

# UNA VISIÓN ESPAÑOLA DE LA UE

## 2024-2029





# UNA VISIÓN ESPAÑOLA DE LA UE: 2024-2029

Un Estudio del Grupo Prestomedia

*Madrid, Abril de 2024.*

*Todos los derechos reservados.*

*Prestomedia Grupo.*

## PRÓLOGO

### CARTA DE INTENCIONES DEL ESTUDIO

*Tienen en sus manos el primer Estudio sobre una visión española de lo que deber ser la Unión Europea.*

*El Grupo Prestomedia decidió, hace dos años, hacer su particular contribución al proceso de generación de ideas para construir más y mejor Europa.*

*Con esta idea pusimos en marcha un grupo de pensamiento llamado Objetivo Europa con la intención de suscitar acciones para fortalecer el proyecto europeo, y asesorar editorialmente a los medios de comunicación del Grupo. Conseguimos atraer a personas conocedoras de la realidad europea, con diferentes edades y visiones políticas. En el Equipo asesor cuento con la ayuda de, y citaré en orden alfabético, de Miguel Arias-Cañete, Elsa Arnaiz, Ramón Jáuregui, Jesús González, Francisco Fonseca, Asela Pintado y yo mismo.*

*Son muchas las ideas y acciones que han salido de estos encuentros que ya se han ido implementado en nuestros canales de comunicación, y otras muchas se han ido realizando y poniendo en marcha, como acercarnos aún más a los jóvenes y hacer hincapié en los temas relacionados con las cumbre CELAC-UE, para no olvidar que Latinoamérica y Europa han de ir de la mano.*

*Están a punto de leer la iniciativa que sugirió Miguel Arias Cañete: la necesidad de hacer un estudio en el que se recogieran, la visión española del futuro de Europa con el objetivo de contribuir a pensar cuál debe ser la posición española ante los objetivos estratégicos que se plantean en la nueva legislatura, y trasladar estas ideas a las Instituciones.*

*Era el momento de ponerlo en marcha, próximos al arranque de la nueva legislatura tras las elecciones europeas de junio de 2024.*

*No queríamos que este estudio fuese solo una contribución de pensamiento y académica. Somos conscientes que la visión de la sociedad civil es fundamental. Quiero dar las gracias a las empresas, instituciones y ciudadanos individuales que nos han apoyado en este cometido, y que han participado de manera desinteresada en su aportación de ideas y textos firmados.*

*Nunca antes se había producido un ejercicio así en nuestro país emanando de la sociedad civil. Y creemos que era la hora y la oportunidad.*

*Ante ustedes tienen el trabajo de meses. De algunas personas leerán sus nombres, otras que no figuran, pero cuyo trabajo de documentación, maquetación, interpretación, administración y resto de acciones necesarias para la consecución del Estudio, ha sido fundamental.*

*Este Estudio ha constado de dos fases, una primera a cargo de Javier Elorza, Embajador de España, en el la que se hacía un repaso a todo lo acontecido en Europa desde la posición española, desenmarañando los entresijos de las negociaciones para poder lograr una fuerte posición de España.*

*En la segunda, coordinada por Francisco Fonseca, director del Instituto de Estudios Europeos de la Uva, está la contribución realizada por la sociedad civil con la miras puesta en la próxima legislatura. Aquí se tratan todos los temas estratégicos a los que se va a enfrentar Europa en los próximos años, y se hace desde visiones distintas en lo ideológico y en lo generacional. Todos con un objetivo común, conseguir una más y mejor Europa. Y se culmina con un estudio prospectivo sobre los próximo cinco años coordinado por Marisa Humanes, catedrática de la URJC y vicerrectora de Relaciones Internacionales.*



## ÍNDICE

•	<b>PRÓLOGO</b>	<b>5</b>
•	<b>CAPÍTULO 1</b>	
	<b>LAS CUESTIONES DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL</b>	<b>11</b>
	INTRODUCCIÓN	12
	I. EL FUTURO DE EUROPA Y LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS AMPLIACIONES	
	1. EL FUTURO DE LA UE: ULTIMAS PROPUESTAS Y DEBATES	15
	2. EL TRATADO DE LISBOA	21
	3. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS EN LA NEGOCIACION DE LOS TRATADOS DE LA UE	24
	4. LA MODALIDAD DE LAS 2 “PASARELAS” GENERALES	28
	5. PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA	44
	6. LAS NEGOCIACIONES EN CURSO: LAS “PASARELAS”	59
	7-. LAS AMPLIACIONES	63
	8. ALGUNAS VIEJAS IDEAS RECURRENTE: LA CONFEDERACIÓN DE FRANCOIS MITTERRAND Y LAS 2 EUROPAS. LAS COOPERACIONES REFORZADAS	65
	9. FRANCIA Y ALEMANIA MUEVEN FICHA: EL INFORME DE “12” TÉCNICOS INDEPENDIENTES FRANCO-ALEMANES	70
	10. DE UNA OPERACIÓN DE REFORMA DE LOS TRATADOS SIN MÁS A UNA OPERACIÓN DE REFORMA DE LOS TRATADOS VINCULADA ESTRECHAMENTE A LA AMPLIACIÓN	80
	11. CONCLUSIONES	81
	<b>LA REVISIÓN DEL ACTUAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) (2021 2027) A MEDIO CAMINO Y EL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2028-2034)</b>	
	1. CUESTIÓN PREVIA: CONTINUACION DEL “NEXT GENERATION”	83

2. REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL MARCO FINANCIERO	
PLURIANUAL ACTUAL (2021-2027)	83
3. EL PRÓXIMO MFP, A PARTIR DEL 2028	89
4. CONCLUSIONES	93

- **CAPÍTULO 2**

<b>ESTUDIO TEMÁTICO Y SECTORIAL</b>	<b>95</b>
-------------------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN	
EUROPA PENSADA EN ESPAÑOL	96
I. BASES DE PARTIDA	
1. BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE LAS AMBICIONES PRESENTADAS EN 2019	100
2. BALANCE CUALITATIVO DE LAS AMBICIONES PRESENTADAS EN 2019	132
II. EL CRITERIO DE LA NECESIDAD DE ACCIÓN. PERSPECTIVAS 2030	
1. PREMISAS GENERALES	135
2. CAMBIOS NECESARIOS PARA RESPONDER A LOS DESAFÍOS	136
3. LOS RETOS PARA LA ARQUITECTURA COMPETENCIAL DE LA UE	144
4. EL VALOR DEL ESPAÑOL	185
5. CONCLUSIONES	187

- **CAPÍTULO 3**

<b>ANÁLISIS PROSPECTIVO</b>	<b>195</b>
-----------------------------	------------

I. OPINIONES Y ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES FRENTE A LA UE	196
II. PROSPECTIVA	202



## CAPÍTULO 1

### LAS CUESTIONES DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL

JAVIER ELORZA  
Embajador de España

## INTRODUCCIÓN

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

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

- Ciudadanía de la UE;
- 4 políticas economicistas incluyendo la salud pública;
- El Fondo de Cohesión, el Protocolo de la Cohesión;
- El Marco Financiero plurianual en Niza;
- La iniciativa de empleo juvenil;
- La carta fundamental de los derechos laborales;
- Erasmus;
- Comett;
- El primer acuerdo económico con la URSS;
- El paso a la 1ª fase de la UEM;
- La denominación del euro y el año base para pasar a la moneda única;
- Las redes transeuropeas;
- El contenido de las cooperaciones reforzadas;
- Los acuerdos de asociación con múltiples países latinoamericanos;
- La declaración de Barcelona;
- La estructura de los acuerdos con Suiza;
- El mutuo reconocimiento judicial y la euroorden;

- Gran parte el acervo de Schengen;
- El enfoque global de la migración;
- La Conferencia de Rabat sobre cuestiones migratorias;
- El régimen de las Regiones ultraperiféricas (RUP);
- El Comité de las Regiones;
- Las 4 excepciones medioambientales a la unanimidad;
- El principio de suficiencia de medios;
- El respeto a la integridad territorial de los Estados;
- La OCM del plátano...

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

En este momento, paralelamente a las sucesivas crisis consecutivas desde el 2020, (COVID, guerra de Ucrania, crisis económica y energética, incremento de la inflación), la UE se planteó en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, adoptar numerosas medidas propuestas por la sociedad civil y los ciudadanos a lo largo y ancho del territorio de la UE. Entre esas medidas figuraban algunas que implicaban una revisión de los Tratados. El Parlamento Europeo y la Comisión fueron favorables a convocar una Convención prevista en el artículo 48 del Tratado UE, pero los Estados miembros se opusieron por mayoría a ese ejercicio. El temor a abrir otro proceso que pudiera implicar involuciones y propuestas regresivas de “menos Europa” fue una de las consideraciones que justificaron la actitud negativa de algunos Estados miembros.

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

el mercado interior). Las situaciones actuales de guerra de Rusia en Ucrania y los conflictos congelados de Moldavia y de Georgia, deberán resolverse previamente a la adhesión.

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

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

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

Esta operación debería tener lugar cuando se produzcan efectivamente las ampliaciones y no antes. Son tiempos convulsos para Europa y es necesario reencontrar la senda del crecimiento en la UE, transitar hacia una Europa sin emisiones de carbono, con un ritmo que no destruya la economía y el sector industrial, y que permita financiar la Europa digital y la Europa verde. Y, todo ello, con un marco macroeconómico más difícil por el escaso crecimiento previsto de la zona euro y de la UE y por los efectos que conllevará a instauración de nuevas reglas fiscales para volver a la senda de la disciplina presupuestaria después del periodo de su suspensión por la pandemia del COVID-19.

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

# I. EL FUTURO DE EUROPA Y LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UE.

## LAS AMPLIACIONES.

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

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

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

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

La globalización y las crisis puntuales son los únicos agentes que mueven a la Unión Europea a actuar colectivamente. Un naufragio del buque petrolero, Erika, se aprovechó para adoptar la obligación del doble casco; la quiebra de Lehman Brothers impulsó la Unión bancaria; el COVID dio lugar a los fondos Next Generation, primera vez que la UE se endeudaba fuertemente en los mercados de capitales; la guerra de Ucrania o la crisis energética han sido otras tantas crisis detonantes de nuestra reacción. Jugamos a la defensiva o reactivamente (defensa siciliana en ajedrez) o reaccionamos como en el judo ante el ataque del adversario. El inconveniente de este esquema es que si no hay acción no hay reacción, dependemos de los acontecimientos, no somos protagonistas de nuestra historia.

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

**3. Utilizar la vía de las “cooperaciones reforzadas” para que los que deseen avanzar más en el proceso de integración puedan hacerlo, "respetando los tratados".**

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

Desde la introducción de las “cooperaciones reforzadas” en el Tratado de Ámsterdam de 1997, el margen de maniobra sería muy limitado porque el Tratado contiene numerosas exclusiones, políticas y acciones que no se podrían tocar (políticas con competencias exclusivas, mercado interior, cohesión económica y social, acervo, programas ya aprobados, ciudadanía de la Unión, etc.). Buena prueba de ello es que desde el Tratado de Ámsterdam solo se ha aplicado la posibilidad de estable-

cer cooperaciones para crear el fiscal europeo, la patente europea (caso discutido por España ante el Tribunal de Justicia), y algunos otros casos en el pilar de Justicia e Interior.

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

Evidentemente, las vías 2 y 4 serían un abandono escandaloso de la obligación de la Comisión de ser la guardiana de los Tratados, además de no respetar que la UE debe ser "una etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa", mandato citado en el artículo 1 del Tratado de Lisboa. La vía 3, respetando los Tratados, tiene muy poco recorrido al ser una negociación abocada al fracaso por las grandes divergencias y confrontaciones que desataría. Se trae a colación este documento para mostrar que la Comisión puede en algún momento flaquear e imaginar hipótesis que no tienen en cuenta los Tratados ni sus obligaciones legales ante una situación de emergencia como lo fue el Brexit. Naturalmente el Informe no tuvo ningún seguimiento ni consecuencia. No podía ser de otra manera. Las vías 2, 4 y en parte la 5, requerirían una revisión de los Tratados, que no se produjo en ese momento.

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

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

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

Su principal propuesta operativa fue organizar una "Conferencia para Europa", que incluyera paneles de ciudadanos, universidades, interlocutores sociales, representantes locales y de la sociedad civil, con el objeto de escuchar a la sociedad y a los ciudadanos y determinar y convertir las gran-

des prioridades en medidas concretas a llevar a cabo, incluyendo una posible revisión de los Tratados.

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

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

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

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

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

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

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

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

junio del 2024. Si el ejercicio propone que el ciudadano tenga un papel más activo, también deja claro que no se trata de sustituir a la democracia representativa, sino de "complementarla".

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

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

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

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

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

### **\* Su desarrollo**

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

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

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

## \*Conclusiones

El 29 y el 30 de abril del 2022, tuvo lugar la última reunión del Pleno de la Conferencia en el que se acordaron 49 propuestas que incluían 325 medidas y acciones concretas que cubrían un amplio temario: cambio climático y medio ambiente, salud, economía, justicia social y empleo, la UE en el mundo, los valores europeos y el estado de derecho, la transformación digital, la democracia europea, la cuestión migratoria y la educación, cultura, juventud y deporte. De ellas había 24 que propugnaban una revisión de los Tratados, especialmente el paso a la mayoría cualificada. En efecto se recogieron propuestas para:

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

Estaing.

- Introducir la política de la educación en las competencias compartidas. • Voto en las elecciones al Parlamento europeo a los 16 años.
- Que los Estados promuevan un certificado común en inglés.
- Que se convoque inmediatamente una Convención.

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

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

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

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

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

#### **\* Seguimiento**

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

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

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

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

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

#### \*\*\* La vía ordinaria

La ordinaria consiste en:

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

La Convención se compone de representantes de los Estados miembros, de los Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Adoptará por “consenso” una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (CIG), que deberá aprobar, de “común acuerdo”, las modificaciones que deban introducirse en los Tratados (el texto final acordado por la CIG no requiere la aprobación ni del Parlamento Europeo, ni de la Comisión). Cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados, que los remitirá al Consejo Europeo. Esos proyectos podrán tener como finalidad “aumentar o reducir las competencias atribuidas a la UE en los Tratados” (novedad del Tratado de Lisboa que reconoce por primera vez que se puede desandar el camino emprendido y, por tanto, orientarse a “menos Europa”).

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

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

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

sión, previsiblemente, habría muchos más.

- El Parlamento y la Comisión aprovecharían la ocasión para aumentar sus poderes, que es su principal objetivo (lo consiguen especialmente al pasar temas de la unanimidad a la mayoría cualificada), sin aportar nada al proceso de integración. Su motivación es solo de poder.

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

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

Así, en Ámsterdam, el Reino Unido, con su premier John Major, llegó a presentar 50 propuestas de esa naturaleza que daban marcha atrás en la integración. Alemania, por su parte, también hizo numerosas propuestas que afectaban al corazón del sistema comunitario: reducir las medidas a

aprobar en el mercado interior atentando a su unidad; permitir a los Estados miembros aplicar medidas medioambientales diferentes a las aprobadas conjuntamente, quitar los poderes a la Comisión sobre la competencia creando una Oficina independiente; limitar los poderes de la Comisión con una subsidiariedad que permitiera en ciertos casos rechazar sus propuestas; compartir el derecho de iniciativa legislativa con la Comisión autorizando al Consejo a proponer medidas sobre el salario de los funcionarios de las Instituciones comunitarias y sobre la PAC.

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

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

### \*\*\* La vía simplificada

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

Hay 2 modalidades:

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

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

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

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

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

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

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

Son 2 supuestos. El primero, cuando el Tratado de Funcionamiento de la UE o el Título V del Tratado UE (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)), disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad y previa aprobación del Parlamento europeo, una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. No se aplicará a decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Un Fondo de Cohesión estatal para los países con menos del 90% de la renta media comunitaria (medida en paridad de poder de compra (PPC)) y un Protocolo de Cohesión que preveía mejores tasas de cofinanciación y asimismo normas más favorables para los 4 países de la cohesión (Grecia, Portugal, Irlanda y España) en recursos propios (ingresos). En otras palabras, primar el cuarto recurso (PIB y luego Renta Nacional Bruta (RNB)) de naturaleza proporcional y menos el 3º recurso (base estadística IVA), de naturaleza regresiva.
- Una ciudadanía de la Unión, con nuevos derechos de libre circulación, de residencia, de acceso a la protección diplomática y consular, y derecho al voto, activo y pasivo, en las elecciones a los ayuntamientos y al Parlamento europeo.
- 4 nuevas políticas no economicistas: educación, cultura, protección de los consumidores (no

ligada a la producción), y salud pública. Esta última capital para hacer frente posteriormente al COVID-19.

- Una política de redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones.
- Un Comité de Regiones, que incluía también la representación de ayuntamientos para los países donde no hubiera poder regional extendido.

\* Además, España fue el Estado que propuso, y se aceptaron, los 4 casos de unanimidad del artículo 192, párrafo 2 (medio ambiente).

\* También fuimos los que propusimos en el artículo 153 que la seguridad Social y la protección social a los trabajadores fueran de unanimidad y que las disposiciones del presente artículo 153 no se aplicarán a las Remuneraciones.

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

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

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

mente sus objetivos de disponer a partir de Niza de fuerza suficiente en el Consejo para constituir minorías de bloqueo que le permitieran negociar y defender sus intereses.

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

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

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

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

### **\* La Convención.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El caso del Tratado de Roma en 1957 fue absolutamente excepcional, ya que los tres grandes (Alemania, Francia e Italia) tenían cuatro votos cada uno y el Benelux, cinco (dos Bélgica, dos Holanda y uno Luxemburgo). Hay que destacar que el Benelux era ya una unión aduanera, razón por la que sus tres países votarían siempre juntos (pues las decisiones de reducciones arancelarias y de política comercial con terceros les eran ya comunes). Por ello, se fijó la mayoría cualificada en 12 votos sobre un total de 17, y con ello la minoría de bloqueo quedaba establecida en seis votos, esto es, el 35,29%. Ese guarismo se adoptó porque si se fijaba en cinco votos se le hubiera dado un veto al Benelux en todos los temas de mayoría cualificada, y si se reducía a cuatro, el veto lo hubieran tenido también cada uno de los 3 grandes, desvirtuando así lo que se pretendía con ese sistema de votación. Con los seis votos se requerían dos grandes, o un grande y el Benelux, para bloquear una propuesta.

Cuando en 1973 se adhirieron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca hubo que encontrar un nuevo equilibrio para dar más poder a las minorías, estableciendo la regla del 30/31 por ciento para la minoría de bloqueo y el 70/71 por ciento para la mayoría cualificada. Esta regla como se ha visto

se mantuvo hasta el Tratado de Niza, y fue aplicada en todas las Actas de adhesión posteriores (Grecia, España y Portugal, y los tres de la AELC, Suecia, Finlandia y Austria). El 60% de Giscard era un porcentaje completamente anormal y excepcional, muy alejado del retenido históricamente por la CE/UE.

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

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

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

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

El presidente francés Nicolas Sarkozy ante el bloqueo, resultado de los referéndums negativos francés y holandés, del texto de la “Constitución” que resultó de la Convención, convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG), olvidándose de la Convención para revisar el Tratado de Niza. Mantuvo el 90% del texto de la Constitución y eliminó una serie de elementos para justificar su aprobación y la convocatoria de nuevos referéndums en Francia y Holanda. Logró su propósito aprobándose el Tratado de Lisboa que fue ratificado, esta vez por todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Es el texto actualmente vigente, compuesto de 2 Tratados, el de la 24 “Una visión española de la UE: 2024-2029” UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE. El representante español en la CIG fue esta vez el ministro Miguel Ángel Moratinos que aceptó el texto de Sarkozy esencialmente similar al de la Convención de Giscard.

