los países de la ampliación hacia la UE*. COM(2024) 690 final de 30.10.2024
- Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones *Informe del Estado de Derecho 2025. La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*. COM(2025) 900 final de 8.7.2025.
- Commission Communication *On a dynamic EU budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028-2034* COM(2025) 570 16.7.2025
- Special Eurobarometer 553, Rule of Law, July 2024.
- Convocatoria de datos para una iniciativa. *Consulta pública sobre el escudo europeo de la democracia*. JUST C.4, Ref. Ares(2025) 2555098
- Commission staff working document: *Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland, accompanying the Communication Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union* {SWD(2025) 921 final}

Commission Staff Working Document: *Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Spain, accompanying the Communication Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union* {SWD(2025) 909 final}

principios del Estado de Derecho en Hungría DOUE L 325 de 20.12.2022, p. 94

Textos legislativos

Reglamento (UE) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión DOUE L 433, 22.12.20

Reglamento 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. DOUE L 57, 18.02.2021

Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). DOUE L 277, 27.10.2022

Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) DOUE L 17.4.2024

Decisión de ejecución del Consejo 2022/2506 de 15 de diciembre sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los

8

Ampliación y reforma

Los próximos hitos constitucionales en
la hoja de ruta de la Unión Europea

por MERCEDES GUINEA LLORENTE

1. INTRODUCCIÓN: LA AMPLIACIÓN Y LA REFORMA COMO PRIORIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

La próxima ampliación a los países candidatos de los Balcanes Occidentales y de Europa Oriental se ha convertido en una prioridad política de primera magnitud para la UE tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. De hecho, el Consejo Europeo la ha declarado uno de los objetivos de la agenda estratégica para el periodo 2024-29 por constituir “una inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad” (Consejo Europeo 2024: 17). La guerra supone para los europeos una amenaza existencial a los valores en que se fundamenta el propio modelo europeo (Guinea 2024): la integración voluntaria entre Estados iguales y soberanos, sus principios democráticos liberales (Le Gloannec 2018:6) y su defensa del Derecho Internacional (Ferrer 2024).

La gravedad de la amenaza explica una respuesta unitaria de la UE de apoyo a Ucrania y sanción a Rusia sin precedentes que ha roto parámetros de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y tabúes de décadas (Blockmans, 2022; González Alonso 2023; Gros-Verheyde 2024; Guinea 2024a; Rodríguez 2024). Una de esas respuestas rupturistas es la superación de la Política Europea de Vecindad (PEV) hacia el Este y la aceptación final de una futura adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia (Consejo Europeo 2022:6) como venían demandando desde hace largo tiempo estos

países¹. La ampliación constituye una herramienta clave de la UE para exportar su modelo democrático (Cremona 2004: 563) a estos países que constituyen un terreno de disputa con Rusia.

Si ampliación es una prioridad política de la UE, en paralelo aparece la propia reforma del modelo político europeo para permitir la incorporación de los nueve candidatos o precandidatos². El Consejo Europeo ha afirmado en diversas ocasiones que los procesos de ampliación y reforma de la UE han de avanzar en paralelo (Consejo Europeo informal 2023; Consejo Europeo 2024) y ha establecido una ambiciosa hoja de ruta para avanzar en esta dimensión (Consejo Europeo 2024: 12). La UE lleva tiempo reflexionando y trabajando sobre su propia reforma (Aldecoa y Guinea 2022). Incluso, en este momento, el procedimiento formal de revisión de los Tratados se encuentra activado por el Parlamento Europeo (2023). Siendo una cuestión muy divisiva entre los Gobiernos europeos, el Consejo no ha querido hasta el momento llevar al Consejo Europeo la decisión de discutir formalmente sobre la activación o no de la reforma, de acuerdo con el artículo 48.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) para no abrir una crisis política.

Estando, así las cosas, vamos a analizar el estado de los trabajos desarrollados en la UE para prepararse de cara a la ampliación. Comenzaremos exponiendo unas pinceladas sobre el (falso) debate entre ampliación y profundización. A continuación, expondremos cómo la agenda estratégica de la UE plantea la re-

forma de la UE vinculada a la ampliación y a otras prioridades políticas. En tercer lugar, examinaremos el estado de los trabajos institucionales realizados hasta el momento en relación a este tema. Para en el siguiente epígrafe exponer brevemente por separado los cuatro elementos de la agenda y terminar con unas reflexiones finales.

2. EL (FALSO) DEBATE ENTRE AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN: NO SON EXCLUYENTES SINO COMPLEMENTARIAS

Tradicionalmente se defiende en el debate público que existe una contradicción entre ampliación y profundización y que la UE, en cada momento, ha de optar por una de ellas. Ello viene vinculado a una experiencia histórica, como era la posición del General De Gaulle respecto a la adhesión del Reino Unido, que, a su juicio, impediría el desarrollo supranacional de las Comunidades Europeas (CEE) (Truyol 1979: 48). En el plano teórico, se dan también argumentos por los cuales los dos vectores entrarían en contradicción. Así, van der Veen expone que si la ampliación incrementa el número de países que han de acordar la futura profundización, esta se hace menos probable y, en sentido contrario, si una integración más profunda incrementa los costes de la membresía, esta se va a volver menos atractiva para los nuevos (2014: 761). Y la razón no es solo que se anticipe que con más miembros será

más difícil decidir, sino también que los actuales participantes consideran que el futuro curso de la integración les resultará más conveniente con socios similares como los actuales, que con otros más diversos como los futuros (van der Veen 2014: 771).

Pero, en sentido contrario, de una manera prescriptiva también se defiende que la profundización con carácter previo a una gran ampliación es necesaria para evitar la dilución del proyecto y garantizar un dinamismo a la construcción progresiva de la unidad europea (Aldecoa y Guinea 2005: 133). Así, la heterogeneidad creciente de miembros pediría de antemano un reforzamiento del modelo, de los vínculos políticos y jurídicos y de los ámbitos de integración para frenar las tentativas de diversificación y evitar una lenta desintegración y la progresiva desaparición de la entidad política.

Pasando de la teoría a la praxis, el propio proceso de integración muestra que no se ha dado en la realidad la oposición entre ampliación y profundización. El proyecto político formulado en la Declaración Schuman piensa en una construcción política progresiva que terminaría en la Federación Europea “abierta a la participación de los demás países de Europa” (Schuman, 1950). Y, cuando se adoptó la agenda de la primera de las ampliaciones, los líderes de los Seis asumieron el que se conoce como “tríptico Pompidou”, que implicaba proceder a la vez a la ampliación, la consolidación y la profundización (Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno 1969). Aquí, por

tanto, la reforma de las CCEE quedaría desdoblada en dos en función de su finalidad. Por consolidación se entiende la adaptación de las políticas e instrumentos para permitir la incorporación de los nuevos y sus circunstancias. La profundización, a su vez, se concibe como la adopción de nuevos objetivos de integración e implica un paso adelante en el modelo.

El Consejo Europeo de Copenhague, que adoptaría formalmente las reglas de la ampliación, fijaría la “capacidad de absorción” como el requisito previo a la decisión de ampliar que es exigible a la UE (Consejo Europeo 1993: 13). A diferencia de los demandados a los candidatos, nunca ha sido establecido qué ha de entenderse por capacidad de absorción y cuándo esta se ha alcanzado (Buras y Morina 2023b: 3; Lehne 2023), sino que trata de un criterio no mensurable en términos jurídicos, que depende de la apreciación política de los Estados miembros (EEMM). En 2006, como consecuencia de una petición del Consejo, la Comisión concretaría los elementos a tener en cuenta para estimar esa capacidad, que serían el funcionamiento institucional y los procedimientos de decisión; la capacidad de desarrollar e implementar políticas comunes en todas las áreas; la financiación sostenible y un apoyo suficiente por parte de la opinión pública (European Commission 2006: 17-24). Esto nos lleva a concluir que la capacidad de absorción encaja exactamente en la idea de la consolidación, pero que la profundización o capacidad de seguir avanzando en el proyecto federal de Eu-

ropa en principio, no se exige por las leyes de la ampliación.

Sin embargo, las evidencias históricas nos muestran que todas las oleadas de ampliación que ha experimentado la UE han ido acompañadas de profundización, antes o inmediatamente después, además de ajustes institucionales, presupuestarios y adaptación de políticas, es decir, consolidación. La profundización, en ocasiones, ha tomado la forma de una revisión formal de los Tratados constitutivos, pero en otras ha sido objeto de decisiones políticas de creación de nuevas cooperaciones a través de la mutación constitucional.

La primera ampliación, de 1973, sería acompañada de dos iniciativas intergubernamentales, el Sistema Monetario Europeo y la Cooperación Política Europea, el primer mecanismo de concertación de las políticas exteriores (Truyol 1979: 84-85), antecedentes respectivamente del euro y de la PESC. La gran ampliación al Sur, de 1981 y 1986, iría en paralelo con las reformas encadenadas del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, para poner en marcha el Mercado Interior y la Unión Europea respectivamente (Aldecoa 2002: 117 y 149-151). La ampliación de 1995 traería la pequeña profundización del Tratado de Amsterdam (Aldecoa 2002: 218-220), mientras que la gran ampliación de 2004-2007 sería preparada tanto por el poco satisfactorio Tratado de Niza (Aldecoa 2002: 308) como por la profundización constitucional que, debido a la crisis de ratificación, terminaría entrando en vigor tardíamente como Tratado

de Lisboa (Aldecoa y Guinea 2008:23). La última ampliación, la de Croacia en 2013, tanto por su pequeña entidad y poca afectación de los procedimientos institucionales y políticas, como por que el Tratado de Lisboa había entrado en vigor hacía poco tiempo y las crisis en las que estaba sumida la UE (Goldner Lang 2012), es la única que incumple la regla.

En conclusión, “la ampliación y la profundización marcan dos ejes de la integración europea que, como muestra la historia, no se oponen, sino que se entrecruzan de manera fecunda” (Maillard 2024). Examinaremos, a continuación, como se plantea esta cuestión frente a la próxima ampliación y si la reforma de la UE se piensa como una mera consolidación o se tienen también ambiciones de profundización.

3. LA REFORMA VINCULADA A LA AMPLIACIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA DE LA UE 2024-29

El Consejo Europeo en la agenda estratégica adoptada para la X legislatura del Parlamento Europeo establece la ampliación como una prioridad geoestratégica de este periodo (Consejo Europeo 2024: 17). Considera la ampliación y la reforma de la UE como procesos políticos que han de avanzar de manera sincrónica. Así, sostiene que “Paralelamente, la Unión Europea emprenderá las reformas internas necesarias para garantizar que nuestras políticas estén

preparadas para el futuro y se financien de manera sostenible, y que las instituciones de la UE sigan funcionando y actuando eficazmente.” (Consejo Europeo 2024: 17). Parecería de esta formulación que el Consejo Europeo opta por la consolidación, obviando la profundización, esto es, más integración para la UE.

Esta tesis quedaría ratificada por el hecho de que en la parte introductoria de la agenda estratégica se afirma que “respetando el equilibrio institucional de poderes tal como se establece en los Tratados y los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad” (Consejo Europeo 2024: 14). Si se define el statu quo de los Tratados y no hay ninguna otra mención a la reforma de los Tratados, la idea del Consejo Europeo es la consolidación. Este hecho refleja la división existente entre los EEMM en lo que atañe a la revisión de los Tratados (Guinea 2022: 134-135). No obstante, hay que tener en cuenta que las agendas estratégicas son necesariamente ambiguas y que se formulan en base a grandes objetivos, pero que no tienen en cuenta ni los medios ni los instrumentos para alcanzarlos y aquí los ambiciosos objetivos establecidos de restaurar la competitividad internacional de la UE y velar por su seguridad posiblemente van a exigir más integración. Las metas que plantea en política industrial, defensa, capacidad de acción exterior, inversiones, protección y promoción del modelo social etc. difícilmente se pueden alcanzar dentro del marco de los actuales Tratados.

El papel de concreción de esos objetivos se atribuye a la Comisión; aquí la Presidenta de la Comisión Europea muestra una mayor ambición. En el discurso ante el Parlamento Europeo de 14 de julio de 2024, que le ha valido su reelección, Ursula von der Leyen afirma “We need an ambitious reform agenda to ensure the functioning of a larger Union and to increase democratic legitimacy. While reforms were necessary before, with enlargement they become indispensable. We must use this as a catalyst for change in terms of our capacity to act, our policies and our budget. We will of course focus on what we can already do, of which there is a lot. But we should be more ambitious. I believe we need Treaty change where it can improve our Union.” (2024a). En su contrato de legislatura con el Parlamento Europeo, asume la consolidación y la profundización a través de la reforma de los Tratados. No podía defender otra cosa, teniendo en cuenta la posición del Parlamento Europeo exigiendo la revisión formal de los Tratados (Parlamento Europeo 2023). Es interesante la estrategia que plantea de utilizar la voluntad política que muestran los EEMM hacia la ampliación como elemento de tracción para conseguir las reformas que llevan tanto tiempo atrancadas.

En el programa escrito, “La decisión de Europa” ahonda estas directrices resaltando la necesidad de reforma, tanto por la ampliación como por el imperativo de reforzar la eficacia y legitimidad

democrática de la UE y mejorar su capacidad de enfrentarse a los retos geopolíticos (von der Leyen 2024b: 38). Propone en ese ejercicio de revisión profunda volver a las recomendaciones planteadas por la Conferencia sobre el Futuro de Europa (von der Leyen 2024b: 38). Y añade el compromiso de presentar en los primeros 100 días de su mandato un examen de las políticas afectadas por la ampliación, centrándose en el Estado de Derecho, el mercado único, la seguridad alimentaria, la defensa y la seguridad, el clima y la energía, la migración, la convergencia o cohesión y la “capacidad de actuación de Europa”, identificando desde el principio áreas de consenso (von der Leyen 2024b: 38). Aquí hay una clara voluntad de avanzar pragmáticamente paso a paso. Cuando ha transcurrido ese periodo, hay que decir que no se ha presentado un único informe sobre la ampliación, sino que en los diferentes proyectos presentados de reconsideración y reforma de las grandes políticas, competitividad, defensa, industria limpia, agricultura, etc. se incluyen disposiciones específicas sobre la incorporación de los países en proceso de adhesión en la línea de la consolidación³.

Esta voluntad de reformar profundamente la UE, replanteando no solo su funcionamiento, sino sus políticas básicas y su financiación se extrae de todo el programa, de las misiones que han recibido los comisarios y ya ha sido anticipado por muchas de las primeras propuestas y, específicamente, por

el nuevo presupuesto para el siguiente Marco Financiero Plurianual (European Commission 2025). Sin embargo, no hemos encontrado en las diferentes cartas de misión que se encomiende a nadie la misión de plantear la reforma global de la UE y preparar la revisión de los Tratados, partiendo de las propuestas de la CoFoE, como se propone el programa de la Comisión. Entendemos, por tanto, que esta tarea de naturaleza constitucional, recaerá en la propia Presidenta y en su gabinete. Y hay que decir que en los primeros 100 días no hemos tenido la iniciativa de reforma que la Presidenta prometía en su programa.

No solo la ampliación está desencadenando una profunda reconsideración de lo que hace la UE, sino que esta es consecuencia también de los objetivos de reforzar la competitividad y la integración económica, apoyada en los Informes Letta (2024) y Draghi (2024a y 2024b) o la seguridad y defensa según las propuestas del Informe Niinisto (2024). La voluntad de reformar y profundizar la UE para enfrentar los exigentes desafíos actuales existe, la vemos en las numerosas propuestas, pero no sabemos qué alcance y ambición final tendrán. Dependerá tanto de los consensos a los que consigan llegar los actores políticos, incluidos los Gobiernos nacionales, como de la fuerza de las resistencias al cambio, que indudablemente se producirán de la mano de los actuales beneficiarios del statu quo.

4. LOS TRABAJOS INSTITUCIONALES SOBRE LA REFORMA DE LA UE VINCULADA A LA AMPLIACIÓN

Los trabajos técnicos para estudiar la preparación de la UE de cara a la ampliación ya han dado comienzo como consecuencia del mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2023. Entonces de acordó que “De forma paralela, la Unión debe emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y las reformas necesarias, fijando las aspiraciones a largo plazo de la Unión y las vías para alcanzarlas, y tratando cuestiones clave relacionadas con sus prioridades y políticas, así como con su capacidad de actuación” (Consejo Europeo 2023: 4). Al mencionar las “aspiraciones a largo plazo”, entendemos que no solo se tiene en mente la consolidación, sino la profundización en la integración. Más adelante se añade “A medida que se amplía la Unión, el éxito de la integración europea exige que las políticas de la Unión estén adaptadas al futuro y se financien de manera sostenible, conforme a los valores en los que se fundamenta la Unión, y que las instituciones de la UE sigan funcionando de modo eficaz” (Consejo Europeo 2023: 6). Tenemos ya, por tanto, el listado de los temas a considerar: políticas, financiación, valores y funcionamiento institucional.

Alrededor de los cuatro puntos de esta agenda comenzaron los trabajos técnicos de las instituciones que se han presentado a lo largo de la primera mitad del año 2024 y que vamos a analizar

a continuación. Se trata por una parte de la Comunicación de la Comisión, de 20 de marzo de 2024, sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación (Comisión Europea 2024) y el Informe de situación sobre el futuro de la UE, presentado el 10 de junio de 2024 por la Presidencia belga del Consejo (Presidencia belga 2024). El primero constituye un análisis técnico del impacto de la ampliación y las adaptaciones necesarias en cada uno de los cuatro puntos de la agenda (Comisión Europea 2024). Es un informe de valor y carácter irregular, como corresponde al estado preliminar de los trabajos, pues en algunos ámbitos se limita a describir la problemática, como ocurre por ejemplo en el presupuesto, mientras que, en otros, como la conectividad, sí hace propuestas de alcance. Globalmente, presenta más el carácter de un ejercicio de revisión que un documento de valoración política y de propuesta de reformas.

El Informe de la Presidencia belga tiene una naturaleza muy diferente, ya que recoge el resultado de las consultas realizadas a los Estados miembros sobre los cuatro puntos de la agenda con la finalidad de encontrar posibles áreas de consenso. Su finalidad era contribuir a diseñar la hoja de ruta que el Consejo Europeo adoptó en junio de 2024 (Presidencia belga 2024: 8). En líneas generales se pueden extraer algunos primeros consensos entre todos los Estados de naturaleza política. El primero, y no despreciable, es la necesidad de reformar la

Unión por la ampliación, pero también por la presión del entorno geopolítico y sus propias limitaciones internas (Presidencia belga 2024: 9). El segundo, el avance en paralelo de los procesos de ampliación y reforma (Presidencia belga 2024: 2), ya afirmado antes. Este tiene la profunda trascendencia de que si la UE fracasa en reformarse no habría ampliación. Finalmente, el tercer consenso apunta a la idea de que la reforma no tiene por qué producirse mediante una revisión formal de los Tratados, sino que se apuesta por fórmulas pragmáticas, flexibles y que puedan implementarse progresivamente (Presidencia belga 2024: 9). Como estamos en la fase de inicio del debate, y todavía la ampliación se atisba lejana, es lógico que todavía nadie se esfuerce por lograr consensos.

Sobre este informe, el Consejo Europeo adoptaría su hoja de ruta para preparar la UE para la ampliación (2024:12). En ella se adopta ya formalmente la agenda constituida por esos cuatro temas (valores, gobernanza, presupuesto y políticas) y se da un doble mandato a la Comisión y a las próximas Presidencias. A la Comisión se le encomienda que presente un informe en la primavera de 2025 sobre estos cuatro puntos que incluya “elementos operativos” (Consejo Europeo 2024: 12). Con esta precisión entendemos que se busca ya propuestas concretas que ir adoptando y no aplazar la reforma a una incierta y futura revisión de los Tratados. Ya hemos visto como este encargo ha sido respondido con el compromiso de

la Presidenta von der Leyen de presentar en los cien primeros días de su mandato un informe sobre las políticas afectadas por la ampliación (von der Leyen 2024b: 38), que todavía no se ha cumplido. El segundo mandato tiene como destinatarios a las Presidencias del Consejo, a quien se pide que presente en junio de 2025 un nuevo informe de situación sobre las cuatro líneas de actuación mencionadas (Consejo Europeo 2024: 12). Tenemos constancia de que la Presidencia polaca ha presentando ese informe al Consejo, con conclusiones sobre los diferentes puntos y la no necesidad de reformar los Tratados muy similares al de la Presidencia belga, pero que no se ha hecho público (Agence Europe 2025).

Aunque no puede calificarse de trabajo técnico, el Parlamento Europeo también adoptó el 29 de febrero pasado una Resolución sobre ampliación y reforma de la UE (2024). Nos importa porque el Parlamento tiene el poder de dar su aprobación a la adhesión de nuevos Estados conforme el artículo 49 del TUE y si, hipotéticamente, considerara que la Unión no está preparada podría obstaculizar una ampliación. En esta Resolución el Parlamento sostiene al igual que el resto de las instituciones que ampliación y reforma debe avanzar en paralelo, aunque destaca la importancia de las reformas institucionales y financieras (Parlamento Europeo 2024: pto. 31). Defiende que esas reformas deben garantizar tanto la adaptación actual como una futura “integración efectiva” (Parlamento

Europeo 2024: pto. 31), apostando, por tanto, por la consolidación y por la profundización. Sin embargo, adopta un enfoque pragmático no condicionando la ampliación a una revisión previa de los Tratados constitutivos, sino que, aunque sigue defendiendo esta, promueve que en este momento se exploten todas las posibilidades de flexibilidad que ofrecen los Tratados (Parlamento Europeo 2024: pto. 31).

Después de esta introducción general a los informes de las instituciones, vamos a analizar transversalmente y de manera breve la posición de todas ellas respecto a cada uno de los cuatro puntos de la agenda. Además de la descripción de la problemática y las adaptaciones necesarias y la posición de las instituciones al respecto, plantearemos, cuando sea oportuno, otras propuestas⁴.

Valores

De la agenda de trabajo sobre la reforma el tema más candente y preocupante es el de cómo proteger los valores democráticos que fundamentan el modelo político europeo. En este momento de tensiones geopolíticas, la erosión por parte de terceros malintencionados de los fundamentos democráticos de la UE se ha convertido en una forma de agresión más a la UE, lo que causa que uno de los puntos prioritarios de la nueva agenda estratégica sea la protección de nuestros valores y la defensa de nuestra

democracia (Consejo Europeo 2024: 15; Comisión Europea 2024b: 29-31).

El Consejo Europeo en su agenda subraya la necesidad de abordar los valores, “con especial referencia a los instrumentos y procesos necesarios para proteger el Estado de Derecho” (Consejo Europeo 2024: 12). Esa focalización se debe al problema recurrente que tiene la UE con Hungría, y que también ha tenido con Polonia, y que ahora amenaza en Eslovaquia, aunque no significa que las otras dimensiones del modelo democrático y la protección de los derechos fundamentales hayan de quedar a un lado. La preservación del sistema democrático liberal es una cuestión candente no solo de cara a la futura Unión de 36 miembros, sino que es también una urgencia para la UE de 27 miembros. Las diferentes instituciones no dejan de reconocer su impotencia y frustración ante el hecho de que los mecanismos e instituciones europeos no hayan sido capaces de evitar el deterioro democrático de Hungría, hasta el punto de que ya no puede ser considerado un Estado democrático (Parlamento Europeo 2022).

La UE cuenta, al día de hoy, con una variedad de instrumentos para sancionar las violaciones o promover el respeto de los valores del artículo 2 del TUE de diferente alcance y eficacia en lo que se conoce en el argot como “tool-box” (Fonseca 2024). Son fundamentalmente el mecanismo de control y sanción política en manos del Consejo del art. 7 del TUE,

que el Consejo se ha resistido a aplicar; el “Marco de Estado de Derecho” desarrollado por la Comisión, que se centra en la promoción pero que no es suficientemente contundente; el reciente Reglamento sobre presupuesto y Estado de Derecho, que permite congelar fondos al Estado con problemas institucionales que puedan afectar a la gestión del presupuesto; la condicionalidad democrática de los fondos Next Generation; y, por último, los recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. La mayor parte de ellos se han desarrollado recientemente como respuesta a la experiencia húngara y, globalmente, no han funcionado para prevenir su deriva democrática.

Proteger los valores del art. 2 va mucho más allá que una mera cuestión legitimadora, o de incoherencia de la UE, sino que tiene profundos efectos en el conjunto de la integración europea. El retroceso democrático daña y penaliza directamente la vida de los ciudadanos afectados; causa ineficacia de las políticas europeas en el Estado sancionado; genera una progresiva desintegración de ese Estado de las estructuras económicas y jurídicas europeas, por la pérdida de confianza en sus instituciones por parte de los actores privados. También genera conflictividad entre los EEMM, con estrategias como “toma de rehenes” o vetos para conseguir el acceso a fondos, además a la amenaza a la autonomía estratégica que suponga que el Estado alienado se acerque más a otros externos

antidemocráticos y se convierta en un “caballo de Troya”. Todo esto se ha experimentado en el caso de Hungría.

En 2004, a juicio de algunos, se priorizó la estabilización sobre la democratización efectiva (Le Gloannec 2018: 199). Se aceleró la decisión sobre ampliar sin que los nuevos Estados hubieran consolidado suficientemente sus estructuras democráticas marca el actual proceso de ampliación. Hemos tenido las experiencias polaca y húngara, ahora no se debe permitir la adhesión sino se puede constatar una completa transformación y socialización de los valores europeos. Para evitar el cansancio de los candidatos se ha diseñado la nueva estrategia de la integración gradual reversible (Comisión Europea 2020; Comisión Europea 2022), que pretende antes de ser miembros de pleno derecho que nos candidatos se integren en políticas y programas europeos si van demostrando avances suficientes en el ámbito del cambio democrático. Con Letta queremos pedir exigencia en la constatación de avances democráticos antes de permitir su integración económica, para impedir un interesado “cherry-picking” (Letta 2024: 13). Pero, finalmente, la constatación de si la asunción de valores es completa y efectiva será una decisión política y esperamos que, en este caso, los máximos decisores del futuro estén a la altura.

Pasando a las propuestas planteadas para reforzar la protección de los valores, la Comisión subraya en informe que

es una cuestión clave y que es necesaria una reflexión sobre cómo reforzar la protección del Estado de Derecho más allá de la ampliación (Comisión Europea 2024: 4), pero no se avanza propuestas todavía en ese sentido. El Informe de la Presidencia belga comienza señalando el consenso de los Estados miembros sobre la importancia de los valores (Presidencia belga 2024: 4); y, asombrosamente, señala que los EEMM también están de acuerdo en que la UE cuenta con instrumentos suficientes para protegerlos (Presidencia belga 2024: 4). En una cierta contradicción, añade que se puede reflexionar sobre cómo reforzarlos (Presidencia belga 2024: 4). No podemos dejar de señalar nuestro estupor con esta situación: si los instrumentos existentes fueran suficientes y eficaces no hubiera sido necesario que la protección de los valores europeos fuera una prioridad, tanto de la reforma para la ampliación, como de la agenda estratégica europea para esta X legislatura. Pensamos que esa afirmación ha sido el precio que se ha tenido que pagar para lograr la aceptación del informe por todos los Gobiernos nacionales. Pero la Presidencia belga tampoco hace propuestas.

El Parlamento Europeo, en cambio, sí hace propuestas de reforma a este respecto (Parlamento Europeo 2024), que siguen la senda de lo propuesto en su proyecto de revisión de los Tratados (Parlamento Europeo 2023: pto. 18). Plantea una revisión en profundidad del art. 7 del TUE en tres direcciones: eliminar la unanimidad en las decisiones del Con-

sejo y sustituirla por una mayoría supercualificada; establecer plazos claros para la decisión del Consejo; y atribuir al Tribunal de Justicia la función de árbitro ante posibles violaciones (Parlamento Europeo 2024: pto. 33). No podemos sino aplaudir y sumarnos a todas ellas que permitirán que el mecanismo sea más eficaz, que no dependa de la voluntad política de los EEMM y que se refuerce las garantías de todas las partes mediante la intervención judicial. Con estas modificaciones se haría el mecanismo de control y sanción más jurídico y menos político. El Parlamento también propone ampliar el mecanismo de condicionalidad financiera a todos los valores del art. 2 (Parlamento Europeo 2024: pto. 33).