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

Esas cláusulas pasarela pueden ser aplicadas a 67 artículos del Tratado de Funcionamiento UE y del Título V de la Pesca (incluyendo todos los casos de pasarelas, las 2 generales, las 6 específicas o las cláusulas de revisión simplificadas sectoriales). Hay 3 casos que el paso a la mayoría cualificada está condicionada a la aprobación de los Estados miembros de acuerdo con sus reglas constitucionales (ratificación). Concretamente esos 3 casos son:

- El artículo 25 del Tratado de Funcionamiento UE (extendiendo los derechos de los ciudadanos de la UE);
- El artículo 223 (derecho electoral de los eurodiputados);

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

No parece que a estos casos se deban aplicar pasarelas.

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

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

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

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

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

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

Esta pasarela se podría aplicar.

*\*\* Seguridad social y protección de los trabajadores necesarias para permitir la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE en el territorio de la UE. El Consejo decide por unanimidad (artículo 21 párrafo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Obviamente, si no se autorizan las pasarelas para la seguridad social y protección de los trabajadores, tampoco habría que aceptarlas en este caso, salvo que no toquen las propias reglas nacionales y ayuden a esas personas que trabajan en otros Estados.*

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

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

*\*\* Extensión y añadido de derechos de los ciudadanos de la UE en el territorio del resto de la UE (artículo 25 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El Consejo decide por unanimidad,*

*pero además las decisiones deben ser ratificadas por los parlamentos nacionales.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aquí entrarían los delitos de rebelión y sedición si se incorporaran a los 32 de la euroorden. Si un

Estado desea y el tema está bloqueado puede llevar el tema al Consejo Europeo y si no hay acuerdo y un mínimo de 9 Estados quieren seguir hacia adelante se puede lanzar una cooperación reforzada.

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

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

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

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

*\*\* Por unanimidad se puede aprobar una excepción al principio de no discriminación entre transportistas nacionales y del resto de la UE (artículo 92 del Tratado de Funcionamiento de la UE). \*\* Concesión de una excepción por unanimidad que desfavorezca a transportistas de los demás Estados miembros (artículo 92 párrafo 2 y 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE)*

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

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

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

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

Por incluir fiscalidad directa no debería ser objeto de pasarela.

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

Además, detrás de cada impuesto hay una concepción política de la sociedad (los impuestos indirectos son regresivos, es importante la proporción entre directos e indirectos...). Sin embargo, la

lógica del gran mercado puede exigirlo, así un nivel mínimo 28 “Una visión española de la UE: 2024-2029” de imposición a las grandes multinacionales de sus beneficios in situ, una fiscalidad sobre los beneficios de las empresas para evitar la competencia desleal de eventuales pseudo paraísos fiscales (el 15 % propugnado por la OCE como solución aún no ha sido aceptado en la UE por algunos Estados que apenas gravan esos beneficios).

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

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

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

No se deberían aplicar las pasarelas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Concretamente en los ámbitos: c) seguridad social y protección social de los trabajadores, d) protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, f) representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión y g) condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión. Si hay una o más disposiciones de esos ámbitos se incluyen en una propuesta, se requiere la unanimidad (artículo 155, párrafo 2 segundo).

Es obvio que la seguridad social representa una muy importante proporción del PIB nacional. Igualmente, su financiación difiere de un Estado a otro. Así los países nórdicos se inclinan por financiarla mayoritariamente con impuestos y los del Sur con cotizaciones sociales de los trabajadores y de las empresas. Las elevadas cifras de las seguridades sociales pueden desequilibrar los presupuestos nacionales al ser variables macroeconómicas muy importantes, e incidir en los déficits o supe-

rávits públicos y en la deuda pública, parámetros capitales para la Unión Económica y Monetaria (UEM). Por ello no se debería aceptar aplicar las pasarelas a este artículo.

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

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

España no debería aceptar la aplicación de esa pasarela.

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

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

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

No se debería aceptar esta pasarela.

**\*\* Redes transeuropeas**

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

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

*\*\* Supuestos de unanimidad en medio ambiente (artículo 192, párrafo 2 a), b) y c) del Tratado de Funcionamiento de la UE), prevé que las disposiciones “esencialmente de carácter fiscal”, la ordenación del territorio, la gestión cuantitativa de los recursos hídricos, la utilización del suelo y las*

*medidas que afecten significativamente a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético, son decisiones de unanimidad y a adoptar por un procedimiento especial.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 3) Es un claro ejemplo de la "exportación de costes" de los países del Norte más desarrollados a los países el Sur menos desarrollados, como ha expuesto claramente el profesor Donald Mc Dougall en su informe “Una nueva estrategia para la cohesión económico y social después de 1992”, que encargó el Parlamento Europeo. Mc Dougall en su obra

analiza los efectos negativos de algunas políticas de los países del Norte de Europa sobre la cohesión económica y social de la UE, en los países del Sur. Los primeros pueden querer tasas para combatir fenómenos, como las emisiones de gases que, se producen en menor cuantía per cápita en los países del Sur. Este motivo fue traído a colación en el proceso de Kioto por España para conseguir que se autorizara a nuestro país a aumentar las emisiones de CO<sub>2</sub> (+15), cuando la UE en su conjunto tenía que disminuir las (en un -8 %). Igual ocurrió con la Directiva de grandes instalaciones de Combustión en la que nosopusimos a poner filtros en todas las centrales térmicas, aunque no hubiera lluvia ácida (que en España solo se producía en partes de Galicia y de Aragón por los lignitos). Conseguimos nuestro propósito gracias al voto por unanimidad.

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

*\*\*Artículo 192 párrafo 2 b) primer guión: medidas que afecten a la ordenación del territorio. Es claro que estas decisiones afectan al Estado, región o municipio en cuestión y no al resto de la UE.*

Son un caso evidente donde hay que aplicar la subsidiariedad a fondo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No se debería autorizar ninguna pasarela.

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

Lo dicho anteriormente es de aplicación igualmente aquí.

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

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

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

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

España no debería aceptar que se aplique una pasarela general para defender el español, las re-

glas sobre inversión directa, y los servicios culturales, educativos y sanitarios.

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

Claramente España no debería autorizar la aplicación de ninguna pasarela.

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

Como todo tema de la UEM debe regir la unanimidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es aplicable el mismo razonamiento que en el anterior supuesto.

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

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

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

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

Es una cláusula de revisión simplificada.

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

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

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

El artículo 353 de Tratado de Funcionamiento de la UE excluye al artículo 312 párrafo 2 subpárrafo primero (aprobación por unanimidad de los Marcos Financieros Plurianuales), de la posible utilización de las pasarelas del artículo 48 párrafo 7 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Sin embargo, el propio artículo 312 párrafo 2, subpárrafo 2 señala que “el Consejo europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando

adopte el reglamento contemplado”. Es una cláusula pasarela específica (que solo puede afectar a la mayoría cualificada y no al procedimiento legislativo especial que permanecerá sin cambio alguno), pasarela específica diferente de la general prevista en el artículo 48 párrafo 7, y plenamente vigente. España no debería aceptar la aplicación de ninguna pasarela. El Marco Financiero Pluri-anual es muy favorable a España y permite garantizar cuantías y distribución de gasto previsible, especialmente al permitir blindar los fondos estructurales y el fondo de cohesión. Por ello no se debería aplicar esta pasarela especial a este artículo. Ello solo afecta a los gastos porque a los recursos propios (ingresos) no se les puede aplicar ninguna pasarela, ni las generales del artículo 48 párrafo 7, ni ninguna otra específica.

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

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

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

Igual comentario que en el previo.

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

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

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

La cooperación reforzada en el pilar comunitario se puede establecer entre al menos 9 Estados miembros siguiendo el procedimiento previsto. No puede afectar al mercado interior, a la cohesión económica y social, a los ámbitos de competencia exclusiva, a la PESC, a los derechos de los demás Estados miembros (acervo y programas ya aprobados), no constituirían un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre los Estados miembros, ni provocarían distorsiones de competencia entre ellos. Estarán abiertas a su eventual adhesión, sus debates serán accesibles a todos los Estados miembros de la UE (aunque sin voto) y solo serán un último recurso. El artículo 333 copia al nivel de las cooperaciones reforzadas las 2 cláusulas pasarelas generales del artículo 48 párrafo 7 (paso a mayoría cualificada y paso a codecisión), aunque aquí solo votan los Estados que forman parte de las mismas, que son los que deciden por unanimidad pasar un tema a la mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario. A este respecto rigen los mismos comentarios que se hacen para cada posible pasarela en los sucesivos artículos del Tratado que determinan el voto por unanimidad, y ello porque los efectos negativos se producen con independencia de si son todos los Estados (hoy 27) o un número menor (al menos 9) que componen la cooperación reforzada. Y el porcentaje de población para determinar la mayoría cualificada es el mismo, el 65%, de la suma de las poblaciones de los países que componen esa cooperación reforzada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mismo comentario que con Irlanda.

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

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

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

El Consejo decide por unanimidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mismo comentario que en el anterior supuesto.

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

Mismo comentario que en el anterior supuesto.

*\*\* “Enfoque de la UE” sobre “un asunto concreto de carácter geográfico o temático”. Se podría aplicar la pasarela específica del artículo 31 párrafo 3.*

Igual comentario realizado más arriba.

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

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

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

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

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

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

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

Igual comentario.

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

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

Además, en ambos supuestos, si son gastos militares o que afectan a la defensa no se podría aplicar esa pasarela. Sin embargo, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, las decisiones que establezcan las modalidades de constitución y financiación del fondo inicial, las modalidades de su gestión, y las modalidades de su control financiero (artículo 41 párrafo 3). En este caso no se debería aplicar la cláusula pasarela. Los que la llevan a cabo que la financien.

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

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

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

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

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

Se podría aplicar la pasarela específica.

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

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

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

Para concluir hay que recordar que no se ha aplicado ninguna cláusula pasarela hasta ahora, ni las 2 generales del artículo 48 párrafo 7 ni las 6 específicas, a excepción de una sola vez en que se aplicó una pasarela específica en 2004 en el tema de visados, asilo, migración y libertad de circulación (Decisión del Consejo 927 de 22 de diciembre). Esa cláusula de acuerdo con el antiguo Tratado permitía al Consejo por unanimidad pasar algunos temas al procedimiento de codecisión, Así la Decisión 927 del Consejo paso a codecisión: medidas destinadas a garantizar la ausencia de controles a las personas cuando se crucen las fronteras, condiciones en que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente por todo el territorio de la Unión al menos durante un periodo de 3

meses, estándares y procedimientos para llevar a cabo controles sobre las personas en las fronteras exteriores de la Unión, medidas para promover un “esfuerzo equilibrado” entre estados miembros al recibir y soportar las consecuencias de recibir refugiados y desplazados, medidas sobre la inmigración ilegal y la residencia ilegal, incluyendo su repatriación.

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

Así el 12 de septiembre sobre la pasarela específica de la PESC, el 9 de abril 2019 sobre la activación de la cláusula pasarela específica sobre el medio ambiente (cambio climático) y la energía, el 16 de abril del 2019 sobre la pasarela específica de la política social y el 19 de enero del 2019 sobre política fiscal indirecta, que, aunque no tiene pasarela propia específica constituye una obsesión de la Comisión para pasar ese tema a la mayoría cualificada. Ninguno de esos intentos prosperó y no se ha aplicado ninguna pasarela, ni general, ni especial, hasta la fecha de hoy. En todos esos debates habidos entre 2018 y 2019, sobre esas comunicaciones de la Comisión ha habido una fuerte oposición de numerosos Estados miembros a aplicar esas pasarelas (ni siquiera prosperó la de facilitar la cooperación administrativa para luchar contra la evasión fiscal, que naturalmente fue vetada por países como Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Irlanda, Malta y Chipre). La Comisión y el Parlamento por desear siempre la extensión de la mayoría cualificada y de la codecisión con el Consejo, siempre son y serán muy favorables a cualquier pasarela al paso a la mayoría cualificada, para aumentar sus poderes. Sus intereses no coinciden en absoluto con los de los Estados miembros en una UE donde todas las competencias deben ser atribuidas por los Tratados y que tiene recursos escasos en relación a la RNB.

## 5. PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN PARA ESPAÑA

### A) PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DEL TRATADO UE

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

En efecto,

- Artículo 1 párrafo 1: *“Unión a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.*

- Artículo 4 párrafo 1: *“Toda competencia no atribuida a la UE en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.*

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

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

España vetó la propuesta de la Comisión de crear una patente europea durante 35 años seguidos, porque no incluía el español entre los idiomas de la patente. La defensa del español, segundo idioma en el mundo (excluyendo el chino y el hindi, muy locales), fue adoptada por todos los gobiernos españoles durante esos 35 años oponiéndose a aprobar la creación de una patente europea sin el español. España rechazó la propuesta en docenas de Consejos de ministros y en varios Consejos Europeos en los que se intentó presionar a nuestro gobierno, sin resultado alguno. Al final ante el persistente y exitoso bloqueo español, los restantes Estados miembros llevaron a cabo una cooperación reforzada, que para España no respetaba el Tratado al afectar al mercado interior y recurrió al Tribunal de Luxemburgo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este razonamiento era muy válido y sin flecos cuando el Reino Unido formaba parte de la UE. Cuando se produjo el Brexit ha surgido un problema, a saber, que las poblaciones de Alemania (hoy, en 2023, de 84,3 millones de habitantes) y de Francia (68 millones), sumarian un 33,9% de la población total con lo que la propuesta española explicada daría al directorio una minoría de bloqueo automática, creando una asimetría en el reparto del poder. El hecho de que el actual Tratado de Lisboa exige que cualquier minoría de bloqueo esté compuesta por al menos 4 Estados, tampoco resuelve el problema porque Alemania y Francia no tendrían nunca dificultades en encontrar entre los restantes 25 Estados 2 aliados a sus tesis. No sería solución aumentar el número de los 4 Estados requerido, porque en el caso español, las minorías de bloqueo “mediterráneas” solo reúnen a pocos Estados, Francia, Italia, Grecia, Portugal y España, y no siempre, ni mucho menos, votan juntos esos 5 países. Chipre y Malta no deben ser tenidos en cuenta a esos efectos, porque no son capaces de soportar una fuerte presión cuando hay que batallar por un tema concreto. En suma, la solución no debe ser aumentar esa cifra de 4 Estados a más. Si se adhirieran más países, fruto de una ampliación, Francia y Alemania no tendría minoría de bloqueo per se. En efecto, Ucrania posee

ahora 36,7 millones de habitantes (en 2021 eran 40,9 millones), Serbia 6,8 millones, y el resto de los países candidatos cifras más bajas.

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

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

Sobre esa misma línea de acción cabría fijar unos topes mínimo y máximo para los países. Así, En el Parlamento Europeo se fija un mínimo de diputados por Estado miembro en 6 y un máximo de 96 diputados para los más poblados (Malta tiene 542.000 habitantes y 6 diputados y Alemania tiene 84,3 millones de habitantes y 96 diputados, es decir Alemania solo totaliza 16 veces más diputados, pero posee 156 veces más población que Malta). En otras palabras, en el Parlamento Europeo, sede de la soberanía popular europea, la banda de reparto del poder es más estrecha entre Estados pequeños y grandes, que en el Consejo. También hay que considerar que, para España, que no se puedan tomar decisiones contra la voluntad de Alemania y de Francia no es anatema y se puede aceptar, lo que sí es crucial y vital es que España no pueda ser tenida en cuenta, porque casi nunca pueda alcanzar una minoría de bloqueo, con eventuales aliados afines a nuestros intereses. Eso es lo inasumible política y económicamente.

Como se comprenderá por estos comentarios España debería rechazar de plano y taxativamente cualquier propuesta de elevar el umbral de la minoría de bloqueo como propone el Informe de los "12" franco-alemán. Por ello, si no es aceptable para otros Estados miembros bajar la minoría de bloqueo, tendrán que comprender y aceptar que España no admita ninguna pasarela y, por tanto, pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en ningún tema. ¿Por qué iba a hacerlo? ¿a cambio de qué?, no habría ninguna justificación para ello. No sería la primera vez que España tendría que defenderse tenazmente de propuestas que atentasen contra nuestros intereses esenciales.

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

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

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

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

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

Con nuestra posición se contribuiría a crear un impasse. A la diferente y probable disparidad de criterio sobre en qué artículos se puede utilizar una pasarela se uniría además nuestra posición de cambiar el porcentaje de la mayoría cualificada al 71% (y en consecuencia de manera automática, de la minoría de bloqueo al 30%). Si nos dan una salida, sería una solución perfecta y si no, nos ahorramos el calvario de las “pasarelas” que perjudica grandemente a España.

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

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

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

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

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

valer extendido a otras partes o artículos del Tratado.

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

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

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

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

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

#### **\*\*\*\* Las políticas importantes para España.**

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

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

**\*\* La de la seguridad social y la protección social de los trabajadores.**

**\*\* La de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en España para no discriminar a los nacionales.**

**\*\* En materia social Francia y Bélgica (con apoyo de la Comisión) tienen la obsesión de aumentar las cargas sociales para aproximarlas a la suyas, exportando sus costes sociales a los países del Este y del Sur.**

**\*\* Las lenguas en el caso de propiedad intelectual e industrial para defender el español.**

\*\* La ordenación del territorio (artículo 192 párrafo 4 b), primer guion.

\*\* La gestión cuantitativa y distribución del agua (artículo 192 párrafo 2, b), segundo guion.

\*\* La utilización del suelo (artículo 192 párrafo 2, b), tercer guion.

\*\* Todas aquellas en las que anteriormente se ha señalado la conveniencia de su no utilización a lo largo de este Informe.

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

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

1. Incluir un párrafo para garantizar que no afectará al volumen de ingresos fiscales de los Estados. En este tema, el Parlamento Europeo quiere crear impuestos de la Unión que no serían destinados a los presupuestos nacionales al 100%, ya que una parte o el todo iría al Presupuesto comunitario. Por ello, esa parte se convertiría no en una cuestión de armonización de impuestos indirectos de los presupuestos de los Estados sino de recursos propios, de ingresos de la UE, que también es de unanimidad, pero que tiene además otro tratamiento, al precisar la aprobación de los parlamentos nacionales, por ser obligatoria su ratificación. De ahí que se deba tener gran cuidado, incluso con los “mixtos” (una parte para los presupuestos nacionales y otra para la Unión). Podría ser una vía para crear impuestos que no nutrirían los presupuestos nacionales, sino el presupuesto de la Unión Europea, al menos parcialmente en los “mixtos”.
2. Que fueran impuestos proporcionales (al menos no menos proporcionales que la Renta Nacional Bruta (RNB). En efecto, si no figura esta condición se podrían crear impuestos de naturaleza regresiva (por ejemplo, el impuesto sobre el peso del plástico no reciclado del último Marco Financiero Plurianual 2021-2027). Para España cualquier impuesto que nutra los recursos propios y el presupuesto de la UE debería ser, por lo menos, proporcional (como la Renta Bruta Nacional), y en ningún caso regresivo, para que los países menos desarrollados de la UE no financiamos a través del presupuesto de la UE, a los más ricos.
3. España apoya fijar porcentajes mínimos del impuesto sobre beneficios de las empresas, incluidas las multinacionales, en sus actividades en cada territorio de la UE (15% según la OCDE).

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

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

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

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

\* Sin embargo sería posible reflexionar sobre una posible mayoría cualificada a la armonización o creación de impuestos dirigidos solo a hacer frente al cambio climático. Para lograr objetivos me-

dioambientales en general, se mantendría la unanimidad y solo se aceptaría estudiarla si el objetivo fuera única y claramente “luchar contra el cambio climático”.

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

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

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

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

Además, usarán la fiscalidad para forzar una mejor aplicación del “principio el que contamina paga”, pero se puede hacer sesgadamente (no poniendo tasas prohibitivas a las emisiones que se producen más en el Norte, y sí a los casos que afectan al Sur). El Parlamento Europeo en 1992 encargó al profesor McDougall un informe, ya citado, en el que constataban los efectos contra la cohesión económica y social que tenía la fiscalidad de los países del Norte de Europa que exportaban sus impuestos al Sur. Otro escenario vendría dado por la aplicación de la tesis defendida a veces por Alemania “del efecto comparable”, según la cual todos los Estados deben hacer el “mismo esfuerzo” con independencia de lo que contaminen. España siempre ha rechazado esa teoría, alegando que no tenía en cuenta el principio “el que contamina paga” y el que el que más contamina debe pagar más, y nunca igual. Es un tema muy delicado que puede comprometer a sectores enteros de la economía (como ya lo ha hecho con el carbón y el lignito).

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

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

España es seguramente uno de los países de la UE más afectados por el cambio climático, y, por ello, en teoría cabría solicitar y defender la necesidad de crear algún mecanismo de ayuda o de solidaridad de la UE, como el propio PIMA español (Programa de Impulso al Medio Ambiente) a nivel del

territorio español, que reconoce que hay que ayudar a ciertas zonas más afectadas que otras por el cambio climático. Se pediría a la UE algo que ya aplicamos en España. Igual ocurrió cuando solicitamos crear un Fondo de Cohesión estatal en la UE en la CIG de Maastricht en 1991. Subrayamos que ya lo había a nivel interno español (Fondo de Compensación Interterritorial de solidaridad generador de transferencias a las regiones más desfavorecidas, que llevaba en aplicación varios años). En otras palabras, pedíamos un nuevo mecanismo de solidaridad que ya teníamos en España a nivel interno. Ese argumento les desarmó y convenció en parte.

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

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

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

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

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

\* En lo referente al nivel de la temperatura,

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

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

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

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

- 1) Se prevé que las temperaturas en todas las zonas europeas aumenten a un ritmo superior a la temperatura media global,
- 2) Las olas de calor marinas y del Sahara seguirán aumentando independientemente de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero,

- 3) Disminuirán las precipitaciones en verano en el mediterráneo, extendiéndose a las regiones del norte, al tiempo que aumentarán las precipitaciones extremas y las inundaciones en todas las regiones, aunque menos en el mediterráneo,
- 4) Los umbrales críticos para los ecosistemas y los seres humanos podrán llegar a los +2° grados o superarlos (sobre el nivel de 1990), yendo más allá del + 1,5 grados fijado como límite en este siglo (en la Cumbre de París), al menos con carácter temporal. La OMM estima que es probable que ese umbral se supere en los próximos 5 años y que a finales de siglo se puedan alcanzar los +2,8 grados. Detrás de ese fenómeno está el cambio climático causado por la acumulación de los gases de efecto invernadero y, en segundo lugar, el fenómeno natural de “el Niño”.

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

\*Juegan multitud de factores, muchas veces entrelazados que actúan de manera imprevisible e incontrolada, entre otras razones por las numerosas causas que inciden y que tienen efectos sobre el cambio climático (fenómenos como el Niño o la Niña en el Pacífico, los gases de efecto invernadero, variaciones de climatología locales etc.), difícilmente calculables. No sería nada fácil elaborar un ranking aceptado por todos.

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

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

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

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

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

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

cambio climático.

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

### **1. Incendios**

Así en lo que concierne a los incendios en el 2022 la Unión Europea a mediados de agosto del 2022, según los datos recogidos por el Sistema Europeo de Información de Incendios Forestales (EFFIS según sus siglas inglesas), habría registrado un récord histórico de superficie quemada con 657.988 hectáreas. España encabezaba el ranking con 245.061 hectáreas arrasadas por el fuego, seguida por Rumania con 150.528, y Portugal con 75.277 has, Francia 61.289 hectáreas. Después venían países como Italia, Croacia y Grecia, todos en el Sur. Sin embargo, este año se han producido incendios, aunque de mucho menor tamaño en latitudes más al norte, como en Eslovenia con sus peores incendios en muchos años.

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

### **2. Sequías**

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

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

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

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

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

El 46% del territorio de la UE se encuentra en prealerta por sequía y un 11% en alerta por falta de agua. La situación no solo afecta a los países del Sur, sino que trasciende a estos y llega a más países del norte de Europa. Así se desprende de los informes del Observatorio Europeo de la Sequía asistido por el sistema europeo Copernicus.

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

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

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

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

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

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

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

Aunque la desertificación y la degradación del suelo son amenazas reales y crecientes en un número significativo de países miembros, y aunque la Comisión y los Estados recogen diversos tipos de datos sobre los factores que causan la degradación del suelo y la desertificación, lo cierto es que la Comisión no tiene ideas claras sobre estos retos y las medidas tomadas aquí y allá para combatirlas, muchas veces lo son sin planificación ni coherencia. La Comisión no está en estado de poder hacer una evaluación concluyente de estos fenómenos, no hay estrategia global al nivel de la UE y si solo estrategias sectoriales, acciones y programas de gasto en algunas políticas como la política agrícola común (PAC), la estrategia forestal de la UE, o la estrategia de lucha contra el cambio climático.

Con esa situación de fondo y sin bases estadísticas homologadas existentes, en el 2015 la UE y algunos Estados miembros se comprometieron a alcanzar el objetivo de neutralidad en la degrada-

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

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

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

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

Las Naciones Unidas en 1994 pusieron a la firma un Convenio para combatir la desertificación (UNCCD en sus siglas inglesas) después de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Es un instrumento vinculante sobre los temas que trata: la degradación del suelo y la desertificación. La UE y sus 27 Estados miembros firmaron el Convenio (la Comisión representa a la UE) con otros países (en total lo suscribieron 197). Los Estados miembros tienen que aprobar e implementar un programa de acción nacional (PAN) para combatir la desertificación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* Por ello, hay que remontarse al 11 de mayo pasado en el que la Presidencia sueca autorizó la distribución de una nota de la secretaria general del Consejo sobre “posibles vías para aumentar el uso del voto por mayoría cualificada, en particular en el área de la PESC, utilizando el posible uso de las cláusulas pasarela del Tratado”. Era un documento centrado en el paso a la mayoría cualificada solo en materia PESC. Este documento fue debatido en un desayuno de ministros de Asuntos Exteriores de la UE.

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

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

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

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

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

+ La “abstención constructiva”.

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

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

+ Casos actuales de votaciones por mayoría cualificada en la PESC.

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

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

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

\* Posibles vías para aumentar los casos del voto por mayoría cualificada en la PESC:

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

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

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

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

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

A este respecto hay 2 problemas esenciales: El primero que habría que cambiar el sistema de activación del “freno de emergencia” eliminando el requisito de que se dé una mayoría cualificada de Estados que lo activa y cambiándolo por un sistema en el que es el Estado discrepante el que decide someter esta cuestión al Consejo europeo sin contar con ningún otro Estado miembro. El problema es que este freno de emergencia podría interpretarse que solo se aplica a los 4 supuestos del artículo 31 punto 2 del Tratado UE, y no a la totalidad de la PESC y de las acciones exteriores. Habría que dejar claro que ese freno de emergencia se puede aplicar a cualquier caso de futuras mayorías cualificadas en la PESC o acciones exteriores y no solo a los 4 guiones del punto 2 del artículo 31 del Tratado UE.

### + La declaración de Ioanina:

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

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

España bloqueó 4 meses las negociaciones de ampliación (diciembre 1993-marzo de 1993), junto con el Reino Unido y Grecia. Al final España se quedó sola. Niels Ersboll, danés (y por tanto nacional de un ex país AELC), secretario general del Consejo, puso encima de la mesa un proyecto de declaración que se presentaba y pretendía ser una especie de compromiso de Luxemburgo para el caso de que hubiera 23 votos en contra y jugaría al no tener los 26 votos requeridos por el nuevo Tratado para bloquear una decisión de mayoría cualificada una vez que entraran los países de la AELC. En esa franja (entre 23 y 26 votos), el Consejo “haría todo lo que estuviera en su poder para encontrar una solución que pueda satisfacer a los Estados que totalizaban esos 23 votos”. Teóricamente se contaba con cierto tiempo (sin acordar cual) en el que la decisión no se tomaría. Sin embargo, en esta declaración se añadía que habría que respetar el “reglamento del Consejo”, que permite a la presidencia o a la mayoría de los Estados miembros, forzar una votación. Este añadido quitaba todo el valor a la declaración ya que el periodo de reflexión se interrumpiría, aunque no se hubiera encontrado una solución válida para los Estados que se oponían a la misma y que sumaban 23 votos. En el compromiso de Luxemburgo no cabía votar igualmente pero el periodo de reflexión podía ser eterno, impidiendo la decisión definitivamente. En Ioanina, no, ya que el voto no podría ser ni detenido ni pospuesto en modo alguno.

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

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

Por último, hay que recordar que numerosos Estados (los países de Benelux, Italia...) se han opuesto desde siempre a cualquier compromiso de Luxemburgo y lo podrían hacer también a cualquier mecanismo similar, como lo era el Ioanina. Esos Estados, en cambio, sí han aceptado plenamente, todos ellos, el “freno de emergencia” del artículo 31 párrafo 2 del Tratado de la UE porque depende de que haya una mayoría cualificada de Estados que apoye al Estado discrepante, y por tanto este no tiene ningún veto.

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

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

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

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

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

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

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

**7-. LAS AMPLIACIONES**

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

No obstante, muy probablemente habrá que tomar algunas decisiones delicadas y peliagudas. Por ejemplo, si algunos países no quieren conceder el derecho a trabajar en sus territorios a los nacionales de los países candidatos durante un largo periodo transitorio, esas posiciones mostrarán un gran egoísmo, recayendo el peso de la ampliación durante ese periodo transitorio en los Estados

que permitan el acceso de esos nacionales a sus mercados laborales. Ya pasó en los primeros años del siglo XXI cuando Alemania consiguió un periodo transitorio a ese respecto muy largo lo que desvió la fuerza trabajadora de los países del Este a otros países como España (especialmente rumanos).

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

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

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

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

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

Es posible que el Consejo Europeo de diciembre 2023, último de nuestra presidencia, se decida comenzar las negociaciones de adhesión con Ucrania, Moldavia y acelerar las negociaciones con algunos países balcánicos. Lo que no parece nada probable y habría que descartar, es que se fije una fecha final de las negociaciones tal y como este verano propuso indirectamente el presidente del Consejo Europeo Charles Michel (el 2030), así como en el Informe de los “12” francoalemán (también 2030). Esta hipótesis de trabajo ha sido rechazada frontalmente por la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, al afirmar taxativamente que cada ampliación se valorará por los méritos del candidato, que no habrá atajos ni valoraciones políticas. Las condiciones de Copenhague deberán ser escrupulosamente cumplidas.

## 8. ALGUNAS VIEJAS IDEAS RECURRENTE: LA CONFEDERACIÓN DE FRANCOIS MITTERRAND Y LAS 2 EUROPAS. LAS COOPERACIONES REFORZADAS

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

Suelen ser siempre 2 panaceas diferentes:

- **2 Europas.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora hay una guerra en Ucrania con Rusia y un país, Ucrania, con muchos deberes por hacer: dominado por oligarcas cuyo sistema debe ser erradicado, luchar contra la corrupción (el expresidente de la Comisión Juncker ha declarado este mes de octubre que Ucrania está completamente corrupta y que, por ello, no podría entrar en estos momentos en la UE), erradicar prácticas mafiosas, ausencia de división de poderes y necesarias reformas judicial y de su policía. A pesar de ello presiona constantemente para entrar en la UE y en la OTAN. Moldavia y Georgia por su parte tienen “conflictos congelados” con Rusia (Transnistria y Abjasia y Osetia del Norte respectivamente).

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

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

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

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

grande sino de diferente naturaleza”.

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

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

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

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

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

En cualquier caso, una rápida adhesión a la UE por parte de Ucrania no es realista. Para Ucrania la UE es principalmente protección, desde que Rusia invadió Crimea como reacción a la revuelta del Maidan porque Víktor Yanukovich no quiso firmar el tratado de asociación de la UE con Ucrania (que preveía una zona de libre cambio entre otras cosas). Pero una adhesión es mucho más que eso. Bruselas ha tomado una decisión precipitada al acordar a Ucrania y a Moldavia el estatuto de candidato a la UE a raíz y al calor de la invasión rusa en el 2022. Sin embargo, por ahora Bruselas se ha negado a comprometerse con un calendario, ni con el comienzo de las negociaciones que debe ser decidido en todo caso por el Consejo Europeo. También se insiste, especialmente del lado alemán, que la UE debe proceder previamente a cambios “estructurales”, internos antes de abrir sus puertas a Ucrania, que puede permanecer en la antecámara largo tiempo como Turquía.

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

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

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

¿Querría Italia convertirse en un gran contribuyente neto?

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

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

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

- **Las cooperaciones reforzadas**

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

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

Sin embargo, aunque esa propuesta Lammer/Schauble no fue nunca debatida en la UE en foro alguno y dado que el resultado de Ámsterdam reguló con toda precisión las “cooperaciones reforzadas” en los Tratados, parecería que el debate estaba finiquitado y liquidado para siempre. Nada más alejado de la realidad, la idea continuó sobrevolando Europa como un fantasma que nunca desaparece, y ahora en época de zozobra rebrota en algunas mentes. Ahora la panacea vuelve a estar presente por varias razones. La primera la hartura de algunos Estados miembros con países como Polonia, Hungría y Eslovaquia, que rechazan el derecho de la UE (Estado de derecho, sistemas judiciales democráticos, política migratoria y acogida de refugiados...), a pesar de las ingentes

cantidades de recursos que reciben de la UE. La segunda, las recesiones de la economía de la zona euro (primer trimestre -0,1% después de su caída en el último trimestre del 2022 (-0,1% también, datos de Eurostat) y de la economía alemana (mismos 2 trimestres en negativo). La tercera, la creciente presión migratoria, aunque el Consejo se haya puesto de acuerdo políticamente sobre sus componentes a pesar de la oposición de Polonia y de Hungría y del juego turbio de Italia, que no acaba de estar satisfecha ante la falta real de resultados.

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

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

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

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

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

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

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

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

Evidentemente, no hay que dar más valor a este Informe que el de un documento de 2 países importantes, sin más, que ejercen su derecho a proponer ideas para hacer frente al futuro de Europa, ideas que ellos consideran más apropiadas y que no son mejores ni peores que otras muchas defendidas a su vez por otros Estados. Mantuvieron sus trabajos en gran secreto, aunque el presidente del Consejo Europeo Charles Michel estaba al tanto, al declarar ese verano “no veremos nuevos socios de la UE antes del 2030”, esto es en lenguaje belga paladino significa que, si los veremos en esa fecha, según cree el propio Michel.

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

En efecto:

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

- 1) Fijar un calendario y un marco para nombrar al presidente de la siguiente Comisión.
- 2) Reformar la organización de la Presidencia pasando del actual trio a un quinteto (con ello siempre habría siempre un país grande).
- 3) Rediseñar el sistema para negociar las ampliaciones permitiendo que se pueda decidir por mayoría cualificada dar acceso a los candidatos a algunas políticas o partes del acervo, de manera gradual, permitiéndoles unos opting in. Esto podría requerir reformar el tratado (decisiones en algunos casos por mayoría cualificada).
- 4) Decidir pasar a mayoría cualificada algunas decisiones hoy sometidas a la unanimidad aplicando por tanto el artículo 48 párrafo 7, que regula las “pasarelas” (que permite al Consejo Europeo decidirlo caso a caso por unanimidad). El Informe no señala en que campos se de-

berían aplicar esas pasarelas.

- 5) La creación de una “Oficina de Probidad” que tendría que controlar a las Instituciones, esto es en lenguaje paladino, a la Comisión. El Informe no lo dice, pero seguramente ello exigiría una revisión del Tratado.
- 6) Compromiso, tanto de la Unión como de los países candidatos, para finalizar las negociaciones de ampliación en el año 2030 en forma de Declaración, que debería aprobarse por el Consejo Europeo de diciembre del 2023, último bajo presidencia española. El Informe añade que se deberán respetar los criterios de Copenhague (que son incompatibles con la fijación de una fecha, porque ahora no se sabría si los candidatos, llegada esa fecha, habrían cumplido todos los criterios que exige Copenhague y además que esa adhesión en cuestión tenga en ese momento el respaldo de la unanimidad de los Estados miembros).
- 7) Desarrollo de mecanismos para favorecer la participación de los ciudadanos en el proceso y los trabajos de la Unión (canto de cisne a la Conferencia sobre el futuro de Europa del 2022).

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

- Reformar de manera muy sustancial los Tratados. Así, el artículo 7 del Tratado de la Unión (posibles sanciones a los países que no respeten los valores del artículo 2, del Estado de derecho, libertades fundamentales, y de los principios democráticos),
- Armonizar las legislaciones nacionales sobre elecciones al Parlamento europeo, - Aprobar nuevas reglas para redistribuir los escaños en el Parlamento europeo y fijar su límite superior,
- Pasar a mayoría cualificada todas las “políticas” de los Tratados con “pasarelas” (más de 67 artículos), - Cambiar los porcentajes de la minoría de bloqueo en todos los temas que se decidan por mayoría cualificada del 35 % y pico al 40 % y pico,
- Limitar el uso de los casos de unanimidad del Consejo,
- Extender las competencias de la UE (cita en el Informe la salud y el tema fiscal y poco más), sin ninguna precisión ni profundización,
- Crear un Tribunal compuesto de representantes de los tribunales supremos de los Estados miembro. A Francia y Alemania no le acaba de gustar el Tribunal de Justicia que les ha condenado en numerosas e importantes veces,
- Reformar el marco financiero plurianual, que ahora es de unanimidad, pero sin decir cómo hacerlo,
- Aumentar el presupuesto de la UE (sin mencionar ningún porcentaje de la RNB ni cuantía alguna). Esta reforma la hacen a efectos únicamente cosméticos porque saben que quedan bien con muchos electores y no se comprometen a nada al no fijar ni cifras ni un porcentaje de la RNB concreto. Alemania ha estado durante muchos años, hasta la pandemia, en la “banda de los 4”, que no querían que los “créditos de pago” superaran el 1% de la RNB (Suecia, Países Bajos, Austria y Alemania), y después de la pandemia todo parece indicar que ha vuelto a esa posición ante su recesión y estancamiento económico.

- Y crear un estatuto de “asociado” a la UE (idea de Macron sobre la que vuelven obstinadamente, que es rechazada por todos los candidatos a la ampliación.). El Informe de los 12 la complementan señalando que “los que están ahora en el círculo superior podrían bajar al inferior”, ¿es una amenaza contra algunos de los Estados miembros actuales, los díscolos o simplemente prevén otros Brexits?

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

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

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

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

En el pasado para preparar la reforma los Tratados se habían propuesto varias fórmulas: en primer lugar, la creación de comités de sabios, elegidos por todos, y en segundo lugar, la constitución de grupos de reflexión, como en el Consejo Europeo de Corfú en 1994, previo a la CIG de Ámsterdam de 1996-1997 (que presidió Carlos Westendorp, Secretario de Estado español de la UE, elevando su informe al Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995). A veces se ha recurrido a la elección de un elenco de personalidades políticas como el grupo que presidió Felipe González en el 2006 para que analizaran los problemas a los que se enfrentaba la UE, aunque no tenían como misión la de revisar los Tratados. Nunca nadie había tenido la osadía de encomendar a un grupo de desconocidos de solo 2 países el fijar y definir el camino a emprender en la UE por los otros 25 Estados miembros soberanos. Y encima, el Informe señala que han consultado con personas de otros países sin decir sus nombres, para solicitarles su opinión. En resumen, inusual y poco serio.

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

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

La primera idea, que la ampliación a los Balcanes, Georgia, Moldavia y Ucrania (Turquía queda en un segundo plano por sus carencias democráticas y de Estado de derecho, lo cual era esperable por la tenaz oposición francoalemana a su adhesión), es “necesaria por razones geoestratégicas”, sin más. No dice cuales, ni las explica, aunque se colige nítidamente que esas razones son evitar que Rusia pueda ocupar o controlar esos países y territorios: “si yo no entro en esos países, Rusia ocupara esos lugares”. Es una filosofía de guerra fría absoluta, un poco infantil e históricamente inexacta porque es conocido que Rusia, incluida la URSS, solo ha ocupado o controlado territorios “contiguos” o con porcentajes de rusos parlantes muy importantes, que estaban siendo objeto de

maltrato y de discriminación y donde predominaban razones de seguridad. Precisamente Rusia permitió y empujó a la separación y la independencia de todas las repúblicas exsoviéticas del Cáucaso y de Asia Central, porque no quería financiarlas al estimar que ello era muy gravoso para la economía rusa (ideacentral del presidente Boris Yeltsin).