Dado que la doctrina está de acuerdo en que este es un asunto nuclear para la supervivencia de la integración europea, existen numerosas propuestas para reforzar la protección y promoción de los valores europeos. Destacaremos solo algunas de las que destacan por su lógica y facilidad de implementación y en la que coinciden un número relevante de expertos. La primera es la revisión del artículo 7 del TUE para hacerlo obligatorio y funcional en la misma línea de lo planteado por el Parlamento Europeo (Franco-German Working Group 2023: 17; Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 36), y mejorándolo haciendo un catálogo de estándares de valores que permitan su mensurabilidad y refuerce su aplicación directa (De Witte 2019:25).

La segunda sería ampliar la condicionalidad presupuestaria para que afecte a todo el presupuesto de la UE y a todos los valores en línea con la experiencia del programa Next Generation (Franco-German Working Group 2023: 17; De Witte 2019: 27). Ello supone no solo retener fondos como mecanismo de sanción cuando el daño ya está hecho, sino también utilizarlos como incentivos para promover reformas nacionales que fortalezcan la calidad democrática. Esta medida no requeriría de una modificación del Tratado, sino que bastaría con una revisión por unanimidad del Reglamento presupuestario. Este es uno de los elementos clave de la propuesta de la Comisión sobre el nuevo Marco Financiero Plurianual (European Commission 2025).

Finalmente, nos gustaría también plantear la posibilidad de incluir en el Tratado una cláusula de expulsión, por violación grave, reiterada y contumaz de los valores básicos de la organización, en consonancia con la que tienen otras organizaciones internacionales de nuestro entorno como el Consejo de Europa. Es una medida muy polémica que solo se han atrevido a plantear de pasada algunos expertos, pero sin ahondar demasiado en la materia (Franco-German Working Group 2023: 17). Lógicamente, tendría que preverse un procedimiento sólido y garantista que sea contradictorio y reversible si el Estado cambia su comportamiento, en el que tiene que primar más su carácter desincentivador que penalizador.

*Gobernanza: instituciones
y decisión*

El objetivo es cómo garantizar el correcto funcionamiento institucional de la UE con 36 Estados miembros, lo que afecta a la composición de algunas instituciones y, muy especialmente, a los mecanismos de decisión. Es una cuestión ligada a la eficacia, pero también a la democracia, dado que la ampliación afecta a la composición de las instituciones y los equilibrios entre EEMM y habrá que garantizar una adecuada y equitativa representatividad para todos. No vamos a entrar aquí en los problemas actuales que ya tiene el actual sistema institucional europeo en términos de democracia y eficacia, sobre los que trabajó especialmente la CoFoE, y que ya hemos analizado en otro sitio (Guinea 2023).

Con la oleada de ampliación prevista la UE sumaría nueve EEMM, uno grande -Ucrania-, siete pequeños y uno diminuto -Montenegro- e incrementaría su población aproximadamente en 63.5 millones de habitantes⁵. Esto es un poco menos -4 millones- que la población que tenía antes del Brexit. Globalmente, los EEMM se encontrarán en un peso político relativo similar al que tenían en la UE previa a la salida del Reino Unido (Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 38). Pero se altera muy sustancialmente el equilibrio entre categorías de EEMM, incrementándose mucho el de los pequeños, lo que afecta especialmente en los cálculos de las mayorías cualificadas

y minorías de bloqueo (Kribbe y Van Middelaar 2023: 5).

El primer impacto es en la composición de las instituciones, cuestión que no es abordada en la mayor parte de los informes institucionales. En primer lugar, en lo que se refiere al Parlamento Europeo, hay que tener en cuenta que, dado que no están asignados la totalidad de los escaños -solo 720 de los 751- cabe proceder a las primeras ampliaciones, si son de los Estados más pequeños, sin modificar sustancialmente la composición del mismo. El tercer Estado, o el segundo, si fuera Serbia, exigirían una revisión de la Decisión del Consejo Europeo. Coincidimos con gran parte de la doctrina en que no es conveniente incrementar el tamaño global de la Asamblea, para no reducir su operatividad y eficacia (Franco-German Working Group 2023: 18; Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 38). Sin embargo, motivos de representación democrática exigen una adaptación de la regla de asignación de escaños para no premiar tanto a los pequeños y diminutos, recomendándose que se adopte una fórmula que mejore tanto el pluralismo como una representatividad democrática más ajustada a las poblaciones de los EEMM (Parlamento Europeo 2024: pto. 36; Franco-German Working Group 2023: 19; Müller 2024). Todo esto se puede hacer mediante una reforma de la Decisión del Consejo Europeo, luego no se requiere una revisión de los Tratados.

Una Comisión de 27 miembros ya funciona mal; luego es un disparate pensar en una de 33 o 36 miembros, que se parece más a una miniasamblea, y que solo tiende a fortalecer el cesarismo del Presidente (Kribbe y Van Middelaar 2023: 6), amenazando su naturaleza colegial. Coincidimos aquí con expertos y doctrina en la necesidad de aplicar el artículo 17.5 del TUE y proceder a una Comisión reducida (Parlamento Europeo 2024: pto. 38; Franco-German Working Group 2023: 19; Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 40). Será arduo convencer a la mayoría existente de Estados pequeños y diminutos, lo que solo se logrará si se encuentra un sistema adecuado y equitativo de reparto de comisarios y jugando, por ejemplo, con otros cargos políticos significativos como los Directores Generales para compensar a aquellos que durante un ciclo no estén en la Comisión.

En lo que respecta al Consejo, hay que proceder a una redefinición de los umbrales de la mayoría cualificada y las minorías de bloqueo. Detrás de los actuales existe un cuidadoso cálculo para evitar que un grupo concreto de intereses pudiera imponer su decisión a los demás, exigiendo amplias coaliciones que respaldaran la decisión. La avalancha de Estados pequeños que viene requiere de una valoración de si esos umbrales siguen cumpliendo su misión y, consecuentemente, reajustarlos (Franco-German Working Group 2023: 22; Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 41).

Existen voces, además, que piden la sustitución de la Presidencia rotatoria de algunas composiciones del Consejo por un sistema estable (Parlamento Europeo 2024: 37).

En el modo de decisión del Consejo y, específicamente, en la cuestión de la unanimidad es en donde se focalizan todos los informes institucionales y de la doctrina. La regla de la unanimidad es ya un problema para el funcionamiento actual, no solo en términos de eficacia, sino también de democracia y de vulnerabilidad política de la UE, dadas las prácticas de “toma de rehenes” poco leales de algunos EEMM (Éltető y Szemlér 2023) y la existencia de caballos de Troya (Orenstein y Kelemen 2017). Se ha constatado que en la actualidad se produce un mayor recurso al veto que en periodos anteriores (De Witte 2019: 16), lo que es muy preocupante dado que muestra poco compromiso de los EEMM con el bien común europeo y un auge de las tendencias más nacionalistas y soberanistas (Bastasin 2023).

Con la unanimidad se protege la soberanía de los EEMM y es una cuestión tan delicada que, a pesar de que han existido diversas iniciativas para utilizar las pasarelas y avanzar hacia la mayoría cualificada (Comisión Europea 2018; von der Leyen 2020; Group of Friends 2023), estas no han prosperado por la falta de consenso de los gobiernos. No obstante, parece que se ha asumido por instituciones, expertos y doctrina que seguir decidiendo

do por unanimidad en una Unión de 36 miembros puede conducir a un bloqueo de la decisión europea, constituyendo “el mayor problema actual de gobernanza” (Comisión Europea 2024: 22).

En su informe la Comisión hace dos propuestas. En primer lugar, activar las pasarelas con “salvaguardias apropiadas y proporcionadas” para proteger los intereses estratégicos nacionales (Comisión Europea 2024: 22). Entendemos que consistiría en acompañar la mayoría cualificada de frenos de emergencia, como ya existen en ámbitos como el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En segundo lugar, propone recurrir a la cooperación reforzada o diferenciación con carácter generalizado, aunque las políticas centrales, principios y valores han de ser compartidos por todos (Comisión Europea 2024: 22). No parece una medida muy útil para desbloquear cuestiones como la activación del art. 7, la aprobación de presupuestos, u otras decisiones políticas de calado.

El Informe de la Presidencia belga es muy largo y prolijo sobre esta cuestión (Presidencia belga, 2024: 6-7), lo que muestra la importancia que los Estados miembros otorgan a esta cuestión. Se ve que los EEMM están divididos: muchos defienden la unanimidad para proteger sus intereses vitales y proponen para mejorar la decisión recurrir más a la abstención constructiva y que se adopte un compromiso político sobre el veto (Presidencia belga, 2024: 6). Pero ya sa-

bemos el valor y la eficacia que tiene los compromisos políticos y más con algún Estado que no destaca por su cooperación leal. Algunos se mostrarían abiertos a pasar a mayorías cualificadas algunas decisiones en políticas concretas como fiscalidad, política social, o PESC, si se prevén frenos de emergencia (Presidencia belga, 2024: 6).

El Parlamento Europeo, por su parte, es la institución más ambiciosa defendiendo procesos de decisión simplificados que no exijan unanimidad y elaborando ya un listado de cuestiones que han de decidirse por mayoría cualificada (Parlamento Europeo 2024: pto. 32). Recomienda también el recurso a la cooperación reforzada, siempre que no se afecte a los fundamentos y las obligaciones de la membresía (Parlamento Europeo 2024: pto. 34).

Entre los expertos, Draghi también propone usar las pasarelas para decidir por mayoría cualificada y recurrir más a cooperaciones reforzadas, preocupado por la ineficacia de la gobernanza europea (Draghi 2024: 315). Teniendo en cuenta los intentos infructuosos del pasado en utilizar las pasarelas, el grupo de expertos franco-alemán hace una interesante propuesta en una utilización global de la pasarela: crear tres paquetes distintos de políticas para pasar a mayoría cualificada, formar una base para una transacción global en cada grupo y negociar los tres paquetes de manera simultánea (Franco-German Working Group

2023: 21-22). El Grupo Académico de apoyo a los Amigos de la Mayoría Cualificada presenta otra iniciativa para disminuir el temor de los Estados miembros a la pérdida de soberanía: un compromiso tipo Ioannina de extender la discusión sobre las preocupaciones legítimas del EM y permitir que contra la mayoría cualificada se pudiera utilizar un veto colectivo de al menos tres EEMM (Becceril, Bendiek, Jokela et alia 2024: 228).

Presupuesto

Todas las ampliaciones han tenido un impacto en el presupuesto, con una reforma y reorientación del gasto, causada por las condiciones expresas de aquellos que se adherían y como se insertaban en las principales políticas redistributivas como la Política Agrícola Común (PAC) y la política de cohesión. La financiación de la UE y la estructura del presupuesto actual son objeto en la actualidad de un profundo debate, recogido en una ambiciosa propuesta de la Comisión para el periodo 2028-35, que va de la mano también de la discusión sobre las principales políticas europeas, el incremento de la financiación y la dirección del gasto hacia nuevas prioridades, como pide el Consejo Europeo en su nueva agenda estratégica (European Commission 2025). Existe el consenso en la doctrina sobre que el presupuesto actual ni es suficiente, si tiene sentido en el momento actual, al dedicarse en su mayoría a financiar políticas como la agrícola y la

cohesión y dejar de lado las verdaderas prioridades europeas (Buti 2023).

En el informe elaborado por Draghi para estudiar como relanzar la competitividad de la UE, este considera que para que la UE pueda financiar las nuevas prioridades que se propone (política industrial, innovación, capacitación, defensa...) ha de invertir masivamente en nuevas políticas, que requerirían un salto cualitativo en el presupuesto, que debería pasar del 1.02% del PIB actual a un 4.4 o 4.7% del PIB (Draghi 2024: 59). Esto requiere revisar completamente las fuentes de financiación de la UE, tener en cuenta nuevos recursos propios, volver a considerar la deuda pública común, e, incluso, recurrir a inversión privada.

Una reforma presupuestaria de fondo es necesaria por razones diferentes a la ampliación, pero hay que tener en cuenta que un incremento de EEMM afecta al presupuesto de maneras muy diversas. Se incrementa el gasto por el mayor número de destinatarios de políticas, lo que en este caso queda además adelantado por la integración progresiva, lo que ya se prevé por el recién aprobado Mecanismo de Financiación de los Balcanes (Reglamento 2024/1449). Esta ampliación incrementaría muy notablemente el gasto de las principales políticas redistributivas (PAC y cohesión), teniendo en cuenta que los Estados que se adhieren tienen muy notables diferencias en desarrollo con la media de la UE⁶, y el peso del sector primario en la econo-

mía. La única adhesión de Ucrania, uno de los principales productores agrícolas globales, implica la necesidad de repensar la totalidad de la PAC (Akhvlediani y Movchan 2024; Albaladejo 2024). A la vez los ingresos que puedan proveer los nuevos Estados no van a incrementarse en la misma medida, dada su pobreza relativa y los difíciles equilibrios políticos entre donantes y receptores netos se van a ver afectados, lo que afecta de lleno a las discusiones sobre las prioridades políticas UE.

La Comisión en su Informe preparatorio considera que “La ampliación es una oportunidad (aunque no el desencadenante) para efectuar una revisión de la sostenibilidad financiera y la modernización de todos los ámbitos políticos o de gasto” (Comisión Europea 2024: 20). Avisa de que impacta en recursos, aportaciones, equilibrios y políticas de gasto y también dedica toda una reflexión sobre la necesidad de una mejor gestión de los fondos de preadhesión para asegurar una adecuada incorporación de estos países a las políticas comunes (Comisión Europea 2024: 20). No hay propuestas concretas, salvo una idea que nos gustaría destacar: en el caso de Ucrania, propone que se dirijan las contribuciones internacionales a la reconstrucción hacia la preparación de la adhesión (Comisión Europea 2024: 21). Presenta toda la lógica que la reconstrucción ucraniana se planifique desde esta perspectiva, pero en cualquier caso, que eso se consiga dependerá de otros actores interna-

cionales y de la capacidad que tengamos los europeos para persuadirlos en adoptar este enfoque.

El Informe de la Presidencia belga en este punto presenta bastante más contenido que el resto de los temas (Presidencia belga 2024: 5-10). Se reflejan las discusiones actuales que se están desarrollando entre los EEMM sobre los nuevos recursos propios, basadas en las propuestas de la Comisión. En esta materia todavía no hay consensos reseñables, aunque sí el acuerdo general de que se quiere avanzar hacia un sistema de financiación basado mayoritariamente en recursos propios. También hay una voluntad común hacia una reorientación futura del gasto no solo hacia la disminución de las diferencias en desarrollo, sino hacia resultados que mezclen reformas e inversiones. El Parlamento Europeo, por su parte, señala la gran prioridad que supone para el éxito de la ampliación que esta se financie adecuadamente (Parlamento Europeo 2024: pto. 40). Se muestra aquí favorable a un presupuesto mayor basado en recursos propios y una reorientación hacia las nuevas prioridades políticas.

La propuesta de la Comisión sobre el nuevo marco de financiación 2028-35 se encuentra muy lejos de la ambición propuesta por Draghi (European Commission 2025). Prevé elevar el montante del presupuesto, pero este se queda en un modesto 1.26% del PIB. Baraja también nuevos recursos propios para financiarse

como ingresos provenientes del Sistema de Comercio de Emisiones, el Mecanismo de Ajuste de Carbono en frontera, un impuesto sobre basura tecnológica no reciclada, otro a las compañías de alcance europeo o un nuevo impuesto sobre el tabaco. La propuesta de gasto también sufre una revolución completa: se recortarán fondos destinados tanto a agricultura como a cohesión, para insistir en las nuevas prioridades como competitividad, seguridad y defensa o migraciones y financiar la devolución de la deuda Next Generation. Pero, sobre todo, el cambio viene en la forma de ejecución: ahora se propone un montante general para cada Estado, olvidándonos de la lógica regional, y sobre la cual se podrá reforzar la condicionalidad para proteger más eficazmente el Estado de Derecho. Esa discusión irá de la mano de lo que vamos a tratar en el siguiente epígrafe que es la previsión de reforma profunda de las grandes políticas redistributivas como la PAC ya que todos los ajustes tendrán su traducción en el presupuesto. En la propuesta no hay referencias expresas al incremento de gasto que supondrán las próximas ampliaciones, más allá de referirse a este hecho en la justificación de revisión que requiere el presupuesto. No obstante, resulta lógico pensar que la próxima ampliación caerá en el periodo de ese nuevo Marco. Un gran debate está encima de la mesa sobre la financiación de la UE, cuyos resultados aún son inciertos, pero está claro que ni el detonante principal, ni el objetivo fundamental es adaptarse a la ampliación.

La doctrina está de acuerdo en que esta ampliación, si es realmente la prioridad geopolítica que dicen los Estados miembros tendrá que ser adecuadamente financiada y eso requerirá de importantes esfuerzos (Blockmans 2024: 3). En la medida en que nos movemos en un ámbito que trasciende la ampliación y nos lleva a la profundización política de la UE por otras causas el debate se amplía y se hace más complejo. Recordaríamos, por interesante, la propuesta de Letta (2024: 139) de crear una “Facilidad de Solidaridad ante la Ampliación” para compensar a los actuales Estados miembros y sectores que sufran dramáticamente el impacto de la adhesión de los nuevos. Dada la experiencia que hemos tenido en relación al malestar del sector agrícola de algunos Estados por la importación de cereal ucraniano, nos parece una recomendación a tener en cuenta.

Políticas

En toda lógica, la revisión de políticas conectada estrechamente con la revisión del presupuesto y aquí, igual que en el apartado anterior, tenemos que comenzar diciendo que el análisis de cómo las políticas europeas tienen que ser redirigidas supera con mucho el debate sobre la ampliación. Así, el Consejo Europeo, en su hoja de ruta sobre la preparación para la ampliación, ha solicitado una evaluación de las políticas comunes “con el fin de garantizar entre otras cosas, la competitividad y la prosperidad durade-

ras de la UE y su liderazgo a largo plazo en el escenario mundial, y reforzar su soberanía estratégica” (Consejo Europeo 2024: 12). Esto implica no solo considerar cómo adaptar las políticas actuales sino cómo encajar a los nuevos Estados miembros en el nuevo marco consecuencia de la reorientación general de la UE.

Expertos y doctrina hemos estado trabajando hasta este momento en ver cómo encajan los países candidatos en las actuales políticas (Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023; Sidlo, Polak y Alezsko-Lessels 2024), pero no se pide eso. Lo que demanda el Consejo Europeo es un ejercicio técnico de una enorme complejidad y que exige intentar anticipar la adaptación de políticas que todavía no existen. Esto implica que en las políticas nuevas que se gesten desde la Comisión desde su concepción han de tener en cuenta la ampliación. Existe en este momento un profundo debate relativo a la transformación de las grandes políticas de gasto de la UE, como anticipábamos en el anterior epígrafe. En el caso de la PAC, se ha presentado por parte de la Comisión una propuesta de reconsideración global de la política, que se ha abierto al debate (Comisión Europea 2025) y para la cohesión se ha abierto toda una discusión por su baja eficacia y la necesidad de vincularla a condicionalidad y reformas (von der Leyen 2024c; Rubio, Alcidi y Andersson 2024).

En el Informe de la Comisión encontramos que la parte dedicada a las polí-

ticas es la más larga y densa porque ya entra a analizar la adaptación a la integración gradual de algunas de las políticas comunes (Comisión Europea 2024: 8-20). Hay que señalar que es un estudio sobre el impacto en las políticas actuales, pero que no entra a considerar la reorientación que exige el Consejo Europeo. Para ello remite a los resultados de los informes Letta y Draghi y su progresiva incorporación a la acción política común (Comisión Europea 2024: 8).

La Comisión analiza por separado y exhaustivamente cinco ámbitos diferentes:

1. Conectividad física, energética y digital: aquí destacan muchas propuestas novedosas como desarrollar más proyectos de interés común europeo para promover la innovación industrial de vanguardia, donde puedan participar los candidatos; crear asociaciones estratégicas en ecosistemas de interés mutuo como materias primas, economía circular o espacio; acelerar las interconexiones de energía y telecomunicaciones, extendiéndolas a los candidatos; crear nuevos instrumentos de compra conjunta, inspirados en la Plataforma de Energía para productos básicos estratégicos, como hidrógeno o materias primas críticas; o incorporar a los candidatos a las estrategias de ciberseguridad.
2. Transición climática y medioambiental: analiza cómo incorporar a los

nuevos países, que tienen profundos desafíos en materia de clima y energía, sin devaluar nuestros estándares normativos y objetivos de transición. Considera que hace falta financiación extra, pero no hay iniciativas políticas concretas.

3. Sector alimentario: se incluye una densa y profunda reflexión sobre las razones que exigen una reconsideración general de la PAC pero no hay propuestas.
4. Cohesión económica, social y territorial: en este punto se abordan tres políticas concretas, la Unión Económica y Monetaria, la política de cohesión y la fiscalidad. En el caso de todas ellas se realizan reflexiones genéricas, sin propuestas. Solo hay una que es más de carácter institucional, al proponerse la superación de la unanimidad para la fiscalidad.
5. Seguridad, migración y gestión de fronteras: se propone una reflexión de principios sobre la afectación de las políticas por los nuevos Estados. Igualmente se dedica una larga consideración a los problemas de la unanimidad en la PESC. Solo destacaríamos cómo se afirma, a nuestro juicio, ilusoriamente que "cuando se lleve a cabo la próxima ampliación, la dimensión de defensa de la Unión se habrá desarrollado considerablemente" (Comisión Europea 2024: 19). Esos avances solo dependerán de la volun-

tad política de los Estados miembros y no pueden de ninguna manera darse por sentado. No obstante, sí queremos afirmar con una doctrina mayoritaria que la UE no podrá incorporar a los países del Este de Europa y del Cáucaso Sur hasta que no cuente con sus propias capacidades de seguridad y defensa, teniendo en cuenta las exigencias del 42.7 TUE y los conflictos que tienen estos países con Rusia (Guinea, Rodríguez, Sánchez y Palacio 2023: 44; Dumoulin y Buras 2024: 3; Raik y Blockmans 2023; Scazzieri 2023).

Por su parte el Informe de la Presidencia belga trata esta dimensión de la agenda de una manera superficial y preliminar, señalando que todas las políticas de la UE que se vean afectadas por la ampliación o que requieren una perspectiva de futuro habrán de ser examinadas teniendo en cuenta sus "implicaciones estratégicas a largo plazo" (Presidencia belga 2024: 4). Se subraya, además, que la reflexión necesaria ha de basarse en datos y estar guiada por un análisis y evaluación exhaustivos (Presidencia belga 2024: 9). En esa tarea el rol clave será de la Comisión. Por su parte, el Parlamento Europeo, sin entrar en detalles, también se pronuncia a favor de una revisión exhaustiva de las políticas afectadas (Parlamento Europeo 2024: pto. 31).

En conclusión, tenemos que señalar que el proceso que está viviendo actualmente la UE de reorientación de todas

sus políticas hacen que considerar la ampliación supere con mucho la idea de la consolidación. Está en la agenda estratégica europea el proyecto de una profundización para que la UE avance en su senda de autonomía estratégica. La profundización que se anticipa, en principio, no está solo causada por la ampliación, pero ambos procesos coincidirán. Esa profundización ya está dando sus primeros pasos con los informes Letta, Draghi y Niinisto, y con propuestas revolucionarias como el Libro Blanco de la Defensa, la nueva PAC o la financiación futura, pero la ambición final dependerá de la voluntad política y el consenso de los Estados miembros.

5. CONCLUSIONES

Existe el consenso de todas las instituciones de la UE, con el que coincide la doctrina, sobre que no se puede proceder a la ampliación sin reformar la UE y que los dos procesos han de avanzar en paralelo, aunque no tienen que producirse a la vez. Consecuentemente, la verdadera prioridad geopolítica que se dé a la ampliación se constatará a través de la voluntad política que muestren los EEMM para reformar las estructuras constitucionales de la Unión.

La UE ya está inmersa por la agenda estratégica del Consejo Europeo y el programa de la Comisión en un proceso de reforma ambicioso, por otras razones además de la de ampliar. Cual quie-

ra que sea el resultado final es aún algo imposible de conocer y que dependerá de la ambición de los gobiernos, de su capacidad de ponerse de acuerdo y de la resistencia de los actuales beneficiarios de las políticas. Por tanto, como en las anteriores ocasiones, todo hace pensar que ampliación, consolidación y profundización irán de la mano, aunque posiblemente no a la misma velocidad.

El debate sobre la reforma de la UE no acaba más que de comenzar. Se encuentra en una fase muy preliminar, que podríamos considerar de diagnóstico. La reforma para la ampliación llevará todavía un largo periodo de tiempo y requerirá de mucho trabajo técnico, negociaciones y reformas legislativas para cristalizar y producir resultados. Todavía resulta prematuro considerar si implicará una revisión formal de los Tratados, aunque reformas necesarias como el endurecimiento del artículo 7, la revisión de los procedimientos de decisión del Consejo o la ampliación de las bases jurídicas y objetivos de las políticas para adecuarlos a la realidad así lo recomienden.

Incluso, el trabajo técnico de los informes institucionales que aquí hemos analizado es, todavía, genérico y poco concreto. Predomina la reflexión filosófica sobre el impacto de la ampliación en cada área, pero con poco análisis de fondo y escasas propuestas. Esos análisis aún no tienen en cuenta los calendarios y escenarios posibles para las adhesiones, lo que se corresponde con las nego-

ciaciones efectivas a las cuales les queda mucho para culminar. Tampoco tiene en cuenta la reorientación de políticas en que se encuentra la UE, más que de una manera muy general.

Se percibe como los cuatros temas de la agenda tienen un grado diferente de desarrollo tanto en los análisis como en los consensos. Valores y gobernanza están más avanzados, con propuestas factibles de fondo, lo que se corresponde con ámbito profundamente debatidos por otras razones conectadas con el modelo político de la UE. Presupuesto y políticas, en cambio, solo aciertan a plantear las necesidades de cambio, aunque dentro de las políticas también se percibe una excepción, que son las propuestas relacionadas con el área de la conectividad.

Aunque las instituciones están trabajando más en la línea de la consolidación, realmente todo apunta a la profundización por la magnitud de la reforma de las políticas que se encuentra encima de la mesa y que coincidirá con la incorporación de los nuevos Estados, al poder implementarse solo con las nuevas perspectivas financieras. La ambición y el alcance de la reforma está, por tanto, en manos de los Estados miembros. El auge del euroescepticismo en los Gobiernos europeos no parece que nos haga ser muy optimistas, aunque la presión de un entorno internacional cada vez más hostil puede ayudar.

La ampliación de la UE, tal y como ha sido planteada en este momento, como la estrategia geopolítica para afianzar nuestro modelo frente a Rusia, hace de esta tarea un desafío existencial para los europeos. Por ello, recibe la máxima prioridad política por parte de las instituciones y va a estar en el centro de la política europea durante toda la próxima década. Los trabajos están llamados a continuar con hitos importantes a lo largo del próximo año, que tendremos que analizar en su momento. La ambición y capacidad que muestren los Estados miembros con la reforma será la verdadera medida de su compromiso con el futuro de Europa.

1. El diseño de la PEV en 2003 pretendía la exportación del modelo democrático europeo a los países que constituían el vecindario común con Rusia utilizando como atractivo la integración económica y social con la UE utilizando como modelo el estatuto del Espacio Económico Europeo (Guinea 2008). La razón por la cual se excluía la adhesión de estos países era el deseo de no herir las susceptibilidades de los rusos con la expansión de una estructura occidental en su tradicional zona de influencia. De ahí, que todos los documentos oficiales europeos relativos a la PEV dejaran claro que se excluía la perspectiva de la adhesión de estos países. La agresión rusa de Ucrania dejó sin sentido y sin contenido esa autolimitación de los europeos.
2. El actual proceso de adhesión a la UE involucra activamente a nueve Estados europeos (European Commission 2024). Ocho de ellos ya tienen el estatuto de candidatos y se encuentran en diferentes fases de negociación (Montenegro, Serbia, Albania) o prenegociación (Macedonia del Norte, Ucrania, Moldavia, Bosnia-Herzegovina y Georgia). Kosovo tiene el estatuto de precandidato y pendiente de avanzar en su proceso de la normalización de relaciones con Serbia y su reconocimiento como Estado por la totalidad de los Estados miembros. Las negociaciones con Turquía se encuentran paralizadas desde 2018 por su retroceso en estándares democráticos (European Commission 2024: 4) y, dado que no existen perspectivas de que haya cambios, no lo consideramos como un Estado cuya futura adhesión sea viable..
3. Así, a título de ejemplo, en el Libro Blanco sobre la Defensa Europea, no solo se prevé específicamente la incorporación de la industria ucraniana a muchos de los proyectos dentro de la estrategia de apoyo “Puercoespín”, sino que en el apartado de asociación se establece un marco para la cooperación con los países de la ampliación (High Representative and European Commission 2025: 20).

4. Además de los informes encargados por las instituciones a Letta, Draghi y Niinistö, que abordan en algún caso algunas adaptaciones a la ampliación, merece especial mención el informe de Grupo de Expertos franco-alemán sobre las reformas de la UE ante la ampliación (Franco-German Working Group 2023), toda vez que fue el resultado de un encargo de sus respectivos Gobiernos y se elaboró después de un intenso proceso de consultas con representantes de todos los Estados miembros, por lo que puede considerarse un informe de factibilidad. No me resisto a destacar lo acertado del título elegido “Sailing on High Seas”, que podría traducirse como “Navegando mares procelosos” que apunta a destacar la idea de lo políticamente compleja que es la tarea de reformar la Unión.
5. De acuerdo con la información provista por Eurostat (2023), el Estado más pequeño es Montenegro, con una población aproximada de unos 616 000 habitantes, que puede ser categorizado como Estado diminuto, si aplicamos las categorías que se suelen utilizar para analizar el peso de los Estados miembros. Le seguirían 6 Estados pequeños: Macedonia del Norte con 1.8 millones; Kosovo con 1.7; Moldavia con 2.5; Albania con 2.8; Bosnia-Herzegovina con 3.5; y, finalmente, Georgia con 3.7 millones. Serbia puede ser considerado un Estado mediano-pequeño con sus 6.9 millones de habitantes. Y Ucrania es un Estado grande, aunque en este momento se tienen dificultades para estimar su población real. En 2022 antes del conflicto contaba con 41 millones; hoy se estima que pueden ser en torno a 37 por el desplazamiento de refugiados a otros países.
6. El PIB per cápita medio de la UE en 2022 estaba en 35 220 euros. El PIB per cápita medio de los candidatos más ricos es: Serbia - 8 920, Montenegro - 8 000 euros, Albania - 5 490 y Macedonia del Norte - 5 240. Ucrania, antes de la guerra tendría - 4 077 (Eurostat 2023).

Bibliografía

Agence Europe (2025), Bulletin Quotidien Europe 13626, 24 juin 2025.

Akhvlediani, T. y Movchan, V. (2024): "The Impact's of Ukraine's Accession on the EU's Economy. The Value Added of Ukraine", ICDS Policy Paper, February 2024, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf

Albaldejo Román, A. (2024): "Ukrainian agriculture. From Russian invasion to EU integration", European Parliament Research Service Briefing, April 2024, (760.432). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf)

Aldecoa Luzárraga, F. (2002): La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea, Madrid, Tecnos.

Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M. (eds.) (2022): Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Bastasin, C. (2023): "Want Ukraine in the EU? You'll have to reform the EU, too", Brookings Institution, July 2023. <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/> <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>

Becerril Atienza, B., Bendiek, A., Jokela, J. et alia (2024): "Editorial: How to Get Rid of Vetoes in EU Foreign and Security Policy?" European Foreign Affairs Review, 29(3): 227-230.

Blockmans, S. (2024): "The Three Pillars of the EU's New Enlargement Agenda", SCEEUS Commentary, n° 2, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/04/the-three-pillars-of-the-eus-new-enlargement-agenda.pdf>.

Buras, P. y Morina, E. (2023a): "Vision 2030: Four steps towards the new EU enlargement", ECFR, 3 July 2023. <https://ecfr.eu/article/vision-2030-four-steps-towards-the-new-eu-enlargement/>

Buras, P. y Morina, E. (2023b): "Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU", ECFR Policy Brief, November 2023. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/11/Catch-27-The-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-EU.pdf>

Buti, M. (2023): "When will the European Union finally get the budget it needs?", Bruegel Analysis, 7 December 2023, <https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs>

CoFoE (Conference on the Future of Europe – 2022): Report on the Final Outcome, May 2022, https://wayback.archive-it.org/12090/20220915201021/https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2po250fn174z62m8g-8c9ya9e62m7?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22Book_

CoFE_Final_Report_EN_full.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA-256&X-Amz-Credential=A-KIA3LJJXGZPDFYVOW-5V%2F20220915%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220915T200910Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=9da6e64b707df344c-8772d076bc07e818cd0e1e-0b662480f30d2f367446042e8

Comisión Europea (2018): Comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo "Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común", Bruselas, 12 de septiembre de 2018, (COM(2018) 647 final).

Comisión Europea (2020): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales", Bruselas, (COM(2020) 57 final).

Comisión Europea (2024): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación, Bruselas, 20 de marzo de 2024, (COM(2024) 146 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0146>

Bibliografía

- Comisión Europea (2025): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una visión de la agricultura y de la alimentación: configurando juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras”, Bruselas, 19 febrero 2025, (COM(2025)75 final).
- Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno (1969): Comunicado, La Haya, 1 y 2 de diciembre de 1969, en: Truyol y Serra, A. (1979), *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Madrid, Tecnos, pp. 274-277.
- Consejo Europeo (1993): Conclusiones de la Presidencia, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, (SN 180/1/93 REV 1).
- Consejo Europeo (2022): Conclusiones, Bruselas, 23 y 24 de junio de 2022, (EUCO 24/22), <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>.
- Consejo Europeo (2023): Conclusiones, Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2023, (EUCO 20/23), <https://www.consilium.europa.eu/media/68996/european-council-conclusions-14-15-12-2023-es.pdf>.
- Consejo Europeo (2024): Conclusiones, Bruselas, 25 de junio de 2024, (EUCO 15/24), <https://www.consilium.europa.eu/media/n24ljnnz/euco-conclusions-27062024-es.pdf>.
- Consejo Europeo informal (2023): Declaración de Granada, 6 de octubre de 2023, (706/23), <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/pdf/>.
- Cremona, M. (2004): “The Union as a global actor: roles, models, and identity”, *Common Market Law Review*, (41)3: 553-573.
- De Witte, B. (2019): “Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?”, *European Parliament Research Service In-Depth Analysis*, March 2019, (608.872). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA\(2019\)608872_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA(2019)608872_EN.pdf)
- Draghi, M. (2024a): The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe. September. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.
- Draghi, M. (2024b): The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations. September. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.
- Dumoulin, M. y Buras, P. (2024): “The Security Dilemma of the Eastward EU Enlargement”, *SCEEUS Guest Commentary*, 5 July 2024, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeu/2024-publications/the-security-dilemma-of-the-eastward-eu-enlargement.pdf>
- Éltető, A. & Szemlér, T. (2023): “Hungary in the European Union. Cooperation, Peacock Dance and Autocracy”, *Comparative Southeast European Studies*, 71(3), 272-299. <https://doi.org/10.1515/soeu-2022-0051>
- European Commission (2006): Communication to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007. Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members”, Brussels, 8 November 2006, (COM(2006) 649 final).
- European Commission (2024): Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions “2024 Communication on EU Enlargement Policy”, Brussels, 30 October 2024, (COM(2024) 690 final).
- European Commission (2025): Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions “A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028-2034”, Brussels, 16 July October 2025, (COM(2025) 570 final).
- Eurostat (202-3): Basic figures on the candidate countries

and the potential candidates, Luxembourg, Publications Office of the European Union, doi:10.2785/183853.

Ferrer Lloret, J. (2024): “La Unión Europea ante la guerra de Ucrania: ¿Un “gendarme mundial”?”, en: de Castro Ruano, J.L., Otaegui Aizpurua, I. y Soroeta Licerias, J. (dirs.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2023*, Valencia, Tirant lo Blanch, 147-241.

Fonseca Morillo F. (2024): *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera*, Madrid, Academia Europea de Doctores.

Franco-German Working Group on EU Institutional Reform (2023): “Sailing on High-Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century”, Paris-Berlin, 18 September 2023. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

Goldner Lang, I. (2012): “The Impact of Enlargement(s) on the EU Institutions and Decision-Making. Special Focus: Croatia”, *Yearbook of European Law*, vol. 31, n° 1, pp. 473-502.

González Alonso, L.N. (2023): “La Unión Europea ante el desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75: 35-68.

Group of Friends on Qualified Majority Voting (2023): *Joint Statement of the Foreign Ministries*

on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy, 4 May 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>

Guinea Llorente, M. (2008): “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 31: 805-831.

Guinea Llorente, M. (2022): “El encargo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: reformar la Unión para proteger a los ciudadanos”, en: Aldecoa, F. y Guinea Llorente M. (eds), *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 125-148.

Guinea Llorente, M. (2023): “Capítulo 7. Aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para la profundización democrática de la gobernanza europea: acercando Europa a sus ciudadanos”, en: Álvarez, M. V. y Saldaña, V. (eds.), *Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI*, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 197-231.

Guinea Llorente, M. (2024): “La política exterior de la Unión Europea ante Ucrania y Gaza: entre los valores y el peso de la historia”, en: Aldecoa, F. y Mella López, A. (Eds.), *La respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa de Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 49-64.

Guinea, M., Rodríguez, V., Sánchez, A. y Palacio, V. (2023): “La super-ampliación de la Unión Europea al Este y Balcanes Occidentales”, *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, n° 230, <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/la-super-ampliacion-de-la-union-europea-al-este-y-balcenes-occidentales/>

High Representative and European Commission (2025): *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, Brussels, 19 March 2025 (JOIN(2025) 120 final).

Kribbe, H. y van Middelaar, L. (2023): “Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead”, *Brussels Institute for Geopolitics, BIG002*, September 2023. <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement>

Le Gloannec, A-M. (2018): *Continent by Default: the European Union and the Demise of Regional Order*, Cornell University Press.

Lehne, S. (2023): “A Reluctant Magnet: Navigating the EU's Absorption Capacity”, *Carnegie Europe*, 21 September 2023. <https://carnegieendowment.org/research/2023/09/a-reluctant-magnet-navigating-the-eus-absorption-capacity?lang=en¢er=europe>

Letta, E. (2024): *Much more than a market – Speed, Security and Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*: April. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny->

Bibliografía

- 3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf. pp. 139-140.
- Maillard, S (2024): "La UE en la encrucijada: ¿ampliación vs. profundización?", Vanguardia Dossier, 30 de mayo de 2024. <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20240530/9606208/ue-encrucijada-ampliacion-vs-profundizacion.html>.
- Müller, M. (2024): "A permanent system for seat allocation in the EP. Reconciling degressive proportionality and electoral equality through proportional completion", European Parliament Research Service Briefing, February 2024, (759.467). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/759467/IPOL_IDA\(2024\)759467_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/759467/IPOL_IDA(2024)759467_EN.pdf)
- Niinisto, S. (2024): "Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness", Brussels, 30 October 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.
- Orenstein, M. A. y Kelemen, R. D. (2017): "Trojan Horses in EU Foreign Policy", *Journal of Common Market Studies*, 55(1): 87-102.
- Parlamento Europeo (2023): Resolución sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados, 22 de noviembre de 2023, (P9_TA(2023)0427), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_ES.pdf.
- Parlamento Europeo (2024): Resolución sobre la profundización de la integración de la Unión con vistas a su futura ampliación, 29 de febrero de 2024, (P9_TA(2024)0120), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0120_ES.pdf.
- Presidencia belga del Consejo de la UE (2024: Informe de situación sobre el futuro de Europa, Bruselas, 10 de junio de 2024, (10411/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10411-2024-INIT/es/pdf>
- Raik, K. y Blockmans, S. (2023): "Accelerator for a Geopolitical Europe: Potential Impact of Ukraine's Membership on EU Foreign, Security and Defence Policy", International Centre for Defence and Security. Estonia, 27 November 2023. <https://icds.ee/en/accelerator-for-a-geopolitical-europe-potential-impact-of-ukraines-membership-on-eu-foreign-security-and-defence-policy/>
- Reglamento (UE/EURATOM) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433I, de 22.12.2020, p. 1.
- Reglamento (UE) 2024/1449 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, DO L, 24.05.2024.
- Rodríguez Prieto, V. (2024): "La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de "small power"?", Revista CIDOB d'affers internacionals, 137: 67-88, https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-09/67-88_VICTORIA%20RODRI%CC%81GUEZ%20PRIETO.pdf.
- Rubio, E., Alcidi, C. y Andersson, F. (2024): "EU cohesion policy post-2027: why and how to enhance flexibility", CEPS In-depth analysis, n° 13, September, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/09/ID-A_2024-13_cohesion-policy.pdf.
- Scazzieri, L. (2022), "Can EU enlargement gain momentum?": CER Insight, 3 November 2022, <https://www.cer.org.uk/insights/can-eu-enlargement-gain-momentum>
- Schuman, R. (1950): Declaración, 9 de mayo de 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es.
- Sidlo, K., Polak A., Aleszko-Lesels, O. (2024): Preparing for the enlargement from a territorial perspective: governance, policies and investments to ensure the role and means of LRAs in an enlarged EU, Committee of the Regions report, DOI 10.2863/4968861.
- Truyol y Serra, A. (1979): La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979), Madrid, Tecnos.

van der Veen, A. M. (2014): “Enlargement and the anticipatory deepening of European integration”, *Journal of European Public Policy*, 21(5): 761-775.

von der Leyen, U. (2020): State of the Union Address, Strasbourg, 16 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

von der Leyen, U. (2023): State of the Union Address, Strasbourg, 13 September 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_4426/SPEECH_23_4426_EN.pdf

von der Leyen, U. (2024a): Statement at the European Parliament Plenary as President candidate for a second mandate 2024-2029, Strasbourg, 14 July 2024 (STATEMENT 24/3871), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/STATEMENT_24_3871

von der Leyen, U. (2024b): “La decisión de Europa”. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea (2024-2029), Estrasburgo, 18 de julio de 2024, pp. 32-33. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.

9

El horizonte de la *economía europea*

por ISABEL ÁLVAREZ *y* CIPRIANO QUIRÓS

1. INTRODUCCIÓN

La economía europea atraviesa una etapa de desafíos estructurales profundos que requieren de una acción decidida para reducir la distancia que la separa de otras grandes potencias económicas, tales como Estados Unidos (EE UU) y China. Esta brecha se manifiesta de manera clara en el ámbito de la innovación tecnológica, así como en la limitada capacidad industrial y financiera de la Unión Europea (UE), lo que explica su posición más débil en el escenario económico global. El denominado informe Draghi (EC, 2024) que en este capítulo tomamos como guía, realiza un enorme esfuerzo de diagnóstico y análisis de situación de la economía europea y su falta de competitividad, siendo cuatro los grandes desafíos a los que hay que hacer frente: la innovación, la descarbonización, la seguridad y la financiación.

Uno de los principales obstáculos en el avance de la integración europea es la lentitud en la toma de decisiones dentro de la Unión y la falta de un enfoque común. El hecho es que las políticas nacionales continúan reflejando prioridades que no siempre son convergentes ni comparten una visión estratégica integrada a nivel europeo. Esta disonancia se ve exacerbada por la fragmentación del mercado único y la falta de una auténtica Unión de los Mercados de Capitales (Letta, 2024). En ausencia de un consenso claro sobre cuáles son las prioridades comunes, la UE ve limitada su capacidad para movilizar recursos de forma eficaz y

generar sinergias que potencien su capacidad económica colectiva al tiempo que atienda a la cohesión territorial.

La limitada capacidad presupuestaria compartida representa otro escollo crítico a superar. Las restricciones en el gasto conjunto impiden que la UE se beneficie de las economías de escala que son necesarias para impulsar los sectores estratégicos. Un caso paradigmático es el de la industria de defensa, donde apenas el 10% del gasto se realiza de forma coordinada a nivel comunitario. Esta fragmentación compromete la posibilidad de establecer una base industrial sólida, innovadora y resiliente, capaz de competir en igualdad de condiciones con aquellos países a la vanguardia de tecnologías duales (León, 2025).

A ello se suma la insuficiente coordinación entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Mientras potencias como EE UU y China articulan sus estrategias industriales combinando instrumentos fiscales, comerciales y diplomáticos, la UE carece de una respuesta sistémica que sea capaz de garantizar su autonomía estratégica y su competitividad global. Esta situación es aún más preocupante si se considera la lentitud de los procesos legislativos europeos y la persistencia de los mecanismos de veto que dificultan una acción rápida y eficaz (Banco de España, 2024).

Ante esta coyuntura, se plantean un conjunto de prioridades transformadoras, tanto de corto como de largo plazo, que pueden ser realizadas abogando por “pasos largos” en la integración y en el

diseño de una estrategia industrial común. Un primer paso crucial es el fortalecimiento de la Unión de los Mercados de Capitales porque dado que el sector público no puede asumir por sí solo las necesidades de inversión para la transformación verde y digital, se requiere una mejor combinación con la capacidad financiera del sector privado.

Asimismo, el fomento y crecimiento de la productividad, una asignatura pendiente de la UE se perfila como vía adecuada también para ampliar el espacio fiscal necesario para sostener inversiones estratégicas en bienes públicos tales como la innovación. Este enfoque parte de reconocer que el déficit de productividad en Europa respecto a EE UU –actualmente del 20%– se explica, en gran parte, por una menor inversión en tecnologías disruptivas y por una estructura industrial excesivamente centrada en sectores de tecnología media (Fuest et al., 2024).

La cooperación reforzada entre los Estados miembros y la Comisión es otro pilar esencial. Es indispensable articular un marco de coordinación más eficaz entre políticas nacionales y comunitarias, eliminando duplicidades, compartiendo riesgos e incentivando la convergencia. Solo a través de un marco común la UE podrá ejercer una política industrial capaz de hacer frente a una economía global cada vez más competitiva y fragmentada (Juhasz et al., 2024).

En este contexto, son tres las áreas identificadas como fundamentales para llevar a cabo la transformación estructu-

ral de la economía europea: innovación, sostenibilidad energética y autonomía estratégica. En el ámbito de la innovación, Europa ha venido perdiendo cuota de mercado en sectores tecnológicos avanzados y está rezagada en las tecnologías disruptivas y profundas. Esto se observa en la participación en los ingresos globales de las 50 principales empresas tecnológicas, que descendió desde el 22% al 18% entre 2013 y 2023, mientras que EE UU incrementó su participación del 30% al 38%; esta tendencia refleja la urgencia de acelerar la inversión en innovación, digitalización e inteligencia artificial (IA) como motores de crecimiento futuro.

La segunda área clave es la transición verde. Europa se enfrenta a unos costes energéticos muy superiores a los de sus principales competidores: los precios de la electricidad y el gas son entre dos y cinco veces más elevados que en EE UU, lo que penaliza la competitividad de su tejido industrial. Sin embargo, la transición ecológica no debe concebirse únicamente como una obligación climática sino también como una oportunidad para liderar en tecnologías limpias y avanzar hacia una economía circular. Es fundamental diseñar una estrategia coherente de descarbonización que abarque los ámbitos de generación de energía, industria y movilidad.

La tercera prioridad gira en torno a la autonomía estratégica. Europa depende en gran medida de importaciones de minerales críticos desde China, y se encuentra rezagada en capacidades de

producción de semiconductores y tecnologías limpias. Mientras que Estados Unidos avanza con fuertes inversiones públicas en estos sectores, la UE carece todavía de un plan equivalente para asegurar sus cadenas de suministro y reforzar su seguridad industrial y de defensa (CE, 2023).

Algunas de los aspectos básicos sobre los que actuar son, por un lado, el de la regulación de la competencia, que debe adaptarse a los sectores estratégicos y permitir la entrada de nuevos actores a la vez que promover un entorno favorable a la inversión (Dom y Poitiers, 2025). También la política comercial debe alinearse con los objetivos industriales, enfrentando prácticas como el dumping y defendiendo el acceso a tecnologías críticas; así se contempla en la Estrategia de Seguridad Económica de la UE que subraya la necesidad de mecanismos de defensa comercial, acuerdos bilaterales selectivos y una política común de revisión de inversiones extranjeras, en particular en sectores sensibles.

La gobernanza constituye otro eje fundamental. Los esquemas de cooperación diferenciada resultan ser indispensables para avanzar a distintos ritmos, evitar bloqueos institucionales, al tiempo que reducir la carga administrativa y eliminar las trabas regulatorias que dificultan la inversión empresarial. Aunque una reforma de los tratados europeos no parece inminente, es viable impulsar cambios significativos dentro del marco institucional actual. En esta dirección va el lanzamiento del Laboratorio Eu-

ropeo de Competitividad, en marzo de 2025, a propuesta del Ministro español Carlos Cuerpo, que tiene el propósito de impulsar la integración del Mercado Único y movilizar financiación privada hacia prioridades estratégicas de la UE, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME), iniciativa a la que también se han sumado Alemania, Francia, Italia, Polonia, Luxemburgo, y Países Bajos.

Todo ello sin olvidar que la dimensión social debe estar en el centro de esta estrategia, porque la mejora de la competitividad europea no puede lograrse a costa del aumento de la desigualdad. Las políticas de cohesión han de estar orientadas, por lo tanto, hacia ámbitos clave tales como la educación, la conectividad digital, la vivienda y el transporte. Dado que los beneficios de la innovación tienden a concentrarse en grandes centros urbanos, se requiere de una actualización de los programas de convergencia regional para asegurar una transformación inclusiva y territorialmente equilibrada.

2. REDUCIENDO LA BRECHA EN INNOVACIÓN

La productividad de la UE ha mostrado una tendencia al estancamiento durante las últimas décadas; actualmente se sitúa alrededor del 80 % del nivel de productividad registrado en EE UU. Esta diferencia responde en gran medida a la desigual capacidad para adoptar, integrar y liderar los avances tecnológicos, particular-

mente en el ámbito digital. La actual revolución tecnológica, una fase más avanzada de la evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) -esta vez impulsada por infraestructuras digitales, desarrollos disruptivos en IA y computación cuántica- ha puesto en evidencia las limitaciones estructurales del modelo europeo de innovación.

No es de extrañar cuando se comprueba, a simple vista, el escaso esfuerzo que ha venido realizando la UE en materia de generación de conocimiento e innovación. Tal es así que el indicador básico de recursos destinados a Investigación y Desarrollo (I+D) en proporción del PIB, sitúa a la UE a la cola de sus competidores, en términos comparados, superada ya desde hace un quinquenio por China y alejada de la posición que ocupan economías como las de Corea del Sur con un valor del indicador próximo al 5 % o a Estados Unidos y Japón con cifras próximas al 3 %.

Esto justifica que cerca del 70 % de los modelos fundacionales de IA se hayan desarrollado en EE UU desde 2017, con una elevada concentración en apenas tres grandes empresas hiper-escaladoras que controlan el 65 % del mercado global de servicios en la nube. Europa, en contraste, representa únicamente el 2 % de dicho mercado, reflejando una debilidad estratégica en uno de los sectores clave de la transformación digital. En el terreno de la computación cuántica, cinco de las diez principales empresas globales son estadounidenses y cuatro son chinas,

lo cual revela la posición marginal que ocupa Europa actualmente.

Pese a este panorama, aún existen oportunidades significativas para que Europa logre un papel relevante en las futuras olas de innovación tecnológica, siempre que actúe con rapidez y una fuerte coordinación institucional. Según el Banco Europeo de Inversiones (EIB, 2023) el 69 % de las empresas europeas ya han adoptado tecnologías digitales, lo que las sitúa a apenas dos puntos porcentuales de sus homólogas estadounidenses. No obstante, la clave reside en desarrollar una infraestructura propia de computación en la nube, basada en inversiones a gran escala y economías de red, que garantice soberanía tecnológica en áreas críticas como la ciberseguridad, la defensa o la protección de datos.

En el ámbito de la IA generativa, Europa posee ciertas fortalezas competitivas, como en la robótica autónoma, donde concentra el 22 % de la actividad global, y en servicios de IA, con una cuota del 17 %. Sin embargo, el continente carece de empresas tecnológicas con una capitalización bursátil superior a los 100.000 millones de euros, lo que limita su capacidad de escalar innovaciones. En EE UU, al menos seis compañías tecnológicas superan el billón de euros de valoración, habiendo alcanzado dicho estatus de forma orgánica, sin recurrir a fusiones.

El impacto de la IA sobre la productividad total de los factores (PTF) continúa siendo objeto de estudio académico. Investigaciones como las de Autor y Salomon (2018), Acemoglu y Restrepo (2022),

y Aghion y Bunel (2024) muestran que sus efectos sectoriales ya son significativos. En la industria farmacéutica, por ejemplo, se estima que el uso de IA genera ahorros operativos de entre 60.000 y 100.000 millones de dólares al optimizar el desarrollo de fármacos, la automatización de la logística y la re-entrenamiento clínico. Otro ejemplo se da en el sector del automóvil, donde se aplican algoritmos predictivos que permiten ajustar la producción a la demanda, reduciendo inventarios y consumo de energía en cifras que según estimaciones ya superan los 13.000 millones de dólares anuales.

Sin embargo, la adopción de estas tecnologías conlleva riesgos sociales. Uno de los más preocupantes es que de no acompañarse de estrategias de formación y actualización profesional, la IA podría socavar los principios del modelo social europeo. Estudios recientes en EE UU advierten que el 80 % de los trabajadores podría ver afectado al menos el 10 % de sus tareas por la integración de IA, y un 20 % experimentaría cambios en más del 50 % de sus funciones, particularmente en empleos cualificados (Brynjolfsson et al., 2023).

Esta debilidad tecnológica europea se vincula directamente con la insuficiente inversión en I+D; como hemos visto, la UE invierte en este ámbito apenas la mitad que EE UU y además se focaliza en sectores de tecnología media. Esto refuerza un círculo vicioso: la baja innovación reduce el dinamismo industrial, lo que frena la inversión productiva

y perpetúa la escasa productividad. Fuest et al. (2024) denominan esta dinámica como “trampa de la tecnología media”, según la cual la falta de escala impide a Europa aproximarse a la frontera tecnológica global.

Las causas estructurales de este fenómeno incluyen un ecosistema de innovación fragmentado y con recursos mal distribuidos. El apoyo público a la innovación es escaso y no suele centrarse en tecnologías radicales. La fragmentación regulatoria obstaculiza el crecimiento de *startups*, que muchas veces optan por emigrar en busca de capital riesgo más favorable en otros países. A ello se suma una infraestructura digital insuficiente, y un número limitado de universidades de excelencia: solo tres instituciones europeas están entre las 50 primeras del mundo, frente a 21 de EE UU y 15 de China.

Uno de los cuellos de botella más relevantes radica en la débil comercialización del conocimiento. Téngase en cuenta que aproximadamente dos tercios de los descubrimientos científicos europeos no llegan al mercado y, además, Europa carece de clústeres tecnológicos de alto impacto comparables con Silicon Valley, Shenzhen o Boston. Ninguno de sus ecosistemas aparece entre los diez primeros del mundo, lo que limita la interacción entre universidades, startups, corporaciones y fondos de inversión.