El Tratado de Roma y sus sucesivos herederos hasta el Tratado de Lisboa, nunca han incluido la “geoestrategia” como una de sus motivaciones u objetivos. Los posibles candidatos a la adhesión de acuerdo con el artículo 49 del Tratado de la UE tienen que ser europeos, respetar los valores y principios del artículo 2 de dicho Tratado (derechos humanos, democracia, Estado de derecho) y cumplir las condiciones de Copenhague, punto. Ahora según pretende este Informe de los “12”, la UE debería jugar en un tablero de un “monopoly” tratando de ocupar casillas para que Rusia no lo haga, entrando o mejor anticipándonos, participando en el juego de controlar territorios y países, donde 2 contendientes se disputan por el control del planeta. La UE no fue creada ni está preparada para ese juego. Ni siquiera la OTAN debería hacerlo porque es una organización “defensiva”. Ahora según los autores de este Informe, la UE, “por razones estratégicas” debería, obligatoria y necesariamente ampliarse al Este, además de a los Balcanes, que se citan de manera obligada para disimular porque no plantean ningún problema grave para la paz y seguridad de Europa en estos momentos, con algún conflicto local perfectamente aislado y manejable (Serbia-Kosovo), a Ucrania, Moldavia y Georgia, países ex URSS y vecinos de Rusia.

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

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

Si siguiéramos el “juego geoestratégico” sería mucho más útil y eficaz incorporar a Turquía, economía más poderosa, con uno de los mayores ejércitos del mundo y con una influencia significativa en Asia Central e incluso en Oriente Medio y Libia. ¿Porque Francia, desde Nicolas Sarkozy, y Alemania desde hace decenas de años no cejan de boicotear la integración de Turquía en la UE? Habría que atraerla democratizándola y resolviendo sus conflictos territoriales con Grecia. Llevan ya esperando desde 1999, fecha en que se abrieron las negociaciones con Turquía y los turcos han perdido toda esperanza (aunque de vez en cuando muestran interés como cuando Turquía hizo un amago de bloquear la adhesión de Suecia a la OTAN pidiendo que se reiniciaran las conversaciones de su ampliación con Bruselas). Actualmente, las negociaciones de ampliación están paralizadas desde 2018.

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

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

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

Como se ha dicho más arriba (por cierto, el Informe de los 12 exige a la UE y a los candidatos “comprometerse” a finalizar las negociaciones de adhesión en el 2030, especificando que ese compromiso debe figurar en una declaración formal del Consejo Europeo de diciembre último bajo presidencia española). A este respecto, la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, como ya se dicho ha dejado claro que no habrá fechas objetivo para cerrar las negociaciones ni atajos, que los candidatos serán juzgados por sus méritos propios, y que deberán cumplir las condiciones establecidas en Copenhague. Con ello la fijación de una fecha objetivo parece descartada.

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

Lo que sí parece descartado es que se elija otra vía, la de constituir un grupo de reflexión al respecto con el mandato de aprobar sus conclusiones al final del semestre belga, cuando ya se habrán celebrado las elecciones al Parlamento Europeo el 24 de junio del 2024. Alemania no ha aceptado esa idea porque hay profundas diferencias entre la Cancillería de Scholz y los ministerios controlados por los Verdes (Asuntos exteriores y Europa y Clima), y no se podrían de acuerdo sobre su representante en ese grupo de reflexión. En todo, caso habría que fijar una fecha objetivo final y, por supuesto, ningún compromiso para acabar esas negociaciones en una fecha fija, ya sea el 2030 u otra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como ya se ha señalado más arriba, si el Consejo no desea reformar los Tratados se debe a razones de peso. En efecto, la ratificación provocaría numerosos referéndums (6 /7 referéndums en la

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

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

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

Aunque esta 2ª cuestión no se ha tratado en Granada, es bueno analizar el contenido de las reformas que el informe de los 12 propone. Se constata que las revisiones de los Tratados que sugieren son en su práctica totalidad de carácter institucional: porcentajes de población para la minoría de bloqueo, pacto entre Parlamento y Consejo Europeo para designar al presidente de la Comisión; número de comisarios (reduciéndolos o quitando a algunos el derecho al voto); número de europarlamentarios, creación de nuevos órganos extraños (una Oficina de Probidad para controlar a todas las Instituciones, esto es a la Comisión), creación de un Tribunal con representantes de los Tribunales supremos de los Estados miembros (para controlar y presionar al Tribunal de Justicia de Luxemburgo), etc.

En suma, un planteamiento similar al que adoptó Giscard en la Convención del 2003, en la que primó su condición de politécnico imaginando artilugios y mecanismos de poder, es decir, reformas institucionales (varias de las cuales se orientaban a reducir los poderes de la Comisión), tratando

de favorecer, sobre todo, a Alemania. Por el contrario, nada de crear o mejorar políticas o de nuevos mecanismos y propuestas para hacer frente a la globalización, que son los auténticos problemas que preocupan a la ciudadanía. Como decían los socialistas franceses (Laurent Fabius y Pascal Lamy), lo importante es el contenido y no el continente, es decir, los temas y problemas de fondo, cambio climático, migración, política económica, digitalización, demografía, inteligencia artificial, robotización... Algunas de estas cuestiones se citan en el Informe de los 12, sin profundizar lo más mínimo como se incluirían y qué contenido concreto tendrían, salvo eso sí, que todos los temas deberían ser decididos por mayoría cualificada y no por unanimidad. La España de aquel entonces compartía las ideas de Fabius y de Lamy, y no el enfoque meramente institucional de Giscard.

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

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

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

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

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

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

Por último, aunque tampoco ha tenido reflejo en la Declaración de Granada, se encuentra el tema

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

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

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

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

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

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

Las negociaciones de ampliación serán muy largas, porque ni Ucrania, ni Moldavia, ni los países candidatos balcánicos cumplen hoy las condiciones requeridas (como reconoce expresamente el

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

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

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

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

Las Condiciones de Copenhague permiten ese “tempo” así:

*“El Consejo europeo acordó en el día de hoy que los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión, cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas. La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria. La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos”* (página 12 del documento SN 180/1/93 Rev. 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague del 21/22 de junio de 1993).

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

La discusión sobre la “capacidad de absorción” financiera e institucional tendrá tendencia a quedar para el final por su mayor dificultad, con lo que habrá que ir avanzando en los restantes capítulos, que tendrán que tratar: el Estado de derecho, los derechos fundamentales y los valores del artículo 2 (entre otros la independencia del sistema judicial) , el mercado interior (que pasara de 446 a 512 millones de miembros), el medio ambiente (habrá más gases de efecto invernadero), la PAC (impacto importante por la importancia de la agricultura ucraniana), especialmente en trigo, maíz y

cultivos herbáceos), cohesión (se estima que la renta per cápita de los candidatos es el 60% de la del miembro actual menos desarrollado), y por ello serán receptores netos importantes aunque también hay que recordar que en los Marcos Financieros Plurianuales siempre se ha puesto un % del PIB como límite máximo a transferir por existir un máximo de capacidad de absorción útil en una economía, con lo cual podría haber topes de transferencia justificados por ese motivo), libertad, seguridad y justicia (aplicación de la ley, lucha contra el crimen organizado, corrupción, y control de las fronteras son retos importantes), y relaciones exteriores (posibilidad de conflictos no resueltos con terceros, “conflictos congelados” como los que tienen Moldavia y Georgia, o la guerra de Ucrania que impediría la adhesión por el artículo 42 párrafo 7 ya señalado, etc.).

## 11. CONCLUSIONES

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

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

- No deberíamos aceptar el paso a la mayoría cualificada en fiscalidad (con las salvedades expuestas más arriba); en política social, en la medioambiental (también con las salvedades mencionadas más arriba); en los casos en que peligraría el castellano; para el Marco Financiero Plurianual; para la ampliación de la Unión, o para la revisión de los Tratados. Estos casos no deben ser cedidos porque causarían graves problemas a España. Tampoco deberían negociables muchos de los casos de unanimidad indicados más arriba.
- En materia de política exterior, se debería defender lo que establece el Tratado actual, que además dispone ya de los mecanismos, de abstención constructiva y del de un freno de emergencia, que permiten defender intereses vitales y mantener la unanimidad. Si se pasara en general a la mayoría cualificada en este campo, y eliminar el requisito de que se dé previamente una mayoría cualificada de Estados en el Consejo para someter esa cuestión al Consejo Europeo y sea únicamente el Estado discrepante el que active ese freno de emergencia.

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

- Cualquier reforma debería quedar ligada a la realización efectiva de la ampliación, sin que quepa anticiparlas a esas adhesiones, salvo que se decida un sistema de votación en el Consejo más favorable a España que el actual.
- No se debería aceptar ningún compromiso que afecte a una eventual financiación de la ampliación, antes de que la Comisión explique con todo detalle cuánto va a costar y cómo se va

a financiar una vez que se hayan negociado los principales periodos transitorios y la Comisión haya propuesto los topes de transferencia para los gastos de cohesión para los países candidatos.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como parte del acuerdo político que se concluyó sobre el MFP del 2021-2027, la Comisión realizó

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

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

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

#### **\*\*Propuesta de la Comisión**

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

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

En síntesis, el documento propone:

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

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

- Para la migración y los nuevos retos exteriores propone 15.000 millones de euros. De ellos, 2.000 millones de euros para migración, de los que 1.700 millones serán para los refugiados sirios (Siria, Jordania y Líbano), y 300 para la ruta migratoria del Sur (la Vecindad del Sur). 3.000 millones como margen disponible para el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI en sus siglas inglesas), 3.500 millones para los refugiados sirios en Turquía (fruto de los acuerdos Merkel y Juncker con Recep Tayyip Erdogan), 2.000 millones para los refugiados existentes en los Balcanes, y 2.500 millones para la Reserva de Solidaridad y Emergencia.

- Se crea una Plataforma Europea Estratégica de Tecnologías (STEP en sus siglas inglesas), por un monto total de 10.000 millones de euros, de los que 5.000 millones se asignarían al Fondo de Innovación, 3.000 millones al InvestEU, 500 millones al programa Horizon Europa y 1.500 millones al Fondo de Defensa Europea (EDF en sus siglas inglesas).
- Para la Administración se asignarían 1.900 millones más.
- Para financiar el mayor coste por el incremento de la inflación de los intereses a pagar por la parte de créditos del programa Next Generation, 18.900 millones de euros (Instrumento denominado EURI en sus siglas inglesas).
- Por último, para el Instrumento de Flexibilidad del presupuesto, 3.000 millones de euros.

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

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

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

En suma, total transparencia y control.

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

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

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

La Comisión está estudiando financiar la reconstrucción de Ucrania no con el principal de los haberes congelados en Europa al gobierno ruso (activos soberanos rusos estimados en 211.000 millo-

nes de euros) y a las empresas y particulares vinculados directamente con la guerra, sino con los intereses y los beneficios que esos fondos han devengado especialmente en Luxemburgo y Bélgica (estimados en 3.000 millones de euros anuales aproximadamente). La Comisión está tratando de encontrar una base legal para llevar a cabo esta operación, lo que aún no se ha logrado poner negro sobre blanco.

Es una operación muy difícil porque la UE no puede confiscar activos y no está en guerra con Rusia que tampoco es un Estado fallido. En el caso de particulares debería haber condenas previas lo que no parece posible. Por su parte Rusia ha amenazado con tomar represalias simétricas inmediatas a cualquier “confiscación” de sus activos o de los intereses y beneficios de los mismos, bloqueados en la UE.

## **\*\* Posición española.**

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

- 1) La guerra con Ucrania no tiene perspectivas de acabar y la Comisión propone financiar cantidades ingentes de dinero, cuando aún la guerra continúa y se están produciendo importantes destrucciones de infraestructuras de todo tipo y de viviendas. Tampoco se podría corresponder a una ayuda preadhesión porque en el pasado solo se ha dado esa ayuda, si previamente el Consejo habría aprobado el inicio de las negociaciones de adhesión del país en cuestión lo que en el caso de Ucrania aún no se ha producido.
- 2) Es muy paradójico y políticamente inaceptable para España que los refugiados del Este, fundamentalmente sirios y los países que los acogen, reciban 7.200 millones (1.700 para los que se encuentran en Siria, Jordania y Líbano, 3.500 millones para los que se hallan en Turquía, y 2.000 en los Balcanes), y solo 300 millones para los refugiados que vengan por las rutas del Sur (Libia, Marruecos, Túnez, Argelia y por territorios controlados por las distintas autoridades libias). Estos datos provocarán las iras de Marruecos, Túnez, Argelia, y Libia, que posiblemente dejarán de cooperar con la UE en son de protesta por el trato diferente otorgado. Esta percepción es muy nítida en Túnez, país al que se han prometido 255 millones que no le han sido aún abonados.
- 3) Es obvio que las cantidades del EURI beneficiarán a España, país que tiene asignados un gran porcentaje de la parte de créditos del Next Generation.
- 4) Una cuestión muy importante es que España en el año 2020 pasó a tener el 84% de la renta per cápita respecto de la media comunitaria, medida en paridad de poder de compra (PPC), según Eurostat. Ese porcentaje se mantuvo en el 2021, pasando al 85% en el 2022 (cifra hecha pública en mayo del 2023).

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

El Tratado es claro y España es un país elegible para el Fondo de Cohesión. Su nueva situación se produjo con los datos del 2020 y, por tanto, no pudo ser tenida en cuenta al aprobarse el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en julio de ese año por el Consejo Europeo y en diciembre por el Consejo y el Parlamento Europeo, que obviamente no incluyeron los datos del 2020. Por otro lado, cabría argüir que los fondos Next Generation se concedieron para hacer frente a la crisis económi-

ca de la pandemia del COVID. Lo cierto es que el bajón de nuestra renta en el 2020 es un “hecho nuevo” que no se conocía en diciembre del 2020 y que ahora sí existe, y que esa nueva obligación financiera de la UE se deriva del propio texto del Tratado y de su Protocolo N° 28, del que forma parte como derecho primario del mismo como se ha dicho más arriba.

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

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

Esa cifra debería incluirse en la revisión del Marco actualmente sometida por la Comisión a la atención del Consejo. En todo caso, ningún otro país ha pasado a ser elegible para el Fondo de Cohesión por la disminución de la renta per cápita debida a la crisis del COVID. España es el único. También es verdad que posiblemente esa bajada de renta per cápita en España haya causado que algunas regiones españolas sean de nuevo elegibles para el Objetivo 1 (menos del 75 % de renta per cápita sobre la media comunitaria medida en paridad de poder de compra (PPC)). Y que igualmente, la nueva situación afecte igualmente a otros países concretamente que algunas regiones aquí y allá hayan pasado a ser de nuevo Objetivo 1.

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

¿Por qué España va a renunciar a exigir esa cifra? Esa nueva circunstancia no se conocía ni en julio, ni en diciembre del 2020. Ese dato solo fue sabido en la primavera del 2021. Es un caso por el que deberíamos luchar con fortaleza, y como es sabido, la revisión del Marco, requiere la unanimidad del Consejo de acuerdo con el artículo 312 del Tratado UE.

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

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

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

las multinacionales. Estos recursos se completaban con otro de carácter estadístico ligado a los beneficios de las empresas. Hasta que no se armonice el impuesto de sociedades a nivel europeo (lo que aún no ha tenido lugar por el veto de algunos países del Este, Irlanda Chipre, etc.), la Comisión propone ahora que ese nuevo recurso propio se calcule utilizando el 0'5% de la base nacional de los beneficios de las empresas de la UE, indicador calculado por Eurostat a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales. No se trata de un impuesto de sociedades, ni aumenta los costes de cumplimiento fiscal para las empresas.

Será una contribución nacional abonada por los Estados miembros. Se estima que este nuevo recurso propio "estadístico" sobre los beneficios de las empresas a partir del 2024 generaría, si se aprueba y ratifica por todos los Estados miembros) unos ingresos anuales de alrededor de 16.000 millones de euros (a precios de 1918).

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

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

Estas propuestas se incorporan a las negociaciones de próximos recursos propios para el futuro. Hasta ahora los debates en el Consejo, sobre las propuestas de la Comisión del 2021, no han concluido y no han avanzado apenas. La Comisión ha decidido anticipar esa segunda ola de propuestas pensada en un principio para el 2024, a fin de que los Estados miembros puedan negociarlas conjuntamente con las anteriores.

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

El Protocolo N.º 28 señala que:

*“Las Altas Partes Contratantes,*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, aunque los países agrícolas y los de la cohesión se defendieron a nivel del Colegio de Comisarios y en el Consejo Europeo, lo cierto es que a precios del 2018, la cohesión para los 7 años del programa representó 330.235 millones de euros a precios corrientes y la agricultura y el medio ambiente, 258.594 millones, respectivamente el 30,7% y el 24%, de un gasto total de

1.074.300 para los 7 años (2021-2027). En el anterior Marco Financiero a precios de 2011, habían representado 325.179 millones y 277.851 millones, de un total de 959.988 millones, esto es el 33,8% y el 28,9%. Como se constata fueron objeto de una disminución del 3,1% (cohesión) y 4,9% (agricultura). Ese dinero fue destinado a financiar nuevas actividades antes no contempladas.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **\* Agricultura.**

Es obvio que la agricultura en la actualidad está en una situación crítica por la sequía, las altas temperaturas y la disminución del agua disponible. Probablemente habrá que incorporar a la PAC nuevos elementos como programas de lucha contra la desertificación, reforestación, y hacer frente a la escasez de agua en grandes partes de la Comunidad (programas de desarrollo de riego por goteo, etc.). Los efectos negativos del cambio climático ya no merecen acciones reparadoras pun-

tuales (ayudas a inundaciones, a sequías...), sino acciones estructurales a medio y largo plazo que no se desencadenen caso a caso cada vez que se produzca una crisis. Hay que pasar de un mero programa de ayudas por emergencias puntuales a programas estructurales perfectamente sostenibles en el tiempo, especialmente para hacer frente a los daños producidos en las cosechas por las sequías graves y prolongadas. Sería necesario cambiar el enfoque y prever un fondo o una línea presupuestaria ad hoc para poder hacer frente a estos fenómenos de carácter estructural, y de aplicación basada en el daño producido y más rápida y en su caso automática.

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

La crisis de la energía, por la guerra de Ucrania, ha mostrado la importancia de disponer de redes de suministro y redistribución interna de productos energéticos (petróleo, gas natural, electricidad, hidrógeno verde...). Hay que aplicar plenamente el capítulo de “redes europeas” que España promovió e incluyó en el Tratado de Maastricht, y hacer realidad el mercado único de la energía, inexistente en la actualidad al menos con la península ibérica. “Conectar Europa” con un total de 28.396 millones de euros para los 7 años debería ser potenciado en el siguiente MFP. De esa cifra 22.000 millones se destinarán a las infraestructuras del transporte, 5.000 a las de la energía y 2.000 a la conectividad digital.

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

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

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

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

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

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

Los gastos para los países ACP (África subsahariana, Caribe y Pacífico), se incluyeron en esta rúbrica

ca. Antes corrían a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), distinto y separado del Presupuesto comunitario, y que debía aprobarse por unanimidad en forma de un acuerdo internacional.

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

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

- 17.217 millones al menos se destinarán a la vecindad “manteniendo un equilibrio geográfico adecuado”, sin decir cuál será este. Por ello no se acordó el reparto entre la vecindad en el Este y la del Mediterráneo. Sorprendente que España lo permitiera y no exigiera repartirlo (Como España siempre ha querido, desde el Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995, donde se fijó la relación 5.000./7.000 millones de euros, Mediterráneo y 10 países del Este, candidatos a la ampliación). Mas tarde se adjudicaron por la Comisión 7.000 millones al mediterráneo para el septenio.
- 26.000 millones de euros para el África Subsahariana. Esto es, sí que tuvieron gran cuidado de fijar 26.000 millones para el África subsahariana, por el interés francés en adjudicar el máximo dinero a su zona de influencia. Por cierto, al salir el Reino Unido de la Unión con el Brexit, nos hemos quedado con sus excolonias, financiando su desarrollo, sin participación del Reino Unido. Sorprendente.
- 5.665 millones de euros para programas temáticos.
- 2.835 millones para acciones de respuesta rápida.
- 8.495 millones para la reserva para nuevos retos y prioridades destinada a hacer frente a circunstancias imprevistas, nuevas necesidades o retos emergentes, por ejemplo, situaciones de crisis y posteriores a crisis, o situaciones de presión migratoria, o para promover nuevas iniciativas y prioridades internacionales o de la Unión.