El principal instrumento europeo para financiar la innovación, el Horizonte Europa, cuenta con un presupuesto de cerca de 100.000 millones de euros para el periodo 2021–2027, pero esto es clara-

mente insuficiente para los retos de innovación a nivel mundial¹; Otro ejemplo es el del subprograma *Pathfinder* dotado con apenas 256 millones de euros, mientras que su equivalente estadounidense, DARPA, maneja más de 4.000 millones de dólares.

El entorno regulatorio también constituye una barrera importante. La UE cuenta con más de un centenar de normativas tecnológicas y cerca de 270 autoridades digitales. La protección de la propiedad intelectual resulta costosa y lenta, y existen obstáculos significativos para el procesamiento masivo de datos, clave para entrenar modelos de IA a gran escala (OECD, 2023). Incluso sectores donde Europa ha sido históricamente competitiva tales como el farmacéutico, están perdiendo cuota de mercado frente a Estados Unidos, lo que es debido tanto a una inversión relativamente baja como a la existencia de procesos regulatorios lentos: el tiempo medio de aprobación de nuevos medicamentos en la UE es de 430 días, frente a los 334 días en EE UU.

La dimensión empresarial es otro importante reto; por ejemplo, solo el 30 % de las grandes empresas europeas implementaron IA en 2023, frente a un escaso 7 % en las PYME. Además, el coste de entrenar los modelos más avanzados de IA puede superar los 10.000 millones de dólares, en un contexto de competencia global por el acceso a la infraestructura de cómputo. Se estima que Europa necesitará 200.000 millones de euros para asegurar una cobertura total de redes 5G y almacenamiento digital.

Superar estos desafíos requiere una estrategia de innovación coherente, focalizada y ambiciosa. Ello implicaría reforzar el Consejo Europeo de Innovación, dotarlo de estructuras flexibles y autonomía técnica, articularlo con otros instrumentos financieros y aumentar sustancialmente su presupuesto, al tiempo que facilitar la transferencia tecnológica, y crear mecanismos que incentiven la conversión de investigadores en emprendedores. Un componente esencial es también la reforma del ecosistema financiero, mediante incentivos al capital semilla, la creación de vehículos paneuropeos de inversión en tecnología y la modificación de normativas como Solvencia II, que restringen la inversión institucional en activos de riesgo. La dimensión formativa es igualmente crítica. Se estima que 50 millones de trabajadores europeos necesitarán adquirir nuevas competencias digitales en la próxima década. Sin embargo, menos del 40 % de los adultos participa en programas de aprendizaje permanente, y el número de titulados en las disciplinas STEM² sigue siendo insuficiente, especialmente entre las mujeres.

3. UN PLAN CONJUNTO DE DESCARBONIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD: HACIA UNA INDUSTRIA CLIMÁTICAMENTE NEUTRA Y RESILIENTE

La transición verde constituye uno de los desafíos estratégicos más relevantes para

la UE en la presente década dado que se ha de confrontar la necesidad de descarbonizar su economía con el imperativo de mantener su competitividad industrial. La subida estructural de los precios de la energía en Europa ha socavado su atractivo inversor, particularmente en los sectores intensivos en energía. Según la Agencia Internacional de Energía, el coste medio de la electricidad industrial en la UE supera en un 30% al registrado en EE UU, lo que ha desencadenado una reducción de entre el 10 % y el 15 % en la producción industrial desde 2021, así como un incremento de las importaciones procedentes de economías con acceso a fuentes de energía más económicas.

A este problema estructural se suma el régimen de comercio de emisiones (ETS), que encarece los costes de producción en sectores industriales clave. Aunque inicialmente se otorgaron derechos gratuitos para mitigar impactos, el despliegue del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) implicará la progresiva eliminación de estas asignaciones, lo que exige una política de acompañamiento industrial que combine mecanismos de protección con incentivos a la innovación limpia.

Pese a estos retos, Europa mantiene un sólido liderazgo en ciertas tecnologías verdes. Las empresas europeas concentran el 60% de las patentes mundiales en combustibles bajos en carbono para el transporte aéreo y marítimo. No obstante, en áreas estratégicas como la energía solar o las baterías, la competencia es feroz. China, por ejemplo, ha

duplicado su capacidad solar respecto a la demanda mundial y domina la cadena de suministro de baterías, situación que amenaza con perpetuar la dependencia estructural de Europa en tecnologías esenciales para la transición energética.

Frente a ello, el Pacto Verde Europeo plantea una visión integral de transformación económica y reindustrialización sostenible. Iniciativas como la prohibición de la venta de coches de combustión interna a partir de 2035 deben integrarse en una estrategia industrial que asegure el aprovechamiento de las oportunidades de la transición verde. Tal como señala el Ministerio para la Transición Ecológica español (MITECO, 2020), resulta prioritario enfocar los esfuerzos en sectores con capacidad de liderar la transformación, más allá de los que enfrentarán el declive.

El diagnóstico sugiere que la UE requiere una estrategia industrial renovada en la que se combinen instrumentos económicos, tecnológicos y comerciales. La asimetría de costes estructurales frente a otras economías exige políticas activas de atracción de inversión extranjera directa (IED) que incluyan *joint ventures* estratégicas. Además, los instrumentos de la política comercial pueden orientarse a compensar las ventajas externas derivadas de subsidios gubernamentales masivos tales como los que se han dado, por ejemplo, en el sector del automóvil a través de la *Inflation Reduction Act* de EE UU, lo que ha generado distorsiones competitivas.

Otro mecanismo plausible es la introducción de requisitos de contenido

local en sectores clave, con el fin de fomentar la soberanía tecnológica y garantizar que los beneficios de la inversión permanezcan en territorio europeo. A su vez, es esencial promover industrias emergentes donde Europa pueda forjar ventajas competitivas duraderas, especialmente bajo nuevos criterios de seguridad y resiliencia estratégica (Pisani-Ferry et al., 2023).

En relación con los altos costes energéticos, estos se explican tanto por el propio diseño del mercado eléctrico como por factores externos. Aunque las energías renovables han ganado peso, sus precios aún dependen del coste marginal del gas, lo que impide la transferencia completa de sus menores costes a los consumidores. A ello se suma la especulación en los mercados financieros de futuros, la elevada fiscalidad energética, y la limitada implementación de instrumentos tales como los contratos por diferencia y los acuerdos de compra conjunta de energía, que aún son marginales en Europa.

La dependencia del gas importado, especialmente tras el corte del suministro ruso, ha evidenciado la fragilidad del sistema energético europeo. La iniciativa *AggregateEU* ha intentado paliar esta vulnerabilidad mediante compras conjuntas, pero su naturaleza no vinculante ha mermado su efectividad. Por ello, se necesita un rediseño del mercado eléctrico europeo que desacople efectivamente el precio de las renovables del de los combustibles fósiles al tiempo que reduzca la volatilidad (EC, 2023).

La competitividad futura depende de frenar el debilitamiento del liderazgo europeo en tecnologías limpias observado en sectores tales como el de la energía solar, donde su cuota mundial cayó significativamente. De hecho, Europa ha perdido dinamismo en las patentes verdes desde 2020 y el retroceso es notorio en sectores como el hidrógeno, donde el capital de riesgo inicial ha pasado del 65 % a solo el 10 % del total global entre 2015 y 2022. No obstante, Europa mantiene fortalezas en electrolizadores, captura y almacenamiento de carbono (CCS), y ensamblaje de turbinas eólicas, donde aún exporta tecnología. En el caso de las baterías de ion-litio, su cuota global es del 6,5 %, frente al 70 % de China, aunque la UE ha registrado un crecimiento significativo gracias a programas como el de la *European Battery Alliance*. El desafío está en evitar que la IED que llega al sector se traduzca en dependencia tecnológica, y no en capacidades industriales propias. Para revertir esta situación, se precisa una estrategia industrial coherente, ambiciosa y de largo plazo. Esta debe enfocarse a escalar las inversiones, consolidar las cadenas de suministro europeas, y asegurar que la innovación se traduzca en liderazgo productivo y mayor autonomía tecnológica (Pisani-Ferry et al., 2023).

La transición energética también evidencia un problema de asimetría competitiva. El ejemplo del coche eléctrico es ilustrativo: mientras los fabricantes chinos han triplicado su cuota en el mercado europeo desde 2015, los europeos

han perdido participación, pasando del 80 % al 60 %. Para evitar un desmantelamiento industrial, la UE se ve abocada a acelerar la construcción de infraestructuras energéticas estratégicas, tales como interconectores y parques renovables transfronterizos. Una de las propuestas que podría considerarse plausible es la expansión de instrumentos que aseguren precios estables para las renovables y la nuclear, fomentando la inversión. Además, se sugiere crear un "Régimen 28", bajo el paraguas de los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI) para agilizar el desarrollo de proyectos energéticos transnacionales como los del Mar del Norte, lo que requiere de mayor financiación a través del *Connecting Europe Facility* y del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034.

Por su parte, la política comercial está llamada a desempeñar un rol crucial en esta transición: la concentración geográfica de las cadenas de valor en tecnologías limpias ofrece a Europa una oportunidad estratégica para diversificar alianzas y reducir riesgos. Iniciativas tales como la de la Global Gateway permitirían canalizar inversiones clave en infraestructuras sostenibles, mientras que los instrumentos comerciales defensivos han de insistir en proteger a las industrias europeas frente a las prácticas de competencia desleal (EC, 2023).

4. AUMENTAR LA SEGURIDAD Y REDUCIR LAS DEPENDENCIAS: HACIA UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

La creciente fragmentación geoeconómica y la intensificación de tensiones geopolíticas han puesto de relieve la vulnerabilidad de la UE ante las dependencias estratégicas, tanto en bienes como en tecnologías y en materias primas críticas. Esta realidad ha impulsado una reflexión profunda sobre la necesidad de construir una auténtica autonomía estratégica, que refuerce la resiliencia del modelo económico europeo y su capacidad de actuación soberana en un contexto global cada vez más incierto (Borrell, 2024).

Actualmente, cerca del 40 % de las importaciones de la UE proviene de un reducido grupo de proveedores, muchos de los cuales no comparten sus intereses estratégicos, lo que supone un riesgo sistémico para el abastecimiento de insumos esenciales. El caso de las materias primas críticas es paradigmático: minerales como el litio, el cobalto o el níquel están geográficamente concentrados y su demanda aumenta aceleradamente con la transición energética y la transformación digital. China domina el procesamiento de la mayoría de estas materias, lo que incrementa la vulnerabilidad de las cadenas de suministro europeas (CE, 2023).

EE UU, Japón y China ya han adoptado estrategias agresivas para asegurar el acceso a estos recursos, mediante IED, acuerdos bilaterales o normativas proteccionistas como la *Inflation Reduc-*

tion Act. En este contexto, Europa está llamada a definir una estrategia común que abarque desde la extracción hasta el reciclaje, y que aproveche el potencial de sus yacimientos -algunos situados en Portugal o España. Se estima que hasta el 75 % del litio necesario en 2050 podría obtenerse mediante reciclaje, lo que hace prioritario avanzar hacia un mercado único de residuos y fomentar la economía circular (CE, 2023).

Asimismo, la creación de una Plataforma Europea de Materias Primas Críticas permitiría coordinar la demanda y realizar compras conjuntas, replicando esquemas exitosos de otros países del G7. Esta plataforma serviría de base para alianzas estratégicas con países proveedores y fomentaría la cooperación tecnológica en nuevas técnicas de extracción y procesamiento sostenibles, incorporando tecnologías como la IA para el diseño de compuestos con menor contenido de litio.

En el ámbito de los semiconductores, la UE presenta una elevada dependencia externa. No dispone de fundiciones por debajo de los 22 nanómetros, ni de capacidad significativa de producción de obleas. Estados Unidos lidera el diseño, mientras que Asia Oriental domina la manufactura, lo que deja a Europa con fortalezas limitadas en maquinaria y materiales (OECD, 2023). Frente a ello, el Chips Act europeo prevé movilizar hasta 100.000 millones de euros para reforzar la cadena de valor. Se recomienda articular esta estrategia en torno a cuatro ejes: i) fortalecimiento de la I+D y creación de centros de ensayo a escala euro-

pea; ii) incentivos fiscales para empresas innovadoras; iii) impulso de chips convencionales para sectores industriales estratégicos; y iv) cooperación avanzada en empaquetado 3D y nuevos materiales.

Para mitigar el riesgo de fragmentación, se sugiere crear un mecanismo IPCEI *Fast Track* que agilice los procedimientos administrativos y concentre recursos en proyectos transfronterizos de alto impacto. De forma complementaria, es urgente mejorar la seguridad en las telecomunicaciones, fomentando estándares comunes y el uso de equipos desarrollados en Europa para fortalecer la autonomía digital.

La política económica exterior debe alinearse con estos objetivos y para ello es necesario contar con una visión estratégica orientada a reducir las dependencias y vulnerabilidades, al tiempo que a reforzar la posición negociadora de la UE en los mercados globales. Para la consolidación de una política industrial común en sectores clave —como los semiconductores, la energía o los equipos médicos— se hace necesario establecer acuerdos comerciales selectivos que diversifiquen los proveedores y refuercen alianzas con regiones afines.

Un componente fundamental de esta autonomía es el fortalecimiento de la base industrial de defensa y espacio. Actualmente, el gasto europeo en defensa representa apenas un tercio del estadounidense, y está marcado por la fragmentación y la baja estandarización. Sirva como ejemplo que Europa opera con hasta doce modelos distintos de

tanques, frente a solo uno en EE UU, lo que compromete la eficiencia operativa y la interoperabilidad.

La UE cuenta, sin embargo, con capacidades industriales destacadas en submarinos, carros de combate y tecnologías navales. Para aprovechar este potencial, se requiere de una mayor inversión en I+D y una estrategia común que fomente la integración industrial, la estandarización de plataformas y la producción conjunta. El refuerzo de la Agencia Europea de Defensa y la creación de programas de financiación estables serían pasos clave en esta dirección.

En el sector espacial, la UE mantiene programas emblemáticos como Galileo y Copernicus, pero ha perdido competitividad en lanzadores y plataformas geoestacionarias. De hecho, la inversión europea en el sector espacial alcanzó los 15.000 millones de euros en 2023, frente a los 75.000 millones de dólares de EE UU. Para revertir esta brecha, es imprescindible multiplicar el esfuerzo inversor, fomentar la colaboración público-privada e incentivar la innovación tecnológica en áreas como la propulsión, la miniaturización de satélites o la IA aplicada al espacio.

En conjunto, la construcción de una autonomía estratégica requiere una respuesta europea coordinada, ambiciosa y con visión de largo plazo. La integración de las políticas industrial, comercial, energética y de defensa, junto con una estrategia de innovación sólida, permitirá a la UE reducir sus vulnerabilidades, fortalecer su soberanía tecnológica y ga-

rantizar su resiliencia ante los desafíos del siglo XXI.

5. LA FINANCIACIÓN DE LAS INVERSIONES: HACIA UNA CAPACIDAD FINANCIERA ESTRATÉGICA EUROPEA

La creciente transformación del entorno geoeconómico global y el ritmo acelerado de la transición tecnológica imponen a la UE la necesidad de movilizar recursos financieros a gran escala con el fin de mantener su competitividad, garantizar la sostenibilidad de su modelo económico y social, y asegurar su posición en un mundo crecientemente definido por la capacidad de innovar, invertir y transformar. Se estima que para cumplir estos objetivos será necesario movilizar entre 750.000 y 800.000 millones de euros adicionales al año (CE, 2024), una cifra que desborda ampliamente la capacidad del sector público actuando de forma aislada. Este desafío requiere una colaboración intensa entre el sector privado y las instituciones europeas, respaldada por reformas estructurales que estimulen la inversión y reduzcan las barreras a la canalización de capital hacia sectores estratégicos.

Una condición esencial para que esta colaboración fluya con eficacia es la consolidación de una verdadera Unión de los Mercados de Capitales, que armonice las normativas nacionales, incremente la liquidez de los mercados financieros y facilite la asignación eficiente de recursos (CE, 2023). Actualmente, los mercados

Europeos presentan una serie de rigideces que obstaculizan la inversión a largo plazo: la fragmentación regulatoria impide la existencia de un marco normativo común para aspectos clave como la supervisión, la compensación y liquidación de operaciones, y los regímenes fiscales y de insolvencia. Esta heterogeneidad reduce la seguridad jurídica, encarece la intermediación y disuade a los inversores institucionales.

Otro obstáculo estructural es la escasa madurez de los sistemas privados de pensiones en la mayor parte de los Estados miembros. Tan solo tres países —Países Bajos, Dinamarca y Suecia— concentran el 62% del ahorro previsional europeo, lo que genera una concentración geográfica del capital institucional y limita la disponibilidad de fondos para la inversión a largo plazo en otras economías del bloque. Esta situación acentúa la dependencia estructural del sistema bancario tradicional, en detrimento de fuentes de financiación más diversificadas y adaptadas a proyectos innovadores de mayor riesgo.

Frente a este panorama, la reactivación de la PTF se configura como el pilar estratégico de una política fiscal sostenible. Un aumento sostenido del 2% de la PTF durante una década permitiría financiar hasta un tercio de los costes fiscales derivados del esfuerzo inversor requerido (Aghion et al., 2021), reduciendo así la presión sobre las cuentas públicas. Este objetivo, aunque ambicioso, resulta alcanzable si se considera que el diferencial actual de productividad entre Europa y EE UU se sitúa en torno al 20 %.

En este marco, las inversiones tanto públicas como privadas deben priorizar sectores con alto potencial de generar externalidades positivas; entre otros, investigación e innovación, infraestructura física y digital, transición energética, defensa, inteligencia artificial, conectividad avanzada y redes estratégicas. Es plausible la adopción de un enfoque centrado en catalizar la inversión transformadora, capaz de reconfigurar la estructura productiva europea y crear ventajas comparativas sostenibles. Una vía, como se ha dicho anteriormente, es la de las compras conjuntas por parte de las administraciones públicas, especialmente en ámbitos tales como la defensa y las telecomunicaciones, capaces de generar economías de escala y reforzar la coherencia entre los Estados miembros.

La financiación de bienes públicos europeos exige, además, una arquitectura presupuestaria común que facilite la convergencia entre países en políticas clave como son las de clima, educación, seguridad, innovación y defensa. De no abordarse esta necesidad, existe el riesgo de que las disparidades entre Estados miembros se amplíen, debilitando la cohesión económica y social de la Unión, y comprometiendo la sostenibilidad de su deuda pública en la próxima década.

A ello se suma el impacto de las transformaciones demográficas. La reducción continuada de la población en edad de trabajar no ha sido compensada por los flujos migratorios, y se proyecta que esta tendencia se mantenga en el largo plazo. Esta limitación impone una

presión estructural sobre el crecimiento del empleo, haciendo indispensable el incremento de la productividad laboral como vía para sostener el crecimiento potencial. La tecnología vuelve a aparecer aquí como factor determinante.

No obstante, la transición tecnológica presenta una asimetría significativa respecto a la economía de EE.UU. Si bien Europa mantiene ventajas competitivas en sectores tales como la agricultura, el transporte o la distribución, su rezago en la adopción de tecnologías digitales ha generado una brecha en las industrias más intensivas en conocimiento. De hecho, si se excluyen los sectores TIC, las tasas de crecimiento de la productividad entre la UE y EE.UU. han sido prácticamente equivalentes durante las últimas dos décadas. Esto sugiere que la divergencia no es estructural sino sectorial, y por tanto reversible mediante una estrategia adecuada.

La clave para cerrar esta brecha pasa por fomentar la inversión en capital intangible, impulsar reformas institucionales que faciliten la innovación y movilizar recursos financieros públicos y privados con una visión de largo plazo. Todo ello debe enmarcarse en una agenda estratégica que articule objetivos comunes, gobernanza eficaz y mecanismos solidarios de financiación. Solo así la UE podrá convertir su potencial en liderazgo efectivo, y garantizar su autonomía económica en un contexto global altamente competitivo.

6. CONCLUSIONES

La débil situación competitiva de la economía europea, junto a la necesidad de aumentar la seguridad y reducir las dependencias, despiertan señales de alarma al tiempo que reclaman una acción deliberada y conjunta en la UE en materia de innovación, descarbonización, seguridad y resiliencia.

El panorama de la innovación que se ha descrito en este capítulo sitúa el déficit de inversión en el centro del problema. A tal efecto contribuiría la expansión de IPCEI a nuevas áreas tecnológicas como mecanismo esencial para cerrar la brecha de innovación, instrumentos que pueden facilitar inversiones masivas en sectores estratégicos tales como los de la IA, los microprocesadores o el hidrógeno verde, además de generar sinergias entre actores públicos y privados.

También parece necesario el desarrollo de una inteligencia educativa europea, capaz de anticipar las necesidades futuras de habilidades, revisar currículos, e involucrar al tejido empresarial. Ello sugiere la importancia de contar con un programa europeo de habilidades tecnológicas, junto con programas de retención de talento joven e investigador. Estas iniciativas deben entenderse como inversiones estratégicas que refuercen no solo la competitividad industrial, sino también la cohesión social y territorial de la UE.

También la compatibilización entre descarbonización y competitividad exige una estrategia industrial integral,

respaldada por instrumentos financieros adecuados, reformas estructurales en el mercado energético, y una política comercial alineada con los objetivos estratégicos de la UE. Solo mediante un enfoque coordinado y ambicioso, Europa podrá liderar una transición verde justa, resiliente y tecnológicamente soberana.

Los compromisos financieros, a partir de la propuesta de presupuesto plurianual para el período 2028 y 2034 de la Comisión Europea, presentada el 16 de julio de 2025, dan muestra de las prioridades en los próximos años. En este sentido, en la presentación del instrumento se alude a que más que un simple plan financiero trata de ser un instrumento estratégico que refuerce la ambición política de la UE.

Con un presupuesto de casi 2 billones de euros, que representa menos de 1,3 % del PIB, se sitúa la inversión en primer término como garante de una mayor independencia, prosperidad y seguridad para la Economía y Sociedad de la UE, destacándose la necesidad de una Europa más independiente y resiliente, que responda a los desafíos actuales de seguridad, competitividad, migración, y autonomía estratégica (CE, 2025).

Un 30 % del compromiso de recursos se destina a Competitividad, Prosperidad y Seguridad. A ese respecto, entre los nuevos instrumentos que la programación presupuestaria incorpora está el Fondo de Competitividad Europeo que, con 409 mil millones de euros, fomentará la investigación e innovación

en tecnologías estratégicas (IA, espacio, defensa), al tiempo que facilitará la inversión privada a través de instrumentos financieros tales como el de *InvestEU*.

Dentro del Fondo de Competitividad, el programa de I+D *Horizon Europe* y el *Innovation Fund* representan más del 47 % del mismo. Por su parte, al objetivo de seguridad y defensa se destinan el 29 % de los recursos comprometidos dentro de ese fondo, promoviendo una UE de la Defensa, en la que incluyan inversiones conjuntas y el fortalecimiento de la movilidad militar y la industria de defensa. En el ámbito de la acción exterior de la UE, a *Global Europe* se destinarán 200 mil millones de euros para apoyar la vecindad, la ampliación (especialmente a Ucrania) y la estabilidad global. En materia de programas sociales y democráticos, se reforzará *Erasmus+* y la creación del programa *AgoraEU* para valores democráticos, cultura y sociedad civil. Ahora queda por ver si los recursos presupuestarios comunes, junto a un impulso deliberado también por parte de los Estados Miembro y las nuevas posibilidades de apalancamiento de recursos financieros destinados a la inversión, permitirán el renacer de la competitividad europea sugerido por Draghi.

7. RECOMENDACIONES

1. Fortalecer la Unión de los Mercados de Capitales, impulsando una integración financiera más profunda para movilizar inversión privada en secto-

res estratégicos. Esto requiere armonizar la regulación, eliminar barreras fiscales y de insolvencia, y fomentar el desarrollo de sistemas de pensiones que faciliten la inversión a largo plazo.

2. Impulsar una estrategia industrial verde y digital que combine innovación, descarbonización y autonomía estratégica. Esta debe estar respaldada por instrumentos financieros adecuados y un marco normativo que fomente la inversión en tecnologías limpias y digitales.
3. Aumentar significativamente la inversión en I+D e innovación disruptiva, reforzando el ecosistema europeo de innovación con mayor presupuesto para programas de innovación, facilitando la creación de clústeres tecnológicos de alto impacto y mejorando la transferencia de conocimiento hacia el mercado.
4. Modernizar la gobernanza económica de la UE, superando la fragmentación y los vetos mediante esquemas de cooperación diferenciada, agilizando la toma de decisiones y reduciendo cargas regulatorias, especialmente en sectores estratégicos tales como defensa, energía e innovación.
5. Promover la autonomía estratégica reduciendo dependencias críticas, desarrollando capacidades propias en materias primas, semiconducto-

res, energía y defensa, mediante una estrategia europea común de reindustrialización, reciclaje, estandarización y cooperación público-privada.

6. Invertir en talento y formación tecnológica, creando un programa europeo de competencias tecnológicas que aborde la brecha digital, mejore la formación continua y aumente la presencia de titulados STEM, especialmente mujeres, para sostener el crecimiento y la cohesión social.

1. Recientemente se ha conocido la propuesta de presupuesto plurianual para 2028-2034, que eleva un 55% esta dotación, ascendiendo a 154.882 millones de euros -a precios de 2025- los compromisos presupuestarios totales para el período (CE, 2025).

2. Acrónimo, en inglés, de Science, Technology, Engineering and Mathematics.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D., RESTREPO, P. (2022). “Tasks, automation and the rise in US wage inequality”, *Econometrica* 90(5), September 2022.
- AGHION, P., BUNEL, S. (2024). AI and Growth: Where Do We Stand? San Francisco FED Policy Note.
- AGHION, P., CHERIF, R. HASANOV, F. (2021). Competition, Innovation, and Inclusive Growth. International Monetary Fund, Working Paper No. 2021/080
- AUTOR, D., SALOMONS, A. (2018). Is automation labor share-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 1-87.
- BANCO DE ESPAÑA (2024). El Informe Letta: un conjunto de recetas para dinamizar la economía europea. Documentos Ocasionales n° 2430. Madrid.
- BORRELL, J. (2024). “¿Un salto adelante? El Informe Draghi y el futuro geopolítico de Europa”. *Le Grand Continent*, 25 de septiembre de 2024. *Grand Continent Summit / Groupe d'études géopolitiques*.
- BRYNJOLFSSON, E., DANIELLE, L. LINDSEY, R.R. (2023). Generative AI at Work. National Bureau of Economic Research. Working Paper Series31161
- CE (2023). Estrategia Europea de Seguridad Económica. Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Bruselas, 20.6.2023. JOIN (2023) 20 final.
- DOM, R., POITIERS, N. (2025). The European Single Market: Restarting the Perpetual Revolution, Bruegel, Working Paper 15/2025.
- EC (2024). The future of European competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe. Part B: In-depth analysis and recommendations. Septiembre de 2024, Bruselas. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.
- EC (2025). A dynamic EU Budget for the priorities of the future - The Multiannual Financial Framework 2028-2034. COM (2025) 570 final. Brussels 16.07.2025
- EIB (2024). The scale-up gap. Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union. European Investment Bank, Luxemburgo.
- FUEST, C., GROS, D., MENGEL, P., PRESIDENTE, G. TIROLE, J. (2024). EU Innovation Policy. How to Escape the Middle Technology Trap. Colaboración entre Econpol Europe, IEP Bocconi University y Toulouse School of Economics.
- JUHÁSZ, R., LANE, N.J., RODRIK, D. (2024). “The New Economics of Industrial Policy”, *Annual Review of Economics*, 16:213–42.
- LEÓN, G. (2025). Contexto y repercusión del “Informe Draghi” desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad. En *Serie de Monografías y Ensayos n° 13*. Academia de las Ciencias y las Artes Militares, Madrid.
- LETTA, E. (2024). Much more than a market: Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. Consejo Europeo, Bruselas.
- MITECO (2020). Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Vicepresidencia Cuarta del Gobierno de España, Madrid.
- OECD (2023). OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.
- PISANI-FERRY, J., TAGLIAPIETRA, S., ZACHMANN, G. (2023). A new governance framework to safeguard the European Green Deal. Bruegel Policy Brief Issue n°18/23 |

10

El objetivo de la reindustrialización

por PABLO GARDE LOBO

El objetivo de la reindustrialización de Europa parece hoy un elemento irrenunciable en un marco geopolítico de gran complejidad, en donde Europa está llamada a decidir y definir el papel que quiere jugar en los próximos años en el mundo. Esas decisiones pueden afectar de un modo u otro al bienestar de millones de ciudadanos europeos pero lo verdaderamente significativo, a mi juicio, es que probablemente sean clave tanto para el porvenir de las generaciones futuras como para la consolidación y proyección de los valores que dimanen de nuestros Estados sociales y democráticos de derecho y de la propia idea de Unión Europea (UE).

La reindustrialización de Europa es una palanca, un instrumento si se prefiere, que facilita que ese papel de Europa en el mundo sea más influyente; que permite que nuestros Estados ante las próximas crisis (que en un mundo en aceleración constante se suceden casi irremediablemente) sean más resilientes; que ayuda a que nuestros ciudadanos mantengan e incluso incrementen cotas de bienestar no conocidas previamente en la historia de la humanidad; y, en definitiva, garantiza que nuestras empresas sean más competitivas y, por tanto, coadyuven a la mayor influencia de Europa (y sus valores) en el mundo, a la mayor resiliencia de nuestros Estados y nuestra UE y a mayores cotas de bienestar de los ciudadanos europeos.

Sin embargo, este círculo virtuoso no ha sido una realidad durante las primeras décadas del siglo XXI. Tampoco la

idea de reindustrializar Europa. En los últimos 25 años la industria europea ha ido creciendo a un ritmo muy bajo, produciéndose de facto una suerte de desindustrialización de Europa, fruto de una creciente deslocalización de empresas en favor, principalmente, del continente asiático. De acuerdo con los datos del Banco Mundial la aportación de la UE al Valor Añadido Bruto (VAB) de la industria manufacturera mundial habría descendido del 24,2 % en 2005 al 16,9 % en 2023; mientras que la aportación de China habría crecido del 9,5 % en 2005 al 28,8 % en 2023.

Los tratados posteriores al Tratado de Roma han priorizado principios liberalizadores y desreguladores, sin fomentar una política industrial doméstica en el seno de Europa, focalizados desde una perspectiva económica en la convergencia económica (Tratado de Maastricht), y a pesar de los también indudables avances políticos, se han centrado en un mercado único donde el level played field se alcanza en gran medida a través del estricto cumplimiento de las reglas de prohibición (o altamente restrictivas) de ayudas de estado. Es cierto que según avanzaba el siglo XXI se iban produciendo iniciativas para articular una cierta política industrial, aun cuando fueran meramente retóricas, pero no parece que hubiera una preocupación real hasta después de la crisis financiera. En 2014, por ejemplo, con el fin de invertir la tendencia de descenso del peso de la industria en el Producto Interior Bruto (PIB) europeo se prevé como objetivo al-

canzar la cifra del 20% para 2020. Pero las políticas públicas eficaces requieren instrumentos con impacto.

No será hasta después de la pandemia de la Covid 19 cuando la política industrial empiece a ser un asunto estratégico para Europa y, en consonancia, se empiecen realmente a establecer instrumentos útiles para ese desarrollo industrial, para ese objetivo de reindustrialización. La crisis de la Covid 19, desde luego, la Guerra en Ucrania (con la escasez de determinados suministros y materias primas) y la crisis energética posterior, y la actual situación geoestratégica del mundo, incluida la guerra comercial, acaban de situar la reindustrialización de Europa como elemento estratégico. Es por ello que en los últimos años se han utilizado distintas expresiones, vinculadas a la política industrial, que designan esta necesidad: como autonomía estratégica abierta, soberanía industrial, reducir la brecha de innovación, entre otras, y que se refieren a la necesidad de desarrollar una política industrial común, una verdadera reindustrialización de Europa.

La autonomía estratégica nace en el ámbito de la seguridad y defensa, como un concepto vinculado al desarrollo de la política exterior y de seguridad común, pero la crisis sanitaria de la Covid 19, y las posteriores crisis ya señaladas, muestran la vulnerabilidad de la Unión Europea, su dependencia de otros países respecto a bienes de primera necesidad, materias primas fundamentales, o sectores clave como el energético o el de los componentes industriales. Por ello la

reindustrialización pasa a ser una prioridad estratégica, un elemento de soberanía irrenunciable, de la Unión Europea y de los Estados que la componen. La Estrategia Industrial para Europa de marzo de 2020, revisada en mayo de 2021, ya recoge la necesidad de un mercado único más fuerte para lo que se requiere una mayor soberanía energética, tecnológica e industrial.

Este concepto de autonomía estratégica como capacidad industrial de la comunidad política, es decir, como soberanía industrial se combina con la idea, también irrenunciable, de que vivimos en un marco global, un mundo globalizado, en donde tenemos que seguir manteniendo nuestra participación en las cadenas de valor a nivel global, pero en el que nos habremos dotado de un escudo de seguridad. Estamos por tanto ante el concepto de autonomía estratégica abierta.

Los Fondos Next Generation, aprobados en 2020, refrendan sin duda que la reindustrialización es una prioridad de Europa, una prioridad política para la que se dota de un instrumento útil y de financiación. Se persigue ya fortalecer las capacidades industriales europeas y el desarrollo tecnológico industrial propio para lo que se requiere una transformación digital profunda de las industrias, las empresas y los sectores. Este eje de digitalización se une a otro eje que entronca con los valores que Europa tampoco puede renunciar a defender, una transición ecológica justa. No en vano los 4 ejes que fundamentan el Plan de

Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por España son la transformación digital, la transición ecológica, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (segundo semestre de 2023) estableció precisamente como primera prioridad de su Presidencia impulsar la reindustrialización europea y su autonomía estratégica. Las otras tres prioridades fueron avanzar en la transición ecológica, mayor justicia social y económica, y reforzar la unidad europea.

En 2024 vieron la luz dos informes, informe Letta e informe Draghi, solicitados por las propias instituciones europeas y que sirven de diagnóstico lúcido y ambicioso sobre el presente y el futuro de la Unión Europea en materia de competitividad y reindustrialización; y nos sirven de guía para identificar los principales desafíos de la UE en este ámbito. La Comisión Europea, a su vez, y en respuesta a estos desafíos, ha venido desarrollando durante el primer semestre de 2025 un nuevo plan de acción; la Brújula de Competitividad, que contiene aspectos determinantes para la reindustrialización de Europa.

Podríamos decir, si queremos ser optimistas, que la reindustrialización en Europa está en marcha, se ha activado, pero queda un largo camino para que el objetivo se cumpla, aún quedan muchas decisiones pendientes, muchas inversiones por materializar, muchas medidas por adoptar. En las próximas líneas analizo las que considero principales medi-

das en implementación, en curso, que responden al objetivo de la reindustrialización, y menciono también algunos de los principales desafíos pendientes.

1. MEDIDAS EN CURSO PARA LA REINDUSTRIALIZACIÓN DE EUROPA

Fondos Next Generation

El programa de los Fondos Next Generation (NextGenerationEU) se aprobó el 21 de julio de 2020 en el Consejo Europeo como un instrumento excepcional y temporal para hacer frente a las consecuencias económicas de la crisis de la Covid 19. Con este programa, cuyas negociaciones llevaron “cuatro días y cuatro noches” en palabras de Charles Michel, presidente entonces del Consejo Europeo, ante el Parlamento Europeo, se iban a “impulsar nuestros tres objetivos comunes: la convergencia, la resiliencia y la transformación.” Es decir, el programa se implementaba para la recuperación mediante la modernización de los sectores económicos a través de la reindustrialización de Europa.

El programa se ha dotado con 806.900 millones de euros, asignados, de acuerdo con el marco financiero, a mercado único, innovación y economía digital (11.500 millones de euros), cohesión, resiliencia y valores (776.500 millones de euros) y recursos naturales y medio ambiente (18.900 millones de euros). De estos 806.900 millones, 723.800 millones corresponden al instrumento

principal, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), repartidos en 338.000 millones en lo que se llaman transferencias (subvenciones) y 385.000 millones en préstamos. Estas cifras iniciales, no obstante, se han visto modificadas y a 31 de diciembre de 2024 el MRR consta de 650.000 millones, de los que 359.000 millones son subvenciones y 291.000 millones préstamos. El MRR se regula en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Los seis pilares del MRR son la transición verde; la transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación.

Ciertamente, los fondos Next Generation y el MRR han supuesto el mayor incentivo financiero de carácter temporal aprobado en el ámbito de la Unión Europea, cuyo objeto ha sido la reconstrucción de Europa tras la crisis de la Covid 19, y comparable por tanto con la inyección de financiación que vivió Europa con el Plan Marshall (European Recovery Program), de la que por cierto quedaron fuera Finlandia y España.

Más allá del incentivo financiero en sí mismo que estamos describiendo, hay dos características, al menos, que hacen especialmente relevante desde la perspectiva de la política industrial europea (y económica en general) al MRR:

1. Se financia a través de deuda mutualizada de los 27 Estados miembros, esto es mediante la emisión de deuda conjunta con el objeto de financiar una política económica e industrial común, lo que expande la capacidad fiscal utilizada hasta el momento por la Unión Europea y pone en funcionamiento un instrumento muy valioso para la ejecución futura de las políticas públicas de la UE, y particularmente de su reindustrialización.
2. La gobernanza y metodología para la obtención de los fondos por parte de los Estados miembros. Los Estados miembros debían desarrollar, primero, los planes nacionales de recuperación y resiliencia, validados y aprobados a su vez por las instituciones europeas (Comisión y Consejo, respectivamente). Estos planes debían contener reformas e inversiones congruentes con la agenda europea, es decir, los pilares antes señalados. La novedad metodológica estriba en que no está basado en el principio de reembolso de costes (por el que se percibe la financiación una vez ejecutadas las inversiones y justificado el gasto), sino en el principio de cumplimiento de una serie de hitos (reformas) y objetivos (inversiones) de forma que periódica y paulatinamente se van percibiendo los fondos a medida que se acredita ante la Comisión Europea el cumplimiento de tales hitos y objetivos. Este mecanismo permite un flujo de caja más

ágil y por tanto una implementación más dinámica.

A 31 de diciembre de 2024, la UE había desembolsado un total de 306.142 millones de euros de los 650.000 millones del mecanismo, es decir un 47 % del total; de los que 197.500 millones son subvenciones (un 55 % del total) y 108.700 millones son préstamos (un 38 %). Además, a esta fecha, la Comisión ya habría valorado positivamente el cumplimiento de cerca de un 30 % del conjunto de hitos y objetivos previstos en todos los planes de los Estados miembros, lo que da una idea del esfuerzo que en materia de reindustrialización se está realizando en los últimos años.

A modo de ejemplo, España obtuvo la aprobación de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN), y previa valoración positiva de la Comisión Europea, el 13 de julio de 2021. Posteriormente, con fecha de 17 de octubre de 2023, el ECOFIN aprobó la segunda fase del plan español, en lo que se ha dado en denominar la agenda. Los cuatro pilares sobre los que se asienta el plan español son la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. En total corresponden a España 79.854 millones de euros en subvenciones y 83.160 millones en préstamos, lo que hace un total de 163.014 millones de euros. De este importe, a 31 de diciembre de 2024, estarían ya desembolsados por la UE,

es decir, recibidos por España un total de 47.963 millones de euros en subvenciones, esto es un 60 %. Del total de los fondos adjudicados, a 31 de diciembre de 2024, en las distintas inversiones, puede hacerse la siguiente clasificación en función de los campos de intervención: 23 % modernización del tejido industrial y pequeñas y medianas empresas (PYME); un 22 % a agenda urbana y rural; un 24 % a infraestructura sostenible y transición energética; un 19 % a ciencia, salud, economía de los cuidados y empleo; y un 12% a Administración pública, educación y cultura.

Por aportar, adicionalmente, una perspectiva presupuestaria que visualice el esfuerzo fiscal realizado, y por tanto su previsible impacto, la suma de las políticas 42 (industria y energía), 43 (comercio, turismo y PYME) y 46 (I+D+i) del crédito inicial de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) españoles habría incrementado de 13.715 millones de euros en 2018 a los 31.017 millones de euros de 2023 y 2024.

La realidad es que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) ha permitido a España abordar con éxito una transición ecológica justa y una transformación digital del conjunto del tejido productivo y social más intensa y acelerada, así como la modernización de los sectores industriales estratégicos a través de los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), que alcanza a ámbitos como la fabricación del coche eléctrico, la descarbonización industrial, las

energías renovables (con especial énfasis en el hidrógeno), la modernización de la industria agroalimentaria o la fabricación de semiconductores.

Green deal: Net Zero y materias primas fundamentales.

“Tenemos una oportunidad única para mostrar el camino con rapidez, ambición y sentido del propósito, a fin de lograr el liderazgo industrial de la UE en el sector de las tecnologías con cero emisiones netas, en rápido crecimiento. Europa está decidida a liderar la revolución de las tecnologías limpias. Para nuestras empresas y ciudadanos, esto significa transformar las capacidades en empleo de calidad y la innovación en producción masiva gracias a un marco simplificado y más rápido”.

Con estas palabras presentaba Ursula Von Der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, el 1 de febrero de 2023, el Plan Industrial del pacto verde para la era Net-Zero, iniciativa ya enunciada por la propia presidenta de la Comisión durante el mes de enero en el Foro Económico Mundial celebrado en Davos. El plan busca reforzar la ventaja competitiva de la UE mediante la inversión en tecnologías limpias y mantener el liderazgo en el camino hacia la neutralidad climática.

El plan sigue la estela y los objetivos de iniciativas anteriores como: 1) el pacto verde europeo de diciembre de 2019, que sienta el objetivo de convertir a Europa en el primer continente climáticamente

neutro (cero emisiones netas) para 2025; 2) el paquete Fit for 55 que establece el objetivo de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en un 55 % para 2030, y que crea el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC); 3) el plan REPowerEU, para reducir la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar en la transición ecológica; y 4) el plan de acción para la economía circular.

Los principales instrumentos que contempla este plan para el liderazgo industrial de la UE en este campo son de carácter regulatorio: 1) una Ley de Industria Net-Zero, 2) una Ley de Materias Primas Fundamentales, y 3) la Reforma del diseño del mercado de la electricidad de la UE, para garantizar que los consumidores se beneficien de los costes más bajos de las energías renovables. A estos instrumentos podemos incorporar también al inicialmente denominado Fondo para la Soberanía Europea que, a pesar del ambicioso nombre, ha quedado como un sello de calidad de los proyectos tecnológicos limpios.

De estas propuestas de medidas por su alcance futuro y relevancia me detengo en dos: la ley de industria Net-Zero y la Ley de materias primas fundamentales. Ambas vieron la luz en 2024, tras un intenso trabajo durante la presidencia española de la UE (segundo semestre de 2023):

Ley de industria Net-Zero.- Se aprueba por Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo del

del 13 de junio de 2024 por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas. El principal objetivo del Reglamento es ampliar “la capacidad de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y sus cadenas de suministro a fin de proteger su resiliencia y al mismo tiempo contribuir a lograr los objetivos climáticos de la Unión y el objetivo de neutralidad climática”. En concreto, se busca conseguir el objetivo de suministrar el 40% de la tecnología Net-Zero para 2030.

Las medidas más destacables que incluye son:

- Simplificación de los procedimientos administrativos de concesión de autorizaciones de los proyectos, y reducción de cargas, para los proyectos de cero emisiones netas que tendrán la consideración de estratégicos.
- Fija como objetivo alcanzar una capacidad de inyección anual de 50 millones de toneladas para 2030 en emplazamientos estratégicos de la UE.
- Atracción de inversiones por medio de la Plataforma Europea de cero emisiones netas y el Banco Europeo del Hidrógeno.

El informe Draghi señala entre sus propuestas la necesidad de garantizar la aplicación plena y acelerada de la Ley de industria de cero emisiones.

Ley de materias primas fundamentales.- Se aprueba por Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. Como bien expresa el título de la norma su finalidad es garantizar un acceso suficiente a las materias primas necesarias para la fabricación de tecnologías clave.

Se diferencia entre materias primas estratégicas (anexo I) y materias primas fundamentales (anexo II). Las primeras son aquellas de importancia estratégica para el mercado interior, por su aplicación a tecnologías estratégicas vinculadas a las transiciones ecológica o digital o al ámbito de la defensa. Las segundas incluyen, además de a las primeras, aquellas que tengan gran importancia para la economía de la UE y para las que exista un alto riesgo de alteración del suministro. Entre las primeras: cobalto, cobre o litio. Entre las segundas: antimonio, arsénico, o magnesio.

La norma busca también establecer unos parámetros de referencia para 2030; la creación de cadenas de suministro seguras y resilientes, el establecimiento de mecanismos de sostenibilidad y circularidad, la diversificación de las importaciones de la UE, y prevé la creación de un Comité de materias primas fundamentales para coordinar y asesorar la implementación de la ley, con par-

participación de los Estados miembros y de la Comisión.

La Brújula de Competitividad

La brújula de competitividad se presenta el 29 de enero de 2025 y nace como una guía, hoja de ruta, del trabajo ejecutivo y de la agenda política de la UE para el quinquenio 2024-2029, enfocado en el crecimiento de la productividad de la UE impulsado por la innovación, orientada, a su vez, en la descarbonización. Tiene, sin duda, un alcance económico general y en este marco se insertan las políticas industriales, de innovación y de defensa de los próximos cinco años; incorpora por tanto una visión integral en el que la reindustrialización es, en efecto, un elemento protagonista e indisoluble del conjunto. En este apartado vamos a destacar los elementos industriales más relevantes.

La brújula de competitividad se compone de tres pilares bien definidos, en los que ha influido de modo determinante el informe Draghi: 1) cierre de la brecha de innovación con Estados Unidos (EE UU) y con China; 2) hoja de ruta conjunta para la descarbonización y la competitividad; y 3) fortalecimiento de la seguridad económica y reducción de las dependencias excesivas e incremento de la seguridad. Como decía, en este apartado nos centraremos en los elementos de política industrial más relevantes.

El pilar I pone en el centro de la acción económica y política de la UE a la innovación para reducir ese gap, esa

brecha de innovación que caracteriza el desarrollo industrial y tecnológico del primer cuarto de siglo XXI. Se concibe, la innovación, como un elemento disruptivo que genera empresas emergentes y que incrementa la eficacia de las empresas maduras que la aplican.

En este marco, en los próximos meses y años verán la luz medidas e iniciativas vinculadas directamente con la innovación en las siguientes áreas:

PYME y empresas. - Se está trabajando en una estrategia para start-up y scale-up que impulse el desarrollo empresarial europeo. Asimismo, se esperan próximas iniciativas legislativas de la Comisión en esta materia como: 1) paquete legislativo omnibus sobre mid-caps, y 2) propuesta sobre el régimen 28, que vendría a ser un estatuto jurídico para empresas innovadoras, plenamente armonizado en el conjunto de la UE, que destaca por unas obligaciones, especialmente de creación, muy simplificadas e iguales, en todo el ámbito de la UE. Es evidente que el tejido productivo europeo, muy atomizado, y con una destacada presencia de pequeñas empresas, requiere de crecimiento, empresas más grandes que sean más competitivas, más internacionalizadas, en definitiva más resilientes.

Poder computacional de Europa. - Se prevé la aprobación de una estrategia cuántica que impulse el poder computacional de Europa y que lo haga asequible a la industria, las start-ups y los centros de investigación. Se pretende potenciar las denominadas fábricas de Inteligencia Artificial, que vendrían a ser nodos

o ecosistemas de trabajo compartido entre los centros de supercomputación, las universidades y centros de investigación, la industria, las PYME o las entidades financieras para poner en común y compartir poder tecnológico y financiero, datos y talento, y que sirva para impulsar el desarrollo de sectores como la salud, la industria estratégica, la lucha contra el cambio climático o el desarrollo espacial.

Regulación.- Existen o existirán iniciativas legislativas como la Ley de Innovación Europea, o la Ley del Espacio, o la Ley del Espacio Europeo de Investigación o la Ley de Redes Digitales; y también en materias como la Bioeconomía o la Biotecnología o materiales avanzados.

En el ámbito del pilar II, Descarbonización y competitividad, existen numerosas iniciativas y medidas de impacto en la política industrial, como muestra destacamos tres:

Pacto industrial limpio y plan de acción sobre energía asequible.- La UE, en coherencia, insiste en el desarrollo de la transición verde, en este caso focalizando, con estas acciones, en la reducción de los costes de la energía y en el estímulo de la energía verde. En concreto, el Clean Industrial Deal (pacto por una Industria Limpia) se presenta por la Comisión el 26 de febrero de 2025.

Para el cumplimiento de sus objetivos se utilizarán instrumentos, incentivándolos, como los contratos de compraventa de energía a largo plazo (PPA – Power Purchase Agreement) o contratos por diferencias (CFD). Asimismo, la UE apuesta por promover

el hidrógeno verde, como ya ha venido haciendo en los últimos tiempos, por ejemplo, a través del proyecto importante de interés común europeo (IPCEI) del hidrógeno verde sustanciado durante 2022, que en España ha culminado con la adjudicación de más de 1000 millones de euros.

Otro instrumento de gran importancia dentro de estos planes que están en elaboración es la creación de un nuevo marco de ayudas de estado aplicable previsiblemente desde junio de 2025 y hasta 31 de diciembre de 2030, Clean Industrial State Aid Framework (CISAF), que incentivará la inversiones para la producción de energía renovable o su almacenamiento; inversiones que fomenten la descarbonización y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; o la inversión en fabricación de tecnologías limpias.

Plan de acción del sector de la automoción.- La automoción destaca por ser un sector tradicionalmente estratégico de Europa, como recoge el propio plan de acción, presentado el 5 de marzo de 2025, y es un sector clave de la prosperidad europea, que forma parte de la propia identidad europea: representa 1000 millones de euros en términos de PIB europeo y proporciona empleo directo o indirecto a 13 millones de europeos. El plan busca garantizar la competitividad de la industria automotriz europea y mantener la base de producción en Europa. En consecuencia, apuesta por intensificar la electrificación, a través de la fabricación de coches de cero emisiones

y el establecimiento de puntos de recarga, reindustrializando el sector a través de la fabricación de baterías que sigue la línea ya iniciada con los fondos Next Generation de apostar por situar en territorio europeo gigafactorías, y completar la cadena de valor del coche eléctrico. En este plan de acción se da un paso más y se incide en la necesidad de invertir en el coche autónomo y conectado.

Plan de acción para el acero y los metales. - En este plan de acción que presenta la Comisión Europea el 19 de marzo de 2025, se reconoce al sector del acero y de los metales como industrias estratégicas para Europa y se pretende garantizar la competitividad y sostenibilidad del sector. Se vincula también al pacto industrial limpio (Clean Deal) y se busca: garantizar el suministro de energía asequible, prevenir la fuga de carbono (deslocalizaciones) y proteger los empleos, incluye la defensa comercial, la circularidad y ayuda a la descarbonización.

Respecto del pilar III, fortalecimiento de la seguridad económica y reducción de las dependencias excesivas e incremento de la seguridad, aun cuando está muy centrado en el ámbito de la defensa y la seguridad, la UE también pretende diversificar sus cadenas de suministro, a través de asociaciones bilaterales y multilaterales para evitar dependencias muy localizadas en sectores estratégicos y crear, por ejemplo, una plataforma para la compra conjunta de materias primas fundamentales.

Hasta ahora, no obstante, la estrella en este pilar ha sido la política de De-

fensa, en concreto a través del libro blanco de la defensa europea y preparación 2030, que se focaliza en el incremento de las capacidades industriales de la defensa y la utilización acelerada de la innovación y la inteligencia artificial.

También se dedica un espacio importante a la financiación, se pretende movilizar 800 mil millones de euros, con la creación de un nuevo instrumento, Instrumento de Acción de Seguridad para Europa (SAFE), y la utilización del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Se aplicará, además, la cláusula de escape de las reglas fiscales para el gasto de defensa, hasta un máximo del 1,5 % del PIB. El principal déficit en este punto sería que no se han previsto transferencias, es decir, financiación para los Estados miembros de carácter no reembolsable.

2. ALGUNOS DESAFÍOS INDUSTRIALES: MÁS Y MEJOR EUROPA

En el año 2024 se presentaron públicamente dos informes, informe Letta e informe Draghi, solicitados por el Consejo Europeo y la Comisión Europea, respectivamente, y que sirven, como he avanzado en la introducción de este trabajo, de diagnóstico lúcido y ambicioso sobre el presente y el futuro de la UE. El primero, el informe Letta, que se presentó el 17 de abril, se enfoca al futuro del Mercado Único Europeo y se titula: *Mucho más que un mercado*; donde aborda cómo cumplir con los objetivos estratégicos de la UE a través de un mercado único me-

orado. El informe Draghi se presentó el 9 de septiembre y responde a un informe de alto nivel sobre el futuro de la competitividad europea, titulado: *El futuro de la competitividad europea. Una estrategia de competitividad*.

El informe Draghi contiene una nueva estrategia industrial para Europa, con cuatro componentes básicos: plena aplicación del mercado único (donde converge con las recomendaciones del informe Letta); la estrecha coordinación entre las políticas industriales, de competencia y comerciales; la necesidad de inversión masiva; y la reforma de la gobernanza de la UE, en un doble sentido, mayor profundidad en políticas y coordinación, y una menor carga normativa.

En resumen, la visión es: más y mejor Europa.

La brújula de la competitividad que está empezando a desarrollarse en los primeros meses de 2025 va intentando dar respuesta a estos desafíos, como se desprende de su propia estructura y enunciados. Sin embargo, los retos son mayúsculos y el esfuerzo debería estar a la altura. A continuación, menciono aquellos desafíos que a día de hoy me parece más relevante destacar, sin ánimo de exhaustividad.

El reto de la innovación industrial y el desarrollo de sectores estratégicos

La innovación o la falta de suficiente innovación o el gap o la brecha de innovación es el nudo gordiano de la, digamos,

brecha de competitividad y de productividad industrial de Europa frente a otros territorios como EE UU o Asia, la clave por tanto de la reindustrialización. Así se desprende del informe Draghi. En este punto, el informe Letta destaca por proponer incluso una quinta libertad, que se uniría a las cuatro existentes en los tratados (bienes, personas, servicios y capitales) para la mejora de la investigación, la innovación y la educación; en tanto que considera la innovación como una herramienta clave para impulsar y acelerar la política industrial y la competitividad en Europa.

Siguiendo con el estudio de Draghi, el elemento principal, responsable, del gap de innovación y productividad sería la tecnología digital, cuyo desarrollo iría mucho más rezagado en Europa. Draghi propone una política horizontal que acelere la innovación basada en un mejor diseño del marco de la investigación y desarrollo, más sencillo y de mayor alcance e impacto; en la excelencia académica que hay que promover facilitando la existencia de instituciones líderes en el mundo; invertir en infraestructura tecnológica y de investigación; o mejorando la coordinación y la normativa. Apuesta por 10 sectores clave: energía, materias primas críticas, digitalización y tecnologías avanzadas, industrias intensivas en energía, tecnologías limpias, automoción, defensa, espacio, sector farmacéutico y transporte.

Existe una oportunidad, nos indica Draghi, que ciertamente entronca con nuestros valores, y nos refrenda en la finalidad de alcanzar una prosperidad

compartida, utilizar la descarbonización como palanca de innovación, de crecimiento económico, liderando el sector de las tecnologías limpias, con la creación de nuevos empleos y su aportación a la seguridad energética.

En todo ello está trabajando el ejecutivo comunitario, como se deduce fácilmente de los pilares I y II de la brújula de competitividad.