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

De América Latina ni una palabra.

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

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

- \* La acción exterior dispondrá de 2.375 millones de euros para la PESC.
- \* 444 millones para los países y territorios de Ultramar, incluida Groenlandia.
- \* La asignación para el Instrumento de Preadhesión era de 12.565 millones de euros, básicamente los países de los Balcanes.

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

## 4. CONCLUSIONES

Lo importante y clave es la revisión del actual Marco a medio camino que deberá tener lugar antes del presente trimestre de presidencia española, el 31 de diciembre del 2023. La revisión a medio camino del actual MFP (2021-2027) tiene 2 elementos muy importantes para España, a saber:

- Exigir la inclusión de España en el Fondo de Cohesión desde el 2024 hasta el 2027, 4 años con una cifra proporcional a la que nos hubiera tocado si hubiéramos ingresado en el 2021 (toda la población española juega ponderada por su 85% de su renta per cápita medida en paridad de poder de compra (PPC). El Protocolo N.º 28 del Tratado UE, derecho primario constituye la base de esta acción.
- Habría que luchar por aumentar la cifra de 300 millones de euros destinada a hacer frente a las migraciones de irregulares que proceden de la ruta Sur, totalmente desproporcionada con los 7.200 millones propuestos para la ruta del Este (procedentes de Siria). En caso contrario no se dispondrá de armas suficientes para negociar con Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, su cooperación para evitar que salgan pateras desde el norte del mediterráneo. Esa enorme concentración en migrantes procedentes de Siria de esta ayuda es para satisfacer principalmente a Alemania.
- Exigir, que en caso de que se aprueben nuevos recursos propios, se tenga en cuenta también el referido Protocolo 28 del Tratado UE, que declara que los recursos propios para “los países menos prósperos” deberán “corregir los elementos regresivos”. En otras palabras, que si incluyen elementos de regresividad habría que compensar a esos Estados (a todos los elegibles para el Fondo de Cohesión) con, por ejemplo, mecanismos de devolución de la diferencia de lo que pagaran por esos nuevos recursos propios creados de naturaleza regresiva, y lo que hubieran pagado por RNB, recurso estrictamente proporcional.
- La aprobación del EURI, abono de los incrementos de los tipos de intereses en los créditos Next Generation, interesa particularmente a España y debería ser incluido en el paquete de revisión final.

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



## CAPÍTULO 2

### ESTUDIO TEMÁTICO Y SECTORIAL

Coordinado por

**FRANCISCO FONSECA**

Director del Instituto de Estudios Europeos  
de la Universidad de Valladolid

# INTRODUCCIÓN

## EUROPA PENSADA EN ESPAÑOL

- **Ideas fuerza.**

España es un socio estratégico en la UE, no sólo a **nivel macro** (la cuarta economía, la cuarta por peso demográfico, la segunda en superficie), sino desde el punto de vista de su **identidad y especificidad** (modelo de transición a la democracia de éxito; capacidad de ser un puente privilegiado con África y América; el intangible del segundo idioma internacional más hablado a nivel mundial).

España es un ejemplo del modelo virtuoso europeo, en tanto ejemplo de haber pasado de potencia media periférica a escala mundial a actor de referencia que hace valor su propia “marca España” dentro del “Made in Europe”.

Además, y desde el punto de vista de nuestra imagen dentro de la UE, hay una idea fuerza clave: **sin olvidar los intereses nacionales propios hay una auténtica fusión y coherencia entre interés nacional e interés general europeo que se refuerzan mutuamente**. España ha jugado en estos casi 40 años en positivo para crear consensos, más que como oposición contumaz.

Cuando ha habido política de Estado, España ha jugado por encima de su peso y ha sido mucho más que un “actor de reparto” en tanto aliado necesario para el motor franco alemán y en la búsqueda de mayorías. De los Fondos de Cohesión al Next Generation EU; de la lucha contra el terrorismo a la euroorden; de unas políticas mayoritariamente economicistas a otras basadas en la ciudadanía.

Cuando España ha defendido intereses individuales e individualmente, hemos obtenido resultados no tan brillantes, como es el caso de la Oficina Europea de Patentes, o el escaso interés partidista en colocar españoles en puestos claves, prefiriéndose cuotas por afinidades.

**En suma, en el particular “cubo de Rubik” que es la UE, España tiene un papel de bisagra ampliamente reconocido y es un comodín claramente cotizado.**

Por ello es muy importante **construir un relato europeo desde España**, en torno a todo ello, en momentos en los cuales el modelo europeo se ve acosado por un entorno geoestratégico constituido de “carnívoros”.

España tiene una oportunidad de hacer valer sus puntos de vista ante los desafíos claves para el futuro de Europa, haciendo valer además una visión y huella propias.

Y ello es de aplicación ante las cuestiones claves actuales:

- Referidas a las grandes prioridades y al balance del ciclo legislativo que está llegando a su final, principalmente, como garantizar la autonomía estratégica de la Unión, como sociedad y como actor económico, financiero e industrial global, ante los dos grandes retos a escala mundial: el digital y la descarbonización.
- Urgidas por el efecto tenaza que sobre nuestra posición en el mundo representan la guerra en Ucrania y la crisis en Oriente Medio, efecto tenaza que pone en cuestión nuestro modelo de “soft power”.
- Exigidas por nuestra responsabilidad histórica y ante nuestra vecindad para contribuir a resolver la crisis Israel/Palestina. Frente a nuestras divisiones, lo que nos jugamos es la irrelevancia.
- Requeridas para resolver el problema de los flujos migratorios y del desarrollo de África y la integración de estos flujos de personas que buscan una vida mejor en nuestro tejido social
- Inaplazables ante la gran ampliación hacia Ucrania, Georgia y Moldavia, cuya realización exige un salto “constitucional” en nuestro modelo de gobernanza, económica e institucional.
- Esenciales en lo que se refiere a un nuevo modelo de economía social de mercado en el mundo global del siglo XXI. Necesitamos “campeones europeos”, garantes de nuestro modelo industrial y competitivo europeo, en un partenariado público/privado que mantenga alto nuestro modelo de Estado de bienestar.
- Demandadas desde el punto de vista de la legitimidad ante los serios riesgos que aparecen en el horizonte de nuestro modelo de democracia representativa, derechos humanos y respeto al Estado de Derecho.
- En fin, enfocando las políticas atribuidas a la Unión de manera más holística e insistiendo en las ventajas para sus ciudadanos, más allá de la dimensión macro del Mercado Interior.

Pensamos que es el momento para España de posicionarse en estos debates con una voz propia e independiente.

Decía Jacques Delors que los ciudadanos no se enamoran de un mercado interior. **Contribuyamos a que se enamoren y se comprometan ante un modelo político, económico y social de paz, prosperidad y consensual** que siempre ha sido el anhelo de la Europa unida.

Con este “Objetivo Europa”, PRESTOMEDIA pretende dar la batalla sobre el **relato de lo que queremos, debemos y podemos hacer**. Sin complacencias y de manera crítica. Como diría Stéphane Hessell en su llamamiento a las nuevas generaciones de hace una docena de años: “¡Indignaos... pero, Comprometeos!”

- **Objetivos clave.**

En un país tan europeísta como España, como demuestran todas las encuestas de Eurobarómetro y donde la sociedad española demuestra más confianza en las instituciones europeas que en las propias españolas, es necesario un informe de esta naturaleza que busque además la solidaridad intergeneracional.

**Para las nuevas generaciones** ¿es Europa parte del paisaje cotidiano, no un proyecto en el que haya que implicarse? Tenemos como objetivo intentar demostrar que ante los desafíos actuales la responsabilidad consiste en atraer a las jóvenes generaciones al proyecto europeo. Tenemos que garantizar su continuidad y dejar que las nuevas generaciones asuman el protagonismo sobre el camino a seguir. De ahí que en el informe se hará hincapié en ello, tanto desde el punto de vista “institucional”, como desde las políticas más ajustadas a las expectativas de las nuevas generaciones en clave europeísta. La experiencia de los debates en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, nos dan una serie de claves para conseguirlo.

En segundo lugar, a partir de nuestro juicio **sobre la “huella” propia e identificable de España en el contexto europeo**; este informe pretende desarrollar una visión estratégica pro-Europa desde España con especial acento:

- **En la dimensión de puente con América Latina** de cara a Europa que nos es propia, haciendo valer que es la región más identificable con nuestro modelo de valores e identitario y donde se puede jugar una parte importante de nuestra influencia como actor global;
- En la importancia clave de España como **“intermediario” en la estabilidad, el desarrollo y la gestión de flujos migratorios con África**, no sólo porque somos “los guardianes de las columnas de Hércules” (conectividad); sino porque nuestra propia historia y escasa implantación “colonial” nos da una ventaja.

Dicho de manera plástica, si con nuestro ingreso en Europa los Pirineos se han aplanado como barrera, sobre todo mental, habiendo perdido España su síndrome de periferia; esta experiencia a lo Saramago de enganche con el “centro”, puede ser inspiradora en las dos áreas geográficas citadas y servir de “banderín de enganche” a los actores políticos, económicos y sociales españoles.

- **Método de trabajo.**

Este informe no pretende ser un ejercicio de laboratorio intelectual, sino un análisis pragmático pegado a la realidad de Europa desde una perspectiva española, con la intención de dejar una

“huella propia” desde España en los desafíos europeos para el próximo ciclo institucional 2024-2029.

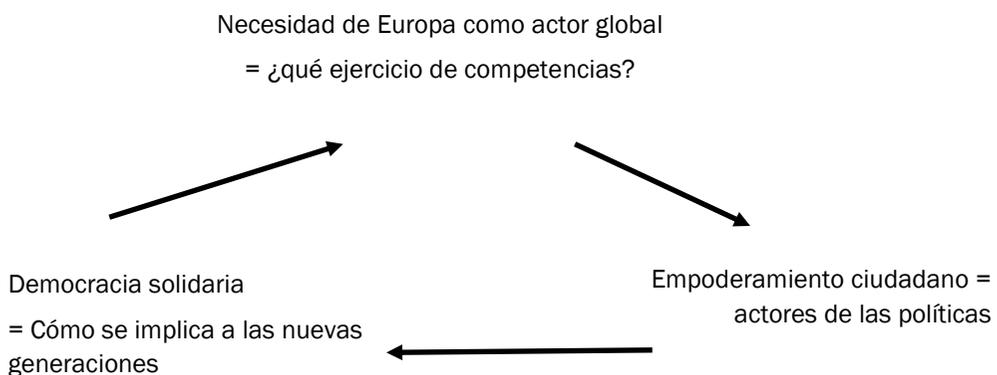
Por ello, y a efectos de utilizar la “**ventana de oportunidad**” que se abrirá con las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024, su intención es efectuar una serie de propuestas ordenadas sistemáticamente de manera muy descriptiva y que permitan a los actores políticos, sociales y económicos españoles posicionarse mejor y contribuir al convencimiento que la democracia europea no es un mecanismo formal, sino un compromiso como sociedad.

Pero esta ventana de oportunidad a corto plazo exige que se desarrolle una **visión prospectiva**:

- ¿Dónde debería estar Europa en 2029 desde el punto de vista de los desafíos y riesgos sistémicos a los que se enfrenta?
- Ante ellos, ¿cuáles son los principales intereses, apuestas y valor añadido de una visión española?
- Y, finalmente, ¿qué habría que ir haciendo desde el punto de vista político, regulatorio y como sociedad para llegar al mejor escenario posible?

Por ello, este informe pretende ser un **ejercicio de análisis prospectivo pegado a la realidad de la sociedad española en su dimensión “europea”**, y se desarrollará codo con codo con el mundo empresarial y con los representantes de la sociedad civil española, con especial énfasis en las organizaciones representativas de la juventud; y con el apoyo de una cobertura académica a efectos de modelizar los métodos de trabajo propuestos.

Este informe plantea como justificación metodológica para sus propuestas ante los retos y desafíos el siguiente triángulo virtuoso:



## I . BASES DE PARTIDA

### 1. BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE LAS AMBICIONES PRESENTADAS EN 2019

Es evidente que para poder elaborar un informe sobre los cambios que necesita la Unión Europea y su grado de preparación para afrontar los desafíos del futuro, se deba comenzar por una evaluación del cumplimiento de los compromisos que la Presidenta Von der Leyen presentó en 2019 en el momento de la investidura del actual colegio y que fueron objeto de un consenso inter institucional en cuanto a su programación legislativa 2019-2024.

Para poder analizar y proyectar que políticas hay que revisar, cambiar o implementar, hay que comenzar por una evaluación de lo realizado y de los resultados, porque lo que no se evalúa se devalúa.

Ciertamente, en este ciclo institucional que, en otoño de 2019 se presentaba como el de una Unión centrada en la geoestrategia, la “tormenta perfecta” que ha ocurrido en estos últimos cinco años, ha hecho que la Unión se haya visto obligada a superponer prioridades “para tiempos ordinarios”, con prioridades para, parafraseando a García Márquez, “tiempos del cólera”. Y, sin embargo, esta foto es necesario para poder sentar bases metodológicas sólidas sobre lo que cabe esperar, y sobre lo que se puede exigir.

Haciendo una síntesis de los logros alcanzados con respecto a las ambiciones, la Comisión propuso en 2019 dos prioridades transversales que deberían modelar nuestro papel no sólo como potencia económica y social global, sino nuestra competitividad para la economía global del siglo XXI, esto es las transiciones ecológica y digital.

Además, como mensaje claro sobre la necesidad de cohesionar personas y sociedad en torno a un proyecto legitimado y cohesionado, los ejes de acción se basaron en una economía que funcione en pro de las personas frente a políticas macro sin alma y un conjunto de políticas sobre la protección de nuestro estilo de vida europeo.

En fin, para hacerlo posible era necesario dar un nuevo impulso a la democracia europea y conseguir una Europa más fuerte en el mundo si queremos que nuestra prosperidad y paz estén garantizadas en un mundo en el que la Unión tiene que defender a la vez valores e intereses.

Y a todo ello, conviene añadir el “sorpaso” en los mecanismos de financiación habituales que ha provocado el Next Generation EU, el cual ha permitido que el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 se haya reforzado con la autorización para que la Comisión pueda salir a los mercados financieros internacionales emitiendo deuda por un montante a precios constantes que supera los 800.000 millones de €; lo que ha hecho que en estos momentos el gasto público propio de la UE haya pasado del 1% de la RNB a prácticamente el 2%.

Cierto es que la gestión de estos fondos, la mitad en subvenciones y la otra en préstamos, supone un reto administrativo y financiero descomunal, pero, a la vez, un epítome de como este periodo desde 2019 hasta 2024, ha supuesto a “epoch-making challenges and opportunities”, como la Comisión ha subrayado en la presentación de su último programa de trabajo para 2024 (COM (2023) 638 final), pudiendo afirmarse, desde un punto de vista cuantitativo, que la Comisión ha cumplido con sus objetivos, de acuerdo con la cronología que se adjunta a continuación extraída de la propia Comisión Europea (<https://ec.europa.eu/stories/soteu-promises-kept/>).

- **EL PACTO VERDE EUROPEO**

**20 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre nuevas normas de calidad del aire en la UE.

**8 de febrero de 2024**

Acuerdo político para prohibir todo el resto de usos intencionados de mercurio tóxico en la UE.

**6 de febrero de 2024**

La Comisión adopta una Estrategia de Gestión Industrial del Carbono de la UE, por la que se establece cómo capturar, almacenar y utilizar el CO<sub>2</sub> de forma sostenible.

**6 de febrero de 2024**

La Comisión presenta una recomendación sobre el objetivo de reducción de emisiones para 2040 con el fin de establecer la senda hacia la neutralidad climática en 2050.

**6 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre la Ley sobre la industria de cero emisiones netas.

**2 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre normas comunes para fomentar la reparación de bienes de consumo

**29 de enero de 2024**

Acuerdo político sobre una gestión más exhaustiva y rentable de las aguas residuales urbanas

**25 de enero de 2024**

La Comisión inicia un Diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura en la UE

**18 de enero de 2024**

Acuerdo político sobre unos objetivos firmes de la UE para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de los camiones y autobuses urbanos nuevos

**19 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre una red transeuropea de transporte más sostenible y resiliente

**14 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre la reforma de la configuración del mercado de la electricidad

**8 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre normas actualizadas de la UE para descarbonizar el mercado del gas y crear un mercado del hidrógeno

**7 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre nuevas normas para impulsar la eficiencia energética de los edificios en toda la UE

**5 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre la mejora de la clasificación, el etiquetado y el envasado de productos químicos peligrosos.

## **2 de diciembre de 2023**

COP28: La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, puso en marcha el Compromiso Mundial sobre Energías Renovables y Eficiencia Energética.

## **29 de noviembre de 2023**

Acuerdo político sobre la modernización de la gestión de las emisiones industriales

## **28 de noviembre de 2023**

La Comisión establece medidas para acelerar el despliegue de redes eléctricas

## **22 de noviembre de 2023**

La Comisión propone una nueva ley de vigilancia forestal destinada a mejorar la resiliencia de los bosques europeos

## **24 de octubre de 2023**

La Comisión presenta el Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica

## **9 de octubre de 2023**

Con la adopción de las últimas dos propuestas, se ha completado el paquete de medidas «Objetivo 55» destinado a reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990. La UE tiene ahora objetivos climáticos jurídicamente vinculantes en todos los sectores clave de la economía.

## **1 de octubre de 2023**

Puesta en aplicación de la fase transitoria del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC)

## **13 de julio de 2023**

Presentación de una iniciativa para mejorar la circularidad del sector del automóvil, que abarca el diseño, la producción y el tratamiento al final de la vida útil de los vehículos

## **11 de julio de 2023**

Presentación de medidas para que el transporte de mercancías sea más eficiente y sostenible, mejorando la gestión de las infraestructuras ferroviarias, ofreciendo mayores incentivos para los camiones de bajas emisiones y mejorando la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte de mercancías

## **5 de julio de 2023**

La Comisión presenta un paquete de medidas para una utilización sostenible de los recursos naturales clave, a fin de contribuir a la resiliencia del suelo, aumentar la sostenibilidad y la resiliencia de nuestros sistemas alimentarios, mejorar los materiales de reproducción vegetal y forestal y reducir los residuos alimentarios y textiles.

## **16 de junio de 2023**

Propuesta de revisión del Reglamento sobre etiquetado energético para ayudar a los consumidores a tomar decisiones informadas y sostenibles al comprar teléfonos móviles e inalámbricos y tabletas.

## **26 de abril de 2023**

El Parlamento Europeo y el Consejo alcanzan un acuerdo político sobre la propuesta «ReFuelEU Aviation»

### **25 de abril de 2023**

«Objetivo 55»: El Consejo adopta actos de legislación claves para cumplir los objetivos climáticos para 2030

### **25 de abril de 2023**

Plataforma de Energía de la UE: La Comisión pone en marcha la primera convocatoria para que las empresas compren gas conjuntamente

### **21 de abril de 2023**

La Comisión propone revisar las normas de comercialización vigentes de los productos agroalimentarios

### **28 de marzo de 2023**

Nueva ley ambiciosa relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos

### **23 de marzo de 2023**

Se alcanza un acuerdo sobre la reducción de las emisiones del transporte marítimo mediante el fomento de combustibles sostenibles

### **22 de marzo de 2023**

Protección de los consumidores: facilitar decisiones sostenibles y acabar con el blanqueo ecológico

### **22 de marzo de 2023**

Derecho a la reparación: la Comisión adopta una nueva propuesta de normas comunes que promueven la reparación de productos

### **16 de marzo de 2023**

La Comisión propone la Ley de Materias Primas Fundamentales

### **16 de marzo de 2023**

La Comisión propone la Ley sobre la industria de cero emisiones netas

### **16 de marzo de 2023**

La Comisión pone en marcha el programa de desarrollo de capacidades de la Nueva Bauhaus Europea para la reconstrucción de Ucrania.