Capacidades industriales: suministros y reservas industriales

La crisis que viene nos debería encontrar mejor preparados. Timothy Garton Ash afirma en su ya clásico, aunque actual, *Europa, una historia personal*, editado en noviembre de 2023 (todavía Donald Trump no era presidente de EE UU y no había instigado la guerra comercial), que “Europa ha caído en una crisis tras otra desde 2008”; también afirma que: “si hubiéramos aprendido lo que nos enseñaba la historia de los imperios, habríamos estado mejor preparados para afrontar el desafío de la invasión de Ucrania en 2022”; y “entonces” se pregunta: “¿qué deberíamos prever ahora y para qué deberíamos prepararnos?”

Todas las crisis, pero con especial énfasis la crisis de la Covid 19, nos han mostrado la vulnerabilidad de Europa; vulnerabilidad industrial, económica y geopolítica, todos estos aspectos los señala el informe Draghi.

En realidad, la vulnerabilidad industrial nos conduce, inexorable, a las

otras vulnerabilidades. En efecto, la dependencia de proveedores externos, fruto de la deslocalización o, incluso, de la localización directa en terceros países de las capacidades industriales de elementos esenciales, desde materias primas a productos de primera necesidad, o a elementos tecnológicos básicos, por ejemplo, para la industria de la defensa, nos conduce a esta dependencia exterior. Una alta dependencia de las importaciones que en caso de fragmentación del comercio pone en riesgo el suministro de elementos básicos y hace a Europa vulnerable frente a una eventual coerción económica externa. Asimismo, esta estructura industrial acrecienta la incertidumbre y desincentiva la inversión. Europa no está siendo capaz de estimular la inversión de capacidades industriales estratégicas en su territorio. Aspecto que tengo la impresión, y esperanza, que empieza a revertir, auspiciado por el cambio de paradigma, gracias en parte a la aplicación del MRR. Todos ellos son elementos de esta vulnerabilidad económica a la que se refiere Draghi.

Pero también la vulnerabilidad geopolítica comienza por la industria: la inestabilidad geopolítica, la guerra en Europa (Ucrania) y, desde luego, la nueva relación trasatlántica, exigen nuevas necesidades para una política de defensa, aún por definir con claridad, a pesar del libro blanco, y para la que es necesaria una mejorada capacidad industrial de la defensa, más allá de los compromisos en gasto de defensa que se están produciendo: la industria de la defensa estaría muy

fragmentada, lo que impide su consolidación y dificulta la inversión; y falta escala, es decir, a diferencia de Estados Unidos le falta tamaño para ser eficiente y rentable, nos indica Draghi. Además, como ya indiqué, Europa tendría una fuerte dependencia tecnológica para determinados componentes que proceden de terceros países y es, por tanto, vulnerable a una eventual interrupción de los suministros.

La Unión Europea está aprobando mecanismos que inciden en estos elementos, dentro del pilar III de la Brújula de Competitividad, ya comentado, o, por ejemplo, con el paquete IMERA, Instrumento de Emergencia del Mercado Único, que tienen por objeto garantizar que, en caso de crisis, los bienes necesarios puedan introducirse rápidamente en el mercado interior; se compone del Reglamento 2024/2748 y de la Directiva 2024/2749.

La cuestión es que estos mecanismos, aunque necesarios, aún no parecen ser suficientes para prepararnos frente a la próxima crisis.

Me gustaría aquí traer a colación un instrumento, pionero en Europa, piloto, que goza del apoyo institucional de la UE, y que está definido en el proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica que actualmente se está tramitando en el Congreso de los Diputados en España. Se trata de la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial. Su objetivo es la salvaguarda de la base industrial y tecnológica que suministra bienes o recursos de primera necesidad y carácter estratégico. Su-

pone identificar, evaluar y planificar las capacidades de producción de los sectores estratégicos, la aprobación de medidas de contingencia que se anticipen a una crisis de suministros, y el apoyo y salvaguarda de la industria considerada estratégica. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de la Comisión Europea, a través del Instrumento de Apoyo Técnico (TIS, por sus siglas en inglés), programa de la UE que proporciona asesoramiento técnico personalizado y que forma parte del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. El proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica atribuye al gobierno y al Estado instrumentos del siglo XXI para gestionar la política industrial del siglo XXI, se conforma por tanto como un gran proyecto país.

El desafío de la financiación: es necesaria la inversión pública europea

Las necesidades de innovación, del avance de la descarbonización y la circularidad, del desarrollo de los sectores estratégicos europeos, del desarrollo de las capacidades industriales y, en general, afrontar los retos diagnosticados y abordar la agenda, exigente, que está incorporando la Comisión Europea al próximo quinquenio requiere, parece obvio, financiación, pública y privada, pero requiere de una fuerte inversión pública, que sirva de arrastre de la privada. Requiere de una “inversión masiva”, dice Draghi, y le pone cifra, 800 mil millones adicionales al año, lo que supone un incremento de un 5 % del PIB europeo.

Sin embargo, la financiación de la reindustrialización es una de las mayores incertidumbres de la política industrial europea, y si queda en manos de la capacidad fiscal de los Estados miembros fracasará la reindustrialización, y no habrá un avance cualitativo en este aspecto con respecto a los últimos 25 años.

Los instrumentos de financiación no habían resultado suficientemente útiles hasta ahora. Sí, por el contrario, los fondos estructurales que han servido para cohesionar territorial y socialmente Europa, pero no los instrumentos que han de servir para la reindustrialización. Ha existido, y existe, un marco muy estricto de ayudas de Estado que cuando se flexibiliza para fomentar la inversión pública en determinados proyectos, se deja a la capacidad fiscal de cada uno de los Estados, afectando al *level played field* de las empresas y los proyectos, que dependiendo de si se localizan en territorios más ricos podrán acceder a la inversión pública, o no tanto en caso de los menos ricos. Este por ejemplo es el caso de los IPCEI, que han tenido mucha relevancia en los últimos años en ámbitos, entre otros, como el hidrógeno verde o la microelectrónica. El instrumento jurídico y de identificación de proyectos financiados es útil, el origen de la financiación no tanto.

Por otro lado, la inversión pública debe venir, principalmente, de transferencias (financiación no reembolsable) que puede completarse con instrumentos de financiación estricta (de carácter reembolsable) a través de los distintos

instrumentos financieros y fondos (BEI, Fondo de Innovación, SAFE, nuevo Banco de Descarbonización Industrial...).

Esta ha sido por primera vez la fórmula adoptada para superar la crisis económica generada por la Covid 19, y frente a otras crisis anteriores. Movilizándose por parte de la UE, de forma mutualizada, hasta 359.000 millones en transferencias procedentes de los mercados financieros, el MRR. Y que se completa con la financiación de los préstamos, también procedentes de deuda mutualizada, por importe de 291.000 millones de euros. El desarrollo del Fondo Europeo de Competitividad, previsto en la Brújula de Competitividad, podría ser una buena oportunidad para seguir esta senda, así como las sinergias con el Fondo de Innovación.

A pesar de ello, las medidas incluidas en la Brújula de la Competitividad adolecen de una financiación difusa, poco clara, fruto probablemente de la fragmentación del vigente Marco Financiero Plurianual, con remisión a inciertos instrumentos financieros, y no está basada en transferencias. Esto mismo ocurre con la política de defensa, se crean instrumentos financieros consistentes en préstamos, y se atribuye la responsabilidad de financiación a los Estados miembros, agravando en consecuencia la posición de los países más endeudados y con menor capital fiscal, que paradójicamente deberían hacer un mayor esfuerzo en gasto de defensa (por ejemplo España e Italia), y agravando por tanto la propia fragmentación de la in-

dustria de la defensa, uno de los déficits en nuestro empeño por la reindustrialización, al realizarse una inversión sesgada por países (incentivando, en su caso, la industria nacional, quien la tenga, o acudiendo a terceros países) en lugar de promover a través de la inversión pública la industria europea de la defensa.

La mejora de las estructuras de financiación y la inversión pública mutualizada europea es un imperativo para alcanzar el objetivo de la reindustrialización. Adicionalmente, cuando esto se produzca será necesario adaptar las reglas de ayuda de estado a esta nueva estructura, flexibilizando el marco de ayudas de Estado cuando la financiación sea mutualizada y la inversión proceda directamente de la UE, lo que será dar un paso más allá de lo previsto para los Fondos Next Generation, en donde la financiación era mutualizada pero se transfería a los Estados miembros, en función de unos parámetros, que eran los encargados de realizar la inversión pública. Sin perjuicio de que este mecanismo pueda mantenerse para permitir proyectos de impacto nacional, los proyectos de impacto comunitario deberían ser financiados directamente por la UE. La flexibilización de las ayudas de estado será igualmente necesaria ante un nuevo marco de financiación y de inversión, más allá del nuevo marco de ayudas (CISAF), focalizado en descarbonización y tecnologías limpias. Es un instrumento útil pero el foco de las inversiones deberá alcanzar a más sectores y a más tecnología, y debería permitir a Europa

dotarse de las capacidades industriales necesarias.

3. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

En los últimos años ha cambiado el paradigma industrial en el ámbito de la Unión Europea, en donde la industria y la reindustrialización ya se perciben como un elemento esencial para la autonomía estratégica europea, la resiliencia y el progreso compartido. Además, desde una perspectiva voluntarista, que ha de ser necesariamente optimista, puede afirmarse que la reindustrialización en Europa está en marcha, así lo confirmarían los paquetes de medidas implementados desde las instituciones europeas en los últimos años. Sin embargo, la razón nos indica que es mucho todavía el trabajo que queda para alcanzar el objetivo de la reindustrialización europea, que son graves los desafíos, que apenas hemos empezado el camino, que lo más difícil está por hacer. Con humildad, a continuación, expongo lo que pueden ser algunas recomendaciones para ese viaje.

1. La Unión Europea debe continuar el proceso de reindustrialización puesto en marcha como respuesta, inicialmente, a la crisis de la Covid 19 a través de los *Fondos Next Generation* y el *MRR*. Proceso que cabe entender continúa con el Green Deal y la Brújula de Competitividad. Para ello se impone la necesidad de realizar un

esfuerzo prioritario en inversiones industriales estratégicas, y de dotarse de un marco financiero, normativo y de gobernanza altamente ambicioso y exigente, en línea con lo marcado por los informes Letta y Draghi.

2. La apuesta clave de la reindustrialización europea debería estar en la innovación tecnológica y, en concreto, en la tecnología digital, principal responsable del gap de innovación entre Europa y China o EE UU, tal como indica Draghi. Aprovechemos el diagnóstico para utilizar la descarbonización como palanca de innovación e invertir en los sectores estratégicos europeos.
3. Construyamos, en esa nueva reindustrialización de Europa, una verdadera soberanía industrial, dotándonos de las capacidades industriales necesarias, a través de la inversión en sectores estratégicos, localizando más y mejor industria Europea en nuestro territorio, incrementando la competitividad, el tamaño y la resiliencia de nuestras empresas industriales y dotándonos de instrumentos y mecanismos de salvaguarda que garanticen los suministros de materias primas fundamentales y de bienes estratégicos y esenciales.
4. La inversión pública industrial de la Unión Europea tiene que cambiar, tiene que hacerse preferentemente de modo directo, por la propia UE, aun-

que en ocasiones pueda realizarse a través de los Estados cuando la naturaleza de la inversión lo aconseje; pero en ambos casos mediante la financiación directa del Presupuesto de la UE, ya sea a través de los recursos propios o de financiación mutualizada obtenida de los mercados financieros. La inversión debe ser masiva, y constante en el tiempo, como indica Draghi; sobre proyectos de interés europeo y nacional, principalmente en innovación tecnológica, capacidades industriales, descarbonización y economía circular. El nuevo Marco Financiero Plurianual que se aplicará a partir de enero de 2028 es la ocasión para introducir de modo permanente estos cambios.
5. Al nuevo marco de financiación y de inversión, le deberá acompañar unas nuevas reglas de juego de las ayudas de Estado que hagan posible que las inversiones, en innovación tecnológica y en los distintos sectores estratégicos, sean viables desde una perspectiva jurídica. La política industrial europea tiene que ser competitiva en el ámbito internacional y ser comparable en términos cuantitativos con la de EE UU y China, promoviendo el desarrollo y la competitividad de la industria europea y amparando la autonomía estratégica. En términos cualitativos, además, deberán seguir primando los valores europeos de prosperidad compartida y respeto al medio-ambiente, los derechos humanos, y el porvenir de las generaciones futuras.

Acrónimos

BEI. Banco Europeo de Inversiones.

CFD. Contrato por diferencia.

CISAF. Clean Industrial State Aid Framework.

ECOFIN. Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE.

EE UU. Estados Unidos.

IMERA. Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

IPCEI. Proyecto importante de interés común europeo.

MAFC. Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

MRR. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

PERTE. Proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica.

PGE. Presupuestos Generales del Estado.

PIB. Producto Interior Bruto.

PPA. Power Purchase Agreement.

PRTR. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

PYME. Pequeñas y medianas empresas.

SAFE. Instrumento de Acción de Seguridad para Europa.

TIS. Instrumento de Apoyo Técnico.

UE. Unión Europea.

VAB. Valor Añadido Bruto.

Bibliografía*Libros con autor*

Folguera, P. (1997) *Historia de la unidad europea*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid

Garton Ash, T. (2023) *Europa. Una historia personal*. Barcelona: Taurus

Artículo de revista:

Aparici, E. (2022). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: inversiones y reformas. ICE, *Revista de Economía*, N° 924, 99-111.

Buisán, M. (2023) La evolución de la política industrial europea y española en los últimos 20 años. *Economía industrial*, N° 427, 49-61.

Informes Institucionales:

Much more than a Market. *Speed, Security, Solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens* (2024). Enrico Letta. <<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>>

European Commission (2025) *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*. Brussels. <<https://commission.europa.eu/document/download/db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0>>

European Commission. *The Draghi report on EU competitiveness* (2024). Brussels.

<<https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report>>

European Commission and the High Representative (2025) *White Paper for European Defence – Readiness 2030*. Brussels. <https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf>

Comunicados de prensa:

Comisión Europea (2023) *Plan Industrial del Pacto Verde: liderazgo de la industria europea con cero emisiones netas*. Bruselas <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_510>

Comisión Europea (2022) *RE-PowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica**. Bruselas <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131>

Comisión Europea (2025) *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030*. Bruselas. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_793>

Bibliografía

Consejo Europeo (2020) *Conclusiones del Consejo Europeo, 17 a 21 de julio de 2020*. Bruselas
<<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>>

European Council (2020) *DISCURSO 517/20. 23.7.2020. PRESSES. Press office - General Secretariat of the Council of the EU*. Brussels
<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/23/this-is-historic-we-renewed-our-marriage-vows-for-30-years-europe-is-there-strong-standing-tall-report-by-president-charles-michel-at-the-european-parliament-on-the-special-european-council-of-17-21-july-2020/>>

European Commission (2025) *Competitiveness Compass for the EU*. Brussels.
10017eb1-4722-4333-add2-e0e-d18105a34

Factsheet: Una Brújula para la Competitividad para la UE:
<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767237/EPRS_ATA\(2025\)767237_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767237/EPRS_ATA(2025)767237_ES.pdf)>

Páginas web:

World Bank Group (2025) *Manufacturing, value added (current US\$)* disponible en <<https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.CD>> [consulta: mayo-junio 2025].

Comisión Europea (2025) *Plan de recuperación para Europa* disponible en <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2025) *Technical Support Instrument (TSI)* disponible en <https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2023) *Communication: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age* disponible en <https://commission.europa.eu/document/t/41514677-9598-4d89-a572-abe-21cb037f4_en> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2023) *Pacto por una Industria Limpia* disponible en <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_es> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2025) *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation* disponible en <https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_es> [consulta: mayo-junio 2025].

Consejo de la Unión Europea (2023) *Objetivo 55: el Consejo adopta actos legislativos clave para cumplir los objetivos climáticos para 2030* disponible en <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>> [consulta: mayo-junio 2025].

Consejo de la Unión Europea (2025) *Brújula para la Competitividad* disponible en <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/competitiveness-compass/>> [consulta: mayo-junio 2025].

European Council (2024) *Timeline - EU industrial policy* disponible en <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/timeline-eu-industrial-policy/>> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2025) *Recovery and Resilience Scoreboard* disponible en <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2025) *AI Factories* disponible en <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/ai-factories>> [consulta: mayo-junio 2025].

Gobierno de España (2021) *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España* disponible en <<https://planderecuperacion.gob.es/>> [consulta: mayo-junio 2025].

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2024) *Programa IPCEI Hy2* disponible en <<https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/programa-ipcei-hy2>> [consulta: mayo-junio 2025].

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2024) *Programa IPCEI Hy2* disponible en <<https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/programa-ipcei-hy2>> [consulta: mayo-junio 2025].

Capgemini (2025) *The resurgence of manufacturing: Reindustrialization strategies in Europe and the US* disponible en <<https://www.capgemini.com/insights/research-library/reindustrialization-of-europe-and-us-2025/>> [consulta: mayo-junio 2025].

European Commission (2025) *New State aid Framework accompanying the Clean Industrial Deal Communication*. Brussels. <<https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2025-cisaf>>

Legislación de la Unión Europea:

Reglamento (UE) 241/2021, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Parlamento Europeo y Consejo*.

Reglamento (UE) 1735/2024, de 13 de junio, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento. *Parlamento Europeo y Consejo*.

Reglamento (UE) 1252/2024, de 11 de abril, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. *Parlamento Europeo y Consejo*.

11

La transformación tecnológica

La inteligencia artificial como desafío
político y económico

por IBAN GARCÍA

INTRODUCCIÓN: GRANDES ESPERANZAS

La pasada legislatura europea, 2019-2024, supuso una suerte de momento de inflexión estratégico para la Unión Europea (UE). Las élites intelectuales y políticas europeas planteaban un tiempo de impulso y reforzamiento del proyecto de la Unión, como respuesta a la crisis cuasi-ontológica que planteó el “Brexit” (que se sustanció en la práctica en 2020, con el Parlamento Europeo entonando un esperanzado hasta luego, mientras cantaba Auld Lang Syne -oportuna elección de una canción escocesa, allá donde la ruptura se vivía con desgarró-).

Sin que todavía se hubiese producido la nueva agresión rusa en Ucrania o la terrible crisis del COVID, Europa afrontaba con optimismo la redefinición de su papel como agente en el contexto internacional, mientras la esperada y después confirmada victoria de Biden hacía soñar con retomar el vínculo transatlántico con los EEUU – se mostró finalmente más como un wishful thinking que como materialidad real, por más que nada se pueda comparar a la pesadilla del tiempo “trumpista”-.

Europa se planteaba quién y qué quería ser y en ese sentido afrontaba con vigor y optimismo dos grandes revoluciones modernizadoras, que funcionaban como eje de todo el proyecto estratégico a largo plazo: las dos transiciones, la verde y la digital. Hablemos, pues, de esta última.

1. LA TRANSICIÓN DIGITAL EUROPEA Y SU REGULACIÓN

Antes de que existiesen informes Draghi o Letta, ya era evidente la necesidad urgente de que Europa tratara de impulsar una auténtica revolución digital en su sistema productivo y de servicios públicos. Se fijaron, pues, tres líneas de actuación prioritarias con el objetivo de situar a Europa a la cabeza de la transición digital sostenible, al tiempo que se construía el concepto, y como tal el objetivo, de conseguir “recuperar la soberanía digital europea” (curioso, por cuanto presupone que en algún momento hubiese existido tal soberanía):

- A. Aumento de las inversiones desde una perspectiva estratégica europea: Encuadrado este objetivo en la afectación de los fondos de programas ya existentes, la creación de nuevas líneas y concretado posteriormente en los propios planes de recuperación post COVID, que contribuyeron a financiar la doble transición ecológica y digital de la Unión.
- B. Formación: incremento de contenidos digitales en la educación y planes para ofrecer capacidades y herramientas necesarias a la ciudadanía y cerrar la brecha digital.
- C. Establecer un marco regulatorio transversal, holístico y completo para guiar la digitalización de acuerdo con los principios y valores europeos.

Con respecto a este último objetivo, la propia Ursula von der Leyen prometía en su discurso inaugural de 2019 avanzar en ello desde el primer minuto y con cierta ingenuidad anunciaba que tendría una regulación en materia de inteligencia artificial en sus primeros cien días (!). Aunque no fue hasta enero de 2023, cuando se realizó una “Declaración de principios y derechos digitales”, firmada por las tres instituciones (Comisión Europea, Consejo Europeo y Parlamento Europeo), para proteger los derechos y la seguridad de todas las personas y las empresas cuando operan en el ámbito digital. Esta Declaración, no más que una serie de recomendaciones, establecía los principios que deberán guiar el desarrollo de las nuevas tecnologías y los derechos y deberes que deben ser respetados por parte de todos, las administraciones públicas, las partes interesadas y la ciudadanía, incluyendo nuestros derechos como usuarios, consumidores, trabajadores, los derechos de los menores y personas vulnerables.

Pero, paralelamente, las instituciones realizaron un intenso trabajo regulatorio durante los cinco años de la pasada legislatura, para dotar a la Unión Europea de un marco jurídico único, justo y eficaz para regular la digitalización.

La regulación de la transición digital de Europa:

Un hecho importante para resaltar cuando se observa todo lo hecho, es que hubo

una primera decisión política de gran trascendencia que condicionó la elección de los instrumentos jurídicos: el objetivo era crear un verdadero mercado único digital europeo, dejando un margen discrecional a los Estados Miembros bastante limitado. Se trataba de que cualquier operador digital o ciudadano tuviese los mismos derechos y deberes, independientemente de que residiera u operase en Riga o en Lisboa; ítem más, que cualquier operador que pretendiese actuar en la Unión, estuviese sujeto a las mismas normas, sin importar cuál fuese su residencia, incluso si ésta estaba fuera de la UE (de ahí la vocación extraterritorial de buena parte de las normas aprobadas, como veremos). Ello, independientemente de que su posterior implementación y ejecución esté repartida entre los países miembros y la Comisión Europea (o agencias, de existir en cada caso).

En Europa, pues, se pusieron en marcha un conjunto de reglamentos, es decir, normas de aplicación directa en todos los países de la UE, a los que se dio por llamar “leyes” (“acts”) de manera harto simbólica y con el objetivo de que se entendieran intuitivamente como regulación de aplicación directa, mostrando el músculo legislador de la UE.

Con este paquete legislativo se pretendió regular el funcionamiento del mercado interior de la UE en materia de mercados y servicios digitales, en datos, en privacidad, en capacidad tecnológica (chips),....

Europa quería, también, ganar en soberanía, autonomía estratégica y capacidad de influencia. La regulación pretendía establecer un golden standard mundial en el ámbito de la regulación digital, explotando lo que se ha dado en llamar “efecto Bruselas” – del que se comenzó a hablar globalmente con la aprobación del Reglamento de Protección de Datos Personales en 2016 (conocido como “GDPR”, por sus siglas en inglés)-. Es decir, tener un conjunto de reglas que estuvieran centradas en nuestros propios principios y valores europeos, capaz de influir en el desarrollo normativo de la digitalización en otras partes del mundo.

2. EL PAQUETE REGULATORIO DIGITAL EUROPEO

Entre los reglamentos aprobados para configurar el marco normativo de la Europa digital, voy a mencionar aquellos que me parecen de mayor relevancia, antes de sumergirme en el análisis en profundidad del Reglamento de Inteligencia Artificial.

- En primer lugar, las leyes europeas de Mercados y Servicios Digitales (“Digital Market Act”- “DMA” y “Digital Services Act”- “DSA”), aprobadas en 2022 y que entraron plenamente en vigor el pasado 17 de febrero de 2024.- Con estas leyes se pone coto a la desregulación en internet, imponiendo obligaciones de control y transparen-

cia a las plataformas digitales, sobre los contenidos que se comparten, anuncian o venden en sus redes. Dichas obligaciones se perfilan en función del tamaño de las plataformas, y son mucho más estrictas para las grandes plataformas y para aquellas que son “guardianes de acceso” (“gatekeepers”), por ejercer un dominio en sus áreas respectivas. El objetivo es tan amplio como proteger a todos los usuarios, especialmente a los menores y vulnerables, pero también proteger a nuestras sociedades democráticas, en particular a través de la lucha contra la desinformación.

Estas son las normas que pretenden poner punto y final al mundo sin reglas que durante décadas reinó en el mundo on line (y cuyas consecuencias pueden ser perfectamente percibidas en algunos de los males que aquejan a nuestras sociedades). A partir de ahora, el principio que se anuncia es el de que todo lo que está permitido en el ámbito físico debe estarlo en el digital, y todo lo prohibido en el ámbito físico debe estarlo también en el ámbito digital. Se trata del primer intento planetario de poner límites y obligaciones a la acción a las big tech, las multinacionales más poderosas en influentes en la historia de la humanidad (intento que otras partes del mundo intentan continuar, como en la Ley contra las Fake News de Brasil).

La DSA y la DMA ya han servido para exigir a las plataformas corregir conte-

nidos ilegales o eliminar fake news, han producido las primeras cuantiosas multas por incumplimiento de obligaciones (por ejemplo, TIKTOK o Meta) y es por ello que están en el radar del acoso y derribo por estas mismas plataformas. Ha sido sonrojante ver cómo en estos últimos meses la nueva administración trumpista norteamericana ataca permanentemente la soberanía regulatoria de la UE, en colusión con estas grandes multinacionales, exigiendo su adelgazamiento o derogación.

- También, durante el pasado mandato, se han aprobado la Ley Europea de Datos (Data Act) y la Ley de Gobernanza de los Datos (Data Governance Act).
- Los datos son el carburante de la economía digital y su almacenaje y control; la clave de la hegemonía de las grandes plataformas norteamericanas en el ámbito tecnológico. Los datos son también el combustible que necesitan las herramientas de inteligencia artificial para su desarrollo. Con estas leyes, Europa quiere explotar su potencial desarrollando un mercado de datos (no personales) que impulse a nuestra industria en la transformación digital. Europa es un mercado desarrollado, muy conectado. Se pretende aprovechar esta conectividad para mejorar el flujo y uso de los datos generados por los productos y servicios conectados.

Los usuarios, consumidores y compañías, tendrán ahora el derecho de decidir cómo, con quién y para qué se comparten los datos que generan, permitiendo el desarrollo de nuevos servicios o prestaciones. También, que esos datos se puedan vender o donar para un uso altruista. Esta ley quiere garantizar el derecho de los usuarios de productos y servicios conectados a disponer de los datos, garantizar la equidad en los contratos de intercambio de datos frente a la imposición de cláusulas abusivas, estableciendo procedimientos más ágiles de resolución de conflictos.

La Ley de Datos impone igualmente una obligación a las compañías para que compartan los datos con las autoridades públicas en casos de emergencia o, incluso, en determinadas circunstancias, para la mejora de servicios públicos: cuando datos no estén disponibles ni a la venta, se podrán pedir los datos para mejora de servicios públicos; las administraciones pagarán a las empresas para cubrir los gastos del intercambio (anonimización en su caso) y además de una compensación razonable (margen del hipotético lucro cesante). Las pequeñas y micro empresas no están incluidas.

Además, la Ley de Datos introduce nuevas reglas para facilitar el cambio entre proveedores de servicios en la nube y otros servicios de procesamiento de datos (interoperabilidad). Que sea tan sencillo para el usuario cambiar de operador en la nube, como lo es cambiar de operador de telefonía. Y establece salvaguardas contra la transferencia

internacional ilegal de datos por parte de los proveedores de servicios en la nube, protegiendo la fuga de datos hacia terceros países.

En cuanto a la protección de los secretos comerciales, la Data Act propone una estrategia equilibrada para reforzar la confidencialidad, al tiempo que mantiene el derecho de los usuarios para poder disponer libremente de los datos y su cesión a terceros, lo que permitirá dotar de mayor confianza al conjunto de los intercambios.