### **14 de marzo de 2023**

La Comisión propone la reforma del mercado de la electricidad de la UE para impulsar las energías renovables, proteger mejor a los consumidores y mejorar la competitividad industrial

### **10 de marzo de 2023**

La UE acuerda normas más estrictas para impulsar la eficiencia energética

### **21 de febrero de 2023**

La Comisión presenta un paquete de medidas para mejorar la sostenibilidad y la resiliencia del sector de la pesca y la acuicultura de la UE.

**14 de febrero de 2023**

La Comisión propone un objetivo de cero emisiones para los autobuses urbanos nuevos a partir de 2030 y una reducción del 90 % de las emisiones de los camiones nuevos de aquí a 2040

**13 de febrero de 2023**

La Comisión establece normas para el hidrógeno renovable

**1 de febrero de 2023**

La Comisión presenta el Plan Industrial del Pacto Verde, destinado a mejorar la competitividad de la industria europea con cero emisiones netas y a impulsar la rápida transición hacia la neutralidad climática

**24 de enero de 2023**

Presentación de un «Nuevo pacto para los polinizadores» con el fin de hacer frente al alarmante declive de los insectos polinizadores silvestres en Europa

**18 de diciembre de 2022**

La UE acuerda reforzar y ampliar el comercio de derechos de emisión y crea un Fondo Social para el Clima para ayudar a las personas durante la transición

**9 de diciembre de 2022**

Nuevas normas sobre la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en el sector de la aviación

**6 de diciembre de 2022**

La UE aprueba legislación para luchar contra la deforestación y la degradación forestal a escala mundial impulsadas por la producción y el consumo de la UE

**30 de noviembre de 2022**

Economía circular: Reglamento sobre envases y residuos de envases

Propuesta de un primer marco voluntario a escala de la UE para certificar de forma fiable las eliminaciones de carbono de alta calidad

**15 de noviembre de 2022**

Iniciativa Algas de la UE

**10 de noviembre de 2022**

Propuesta de nuevas normas Euro 7 para reducir las emisiones contaminantes de los vehículos y mejorar la calidad del aire

Biodiversidad: Medidas más rigurosas contra el tráfico de especies silvestres

**27 de octubre de 2022**

El Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo político provisional sobre el endurecimiento de las normas en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas nuevos

### **26 de octubre de 2022**

La Comisión propone normas más estrictas para una atmósfera y unas aguas más limpias

### **15 de septiembre de 2022**

Propuesta de intervención de emergencia en el mercado para reducir las facturas energéticas de los europeos

### **20 de julio de 2022**

Propuesta «Ahorrar gas para un invierno seguro»

### **22 de junio de 2022**

Paquete de protección de la naturaleza

### **18 de mayo de 2022**

Plan REPowerEU: una energía asequible, segura y sostenible para Europa

### **22 de abril de 2022**

La Comisión Europea se suma al Pacto Europeo por el Clima y se compromete a hacer que sus operaciones sean climáticamente neutras de aquí a 2030

### **5 de abril de 2022**

Propuestas para reducir gradualmente los gases fluorados de efecto invernadero y las sustancias que agotan la capa de ozono

### **5 de abril de 2022**

Propuestas para modernizar la normativa de la UE sobre emisiones industriales a fin de orientar a la gran industria en la transición ecológica a largo plazo

### **30 de marzo de 2022**

Propuestas para hacer de los productos sostenibles la norma en la UE, fomentar los modelos de negocio circulares y capacitar a los consumidores de cara a la transición ecológica

### **23 de marzo de 2022**

Opciones para paliar los efectos de los elevados precios de la energía con compras conjuntas de gas y unas obligaciones mínimas de almacenamiento de gas

### **8 de marzo de 2022**

REPowerEU: acción europea conjunta por una energía más asequible, segura y sostenible

### **15 de diciembre de 2021**

Propuesta de un nuevo marco de la UE para descarbonizar los mercados del gas, promover el hidrógeno y reducir las emisiones de metano

### **15 de diciembre de 2021**

Propuestas de la Comisión para absorber, reciclar y almacenar carbono de forma sostenible

### **14 de diciembre de 2021**

Las nuevas propuestas en materia de transporte tienen como objetivo una mayor eficiencia y una movilidad más sostenible

**17 de noviembre de 2021**

Propuestas para atajar la deforestación, innovar en materia de gestión sostenible de los residuos y hacer que los suelos sean sanos

**15 de septiembre de 2021**

Nueva Bauhaus europea: nuevas acciones y fondos

**14 de julio de 2021**

Cumplir el Pacto Verde Europeo

**17 de mayo de 2021**

Economía azul sostenible

**12 de mayo de 2021**

Plan de acción de contaminación cero

**25 de marzo de 2021**

Plan de Acción Ecológico

**24 de febrero de 2021**

Nueva Estrategia de la UE sobre adaptación al cambio climático

**18 de enero de 2021**

Nueva Bauhaus europea

**10 de diciembre de 2020**

Alianza Europea de Baterías

**9 de diciembre de 2020**

Pacto Europeo por el Clima

**19 de noviembre de 2020**

Energías renovables marinas

**14 de octubre de 2020**

Oleada de renovación

Estrategia sobre el Metano

Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas

**17 de septiembre de 2020**

Presentación del Plan del Objetivo Climático para 2030

**8 de julio de 2020**

Adopción de las estrategias de la UE para la integración del sistema energético y para el hidrógeno a fin de preparar el camino hacia un sector energético totalmente descarbonizado, más eficiente e interconectado.

**20 de mayo de 2020**

Presentación de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, destinada a proteger los frágiles recursos naturales de nuestro planeta  
 Presentación de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» para aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

#### **11 de marzo de 2020**

Propuesta de un Plan de Acción para una Economía Circular centrado en el uso sostenible de los recursos.

#### **10 de marzo de 2020**

Adopción de la Estrategia Industrial Europea, un plan para una economía preparada para el futuro.

#### **4 de marzo de 2020**

Propuesta de una Ley Europea del Clima para garantizar la neutralidad climática de la Unión Europea de aquí a 2050.

Consulta pública (abierta hasta el 17 de junio de 2020) sobre el Pacto Europeo por el Clima, que reúne a regiones, comunidades locales, la sociedad civil, empresas y centros escolares.

#### **14 de enero de 2020**

Presentación del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y del Mecanismo para una Transición Justa

#### **11 de diciembre de 2019**

Presentación del Pacto Verde Europeo

- **UNA EUROPA ADAPTADA A LA ERA DIGITAL**

#### **6 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre la Ley de la Infraestructura de Gigabit

#### **24 de enero de 2024**

Un paquete de innovación en materia de inteligencia artificial para apoyar a las empresas emergentes y las pymes del sector de la inteligencia artificial

#### **11 de enero de 2024**

Entrada en vigor de la Ley Europea de Datos

#### **9 de diciembre de 2023**

Se alcanza un acuerdo político sobre la Ley de Inteligencia Artificial

#### **1 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre la Ley de Ciberresiliencia

#### **13 de noviembre de 2023**

Acuerdo político sobre la Ley de Materias Primas Fundamentales.

### **3 de octubre de 2023**

Adopción de una Recomendación sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE, a fin de evaluar el riesgo tecnológico y la fuga tecnológica de diez ámbitos tecnológicos críticos

### **21 de septiembre de 2023**

Entrada en vigor de la Ley Europea de Chips

### **6 de septiembre de 2023**

La Comisión designa seis guardianes de acceso, es decir, plataformas que proporcionan una pasarela de acceso importante entre las empresas y los consumidores en relación con los servicios básicos de plataforma, en virtud de la Ley de Mercados Digitales.

### **11 de julio de 2023**

Adopción de una nueva estrategia sobre la web 4.0 y los mundos virtuales para orientar la próxima transición tecnológica y garantizar un entorno digital abierto, seguro, fiable, justo e inclusivo para los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas de la UE.

### **7 de julio de 2023**

Se alcanza un acuerdo político sobre el Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones.

### **6 de julio de 2023**

Publicación del cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2023 y del cuadro bianual de indicadores de la innovación regional, que muestran que, a pesar de las recientes crisis, los Estados miembros de la UE y sus regiones siguen mejorando sus resultados en materia de innovación.

### **29 de junio de 2023**

Se alcanza un acuerdo político provisional sobre la cartera de identidad digital de la UE, que revolucionará la identificación digital al permitir a los europeos controlar sus datos personales con toda la comodidad que aportan las aplicaciones móviles.

### **28 de junio de 2023**

Se alcanza un acuerdo político sobre la Ley Europea de Datos, propuesta por la Comisión en febrero de 2022, que desbloqueará los datos industriales, optimizará su accesibilidad y uso y fomentará un mercado europeo de la nube competitivo y fiable.

### **20 de junio de 2023**

Publicación de una Comunicación sobre una Estrategia Europea de Seguridad Económica, centrada en minimizar los riesgos derivados de determinados flujos económicos en un contexto de aumento de las tensiones geopolíticas y de aceleración de los cambios tecnológicos.

**1 de junio de 2023**

Puesta en marcha del Sistema de Patente Unitaria para simplificar y facilitar a las empresas la protección de sus innovaciones en Europa y el máximo rendimiento de su propiedad intelectual e industrial.

**18 de mayo de 2023**

Publicación de las primeras Perspectivas del sector europeo de los medios de comunicación, en las que se analizan las tendencias en los sectores audiovisual, de los videojuegos y de los medios informativos y se identifican los retos y las tendencias tecnológicas subyacentes comunes a ese sector.

**4 de mayo de 2023**

La Comisión adopta una Recomendación sobre la manera de luchar contra la piratería en línea de acontecimientos deportivos y de otro tipo en directo

**4 de mayo de 2023**

La Comisión adopta una Recomendación sobre la manera de luchar contra la piratería en línea a escala comercial de acontecimientos deportivos y de otro tipo en directo

**3 de mayo de 2023**

Adopción de la Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP) por la que se introducen medidas específicas para aumentar la capacidad de producción de la UE y hacer frente a la escasez actual.

**27 de abril de 2023**

La Comisión propone normas armonizadas de la UE sobre patentes para impulsar la innovación, la inversión y la competitividad

**25 de abril de 2023**

Ley de Servicios Digitales: La Comisión designa el primer conjunto de plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño

**18 de abril de 2023**

La Comisión propone una Ley de Cibersolidaridad de la UE para reforzar las capacidades de ciberseguridad en la UE

**29 de marzo de 2023**

La Comisión propone una mayor transparencia y menos burocracia para las empresas a fin de mejorar el entorno empresarial en la UE

**16 de marzo de 2023**

La Comisión propone la Ley de Materias Primas Fundamentales.

**23 de febrero de 2023**

La Comisión presenta nuevas iniciativas que sientan las bases para la transformación del sector de la conectividad en la UE

**6 de febrero de 2023**

La UE y la India crean un Consejo de Comercio y Tecnología

**1 de febrero de 2023.**

La UE y Singapur ponen en marcha una Asociación Digital

**16 de noviembre de 2022**

Entra en vigor la Ley de Servicios Digitales

**10 de noviembre de 2022**

Comunicación sobre una política de ciberdefensa de la UE

**1 de noviembre de 2022**

Entra en vigor la Ley de Mercados Digitales

**19 de septiembre de 2022**

Instrumento de Emergencia del Mercado Único

**15 de septiembre de 2022**

Ley de Ciberresiliencia de la UE

**1 de julio de 2022**

Nuevas normas de itinerancia para los viajeros de la UE

**11 de mayo de 2022**

Nueva estrategia europea en favor de una internet más adecuada para los niños

**23 de febrero de 2022**

Ley de datos de la UE

**15 de febrero de 2022**

Estrategia de la UE para la gestión del tráfico espacial

Hoja de ruta sobre tecnologías de seguridad y de defensa

**8 de febrero de 2022**

Ley Europea de Chips

**26 de enero de 2022**

Declaración de principios y derechos digitales

**18 de noviembre de 2021**

Comunicación sobre una política de competencia adaptada a los nuevos retos

**23 de septiembre de 2021**

La Comisión propone un cargador común para los dispositivos electrónicos

**16 de septiembre de 2021**

Itinerario hacia la Década Digital

**3 de junio de 2021**

Marco para una identidad digital europea segura y de confianza

**5 de mayo de 2021**

Actualización de la Estrategia Industrial de la UE

**21 de abril de 2021**

Nuevas normas y medidas para favorecer la excelencia y la confianza en la inteligencia artificial

**9 de marzo de 2021**

Década Digital de Europa: la Comisión fija el rumbo hacia una Europa empoderada digitalmente de aquí a 2030

**16 de diciembre de 2020**

Nueva Estrategia de Ciberseguridad de la UE

**15 de diciembre de 2020**

Ley de servicios digitales y Ley de Mercados Digitales

**1 de diciembre de 2020**

Los Estados miembros acuerdan nuevas normas en materia de transparencia fiscal aplicables a las plataformas digitales

**24 de septiembre de 2020**

Paquete de medidas sobre finanzas digitales, que incluye una estrategia de finanzas digitales y propuestas legislativas sobre criptoactivos y resiliencia digital

**17 de junio de 2020**

Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras

**10 de marzo de 2020**

Una nueva estrategia industrial

**19 de febrero de 2020**

Publicación de la agenda para configurar el futuro digital de Europa, una estrategia de datos y un Libro Blanco sobre la inteligencia artificial

- **UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS**

**14 de febrero de 2024**

La Comisión hace seguimiento de los puntos fuertes y los retos relacionados con la competitividad de la UE en el Informe anual sobre el mercado único y la competitividad de 2024.

**10 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre la reforma del marco de gobernanza económica de la UE

**7 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre la revisión del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 y la puesta en marcha de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)

**24 de enero de 2024**

La Comisión presenta un paquete de comercio e investigación para reforzar la seguridad económica de la UE

**24 de enero de 2024**

Propuesta de revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos para seguir intensificando el diálogo social en la UE

**1 de enero de 2024**

Entran en vigor nuevas normas para luchar contra el fraude en los pagos transfronterizos en la UE

**27 de diciembre de 2023**

Entrada en vigor del Instrumento Anticoercitivo

**14 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre normas que garantizan el respeto a los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental en las cadenas de suministro mundiales

**13 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales

**12 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre nuevas normas que tipifican como delito la violación de las sanciones de la UE

**12 de diciembre de 2023**

Acuerdo político sobre normas que refuerzan la recuperación y el decomiso de activos en la UE

**21 de noviembre de 2023**

La Comisión pone en marcha el ciclo del Semestre Europeo de 2024, que ayuda a identificar los retos económicos y sociales en la UE

**6 de septiembre de 2023**

Presentación de una Comunicación sobre la digitalización de la coordinación de la seguridad social para agilizar y simplificar el acceso a los servicios de seguridad social a través de las fronteras

**28 de junio de 2023**

La Comisión Europea presenta dos propuestas en el marco del paquete de la moneda única

**28 de junio de 2023**

La Comisión presenta propuestas para integrar los pagos y el sector financiero en general en la era digital

**20 de junio de 2023**

La Comisión Europea y el alto representante proponen una Estrategia Europea de Seguridad Económica

**20 de junio de 2023**

Presupuesto de la UE: la Comisión propone reforzar el presupuesto de la UE a largo plazo para afrontar los retos más urgentes y completa su propuesta de próxima generación de recursos propios

**13 de junio de 2023**

Finanzas sostenibles: la Comisión adopta nuevas medidas para estimular las inversiones en un futuro sostenible

**13 de junio de 2023**

La Comisión propone formas de aprovechar todo el potencial de la economía social para el empleo, la innovación y la inclusión social

**24 de mayo de 2023**

La Comisión presentó su paquete anual de primavera del Semestre Europeo

**24 de mayo de 2023**

Unión de los mercados de capitales: la Comisión propone nuevas normas para proteger y

capacitar a los inversores minoristas en la UE

### **26 de abril de 2023**

Nuevas normas de gobernanza económica en favor de una economía más resiliente y competitiva

### **18 de abril de 2023**

Unión Bancaria: la Comisión Europea propone una reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos

### **31 de marzo de 2023**

NextGenerationEU: los desembolsos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia superan la cifra de 150 000 millones de euros

### **8 de marzo de 2023**

La Comisión facilita orientaciones a los Estados miembros sobre la ejecución y la coordinación de la política fiscal para el próximo año

### **25 de enero de 2023**

Presentación de una iniciativa para seguir reforzando y promoviendo el diálogo social a nivel nacional y de la UE.

### **1 de enero de 2023**

Trigésimo aniversario del mercado único

### **1 de enero de 2023**

Croacia se incorpora a la zona del euro

### **8 de diciembre de 2022**

Adopción de varias medidas para modernizar el sistema del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de la UE

### **7 de diciembre de 2022**

Unión de los mercados de capitales: Nuevas propuestas en materia de compensación, insolvencia de las empresas y admisión a cotización de las empresas para hacer más atractivos los mercados de capitales de la UE

### **22 de noviembre de 2022**

Coordinación de las políticas económicas: La Comisión establece orientaciones para contribuir a hacer frente a la crisis energética y conseguir una Europa más ecológica y más digital.

### **14 de noviembre de 2022**

Entrada en vigor de la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados

### **9 de noviembre de 2022**

La Comisión establece orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE

### **12 de octubre de 2022**

Propuesta para que 2023 sea el Año Europeo de las Competencias

### **28 de septiembre de 2022**

Enfoque global para proteger mejor contra el amianto a las personas y el medio ambiente

Propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa

**7 de junio de 2022**

Acuerdo político para el equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas

**19 de mayo de 2022**

Acuerdo político sobre el nuevo «entorno de ventanilla única de la UE para las aduanas»: una herramienta para racionalizar la cooperación aduanera digital y facilitar el comercio

**11 de mayo de 2022**

Prima a la reducción del sesgo en favor del endeudamiento (DEBRA)

**22 de marzo de 2022**

Aplicación del Reglamento sobre el producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)

**16 de marzo de 2022**

Revisión del Reglamento sobre liquidación y depositarios centrales de valores

**23 de febrero de 2022**

Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad

**1 de enero de 2022**

Los billetes y monedas de euro cumplen 20 años en nuestros bolsillos

Inicio del Año Europeo de la Juventud

**22 de diciembre de 2021**

Directiva relativa al establecimiento de un nivel mínimo mundial de imposición para los grupos multinacionales

Iniciativa para luchar contra el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales indebidos

**10 de diciembre de 2021**

Propuestas de la Comisión de Recomendaciones del Consejo sobre microcredenciales y cuentas de aprendizaje individuales

**9 de diciembre de 2021**

Plan de acción para ayudar a la economía social europea a prosperar

Propuesta para mejorar las condiciones de trabajo de las personas que trabajan a través de plataformas digitales

**8 de diciembre de 2021**

Nuevo instrumento para contrarrestar el uso de la coerción económica por parte de terceros países

**7 de diciembre de 2021**

Acuerdo alcanzado por los ministros de Hacienda de la UE para actualizar las normas que rigen los tipos del IVA de los bienes y servicios

**25 de noviembre de 2021**

Medidas para impulsar los mercados de capitales europeos

**27 de octubre de 2021**

Revisión de las normas bancarias de la UE [Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC) y Directiva sobre Requisitos de Capital (DRC IV)]

**12 de octubre de 2021**

Emisión del primer bono verde

**22 de septiembre de 2021**

Revisión exhaustiva de las normas de la UE en materia de seguros

**20 de julio de 2021**

Paquete legislativo sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

**10 de julio de 2021**

Histórico acuerdo mundial para garantizar una fiscalidad más justa de las empresas multinacionales

**6 de julio de 2021**

Estándar de bonos verdes europeos

**28 de junio de 2021**

Entrada en vigor de las nuevas normas sobre el IVA para las compras en línea destinadas a simplificar la vida de los comerciantes e introducir una mayor transparencia para los consumidores

Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027

**24 de junio de 2021**

La UE propone modernizar la Organización Mundial de Aduanas para dar apoyo a un orden multilateral reforzado

**18 de mayo de 2021**

Comunicación «La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI»

**7-8 de mayo de 2021**

Cumbre Social de Oporto

**5 de mayo de 2021**

Reglamento sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior;

**24 de marzo de 2021**

Garantía Infantil Europea

**4 de marzo de 2021**

Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales

Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo para promover la creación de empleo y apoyar las transiciones laborales

**28 de octubre de 2020**

Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados

Propuesta de Reglamento por el que se crea la ventanilla única de la UE para las aduanas

**21 de octubre de 2020**

Primera emisión de bonos sociales en el marco del instrumento SURE

**21 de julio de 2020**

Acuerdo sobre el Plan de Recuperación y el MFP para 2021-2027

**1 de julio de 2020**

Paquete de apoyo contra el desempleo juvenil

Agenda de Capacidades Europea

**27 de mayo de 2020**

Presentación de NextGenerationEU

**7 de mayo de 2020**

Plan de acción para la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo

**2 de abril de 2020**

Instrumento de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)

**14 de enero de 2020**

Comunicación «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas».

• **UNA EUROPA MÁS FUERTE EN EL MUNDO**

**6 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre el Mecanismo para Ucrania

**18 de diciembre de 2023**

La UE adopta el duodécimo paquete de sanciones contra Rusia.

**14 de diciembre de 2023**

Los dirigentes de la UE inician las negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia

**13 de diciembre de 2023**

La UE y Chile firman unos acuerdos comercial y político modernos y ambiciosos

**8 de diciembre de 2023**

La UE anuncia 125 millones de euros en concepto de ayuda humanitaria inicial para los palestinos en 2024

**7 de diciembre de 2023**

24.<sup>a</sup> Cumbre UE-China

**30 de noviembre de 2023**

La UE y Groenlandia firman una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de las materias primas

**23 de noviembre de 2023**

19.ª Cumbre UE-Canadá

**15 de noviembre de 2023**

La UE y sus Estados miembros firman un nuevo Acuerdo de Asociación con los miembros de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico

**8 de noviembre de 2023**

La Comisión adopta el paquete de ampliación de 2023

**8 de noviembre de 2023**

La Comisión presenta un nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales

**16 de octubre de 2023**

La UE pone en marcha una operación de puente aéreo humanitario para proporcionar ayuda a Gaza

**15 de septiembre de 2023**

Delegación de la UE en el 78.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para movilizar la acción mundial y relanzar la solidaridad

**18 de julio de 2023**

Cumbre UE-CELAC de 2023

**13 de julio de 2023**

29.ª Cumbre UE-Japón

**28 de junio de 2023**

Adopción de una Comunicación conjunta en la que se expone la manera en que la UE abordará las repercusiones cada vez mayores del cambio climático y la degradación del medio ambiente en los ámbitos de la paz, la seguridad y la defensa.

**23 de junio de 2023**

La UE adopta el undécimo paquete de sanciones contra Rusia.

**15 de junio de 2023**

En la 7.ª Conferencia de Bruselas «Apoyar el futuro de Siria y su región», la comunidad internacional movilizó 5 600 millones de euros

**7 de junio de 2023**

Presentación de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe

**23 de mayo de 2023**

Dinamarca se adhiere a la cooperación de la UE en materia de defensa y seguridad

**22 de mayo de 2023**

La décima Cumbre UE-República de Corea se celebra en Seúl

**22 de mayo de 2023**

La UE refuerza sus misiones civiles para responder mejor a las crisis en todo el mundo

**4 de mayo de 2023**

La Comisión adopta la Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP) para entregar urgentemente munición y misiles a Ucrania

**3 de mayo de 2023**

La Comisión Europea ha presentado un conjunto de propuestas para luchar contra la

corrupción en la UE y en el resto del mundo.

**28 de abril de 2023**

Sudán: La UE asigna ayuda humanitaria de emergencia

**27 de abril de 2023**

Global Gateway: la Comisión y el BEI anuncian la concesión de fondos por valor de 18 000 millones de euros para impulsar las inversiones en acción por el clima y unas economías sostenibles

**24 de abril de 2023**

Moldavia: La UE crea una misión civil para reforzar la resiliencia del sector de la seguridad

**20 de abril de 2023**

Ucrania se adhiere al Mecanismo de Protección Civil de la UE

**20 de marzo de 2023**

La UE y la comunidad internacional se comprometen a donar 7 000 millones de euros en la Conferencia Internacional de Donantes «Juntos por el pueblo de Turquía y Siria»

**16 de marzo de 2023**

Puesta en marcha del Grupo de Trabajo UE-OTAN: Refuerzo de nuestra resiliencia y protección de las infraestructuras críticas

**14 de marzo de 2023**

Global Gateway: Los socios de la UE, América Latina y el Caribe ponen en marcha la Alianza Digital UE-ALC

**10 de marzo de 2023**

La Comisión y el alto representante presentan una Estrategia Espacial Europea para la Seguridad y la Defensa

**10 de marzo de 2023**

La UE actualiza su Estrategia para proteger el ámbito marítimo frente a las nuevas amenazas

**28 de febrero de 2023**

Global Gateway: El BEI y la Comisión Europea firman un acuerdo para estimular las inversiones del sector privado en los países de África, el Caribe y el Pacífico

**25 de febrero de 2023**

La UE aprueba un décimo paquete de sanciones contra Rusia

**20 de febrero de 2023**

La UE pone en marcha la misión civil en Armenia para contribuir a la estabilidad en las zonas fronterizas

**8 de febrero de 2023**

La Comisión adopta una Recomendación y una Comunicación para establecer objetivos comunes encaminados a impulsar la resiliencia frente a las catástrofes en los distintos ámbitos de la protección civil

**4 de febrero de 2023**

Ucrania: La UE y los socios del G-7 acuerdan un límite de precios para los productos petrolíferos rusos

**3 de febrero de 2023**

Se celebra en Kiev la Cumbre UE-Ucrania

**2 de febrero de 2023**

El Colegio de Comisarios viaja a Kiev para potenciar el apoyo de la UE y la cooperación sectorial con Ucrania

**10 de enero de 2023**

La UE y la OTAN firman una nueva declaración conjunta sobre cooperación

**16 de diciembre de 2022**

La UE adopta el noveno paquete de sanciones contra Rusia.

**14 de diciembre de 2022**

Cumbre UE-ASEAN

**9 de diciembre de 2022**

La UE y Chile concluyen las negociaciones sobre el Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile

**3 de noviembre de 2022**

Cumbre del Proceso de Berlín: paquete de apoyo energético de 1 000 millones de euros para los Balcanes Occidentales

**30 de noviembre de 2022**

Estrategia de la UE en materia de salud mundial

**12 de octubre de 2022**

Paquete de ampliación de 2022

**6 de octubre de 2022**

La UE adopta el octavo paquete de sanciones contra Rusia.

**4 de octubre de 2022**

Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la Unión Europea para 2022-2027

**19 de julio de 2022**

Inicio de las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte por parte de la UE

**30 de junio de 2022**

Conclusión de las negociaciones de un acuerdo comercial global entre la UE y Nueva Zelanda

**24 de junio de 2022**

Comunicación sobre la gobernanza internacional de los océanos

**23 de junio de 2022**

Los dirigentes de la UE conceden el estatuto de país candidato a Ucrania y Moldavia También reconocen la perspectiva europea de Georgia

**23 de junio de 2022**

Reunión de los dirigentes de la UE y los Balcanes Occidentales en Bruselas

**3 de junio de 2022**

La UE adopta el sexto paquete de sanciones contra Rusia.

**18 de mayo de 2022**

Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante

**18 de mayo de 2022**

Asociación Estratégica con el Golfo

**12 de mayo de 2022**

Cumbre Unión Europea-Japón

**9 y 10 de mayo de 2022**

VI Conferencia de Bruselas «Apoyar el futuro de Siria y su región»

**25 de abril de 2022**

Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, y Narendra Modi, primera ministra de la India, acuerdan la creación del Consejo de Comercio y Tecnología UE-India

**9 de abril de 2022**

Conferencia de donantes «Stand up for Ukraine» [Apoyo a Ucrania]

**8 de abril de 2022**

La UE adopta el quinto paquete de sanciones contra Rusia.

**1 de abril de 2022**

23.ª Cumbre UE-China

**15 de marzo de 2022**

La UE adopta el cuarto paquete de sanciones contra Rusia.

**2 de marzo de 2022**

La UE acuerda excluir de SWIFT a bancos rusos clave

**25 de febrero de 2022**

Adopción por parte de la UE del primer paquete de sanciones contra Rusia tras invadir Ucrania

**21 de diciembre de 2021**

Nueva política de la UE para apoyar el desarme, la desmovilización y la reintegración de antiguos combatientes

**8 de diciembre de 2021**

Refuerzo por parte de la UE de la protección contra la coerción económica

**1 de diciembre de 2021**

Global Gateway: Estrategia de la UE para impulsar los enlaces sostenibles en todo el mundo

**26 de noviembre de 2021**

Cumbre ASEM

**19 de octubre de 2021**

Paquete de ampliación 2021

**13 de octubre de 2021**

Una actuación más firme de la UE en pro de un Ártico pacífico, sostenible y próspero

**12 de octubre de 2021**

Cumbre UE-Ucrania

**16 de septiembre de 2021**

Estrategia de la UE para la cooperación en la Región Indopacífica

**15 de julio de 2021**

Cumbre UE-EE. UU. en Bruselas

**16 de junio de 2021**

Relaciones UE-Rusia: la Comisión y el Alto Representante proponen el camino a seguir

**15 de junio de 2021**

La UE y los Estados Unidos ponen en marcha el Consejo de Comercio y Tecnología para liderar la transformación digital mundial basada en valores

**21 de mayo de 2021**

Cumbre Mundial sobre la Salud

**18 de mayo de 2021**

Comunicación sobre el enfoque global para la investigación y la innovación. Estrategia de Europa para la cooperación internacional en un mundo cambiante

**8 de mayo de 2021**

Reunión de los dirigentes de la UE y de la India

**15 de abril de 2021**

Conclusión de las negociaciones posteriores a Cotonú sobre el nuevo Acuerdo de Asociación UEÁfrica, el Caribe y el Pacífico

**18 de febrero de 2021**

Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme

**17 de febrero de 2021**

Nueva estrategia para reforzar la contribución de la UE al multilateralismo basado en normas

**9 de febrero de 2021**

Asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva agenda para el Mediterráneo

**24 de diciembre de 2020**

Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido

**2 de diciembre de 2020**

UE-EE. UU.: Nueva agenda transatlántica para el cambio global

**25 de noviembre de 2020**

Plan de acción en materia de género de la UE: Un ambicioso programa para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la acción exterior de la UE

**6 de octubre de 2020**

Plan económico y de inversiones para los Balcanes Occidentales

**15 de julio de 2020**

Cumbre UE-India

**30 de junio de 2020**

Reunión por videoconferencia entre los dirigentes de la UE y de la República de Corea

**22 de junio de 2020**

22.<sup>a</sup> Cumbre UE-China

**18 de junio de 2020**

Videoconferencia de los dirigentes de la UE y de la Asociación Oriental

**26 de mayo de 2020**

Reunión de los dirigentes de la UE y de Japón

**6 de mayo de 2020**

Cumbre UE-Balcanes Occidentales en Zagreb

**9 de marzo de 2020**

Hacia una nueva estrategia global con África

**18 de marzo de 2020**

la Política de la Asociación Oriental más allá de 2020: Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos

**5 de febrero de 2020**

Nueva metodología para las negociaciones de adhesión a la UE

- **PROMOCIÓN DE NUESTRO MODO DE VIDA EUROPEO**

**6 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre nuevas normas para el Código de Fronteras Schengen

**6 de febrero de 2024**

La Comisión adopta una propuesta para actualizar las normas de Derecho penal sobre abuso sexual y explotación sexual de menores.

**31 de enero de 2024**

La Comisión presenta nuevas medidas sobre los cánceres evitables por vacunación en el marco del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer

**24 de enero de 2024**

La Comisión pone en marcha la Alianza Europea de Puertos, una asociación público-privada para luchar contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada

**23 de enero de 2024**

Acuerdo político sobre unas normas más estrictas para luchar contra la trata de seres humanos

**20 de diciembre de 2023**

Se alcanza un acuerdo político por lo que se refiere al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

**20 de diciembre de 2023**

Acuerdo político en relación con las normas revisadas para un permiso combinado de trabajo y residencia en la UE

**29 de noviembre de 2023**

La Comisión propone nuevas normas para mejorar los derechos de los pasajeros

**28 de noviembre de 2023**

La Comisión pone en marcha una Alianza Mundial para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes

**20 de noviembre de 2023**

Acuerdo político sobre el intercambio automatizado de datos para la cooperación policial

**15 de noviembre de 2023**

La Comisión propone nuevas medidas sobre capacidades y talento para contribuir a hacer frente a la escasez de mano de obra

**15 de noviembre de 2023**

La Comisión presenta el paquete de capacidades y movilidad del talento, que incluye una serie de nuevas iniciativas para atraer talento de fuera de la UE.

**24 de octubre de 2023**

La Comisión ha adoptado una serie de medidas para prevenir y mitigar las situaciones de escasez de medicamentos críticos en la UE.

**18 de octubre de 2023**

La Comisión presenta un plan de acción de la UE sobre la ruta del Mediterráneo Oriental

**18 de octubre de 2023**

Adopción de una hoja de ruta de la UE con acciones concretas y específicas para intensificar la lucha contra el tráfico de drogas y las redes delictivas, sobre la base de las iniciativas legislativas y operativas presentadas hasta la fecha.

**18 de octubre de 2023**

La Comisión propone reforzar la política de visados de la UE mediante un mecanismo de suspensión de visados más riguroso

**13 de junio de 2023**

Adopción por el Consejo de la Recomendación sobre la intensificación de las medidas de la UE para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos (RAM), presentada como parte de la revisión de la legislación farmacéutica

**7 de junio de 2023**

Presentación de un nuevo enfoque global de la salud mental, para equiparar la salud mental a la salud física y garantizar un enfoque intersectorial de los problemas de salud mental

**26 de abril de 2023**

La Comisión propone una reforma de la legislación farmacéutica para lograr unos medicamentos más accesibles, asequibles e innovadores

**18 de abril de 2023**

La Comisión presenta una Academia de Cibercapacidades a fin de velar por un planteamiento más coordinado a la hora de colmar la brecha de talento en materia de ciberseguridad

**18 de abril de 2023**

Nuevas propuestas para reforzar las capacidades en materia de ciberseguridad en la UE

**14 de marzo de 2023**

La Comisión adopta nuevas iniciativas para reforzar la gestión europea integrada de las fronteras y acelerar los retornos

**7 de marzo de 2023**

Unión de la Seguridad: entra en funcionamiento el Sistema de Información de Schengen renovado

**13 de diciembre de 2022**

La Comisión propone nuevas normas en materia de información anticipada sobre los pasajeros

**18 de noviembre de 2022**

Consecución del Espacio Europeo de Educación: avances realizados en relación con los objetivos educativos de la UE, retos que persisten en relación con la equidad y escasez de profesores

**16 de noviembre de 2022**

Reforzar el espacio Schengen: Bulgaria, Rumanía y Croacia están preparadas para la plena adhesión al espacio Schengen

**20 de septiembre de 2022**

Un nuevo enfoque de la UE para la detección del cáncer

**19 de septiembre de 2022**

Celebración de los 35 años del programa Erasmus

**15 de septiembre de 2022**

Nuevas normas de la UE en materia de ciberseguridad garantizan unos equipos y programas informáticos más seguros

**7 de septiembre de 2022**

Estrategia Europea de Cuidados

**25 de mayo de 2022**

Propuesta de normas sobre la vulneración de medidas restrictivas y sobre el embargo y el decomiso de activos de las personas que infrinjan medidas restrictivas y otros delincuentes

**11 de mayo de 2022**

Propuesta de nueva legislación de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea

**3 de mayo de 2022**

Puesta en marcha del espacio europeo de datos sanitarios

**27 de abril de 2022**

Digitalización de los procedimientos de visado

**18 de enero de 2022**

Educación superior: preparar a las universidades de la UE para el futuro mediante una cooperación transnacional más profunda

**1 de enero de 2022**

Año Europeo de la Juventud

**14 de diciembre de 2021**

Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente

**10 de diciembre de 2021**

Enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad

**9 de diciembre de 2021**

Propuesta de incluir la incitación al odio y los delitos motivados por el odio en la lista de delitos de la UE

**5 de octubre de 2021**

Primera estrategia de la historia de la UE para combatir el antisemitismo y fomentar la forma de vida judía

**29 de septiembre de 2021**

Adopción de la Comunicación sobre las misiones europeas

Renovación del Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes para el período 2021-2025

**16 de septiembre de 2021**

Inicio de actividades de la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA)

**20 de julio de 2021**

Informe sobre el Estado de Derecho de 2021

**1 de julio de 2021**

Comienza a utilizarse el certificado COVID digital de la UE

**2 de junio de 2021**

Presentación de la nueva estrategia de Schengen

**1 de junio de 2021**

Inicio de actividades de la Fiscalía Europea

**27 de abril de 2021**

Nueva estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración

**14 de abril de 2021**

Presentación de la estrategia de la UE contra la delincuencia organizada y de una nueva estrategia de lucha contra la trata de seres humanos

**17 de febrero de 2021**

Propuesta relativa a la incubadora HERA

**3 de febrero de 2021**

Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer

**21 de diciembre de 2020**

La Comisión autoriza la primera vacuna segura y eficaz contra la COVID-19

**25 de noviembre de 2020**

Estrategia Farmacéutica para Europa

**24 de noviembre de 2020**

Plan de acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027

**11 de noviembre de 2020**

Primeros pasos hacia la creación de la Unión Europea de la Salud

**7 de octubre de 2020**

Nuevo plan de apoyo a los gitanos en la UE para el período 2020-2030

**30 de septiembre de 2020**

Informe sobre el Estado de Derecho de 2020

**23 de septiembre de 2020**

Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

**18 de septiembre de 2020**

Primer Plan de acción contra el racismo de la UE (2020-2025)

**24 de julio de 2020**

Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad

Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra los abusos sexuales de menores

**1 de julio de 2020**

Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia

**24 de junio de 2020**

Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)

**17 de junio de 2020**

Estrategia de vacunación de la UE

**15 de abril de 2020**

Hoja de ruta europea que establece el levantamiento común de las medidas de confinamiento

• **UN NUEVO IMPULSO A LA DEMOCRACIA**

**8 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad

**6 de febrero de 2024**

Acuerdo político sobre las nuevas normas para luchar contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

**24 de enero de 2024**

Acuerdo político sobre la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación

**24 de enero de 2024**

Directrices reforzadas sobre las normas éticas aplicables a los miembros de la Comisión que

participen en campañas electorales al Parlamento Europeo, así como en elecciones nacionales

### **12 de diciembre de 2023**

Defensa de la democracia: la Comisión propone arrojar luz sobre la influencia extranjera encubierta

### **30 de noviembre de 2023**

Acuerdo político sobre la lucha contra las demandas abusivas contra la participación pública

### **7 de noviembre de 2023**

Acuerdo político en torno al Reglamento sobre transparencia de la publicidad política

### **11 de octubre de 2023**

La Comisión adopta una Comunicación en la que presenta un conjunto de instrumentos para gestionar el cambio demográfico en la UE

### **12 de julio de 2023**

La Comisión propone una iniciativa para reforzar los derechos de las víctimas de delitos

### **6 de julio de 2023**

La Comisión presenta el Informe de prospectiva estratégica de 2023

### **5 de julio de 2023**

La Comisión publica su cuarto informe anual sobre el Estado de Derecho

### **8 de junio de 2023**

La Comisión adopta una propuesta con miras a la creación de un órgano interinstitucional encargado de las cuestiones de ética

### **31 de mayo de 2023**

La Comisión propone nuevas normas destinadas a reforzar los derechos de las personas que necesitan protección o asistencia en materia jurídica en situaciones transfronterizas