Igualmente, la Ley de Datos introduce la figura del “Coordinador de Datos” (Data Coordinator) en cada Estado miembro, con competencias para decidir en caso de conflicto de intereses en los intercambios de datos (“B2C, B2B y B2G”), facilitando la implementación de la Ley y dotando de nuevas competencias a la “Junta Europea de Innovación de Datos”, creada en la Ley de Gobernanza de Datos, para mejorar la coordinación entre los Estados miembros y mantener canales de diálogo abiertos con terceras partes interesadas.

Con estas leyes, Europa quiere explotar su potencial, desarrollando un mercado de datos (no personales) que impulse a nuestra industria en la transformación digital. Son instrumentos que ya llevan un tiempo en vigor y con esa perspectiva, las instituciones no han sido capaces de transmitir suficientemente, tanto en el ámbito público como en el privado, las oportunidades que facilitan a los usuarios para impulsar y aprovechar grandes repositorios de datos compartidos a escala europea (aunque en estos últimos tiempos

se vea más movimiento en este sentido, como ocurre con la recientemente presentada Estrategia Española de Datos).

Ha habido otras iniciativas importantes en el ámbito de la regulación del fenómeno digital, algunas tan importantes como la Ley de Libertad de Medios (Media Freedom Act/EMFA), la Directiva NIS 2 sobre ciberseguridad...o normas destinadas a disminuir la excesiva dependencia exterior e impulsar mayor autonomía en componentes y materiales básicos, como la Ley Europea de Chips de 2023 (European *Chips Act*), destinada a reforzar el ecosistema de semiconductores en la UE y aumentar la cuota de mercado global de Europa en la producción de chips del 10% al 20% para 2030.

3. EL REGLAMENTO EUROPEO / LEY EUROPEA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Pero, sin duda, es la regulación de la Inteligencia Artificial (IA) la que ha estado en el centro del trabajo realizado durante estos años en las instituciones europeas y ha repercutido como un gran trueno en todo el Globo, para alumbrar lo que sin duda es el colofón normativo del ecosistema digital europeo. También es el esfuerzo más ambicioso desde el punto de vista técnico, (geo) político y humanístico que emprendía la UE y de cuyo resultado, que todavía está por calibrar por más que el Reglamento esté aprobado, devendrá gran parte del futu-

ro de Europa como agente autónomo e influyente en el panorama internacional.

Para comenzar, es importante tener en cuenta que el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (RIA), es el fruto de muchos esfuerzos realizados desde prácticamente el comienzo del mandato europeo en 2019, en el ámbito de las tres instituciones principales: Parlamento, Consejo y Comisión). Es importante citar el Libro Blanco de la Inteligencia Artificial, que la Comisión Europea presentó en febrero de 2020 y que fue el resultado de muchos meses de trabajo de un equipo de más de 100 expertos; aquí se establecían recomendaciones sobre impulso tecnológico, formación, regulación, ética...que luego informaron trabajos posteriores. Hablaba el libro blanco de “un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza”

Pero fue el Parlamento Europeo el que en octubre de 2020 aprobaba un informe de Iniciativa Legislativa, que tuvo el honor de liderar, donde se contenía una propuesta marco para regular los “aspectos éticos para el desarrollo de la Inteligencia Artificial, la robótica y las tecnologías conexas”. La recomendación del Parlamento incluía lo que fue la primera iniciativa legislativa en el mundo para regular la IA, traduciendo los principios éticos que debían guiar la IA europea en un texto legal y que informó el texto que más tarde presentó la Comisión Europea y que acabó por convertirse en la propia Ley.

También desde 2019, fueron varios los comités del Parlamento que aprobaron resoluciones y recomendaciones en diferen-

tes ámbitos (seguridad, educación, cultura, propiedad intelectual, responsabilidad civil...). Incluso, durante año y medio funcionó un Comité Especial sobre IA en el seno del Parlamento, en el que sus miembros tuvimos la ocasión de establecer un debate largo y sostenido en el tiempo con decenas de actores en este ámbito a escala mundial (sector tecnológico, civil, institucional, académico...) y que acabó por culminar en un informe de recomendaciones no solo regulatorias, sino de desarrollo estratégico en la materia para Europa.

Finalmente, la Comisión Europea presentaba en abril de 2021 la propuesta de la Ley Europea de Inteligencia Artificial. Desde su presentación, fue objeto de una intensa negociación, reflejo del complejo proceso europeo de aprobación de Reglamentos comunitarios, que requiere el acuerdo necesario entre los dos colegisladores: de un lado, el propio Parlamento Europeo (en el que han intervenido al menos 5 comités parlamentarios) y del otro, el Consejo de la Unión Europea (con los representantes de los 27 estados miembros) con la asistencia de la Comisión Europea

Fue en diciembre de 2023, bajo la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea y tras seis meses de negociaciones con los Estados Miembros, cuando se alcanzó un acuerdo político entre los colegisladores europeos para la aprobación del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial. El acuerdo fue respaldado posteriormente por la Eu-

rocámara con 523 votos a favor, 46 en contra y 49 abstenciones, en la sesión plenaria de marzo 2024. Tras su ratificación en el Consejo de la Unión Europea, su publicación se produjo el 2 de agosto de 2024, fecha a partir de la cual comenzaron a contar los diferentes plazos en los que las diversas partes de la norma entran en vigor.

La inteligencia artificial y el cambio de paradigma. La dimensión humanística europea.

La extraordinaria duración del último “trílogo” -“diálogo tripartito” es el nombre correcto en español- fue noticia mundial, pero antes de ello el Parlamento estuvo discutiendo sobre la propuesta de la Comisión Europea durante mucho tiempo, en un trabajo de acercamiento de posturas ideológicas e incluso filosóficas, que facilitó mucho el acuerdo posterior con el Consejo.

Y es que son varias las particularidades de esta evolución tecnológica que representa la IA, la tecnología que impulsa la llamada IV Revolución Industrial. Una, sin duda, es su transversalidad; adaptarse y usarla ya no será disponible, ni siquiera será sólo una buena o mala decisión práctica o económica, sino que lo impregnará y cambiará todo: el sistema productivo, la forma de relacionarnos en sociedad, la manera en la que interactuamos con la administración pública...

Y otra de sus singularidades la representa la necesidad de volver a replan-

tearnos muchas categorías filosóficas y jurídicas que parecía asentadas desde hace muchos siglos. Para comenzar, la denominación “inteligencia artificial” comporta un terremoto conceptual, por cuanto estamos hablando de una cualidad inmanentemente humana. Lo mismo sucede y sucederá con la recalibración de otras muchas categorías -en no demasiado tiempo estaremos discutiendo públicamente sobre lo que significa la conciencia o la propia humanidad-. Es en estas condiciones en las que se puede uno hacer a la idea de la extraordinaria y compleja tarea que ha supuesto este proceso regulador, con tantas personas diversas implicadas en la toma de decisiones, con tantas instituciones y con tantos intereses en juego. En la revolución del algoritmo se mezclan hasta consideraciones religiosas.

Como hemos dicho más arriba, la aprobación de la Ley Europea de IA es el colofón del sistema normativo en el ámbito digital europeo, fruto del intenso trabajo que en esos años se fue realizando para dotar a la UE de un marco jurídico completo, justo y eficaz, para dirigir la digitalización y liderar la regulación de la inteligencia artificial en el mundo. Para la UE, dicha regulación debía hacerse respetando los principios y valores europeos, consagrados en los Tratados y en la Carta Europea de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión, para alumbrar una norma para “situar en el centro a las personas”, como expresamente señala la Ley como su principal objetivo. Son otros

objetivos complementarios a éste, que también la Ley dote de confianza a los usuarios, dé seguridad jurídica a las empresas y facilite la innovación y el desarrollo de IAs europeas.

Frente a modelos tecnocrático-economicistas o a los de control de Estado, en Europa hemos querido fomentar la confianza en el uso de las tecnologías, garantizando los derechos fundamentales y los valores democráticos como señas de identidad de la Unión Europea, marcando de este modo una dirección clara para el desarrollo de la Inteligencia Artificial en el mundo, de acuerdo con nuestros principios y valores.

4. LA LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL: CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Me detendré ahora en hacer un somero repaso del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial, tan citado como realmente incógnito por el público en general y, por mi experiencia, sorprendentemente desconocido también por público más especializado; unos y otros observan la norma con una mezcla de curiosidad, inseguridad y constante refugio en lugares comunes. Es interesante también analizar la Ley porque, en sí misma, es la solución a profundos debates morales y éticos que, como tecnología absolutamente singular, plantea la inteligencia artificial en su abordaje.

Con esta introducción, no sorprenderá que revele que la primera gran piedra de toque en la discusión jurídico-regula-

toria fuese la propia definición de la IA. El objetivo último fue que ésta fuese lo suficientemente amplia como para contener el suficiente espacio de realidad bajo el paraguas de la norma y, al mismo tiempo, conseguir que esa definición que estuviera alineada con los textos que se iban trabajando en el ámbito internacional: se tomaron también como referencia las definiciones que aparecían en los primeros textos de recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o la UNESCO.

El Artículo 3, apartado 1 de la Ley, define un sistema de IA como: "un software que, desarrollado con una o más de las técnicas y enfoques enumerados en el anexo I, puede, para un conjunto dado de objetivos definidos por humanos, generar resultados como contenido, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyen en los entornos con los que interactúan."

La Ley Europea es aplicable a todas las tecnologías que incorporan IA y, siguiendo la estela que inauguró el Reglamento General de Protección de Datos, cuenta con una vocación geográfica global en cuanto a sus efectos: la virtualidad extraterritorial de la Ley garantiza su aplicación a todas las tecnologías de IA que se producen o se usan en Europa, incluso cuando los modelos se hayan desarrollado o entrenado en terceros países pero sus resultados - decisiones, recomendaciones, sugerencias o contenidos producidos por la IA- tengan un impacto en la Unión Europea. Aquí tenemos el "efecto Bruselas" en su máxima

expresión: cuando se dice que Europa puede convertirse en una isla, se olvida siempre que para que eso sucediese, los comercializadores de productos deberían renunciar en la práctica a un mercado desarrollado de 500 millones de personas y donde se concentra una buena parte de la riqueza mundial. Es recomendable echarle un vistazo al artículo 2 de esta Ley, sobre el ámbito de aplicación, para tener una mayor concreción sobre todos estos ámbitos.

Se debe aclarar que los usos militares o de seguridad nacional están expresamente fuera del ámbito de aplicación de esta ley. La razón no es otra que la de que nos hallamos ante competencias exclusivas de los Estados Miembros y, por ello, la Unión no tiene capacidad para legislar. ¿Quiere esto decir que esos ámbitos quedan sin regular? No, pero le corresponde a cada Estado miembro hacerlo, más cuando hablamos de una materia en el que el uso de la IA puede materializar muchas de esas pesadillas que a veces el imaginario relaciona con esta tecnología. Sería deseable que, en lo inmediato, se impulsara un debate en el seno de nuestras sociedades democráticas en cuanto hasta dónde y de qué manera estamos dispuestos a llegar en estos usos; también lo sería que, en un futuro no muy lejano se impulse un tratado internacional que ponga en común algunas limitaciones y reglas (quién sabe si en el marco de las Naciones Unidas, luego hablaremos de alguna de las iniciativas impulsadas en su marco).

Una apostilla muy importante: sí será de aplicación lo contenido en la Ley siempre que nos hallemos ante tecnologías o herramientas susceptibles de ser usadas híbridamente o para alguna otra tarea adicional (pensemos en aquellas utilizadas para el control de fronteras, con un hipotético uso militar o de simple control).

Uno de los grandes retos cuando se aborda la regulación de una materia tan compleja y en permanente evolución, es no producir un texto que pueda quedar obsoleto en muy poco tiempo. Por eso la técnica jurídica utilizada se centra en el uso y no en la tecnología en sí. Se trata de una Ley basada en el riesgo. Las obligaciones giran alrededor de la necesidad de garantizar los derechos fundamentales, asegurar que no se produce ningún daño a las personas ni una quiebra en nuestras sociedades democráticas. Gracias a los esfuerzos del Parlamento Europeo, también se incluyeron objetivos como la protección de la democracia, el estado de derecho y el medioambiente, como intereses generales a proteger.

De este modo, como decíamos, de acuerdo con el uso que se vaya a hacer de la IA, se establece una clasificación basada en el riesgo. Se identifican prácticas prohibidas dentro de la UE - aquellas que presentan riesgos inasumibles para nuestras sociedades democráticas-, unos sistemas que se califican de alto riesgo, y unos usos que requieren obligaciones extraordinarias de transparencia. Los demás usos, que un estudio de la Comisión Europea estima en más del

80 % de los sistemas (recordemos ahora a esas voces que hablan de “sobreerregulación”), no estarían sujetos a ninguna obligación derivada de esta Ley, aunque se estimula la adopción de códigos de buenas prácticas.

A. Usos prohibidos:

Comencemos nuestro análisis de la estructura de riesgos con las prácticas prohibidas. Es de resaltar que, gracias al trabajo del Parlamento Europeo, se ampliaron considerablemente los usos prohibidos en el proyecto de la Comisión Europea. Los usos prohibidos en la UE, definidos en el en el Artículo 5 de la Ley son:

- Los marcadores sociales que conllevan un perjuicio social -pensemos en el famoso carné por puntos ciudadano que se dijo que China quería implementar, con castigos y premios derivados del buen o mal comportamiento como ciudadano, decidido por un Gran Hermano estatal capaz de establecer un seguimiento permanente de los más de mil millones de habitantes chinos y procesar toda esa información-.
- Las IAs que realizan una manipulación subliminal o explotan vulnerabilidades de personas o grupos de personas.
- Los sistemas de reconocimiento de emociones empleados en el ámbito del trabajo y la educación.
- El uso de IA en tareas de policía predictiva: ¿Nos acordamos de Minority Report? Otra vez la ciencia ficción contándonos lo que podría suceder en un futuro no tan lejano.
- El rastreo de imágenes faciales indiscriminado de la internet.
- La prohibición de uso de sistemas de categorización biométricas que puedan deducir datos sensibles, como son las opiniones políticas, religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, en la vida u orientación sexual o pertenencia étnica.
- La vigilancia biométrica indiscriminada. En este caso, para poder utilizar una IA de identificación biométrica en tiempo real en lugares públicos, por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, se exceptúan exclusivamente tres casos incluidos en la Ley:
 - Encontrar a las víctimas de delitos de secuestro, trata o abusos sexuales.
 - Cuando exista peligro o riesgo inminente de ataque terrorista.
 - Para buscar a los culpables de delitos muy graves, delitos que se encuentran incluidos en un listado en el anexo a la ley. En cualquier caso, antes de su posible uso deberán contar con autorización judicial, un análisis de impacto en derechos fundamentales, y someterse a enor-

mes garantías y salvaguardas, legales y judiciales.

B. Usos de alto riesgo:

Se consideran de alto riesgo aquellos usos de la IA que pueden tener un impacto significativo en la seguridad, la salud o los derechos fundamentales de las personas. Esto puede producirse, bien porque se integra la IA en productos altamente regulados -como dispositivos médicos o juguetes- o bien porque se vaya a utilizar en áreas consideradas sensibles. Para un análisis de qué usos y en qué condiciones se consideran de alto riesgo, hay que acudir al artículo 6 en combinación con el Anexo III de la Ley -en el que se incluyen los usos y áreas que se califican como sensibles y susceptibles de provocar ese impacto en nuestra salud, seguridad o derechos fundamentales el listado de los productos ya regulados y sometidos a estrictos controles de calidad y seguridad.

En todos estos casos, los desarrolladores deberán identificar y declarar el alto riesgo de sus productos y asumir una serie de obligaciones con carácter previo a su comercialización y despliegue: realizar una evaluación de los riesgos y poner en marcha planes de prevención, garantizar la buena gobernanza de los datos para evitar sesgos y discriminación, asegurar información y transparencia en el funcionamiento de la IA, una continua supervisión humana, requisitos de ciberseguridad y controles técnicos exhaustivos para conseguir una IA robusta,

y la obligación de inscribir la IA de alto riesgo en un Registro Europeo.

Por otra parte, cuando la IA se use en el marco de la prestación de un servicio público se deberá realizar una evaluación de impacto de derechos fundamentales. Para ello, las administraciones o empresas que despliegan los sistemas de IA de alto riesgo deberán identificar a las personas o grupos de personas que pueden verse afectadas por sesgos o discriminación, evaluar los riesgos potenciales y poner en marcha planes concretos de prevención que eviten la quiebra en los derechos fundamentales.

C. La inteligencia artificial de propósito general y la inteligencia artificial generativa. Obligaciones adicionales de transparencia para ciertos usos de IA.

La irrupción y el impacto de las IA generativas puso de manifiesto la necesidad de una regulación específica para los modelos de IA de uso general. En cierta medida es la única excepción metodológica en una norma que se centra en el uso y no en el concreto desarrollo tecnológico. Para su regulación, la Ley establece un enfoque en dos niveles:

- Un primer nivel establece obligaciones de transparencia, incluyendo el respeto de los derechos de autor y la elaboración de un índice con las bases de datos utilizadas en el entrenamiento de la IA. Con estas medidas se pretende poner límite al uso indiscriminado de obras protegidas por de-

rechos de autor en el entrenamiento de los modelos generales como Chat GPT, Dall-e o tantos otros, que han hecho saltar las alarmas en el sector cultural y creativo.

- En un segundo nivel, cuyas obligaciones y características se detallan en el artículo 52 de la Ley, se integran aquellas que por su alta capacidad presentan un “riesgo sistémico” (sistemas tan potentes como Open AI), es decir, que tienen un impacto en el mercado de la Unión capaz de provocar repercusiones considerables debido a su alcance o a los efectos negativos reales o razonablemente previsibles en la salud pública, la seguridad pública, los derechos fundamentales o la sociedad en su conjunto, que puede propagarse a gran escala a lo largo de toda la cadena de valor. Para estos modelos se prevén obligaciones adicionales de prevención y reducción de riesgos, seguridad y ciberseguridad. Y también una obligación de informar sobre el consumo energético, ya que se trata de modelos altamente “energívoros”. Finalmente, es obligatoria su inscripción en un Registro Europeo.

Para las obligaciones especiales de transparencia hay que acudir al Capítulo IV de la Ley y más específicamente al artículo 50:

- Las IAs diseñadas para interactuar con personas naturales deberán siem-

pre informar a los usuarios, como un requisito adicional de transparencia.

- Además, se exige una transparencia total para la producción y difusión de imágenes, voces, videos, pero también de textos, que sean creados o manipulados por IA y que pueden pasar por auténticos, los conocidos como “deepfakes” (o “ultrafalsificaciones”) en español. Los desarrolladores de aplicaciones que permitan estas falsificaciones y las plataformas que las difundan, deberán marcar las creaciones e informar que se trata de contenidos generados por IA. El objetivo es limitar la difusión de desinformación y otro tipo de abusos en la difusión de estos contenidos manipulados por IA. Sólo existe una excepción, en lo referido a textos, cuando estemos ante aquellos utilizados en el ámbito periodístico, amparados por la responsabilidad editorial.

5. OTROS CONTENIDOS DESTACABLES DE LA AI ACT

El texto legal también incluye nuevos derechos para las personas, como el derecho a ser informado y el derecho a recibir una explicación razonable cuando las personas se vean afectadas por el uso de IA -si bien su ejercicio está todavía definido de forma imprecisa-.

Del mismo modo, se ha velado por los derechos sociales y laborales de los trabajadores, debiéndose consultar a sus re-

presentantes antes de la implantación de la IA en el lugar de trabajo. En el ámbito laboral, la Ley prevé una excepcionalidad en cuanto a que las prevenciones contenidas en la misma pueden ser ampliadas como consecuencia de la negociación colectiva o mediante una ley estatal. Este es el único capítulo en el que una Ley pensada para ser lo más y lo menos en todos los países miembros, permite cierta flexibilidad regulatoria adicional (en favor de los derechos de los trabajadores).

Para favorecer el desarrollo de esta IA europea se incluye en la Ley un sistema de incentivos, a través de los “espacios de pruebas controlados” (“sandboxes”). La idea es crear al menos un espacio de pruebas en cada uno de los países miembros, pero también se prevé la posibilidad de espacios compartidos. Esta previsión ha sido recientemente desarrollada en España, a la vanguardia del resto de la UE, con un proceso de exposición pública previo y un primer paquete de aplicaciones que se han integrado en este primer espacio de pruebas controlado, desde principios de este mismo 2025.

Finalmente, una tecnología tan disruptiva debe acompañarse de garantías para que la ciudadanía pueda ejercer un control democrático. La Ley incluye una obligación sobre alfabetización en materia de IA, para que las empresas garanticen que su personal tiene los conocimientos necesarios para evaluar los riesgos que pueda provocar el uso de la IA, cumplir con las obligaciones establecidas en la ley e informar a los posibles usuarios de sus servicios. No fue posible en el marco

de la negociación, por aducidas razones competenciales, establecer un mandato específico a las administraciones europeas para que desarrollen campañas masivas de formación y alfabetización digital (aunque sí que se recomienda en la parte dispositiva, no vinculante).

Durante la negociación de la Ley fui especialmente insistente en este punto, porque a mi juicio la próxima brecha social se planteará entre quienes se adaptan a este cambio y quienes no lo hagan, e incluso acerca del ritmo de adopción de esta tecnología. No se trata sólo de la muy necesaria adaptación del mercado laboral o de la necesaria formación masiva de perfiles técnicos, sino de que el propio ejercicio de ciudadanía será afectado -ya lo es- dramáticamente por la capacidad de comprender el proceso: entendimiento del cambio civilizatorio que vivimos, conciencia de nuestros derechos, desarrollo del sentido crítico...

6. GOBERNANZA E IMPLEMENTACIÓN

Gobernanza

Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones se ha previsto en la Ley el desarrollo de códigos de buenas prácticas con metodologías concretas y se ha creado una Oficina Europea de IA (OEAI) en el seno de la Comisión Europea -aunque con cierta autonomía funcional-, que los tendrá que desarrollar. También se encargará esta oficina de la supervisión y el control de los modelos de uso

general. La OEAI también prestará apoyo técnico a las autoridades nacionales de los países miembros. Son estos los que tendrán que supervisar y vigilar ordinariamente el cumplimiento de la Ley, aunque contarán con la supervisión de esta “AI Office”, que también ayudará a una implementación armonizada de la Ley dentro de todo el territorio europeo.

Asimismo, la Oficina Europea es la encargada de desarrollar códigos de buenas prácticas de asunción voluntaria por el mercado, y de mantener un diálogo permanente con la sociedad (expertos, empresas tecnológicas, representantes sociales, instituciones...) sobre cómo se va aplicando la norma y cómo va evolucionando la tecnología. Y es que cuando se estima que la IA no presenta riesgos se incentiva el establecimiento de códigos de conducta voluntarios. En cualquier caso, la IA europea deberá guiarse por unos principios éticos y se recomienda desarrollar códigos de conducta para favorecer una IA europea que sea más justa, segura, transparente, robusta, democrática, sostenible y socialmente responsable.

Pero son los países miembros los encargados, como señalamos, de la aplicación y ejecución ordinaria de la Ley. El método puede ser diverso, pero dentro del limitado margen de maniobra regulador que impone una norma extensa y de aplicación automática, sin necesidad de traslación al derecho interno. Los Estados están trabajando en ello bajo diferentes esquemas. En España, muy recientemente, se publicó el Anteproyecto de Ley para el Buen Uso y la Gobernan-

za de la Inteligencia Artificial, tramitado por procedimiento de urgencia y cuyo vertiginoso trámite de audiencia terminó en el mismo mes de su publicación. En él se trata de concretar la implementación de lo contenido en la Ley Europea, se designan los órganos de ejecución (hasta cinco diferentes), se establece el funcionamiento del sandbox español, y se establece el régimen de sanciones -se excluye del mismo a la administración pública, lo que es muy controvertido-. Más polémica y azarosa, poniendo otro ejemplo, está resultando la Ley Italiana de IA. El 23 de abril de 2024, el Consejo de Ministros de Italia aprobó el proyecto de ley titulado “Disposiciones y delegación al Gobierno en materia de inteligencia artificial” y todavía hoy el proyecto de ley italiano está pendiente de tramitación parlamentaria, donde se espera que se aborden algunas cuestiones, como su compleja armonización con el RIA.

Antes decía que existía poco margen de maniobra regulatorio, pero *eppur si muove*. Se están produciendo desarrollos incluso a escala regional y local. Muy recientemente se ha aprobado la Ley Gallega de Inteligencia Artificial, la primera de su clase en Europa, una norma muy ambiciosa que pretende por un lado el impulso tecnológico y, por otro, ordenar la adaptación de la administración pública gallega al uso de la IA, de acuerdo al cumplimiento legal y ético; plantea también la necesaria concreción de algunos derechos ciudadanos tales como el de reclamación o explicación por decisiones tomadas con la asistencia de la IA. Están

en trámite algunas otras normas regionales tales como la de Asturias o Aragón, así como iniciativas a escala local.

Plazos

El RIA entró en vigor el 1 de agosto de 2024, 20 días después su publicación, y tiene diferentes plazos para su puesta en aplicación dependiendo de la materia: será de plena aplicación veinticuatro meses después de su entrada en vigor, con la excepción de:

- Las prohibiciones de prácticas y usos, que se aplicarán seis meses después de la fecha de entrada en vigor. Éstas han entrado en vigor este mismo 2 de febrero de 2025 e inmediatamente después se ha hecho una publicación de guía práctica para usuarios por parte de la Oficina Europea de IA.
- Los códigos de buenas prácticas sobre IA generativa debían estar aprobados por la Oficina de IA nueve meses después de la publicación de la norma. Después de un largo proceso de diálogo en el que se han consultado a más de 1000 personas y colectivos interesados, se publicaron en marzo de 2025 las primeras versiones. A finales de julio, de acuerdo con el calendario publicado por la misma AI Office, fueron publicadas buena parte de ellas. La parte referida a las obligaciones de transparencia sobre el entrenamiento de los motores de IA, han generado

una fuerte controversia, continuada con la publicación del modelo obligatorio de transparencia que se hizo después.

- Las normas sobre la IA de uso general, incluida la gobernanza, entrarán en vigor a los doce meses después de la publicación -este mismo agosto de 2025.
- Las obligaciones que se aplicarán a los sistemas de IA de alto riesgo que no estén específicamente enumerados en el Anexo III del AI Act, pero que estén destinados a ser utilizados como componentes de seguridad de un producto, o cuando la IA sea en sí misma un producto, y el producto deba someterse a una evaluación de conformidad por terceros según la legislación específica vigente de la UE, comenzarán a los treinta y seis meses tras la fecha de publicación de la Ley.

7. RÉGIMEN SANCIONADOR

Entiendo interesante aprovechar este capítulo, unos de los que suelen generar más interés en la opinión pública, para subrayar algo que suelo recordar cada vez que se me pregunta sobre esta cuestión: la IA Act es una capa adicional de garantía y precaución, añadida al normal ejercicio del Derecho. Esto significa, simplemente, que el resto de la regulación no deja de aplicarse por el hecho de que se esté uti-

lizando inteligencia artificial. Se pueden cometer delitos y tener responsabilidad personal en diferentes órdenes, independientemente de que se esté usando una piedra o la última tecnología.

Dicho esto, el Reglamento de Inteligencia Artificial establece un régimen sancionador específico que busca garantizar el cumplimiento de las normas en torno al desarrollo, comercialización y uso de sistemas de inteligencia artificial. Este régimen sancionador se detalla en el Capítulo 7. Las sanciones más severas contempladas, están orientadas a garantizar el respeto por los derechos fundamentales: privacidad, no discriminación...

El Capítulo 7 comienza por señalar que las infracciones administrativas serán proporcionales, disuasorias y establecidas según la gravedad de la infracción:

- A. Multas de hasta 35 millones de euros o el 7% del volumen de negocios anual global (la cantidad que sea mayor, pensado para las sanciones sobre grandes compañías multinacionales), por incumplir las prohibiciones absolutas establecidas en el Artículo 5 o los requisitos de los sistemas de alto riesgo.
- B. Multas de hasta 20 millones de euros o el 4% del volumen de negocios anual global (la cantidad que sea mayor), por incumplir las obligaciones de los distribuidores, importadores o usuarios de IA.

- C. Multas de hasta 7'5 millones de euros o el 1% del volumen de negocios anual global (la cantidad que sea mayor), por no cooperar con las autoridades competentes o por proporcionar información falsa o incompleta.

Son los Estados miembros (a través de las autoridades nacionales responsables de supervisar el cumplimiento del reglamento, lo que incluye la potestad sancionadora- cada Estado debe establecer sus propios procedimientos administrativos, como va a hacer España una vez aprobado el anteproyecto de Ley de IA-), los que decidirán si las sanciones administrativas se aplican, además de otras sanciones civiles o penales.

La Ley pretende contemplar toda la cadena de valor del producto en todas sus prescripciones y el régimen sancionador no es una excepción: no sólo se dirige a los desarrolladores de sistemas de IA, sino también a importadores, distribuidores y usuarios que incumplan sus obligaciones (aunque en este último caso, también en relación al principio de proporcionalidad, esté más restringida su virtualidad, considerando cuestiones como la mala fe, etc.).

8. EL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL HOY Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Cuando por fin se aprobó la AI Act, hay quien decía que la regulación se quedaba corta y alertaba de “lagunas” y “omi-

siones burocráticas” en la defensa de los derechos de los/as ciudadanos/as. También había quien afirmaba que se había “sobre regulado” y que ello lastraría nuestra competitividad -incluso una desafortunada parte del, por otro lado, interesante “Informe Draghi”, imputa a una inexistente regulación digital como causa de nuestro diferencial déficit de productividad con EE. UU. o China... ¡desde los años 90 del siglo pasado! -. No parece, no obstante, que, pese a esas voces y las presiones de las grandes compañías estadounidenses, Europa se vaya a transformar en una isla regulatoria en un mar de desregulación. Cada vez más países y regiones del mundo anuncian el desarrollo de una regulación propia y ya son algunos los tratados internacionales propuestos en esta materia.

Deteniéndonos brevemente en lo que está sucediendo hoy los Estados Unidos, es interesante aproximarnos un poco más de lo que se repite que es una completa desregulación. De hecho, la batalla interna no acaba sino de comenzar. Uno de los problemas que afrontaba ese país, por mor de su incapacidad de establecer una regulación estatal sobre la IA, era una fragmentación regulatoria interna, con los Estados aprobando leyes propias y de alcance diverso, de administraciones demócratas y republicanas (aprobadas ya o en trámite leyes en Connecticut, Texas, California, Tennessee, normas a escala local...).

La respuesta de la Administración Trump fue presentar un proyecto de Ley en el Capitolio para “suspender” por diez

años la capacidad legal de los Estados en materia de IA, dentro del paquete denominado “One Big Beautiful Bill”. El objetivo declarado era crear un marco regulatorio federal uniforme, pero no escapaba a nadie que la última intención de este movimiento, en la práctica, era plantear un panorama sin reglas para las grandes tecnológicas que defendían ardorosamente la norma. Si bien la mayoría de lo contenido en el proyecto de ley fue definitivamente confirmada por una ajustada mayoría del Senado, justo lo referido a inteligencia artificial cosechó una severa y dolorosa derrota el pasado mes de julio (¡99-1!). Al tiempo, una trascendental batalla judicial, que tendrá también eco en todo el mundo se está produciendo en tribunales norteamericanos acerca de cuestiones de privacidad o propiedad intelectual, que como primer lugar en el mundo en suscitarse pueden influir en la interpretación que se da en otros lugares a muchos de los dilemas del uso de la IA, aun con diferencias regulatorias.”

Al tiempo, una trascendental batalla judicial, que tendrá también eco en todo el mundo se está produciendo en tribunales norteamericanos acerca de cuestiones de privacidad o propiedad intelectual, que como primer lugar en el mundo en suscitarse pueden influir en la interpretación que se da en otros lugares a muchos de los dilemas del uso de la IA, aun con diferencias regulatorias.

Pero el mundo no sólo es EEUU, por más que allí parezcan no aceptarlo. El mundo también se está moviendo en el

terreno regulatorio, cada vez más consciente de los retos de carácter civilizatorio y no sólo económico que implica esta revolución tecnológica. En Asia, China fue la primera en publicar un protocolo para la regulación y uso de la IA generativa, aún antes de que los legisladores europeos avanzásemos con nuestra propia propuesta y, posteriormente, lo ha hecho sobre otros aspectos -lo más reciente es la propuesta de Ley integral realizada por un grupo de expertos-. Corea del Sur o Japón, pretendidamente tierras de promisión para el desarrollo tecnológico sin cortapisas, cada vez se acercan más a un modelo tuitivo, también en relación con la protección de la propiedad intelectual. La propia Hong Kong, en el ejercicio de su autonomía, está trabajando una actualización de su normativa sobre derechos de autor para enfrentar el reto del uso masivo de datos para la ingesta en motores de IA.

En América del Sur son varios los países inmersos en una Ley específica para la IA. Brasil, después de un amplio debate con la sociedad organizada, acaba de aprobar en el Senado (enero 2025) su Proyecto de Ley sobre Inteligencia Artificial, con declarada aproximación humano-céntrica y estructurada en cuanto al riesgo, desplegando una melodía que nos sonará mucho a los europeos. El Congreso de Colombia trabaja en al menos tres textos sectoriales, Chile avanza con su propio texto integral, Ecuador, México o Costa Rica han anunciado que trabajarán inminentemente en una Ley de IA. Mención aparte merece la denominada

“Ley Turing” argentina, una de las primeras iniciativas en el mundo y que ha sido paralizada en su tramitación tras las últimas elecciones presidenciales.

Australia ha abierto un período de presentación de propuestas legislativas para apoyar el uso seguro y responsable de la IA y cuenta con una Estrategia Nacional sobre IA, que sitúa también a la ética como el centro de las políticas desarrollo y protección. y utilizará esta información para reflexionar sobre las respuestas normativas y políticas adecuadas. Canadá lleva trabajando desde 2022 en su Ley de Inteligencia Artificial y Datos (“AIDA”, por su acrónimo) y muchas voces en el Parlamento urgen a terminar este mismo año el texto, también para la necesaria protección del ser humano.

La Unión Africana, recientemente (mediados de 2024), ha publicado unas recomendaciones sobre regulación y ha recomendado unificar en lo posible la misma a escala continental. Egipto ya ha presentado recientemente su proyecto de ley propio.

Sería deseable avanzar también en acuerdos internacionales en la materia, que implicaran también al sector tecnológico privado más prominente, habida cuenta de que esta tecnología se halla mayoritariamente en sus manos y hay que contar necesariamente con su concurso para diseñar el futuro -como señalaba Henry Kissinger en el que fue prácticamente su último artículo antes de su muerte, en Financial Times, la diferencia con la energía nuclear y la conse-

cución de tratados internacionales sobre ella, es que ésta se encontraba mayoritariamente en manos públicas-. En este terreno, el movimiento más serio ha sido la firma del “Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho”, el pasado 17 de mayo de 2024. Es el primer tratado internacional legalmente vinculante, destinado a garantizar que el uso de los sistemas de inteligencia artificial “es totalmente coherente con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”. El convenio marco fue acordado, además de por los 46 miembros del Consejo de Europa -recordemos que Rusia está expulsada-, por la Unión Europea y por 11 Estados no miembros (Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, Estados Unidos de América, Israel, Japón, México, Perú, la Santa Sede y Uruguay). Es una declaración de principios éticos completa y útil, que está sujeta ahora a la ratificación y a la adopción de regulaciones coherentes con el mismo por parte de los signatarios (el convenio se halla abierto para que eventualmente se puedan sumar otros países).

Más recientemente, en el marco del Pacto para el Futuro, aprobado a finales de septiembre de 2024, las Naciones Unidas han propuesto el Pacto Mundial Digital. En éste se esbozan compromisos para garantizar que las tecnologías digitales contribuyan al desarrollo sostenible y a los derechos humanos, al tiempo que se señalan riesgos como las brechas digitales, la ciberseguridad y el uso in-

debido de la tecnología, al tiempo que se proponen medidas de corrección. El Pacto “pretende reducir la brecha digital y garantizar que las tecnologías de IA se utilicen de forma responsable, fomentando la cooperación mundial tanto en las capacidades de IA como en las amenazas a la seguridad”. El texto propone formar un Panel Científico mundial sobre IA, en el seno de las Naciones Unidas y con participación del sector privado, capaz de emitir análisis y recomendaciones a los Estados. Se pretende “iniciar una conversación internacional sobre la gobernanza de la IA en el seno de la ONU”.

9. EL PRESENTE Y EL FUTURO: ¿CUMBRES BORRASCOSAS O LA INVENCION DE LA ESPERANZA?

Me he permitido el juego de comenzar con un título de Dickens para hablar del pasado, y terminar mezclando a Bronte con la invitación a la acción de Galeano, para mostrar que ni aquello anticipaba un futuro tan prístino como se perfilaba, ni el presente de hoy necesariamente debe concluir en un valle oscuro. Se ha convertido en un lugar común decir que los actuales tiempos de zozobra geopolítica suponen también una oportunidad para Europa, y no por repetido esto es menos cierto.

Lo mismo sucede en el ámbito digital, en el que la UE debe acabar por terminar de escoger su modelo propio y terminar de afianzarse en el mismo frente a cual-

quier embate o amenaza exterior. Resta por delante el cumplimiento efectivo de todo el ambicioso edificio institucional europeo que la regulación en el marco legal ha construido durante estos años, sin miedo ni cesión ante quienes derribarlo, pero con suficiente cintura como para mejorar aquellas cosas que se comprueben perfeccionables o necesarias de adaptar a un mundo cambiante. Pero sin perder de vista el objetivo último, que no es otro que civilizar el mundo digital de acuerdo a nuestros principios y valores, al tiempo que nos modernizamos y damos un salto en competitividad a escala mundial. Ambas cosas son compatibles, nuestro modelo social y de derecho lo ha demostrado durante muchas décadas. Pero las nubes en el horizonte son muy oscuras y parecen hacer dudar a algunas terminales institucionales en Europa, como decíamos al comienzo.

A cuenta de esto, últimamente se ha puesto de moda en Europa el mantra “simplificación”. Por lo visto, todos los males de nuestro modelo productivo se van a solucionar “simplificando” normas y aliviando la carga burocrática a nuestras empresas y emprendedores. Esto último, que es un objetivo loable y necesario ante una maraña legal que es muchas veces ineficiente y pesada, no se debe confundir con reducir nuestros estándares de seguridad y protección de derechos ciudadanos. Son preocupantes algunos anuncios y también algunas implementaciones de normas ya aprobadas, que en muchos casos desvirtúan el contenido por la vía de hecho. Lo mis-

mo ocurre en el ámbito del RIA, donde el texto del proyecto de Código de Buenas Prácticas para la IA de propósito general se está difiriendo más allá de los plazos previstos, por la incapacidad de la AI Office para sustraerse de la presión de algunos agentes tecnológicos y de la presión de EEUU.

El Plan de Acción para el Continente de la IA

El Plan de Acción para el Continente de la Inteligencia Artificial (IA), presentado por la Comisión Europea el 9 de abril de 2025, es una iniciativa estratégica que busca posicionar a Europa como líder mundial en el desarrollo y aplicación de la IA. Se trata de la primera iniciativa ambiciosa y cooperativa a escala continental, que busca que Europa compita en el ámbito tecnológico global como un agente principal. Es este tipo de esfuerzos compartidos y no la repetición de tópicos o de retórica neoliberal lo que necesitamos para situarnos en la vanguardia de la innovación y mejorar nuestra productividad; es esto, lo que es además coherente y aprovecha el establecimiento de un marco único normativo para toda Europa.

Sus Objetivos Principales son:

- Convertir a la Unión Europea en un referente mundial en inteligencia artificial, promoviendo una IA confiable, ética y centrada en el ser humano.

- Reducir la dependencia de tecnologías extranjeras, fortaleciendo las capacidades europeas en infraestructura, datos y talento. La famosa Soberanía Digital.
- Impulsar la adopción de la IA en sectores clave como la salud, la energía, la industria y la administración pública.

EL Plan tiene un presupuesto estimado de 200.000 millones de euros, de los que 50.000 millones de euros saldrían de los fondos públicos, y 150.000 millones están comprometidos por más de 60 empresas europeas.

Sus pilares estratégicos son:

- Infraestructura y Supercomputación: Construcción de 13 fábricas de IA (una de ellas, el Centro de Supercomputación de Barcelona) y 5 “gigafábricas”, cada una equipada con al menos 100.000 chips de última generación, para triplicar la capacidad de centros de datos en Europa en los próximos 7 años.
- Estrategia de Datos: Creación de laboratorios de datos de alta calidad y lanzamiento de una Estrategia para la Unión de los Datos en el tercer trimestre de 2025, con el objetivo de facilitar el acceso a datos para entrenar modelos de IA.

Se plantea una aplicación del plan en sectores estratégicos, para el desarrollo de algoritmos y su adopción en sectores clave como la salud, la energía y la administración pública. Se crea un plan para el desarrollo de talento, en el que se implementan programas de formación y becas en IA, así como la creación de academias de IA para fortalecer las competencias en este ámbito. Se anuncia una “simplificación regulatoria” (veremos en qué queda esto último...).

En cuanto a plazos, se ha abierto una consulta pública para la futura Ley de Desarrollo de la Nube y la IA; se presentará una estrategia europea de datos a lo largo del tercer trimestre de 2025; se preveía que las fábricas de IA comenzarían a operar en 2025, y algunas ya lo están, con el objetivo de que las “gigafábricas” estén en funcionamiento en los próximos años.

La Estrategia Digital Internacional de la Unión Europea

El 5 de junio de 2025, la Comisión Europea publicó una nota de prensa (IP/25/1370) destacando los avances y compromisos clave en áreas prioritarias como la transición ecológica, la transformación digital, la competitividad económica y la cohesión social.

Entre los puntos más relevantes se encuentran:

Transición ecológica: La Comisión reafirma su compromiso con el Pacto Verde Europeo, impulsando políticas para alcanzar la neutralidad climática en 2050.

- Transformación digital: Se promueve la digitalización de la economía y la sociedad, con énfasis en la infraestructura digital y la ciberseguridad.
- Competitividad económica: Se presentan medidas para fortalecer el mercado único y apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes).
- Cohesión social: Se destaca la importancia de políticas inclusivas que reduzcan las desigualdades y promuevan la equidad en todos los Estados miembros.

Estas iniciativas reflejan el compromiso de la Comisión Europea con un crecimiento sostenible, inclusivo y resiliente en toda la Unión.

10. CONCLUSIÓN

El acento humano-céntrico y los principios éticos han guiado la Ley Europea de IA. Su objetivo es velar por los intereses generales sin impedir el desarrollo tecnológico. Puede que se requiera de mucho estudio y práctica para la implementación efectiva de algunos de los grandes objetivos recogidos en la norma: cumplimiento de obligaciones

en formación e ilustración digital, sumarios de transparencia en materia de propiedad intelectual, ejercicio de algunos derechos como el de información... En muchos casos la Oficina Europea de IA (y los supervisores nacionales) está trabajando con cientos de partes interesadas en guías de buenas prácticas y modelos prácticos de aplicación de la Ley; en otros, serán desarrollos a nivel local o incluso la práctica jurisprudencial los que irán definiendo límites.

Frente a modelos tecnocrático-economicistas o a los de control de Estado, en Europa hemos querido fomentar la confianza en el uso de las tecnologías, garantizando los derechos fundamentales y los valores democráticos como señas de identidad de la Unión Europea, marcando de este modo una dirección clara para el desarrollo de la Inteligencia Artificial en el mundo, de acuerdo con nuestros principios.

Es a Europa a quien todos los ojos del mundo miran y mirarán buscando la piedra filosofal del equilibrio entre la precaución y el desarrollo tecnológico; y del éxito de nuestro modelo dependerá, en gran medida, la pervivencia de la emancipación del ser humano como fin último del desarrollo histórico.

Porque no olvidemos que como nos recuerda García Márquez, “es la vida (humana) lo mejor que se ha inventado”.

11. RECOMENDACIONES CLAVE

1. Reforzar la alfabetización digital y en inteligencia artificial de la ciudadanía para evitar nuevas brechas sociales. Fomentar la formación y participación de la ciudadanía en el diseño de los cambios.
2. Asegurar el cumplimiento homogéneo y riguroso del paquete regulatorio digital europeo en todos los Estados miembros.
3. Garantizar que los sistemas de IA respeten plenamente los derechos fundamentales y los valores democráticos de la Unión.
4. Promover el desarrollo de una IA europea robusta, ética, transparente y socialmente responsable, como signo distintivo de Europa en el mundo.
5. Impulsar la interoperabilidad y el desarrollo de infraestructuras de datos de alta calidad a nivel europeo.
6. Fomentar la cooperación internacional en la regulación de la IA y de lo digital, defendiendo el modelo humanista europeo.
7. Reafirmarnos en nuestra soberanía digital y autonomía. Vigilar posibles intentos de rebajar los estándares regulatorios bajo el pretexto de simplificación normativa.
8. Desarrollar sistemas efectivos de gobernanza nacional y europea que aseguren la supervisión democrática de la IA.
9. Facilitar el acceso a sandboxes regulatorios y apoyar la innovación en IA dentro de un marco de garantías.
10. Asegurar una estrategia digital compartida europea. Mantener una estrategia proactiva y anticipativa frente a los rápidos avances tecnológicos en el campo de la inteligencia artificial.

Bibliografía

AI Office (2025). *AI Office Report on Codes of Practice for General Purpose AI*.

Brussels: European Commission.

Council of Europe (2024). *Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission (2016). *General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation (EU) 2016/679*. Brussels: European Commission.

European Commission (2020). *White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust*. Brussels: European Commission.

European Commission (2025). *Digital Strategy of the European Union*. Brussels: European Commission.

European Commission (2025). *Plan de Acción para el Continente de la Inteligencia Artificial*. Brussels: European Commission.

European Union (2022). *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*. Brussels: European Union.

European Union (2022). *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*. Brussels: European Union.

European Union (2023). *Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act)*. Brussels: European Union.

European Union (2024). *Regulation (EU) 2024/1253 of the European Parliament and of the Council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020 (Cyber Resilience Act)*. Brussels: European Union.

European Union (2024). *Regulation (EU) 2024 of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act)*. Brussels: European Union.

European Union (2024). *Regulation (EU) 2024 of the European Parliament and of the Council establishing harmonised rules on artificial intelligence (AI Act)*. Brussels: European Union.

Gobierno de España (2025). *Anteproyecto de Ley para el Buen Uso y la Gobernanza de la Inteligencia Artificial*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Gobierno de España (2025). *Reglamento de funcionamiento del Espacio de Pruebas Controlado de Inteligencia Artificial (sandbox regulatorio español de IA)*. Ministerio de

Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Senado Federal de Brasil (2025). *Projeto de Lei nº 2338/2023. Marco legal da inteligência artificial*. Senado Federal do Brasil.

United States (2024-2025). *State-level Artificial Intelligence Laws and Regulations: Selected State Statutes (Texas, California, Connecticut, Tennessee)*. Various State Legislatures.

United States Congress (2025). *One Big Beautiful Bill: Federal Artificial Intelligence Regulation in Act (Draft Bill)*. United States Senate.

Xunta de Galicia (2025). *Ley 3/2025, de 10 de mayo, de Inteligencia Artificial de Galicia*. Diario Oficial de Galicia.

Biografías

Diego López Garrido

Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas. Preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la Unión Europea de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo y colaborador habitual del diario El País.

Francisco Aldecoa Luzárraga

Francisco Aldecoa Luzárraga es profesor con más cincuenta años de experiencia y catedrático de Relaciones Internacionales durante treinta y cinco años, ha contribuido al proceso político de la construcción de Europa en calidad de miembro de la sociedad civil organizada.

Es catedrático Jean Monnet ad personam desde los años noventa. Fue Vice-rector y rector en funciones en la UPV y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM (2002-2010), donde logró la creación del Grado de Relaciones Internacionales en España. También fue Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Autor de una decena de libros y coordinador y editor de más de 100. Discípulo de Antonio Truyol y continuador de su obra "La Integración Europea, Tomo II".

Desde finales de los años setenta ha participado activamente en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME), organización que actualmente preside. Desde 2020 es board member del MEI (Movimiento Europeo Internacional) y también miembro del Consejo Federal de la UEF (Unión de Europeos Federalistas). Participó en la Conferencia sobre el Futuro de Euro-

pa (2021-2022) en representación de la sociedad civil española.

Carlos Carnero González

Asesor senior en Vines Consulting. Antiguo eurodiputado (1994-2009), fue miembro de la Convención que redactó la Constitución Europea. También fue Embajador en Misión Especial para proyectos en el marco de la integración europea y miembro de la Presidencia del Partido Socialista Europeo. A nivel regional, ha sido miembro de la Asamblea de Madrid, en la que ejerció como presidente de la Comisión de Estudio para la Recuperación Económica y Social y portavoz de Economía del Grupo Socialista, y miembro del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido miembro del Grupo de Expertos Independientes sobre la vecindad de la OTAN nombrado por el secretario general de la Alianza Atlántica. En la actualidad, es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano y profesor del Máster de Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Es coautor de varios libros sobre temas europeos y escribe regularmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las Órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

José Enrique de Ayala

General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

José Candela

José Candela Castillo es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea desde 1986 hasta 2014 como miembro del Gabinete del Vicepresidente de la Comisión y como Jefe de las Unidades de Aplicación de Derecho Comunitario y Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el Grupo de Comisarios encargados de la elaboración previa del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors y redactor del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que redactó la Constitución Europea en 2003. También ha sido asesor del Secretario de Estado español para la Unión Europea. Ha impartido numerosos cursos y conferencias y publicado varios capítulos de libros colectivos y artículos sobre Derecho Comunitario y Gobernanza en revistas como la *Revue du Marché Unique Européen*, la *Revue du Marché Commun* et de l'Union Européenne o la *Revista Española de Derecho Europeo*. José Candela Castillo es Profesor Titular de Filosofía del Derecho, moral y política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Björn Hacker

Björn Hacker es catedrático de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo asesor académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investigación son la gobernanza Social Europea y el estudio comparativo de las políticas del Estado del bienestar en la UE. UE. Antes de 2014 trabajó en la Friedrich-Ebert-Stiftung de Berlín. Sus últimas publicaciones son: «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: Impacto y avance» (SWP Berlín, 2023) y «Europa social: de la visión al vigor. La necesidad de equilibrar la integración social» (J.H.W. Dietz Bonn, 2023).

M^a Elena Muñoz Martínez

Elena Muñoz Martínez es Coordinadora Estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Carlos III de Madrid, es abogada especializada en Derecho de Asilo, Apátrida y Derechos Humanos, con más de diecisiete años de experiencia en atención directa a personas en necesidad de protección internacional y en litigio estratégico ante órganos nacionales y europeos.

Francisco Fonseca Morillo

Es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valladolid y director del Instituto de Estudios Europeos de la UVA. Es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estado vinculado por la Comisión Europea desde 1986, asumiendo diferentes cargos en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y dentro del que fuera comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, o como director general adjunto de Justicia y Consumidores. También fue director de la Representación de la Comisión Europea en España. Ha participado en la elaboración de muchas obras académicas sobre derecho comunitario y sobre la Unión Europea y es autor de numerosas publicaciones.

Mercedes Guinea Llorente

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la Política Exterior Común. Miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

Isabel Álvarez

Catedrática de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), De-

partamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia. Es coordinadora del Programa de Doctorado en Economía y Gestión de la Innovación. Forma parte como vocal del Consejo Asesor de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa del Gobierno de España, desde 2020. Autora de más de 100 publicaciones, ha participado en numerosos proyectos de investigación de ámbito nacional e internacional. Coordinadora del IV y V Informe de la Ciencia y la Tecnología en España de la Fundación Alternativas, también participa habitualmente en el Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en Iberoamérica (CYTED). Entre 2016 y 2024, fue directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Cipriano Quirós Romero

Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Economía por la Universidad de Valencia; Máster en Economía Industrial por la Universidad Carlos III; Doctor en Economía por la Universidad Complutense y premio extraordinario de doctorado. Su investigación se ha centrado inicialmente en los temas de regulación con especial atención al sector de las telecomunicaciones, postal y aéreo, ampliándola posteriormente a otros aspectos ligados a la internacionalización empresarial y la economía digital. Ha sido director del Departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia de la UCM y actualmente es coordinador del Máster en Economía y Gestión de la Innovación.

Pablo Garde Lobo

Subsecretario de Industria y Turismo desde 2023. Previamente, fue Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo (2020-2023) y Secretario General Técnico de Industria, Comercio y Turismo (2018-2020). Es presidente de la Oficina Española de Patentes y Marcas y del Consejo de Redacción de la revista Economía Industrial.

Alto funcionario del Estado y jurista con una sólida trayectoria en la administración pública

y en el sector privado y una amplia experiencia en los ámbitos jurídico y económico. En el sector público ha prestado servicios en diversos puestos directivos vinculados a la regulación de ámbitos económicos, industriales y financieros. En el sector privado ejerció la profesión de abogado, durante más de diez años, principalmente en el despacho Baker McKenzie. Fue, durante esta etapa, profesor de Derecho Financiero en la Universidad Carlos III de Madrid, y en ICADE, en los Máster en Asesoría Fiscal y en Asesoría Jurídica de Empresas.

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Dirección Pública por el IEF y la EOI, Máster Executive en Dirección de Entidades Financieras por el IEB y Diploma en Derecho Tributario y Hacienda Pública por el CETE. Pertenece por oposición al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Iban García del Blanco

Ibán García del Blanco se desempeñó como miembro del Parlamento Europeo durante la IX legislatura, de julio de 2019 a julio de 2024. En sus funciones de Coordinador del Grupo de los Socialistas y Demócratas (S&D) en el Comité de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo; entre otras responsabilidades, formó parte del equipo negociador de la Ley de Inteligencia Artificial, fue ponente de la iniciativa legislativa sobre los Aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y tecnologías afines y de la opinión sobre la Ley de Datos, y fue el co-ponente del informe de iniciativa sobre Mundos Virtuales. Como miembro del Comité de Cultura y Educación, fue ponente del informe de iniciativa sobre la “diversidad cultural y las condiciones de los autores en el mercado europeo de música en streaming”.

Ibán García del Blanco es Licenciado en Derecho. Como abogado se ha especializado en gestión cultural y propiedad intelectual. A finales de 2024, recibió el Premio Antonio Delgado, que otorga el Instituto de Autor por su defensa de la propiedad intelectual.

Fue presidente de Acción Cultural Española en 2018 y 2019, la entidad del Gobierno de España encargada de promocionar y apoyar la cultura española en España y en el exterior. Es miembro del Real Patronato de la Biblioteca Nacional de España.

Dada su participación y conocimiento técnico directo sobre la regulación digital europea y sobre propiedad intelectual, en la actualidad se desempeña como divulgador, asesor y analista en el ámbito privado y público, a escala europea e internacional.

A finales de 2024 fue condecorado con la Orden “Dignidad y Patria en el grado de Gran Solidaridad” por la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, por su contribución a la regulación ética de la inteligencia artificial y de las tecnologías emergentes.

Desde octubre de 2024 es Director Internacional de LASKER, con sede en Bruselas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2025

© de las imágenes: sus autores

© Francisco Aldecoa, Carlos Carnero, Enrique Ayala,
José Candela, Björn Hacker, Elena Muñoz, Francisco Fonseca,
Mercedes Guinea, Isabel Álvarez, Cipriano Quirós,
Pablo Garde Lobo e Ibán García

ISBN: 979-13-87842-09-3

Depósito legal: M-16944-2025