### **3 de mayo de 2023**

Lucha contra la corrupción: unas normas más estrictas para luchar contra la corrupción en la UE y en el resto del mundo

### **5 de abril de 2023**

La Comisión adopta una propuesta de Reglamento sobre la remisión de procesos penales entre Estados miembros

### **7 de marzo de 2023**

El Parlamento Europeo y los Estados miembros alcanzan un acuerdo político sobre el Año Europeo de las Competencias

### **17 de enero de 2023**

La Comisión anuncia planes para alimentar el talento y pone en marcha el «Mecanismo para el Impulso del Talento»

### **16 de diciembre de 2022**

Primer panel europeo de ciudadanos como seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

### **7 de diciembre de 2022**

Propuesta para facilitar el reconocimiento de la filiación entre Estados miembros

### **12 de octubre de 2022**

La Comisión comienza los preparativos para el Año Europeo de las Competencias

### **19 de septiembre de 2022**

La Comisión celebra los 35 años del programa Erasmus

### **16 de septiembre de 2022**

Ley de Libertad de los Medios de Comunicación

### **13 de julio de 2022**

Informe sobre el Estado de Derecho de 2022

### **21 de junio de 2022**

La Comisión presenta el Informe de prospectiva estratégica de 2022

### **16 de junio de 2022**

Se acuerda un nuevo Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación

**9 de mayo de 2022**

La Conferencia sobre el Futuro de Europa concluye su trabajo

**28 de abril de 2022**

Premios a las Capitales Europeas de la Inclusión y la Diversidad

**27 de abril de 2022**

La Comisión propone una ley europea y una recomendación para hacer frente a las demandas abusivas contra periodistas y defensores de los derechos humanos

**8 de marzo de 2022**

Normas de la UE para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

**1 de enero de 2022**

Comienza el Año Europeo de la Juventud

**9 de diciembre de 2021**

La lista de «delitos de la UE» se amplía para incluir la incitación al odio y los delitos motivados por el odio

**25 de noviembre de 2021**

Propuesta sobre transparencia y segmentación de la publicidad política

**16 de septiembre de 2021**

Recomendación sobre la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas

**8 de septiembre de 2021**

La Comisión presenta el Informe de prospectiva estratégica de 2021

**20 de julio de 2021**

Informe sobre el Estado de Derecho de 2021

**30 de junio de 2021**

Visión a largo plazo para las zonas rurales

**17 de junio de 2021**

Primer acto de los ciudadanos de la UE, que tuvo lugar en Portugal

**9 de mayo de 2021**

Inauguración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

**29 de abril de 2021**

Comunicación sobre la mejora de la legislación

**24 de marzo de 2021**

Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia

**10 de marzo de 2021**

Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

**4 de marzo de 2021**

Propuesta sobre transparencia retributiva

**3 de marzo de 2021**

Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

**27 de enero de 2021**

Libro Verde sobre el envejecimiento

**15 de diciembre de 2020**

Acuerdo político para reforzar una representación de intereses transparente y ética

**3 de diciembre de 2020**

Plan de Acción para la Democracia Europea

**2 de diciembre de 2020**

Nueva estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE

**13 de noviembre de 2020**

Nueva Agenda del Consumidor

**12 de noviembre de 2020**

Estrategia de la Unión Europea para la Igualdad de las Personas LGBTIQ

**7 de octubre de 2020**

Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos

**30 de septiembre de 2020**

Informe sobre el Estado de Derecho de 2020

**18 de septiembre de 2020**

Plan de Acción de la UE Antirracismo

**9 de septiembre de 2020**

Informe de prospectiva estratégica 2020

**17 de junio de 2020**

Informe sobre el impacto del cambio demográfico

**24 de junio de 2020**

Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Víctimas

**24 de junio de 2020**

Informe sobre el Reglamento general de protección de datos

**5 de marzo de 2020**

Estrategia de la Unión Europea para la Igualdad de Género

## 2. BALANCE CUALITATIVO DE LAS AMBICIONES PRESENTADAS EN 2019

1. Con respecto al **Pacto Verde Europeo**, es cierto que el mensaje de convertir Europa en la primera economía competitiva descarbonizada ha servido para presentar una serie de propuestas ambiciosas, gran parte de las cuales han sido adoptadas ya legislativamente.

En particular, la Ley Europea del Clima, Reglamento (UE)2021/1119 en el que se consagra con rango legal y aplicación inmediata en la UE el objetivo de alcanzar la neutralidad climática a más tardar en 2050 y para ello se establece un objetivo vinculante para 2030 consistente en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de al menos un 55% con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030. Esta es la propuesta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más ambiciosa de todas las grandes economías del mundo e incluso va más allá del ritmo de reducción de emisiones que el IPCC recomendaba para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París.

Alcanzar metas tan ambiciosas requería que la UE revisase la legislación energética y climática en vigor con una serie de medidas desarrolladas en el inventario descrito, en particular en lo referido al Objetivo 55 ( “Fit for 55 “ ), cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050.

La Invasión Rusa de Ucrania llevó a la Comisión poner en marcha el Plan REPower EU y a acelerar la transición energética. La Comisión proponía un aumento del 9 al 13% del objetivo vinculante de eficiencia energética. Propuso también que en el marco del paquete Fit for 55 se aumentara al 45% el objetivo de renovables, si bien los colegisladores lo limitaron al 42,55%

El desarrollo normativo del Pacto Verde y de sus precedentes normativos y su aplicación por los Estados miembros a través de los Planes Integrados Energía y Clima están produciendo sus efectos, así en 2022, las emisiones netas en la UE incluida la aviación internacional y los usos de la tierra se habrían reducido un 31,1 % respecto de las de 1990 mientras que la economía habría crecido un 67%, pero apenas quedan seis años para alcanzar el objetivo de reducir emisiones un 55% por lo que los Estados miembros tendrán que incrementar sustancialmente sus esfuerzos para no apartarse de la senda de cumplimiento de los objetivos de la UE, máxime cuando la Comisión ha propuesto para 2040 que la reducción de emisiones alcance el 90%.

Como afirmó la Presidenta de la Comisión el 13 de septiembre de 2023, en su discurso sobre el Estado de la Unión: “Tenemos un Pacto Verde como epicentro de nuestra economía y empresas e inigualable en cuanto a su ambición”... “Hace cuatro años el Pacto Verde fue nuestra respuesta a la llamada de la historia... el Pacto Verde Europeo nació de la necesidad de proteger nuestro planeta, pero también se concibió como oportunidad de preservar nuestra prosperidad futura”... “mantenemos el rumbo, mantenemos nuestra ambición, mantenemos nuestra estrategia de crecimiento y mantenemos nuestro afán por una transición justa y equitativa.”

El gran desafío consiste en asegurar su implementación, para lo cual acertar en el programa de inversiones del Next Generation EU es esencial, puesto que, una vez adoptados los principales textos normativos, habrá que aplicarlos de una manera que asegure una transición energética justa, tanto para el sector industrial, como para los consumidores.

2. En lo referido a una **Europa adaptada a la era digital**, el desafío fundamental será llegar a acuerdos políticos sobre como asegurar un partenariado público privado, del cual el mejor ejemplo sería la adaptación de una segunda “facilidad Juncker” en este ámbito. El regulador europeo deberá seguir profundizando en conseguir un futuro digital sostenible y basado en una “human-centred” perspectiva utilizando además nuestro potencial en materia de protección de datos; pero, al tiempo, el reto será conseguir la implantación de una cultura de “unicornios” “Made in Europe”.

En este terreno la Unión Europea ya está en el siguiente paso en lo que acontece con los asuntos digitales, ha sido punta de lanza al establecer el primer marco regulador para la IA, la conocida como Ley de IA europea, con dos objetivos principales: garantizar que los sistemas de IA sean seguros y respeten los derechos de los ciudadanos y estimular la inversión y la innovación en el ámbito de la IA. La UE considera que esta norma puede ser un referente mundial para regular la IA en otras jurisdicciones.

El proceso de la adaptación digital y de IA puede suponer, como ya empezamos a ver, beneficios sociales que ayuden con el crecimiento económico, posicionar la IA en la Unión y mejorar su competitividad. Se trata también aquí de cuidar la Autonomía Estratégica en el terreno del mundo digital. La falta de “unicornios” europeos y de grandes plataformas hace que se corra el riesgo de ser invisibles frente a las grandes tecnológicas. Esta falta de capacidad siendo uno de los principales consumidores de tecnología, hace necesario que se intente minimizar algunas de las características específicas de determinados sistemas de inteligencia artificial que dieran lugar a riesgos para los usuarios y los derechos de los europeos. Dejar esta regulación en manos de cada uno de los 27 generaría disparidad de respuesta, así se ha optado por una norma común que no fragmente el mercado interior.

Falta ahora crear el espacio adecuado para que se creen empresas tecnológicas con recorrido: medidas fiscales, o la creación de iniciativas como el PERTE Chip para semiconductores el fondo NextTech o el Hub Audiovisual por parte del Gobierno de España, pueden hacer más factible esta necesidad europea. Sin duda, tras la legislación, la UE debe apostar firmemente por la innovación.

3. En cuanto a la prioridad **una economía al servicio de las personas**, más allá del énfasis puesto en el desarrollo integral de nuestro mercado interior mediante medidas que han reforzado nuestro modelo de economía social de mercado, es evidente que si hemos sido capaces de adaptar nuestra economía en los tiempos turbulentos vividos, no menos cierto es que el reto para los próximos años será el de construir un marco sólido de gobernanza económica, no sólo en lo que se refiere al término de una auténtica Unión Bancaria, sino abriendo la dimensión fiscal y la creación de un Tesoro Europeo, con un mecanismo permanente de recuperación y resiliencia.

4. Si algo se ha movido más en esta legislatura, se refiere a la prioridad **Una Europa fuerte en el mundo**. La vuelta a una situación mundial basada en el conflicto y en la que Occidente ha dejado de ser el centro del mundo, nos ha llevado a avances insospechados, desde la reacción europea a la guerra en Ucrania, al desafío de garantizar una ampliación que nos colocará ante un futuro desconocido, pero en el que la dirección política será necesaria. Para ello, la UE tiene que convertirse en un actor global visto como capaz de asumir sus obligaciones internacionales y de relacionarse de manera diferente con el “Sur global”.

5. **La promoción de nuestro modo de vida europeo** se ha convertido en esta legislatura en un pilar central de su credibilidad frente a sus ciudadanos. La reacción “mancomunada” a la crisis del COVID-19, nos ha enseñado el camino a seguir con una visión prospectiva, pero tiene que seguir siendo una prioridad que Europa se mantenga preparada frente a futuras crisis pandémicas. Además, si el acuerdo sobre el Pacto de Asilo y Migración ha sido un feliz “parto de los montes”, su implementación y la necesidad de garantizar mecanismos eficaces que aseguren la solidaridad ante crisis migratorias estructurales está por demostrar. Todo ello siendo conscientes que el refuerzo de las políticas de integración y la adquisición de una competencia común en lo que se refiere a la “migración legal”, necesitarán aun esfuerzo y un acuerdo político hoy en día impredecible.

Esencial en esta área ha sido el Parlamento Europeo -por dimanar directamente del sufragio universal de la ciudadanía europea con alcance supra nacional y potestad legislativa, y que ha salido reforzado en cada una de las etapas de reforma de los Tratados constitutivos desde la puesta en marcha de la integración supranacional europea. La expansión de sus competencias legislativas sobre ámbitos competenciales históricamente reservados a los Estados miembros alcanza su hito

más reciente con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*, junto con la *Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE*, teniendo en el *Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad* (arts.67 a 89 del TFUE) su expresión más acabada.

En este marco se incardina la base jurídica (arts.77, 78 y 79 TFUE, en conjunción con el art.18 CDFUE) sobre la que la UE acomete su obligación de encuadrar en Derecho europeo legislado (en el que el PE desempeña plenamente, por el procedimiento legislativo ordinario, su función de colegislador en pie de igualdad con el Consejo) la *política de migraciones y asilo*. Encierra esta materia un desafío revestido de singular densidad, complejidad y dificultad, no sólo por su contenido (encrucijada de normas de Derecho internacional humanitario, vinculantes para la UE y sus Estados sino también, especialmente, por las controversias que suscita. Migraciones y asilo se han revelado, en efecto, en los últimos años, como el asunto más divisivo (geográficamente, ideológicamente, política y electoralmente) en la agenda de la UE.

6. Las próximas elecciones al Parlamento Europeo, más allá de sus resultados y alianzas concretos, exigirá que **un nuevo impulso para la democracia** se mantenga en el centro de nuestras prioridades políticas. Es innegable que, en materia de respeto al Estado de Derecho, se han logrado avances muy importantes, en particular con el Mecanismo de condicionalidad presupuestaria y el ciclo anual del Estado de Derecho. Sin embargo, la inoperancia del artículo 7 TUE sigue siendo el gran reto no resuelto, mucho más en el contexto de la ampliación y ante el peligro de la extensión de la dinámica “free rider”. Los ciudadanos tienen que sentir como reales los progresos en materia de libertad de medios de comunicación, de lucha contra la corrupción y de una mayor armonización de los mecanismos penales y policiales, procesales y sustantivos.

Con más claridad y contundencia que nunca antes en su historia, emerge el principio incontestable que la integración supranacional europea no se limita a su mercado interior ni a su moneda común: se basa, por encima de todo, en sus *valores comunes* de alcance constitucional consagrados en el artículo 2 TUE: Democracia, Estado de Derecho, derechos y libertades protegidos por un Poder Judicial independiente, igualdad y no discriminación, pluralismo y tutela de las minorías. Pero es asimismo sabido que, en los últimos años, la UE ha debido enfrentarse a una sucesión de retos serios y multidimensionales en relación con estos principios, tan intrínsecamente vinculados entre sí.

A lo largo de la Legislatura 2019/2024, el Parlamento Europeo (PE) ha acometido objetivos de gran envergadura en la articulación de un *Marco Europeo de Rule of Law*, desde el entendimiento de que no basta con acreditar ciertos criterios en el momento de la adhesión, siendo exigible un compromiso continuado y permanente para preservar los valores fundamentales de la UE.

La Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE) del Parlamento ha abordado activamente esta materia, institucionalizando un examen preventivo, periódico y estandarizado de la situación en la UE y sus EEMM: el llamado *EU Rule of Law Annual Report*, regularmente presentado por el Comisario de Justicia y acompañado de 27 *Country Reports*, tras cuyo debate en Pleno del PE y Resolución dimanan las específicas *Country Recommendations*. La progresiva ampliación de su ámbito objetivo ha permitido incluir preocupaciones relativas a la libertad informativa y los medios de comunicación; pluralismo informativo y protección de periodistas; amenazas a la libertad de asociación, expresión y reunión; amenazas y agresiones a minorías y personas o categorías susceptibles de discriminación; estrategias nacionales contra la corrupción y la correcta gestión de los Fondos europeos (para cuya observancia el PE ha adoptado el *Reglamento de Condicionalidad*, en vigor desde 2021).

7. Sobre el **refuerzo del Marco Financiero Plurianual**, tiene que ser palpable que la próxima legislatura continuará por esta vía. De manera horizontal y, ante los retos de envejecimiento de la población y de descenso demográfico, la cohesión social y territorial necesitará ser el centro de la acción financiera de la UE.

## II. EL CRITERIO DE LA NECESIDAD DE ACCIÓN. PERSPECTIVAS 2030

### 1 PREMISAS GENERALES.

El año 2024 será un año existencial para Europa.

Después de 15 años de “policrisis”: de la financiera a la migratoria, del Brexit al COVID-19, en los cuales la disgregación de Europa formaba parte del escenario, la cohesión interna, la necesidad de supervivencia de nuestro modelo y una dosis de audacia institucional con la adopción del “Next Generation EU”, cuando parecía que Europa se encaminaba a una etapa suplementaria de integración, la reaparición de los “carnívoros” en nuestra vecindad nos han llevado **al límite de lo que un “soft power” sin mecanismos jerárquicos de resolución de diferencias políticas y estratégicas puede hacer** en la esfera internacional.

Si nuestra reacción ante la guerra en Ucrania ha sido consensual y proactiva, porque todos los actores europeos han entendido que para Rusia el modelo enemigo de su política ante sus vecinos es la atracción del europeo y que, por tanto, apoyar a Ucrania es una cuestión a largo plazo de supervivencia; el conflicto sangrante actual en Gaza tras los inadmisibles ataques de Hamás nos ha colocado en la situación del “Emperador está desnudo” ante nuestra desunión.

**¿Cómo ser percibidos como un actor global creíble?** ¿Por qué el “Sur global” no se ve reflejado en nuestra actuación? ¿Cómo no ser víctimas centrales del estrangulamiento del comercio mundial? Añadamos a ello **las incertidumbres sobre el escenario electoral** en USA o sobre los resultados de las elecciones europeas, por no hablar de controlar **el posible efecto “tsunami” de la ampliación** a Ucrania, Moldavia y Georgia, además de los problemas intrínsecos de los Balcanes Occidentales (¿quid de Turquía?), para entender que 2024 debe ser el año de establecimiento de consensos políticos y económicos, pero sobre todo “constitucionales” y de gobernanza y que en la campaña a las elecciones al Parlamento Europeo este debate debería ser central.

Las preguntas correctas que necesitan una respuesta adecuada serían:

**¿Quién sino una Europa fuerte y cohesionada puede hacer frente al escenario postbélico en Ucrania?**

**¿Quién sino una Europa creíble puede ser parte de la gobernanza multipolar a escala junto con USA, China, Rusia y el Sur global?**

**¿Con qué medios financieros?**

En fin, **¿podemos aspirar a ello sin tener ciudadanos identificados y comprometidos con soluciones a escala europea para estos desafíos**, base de nuestra legitimidad? ¿Podemos permitirnos una campaña por parte de las fuerzas políticas europeas cortoplacista y minimalista en plan “faena de aliño”?

Decía recientemente el ARVP J. Borrell **“tengo miedo de que los europeos voten con miedo”**. Todos los actores políticos, sociales y mediáticos debemos asumir la responsabilidad de la inacción. Al contrario, es el momento de la asertividad frente a las amenazas políticas y de intereses económicos exógenas. Hay que dar la batalla en las elecciones al Parlamento Europeo contra los “Heraldos Negros” que agitan el trampantojo de la escisión entre unas élites cosmopolitas y el “pueblo”. Este puede ser el mayor fraude social ante el que nos enfrentamos y contra el que hay que plantar batalla. Preparémonos pues para actuar y reaccionar.

## 2 CAMBIOS NECESARIOS PARA RESPONDER A LOS DESAFÍOS

### 2.1 Cuestiones de gobernanza

Para poder garantizar los dos grandes desafíos mencionados en el punto anterior: la creación de mecanismos jerárquicos que permitan una actuación armonizada y afirmen nuestra credibilidad como actor global; y la preparación de la ampliación para hacer de ella un éxito, es necesario preparar un plan sobre el funcionamiento y las mejoras de la gobernanza constitucional e institucional de la Unión.

**2.1.a.** Desde el punto de vista de la gobernanza de nuestra “Constitución material”, y partiendo del poco apetito mostrado por reformas de calado y profundidad, habría que centrarse en tres aspectos centrales que minan la credibilidad de Europa ante nuestros ciudadanos:

**En primer lugar, el refuerzo de los mecanismos de protección de nuestro Estado de Derecho y sistemas democráticos y de respeto a los derechos fundamentales.**

El *Mecanismo de Condicionalidad Presupuestaria* representa un importante paso adelante en la protección de los intereses financieros de la UE y en la defensa del Estado de Derecho. El Parlamento ha pedido a la Comisión y al Consejo que lo apliquen cuando se muestre necesario, y que no levanten las medidas adoptadas hasta que se hayan cumplido efectivamente todas las condiciones previas y los señalamientos impuestos según su temporización. Resulta determinante que la Comisión verifique rigurosamente que se cumplen esos *hitos* del Estado de Derecho en los diversos *Planes de Recuperación y Resiliencia* de los EEMM como condición para desembolsar la financiación según sean presentadas sus solicitudes de pago. Además, el *Informe Anual* subraya la importancia de los derechos sociales, la lucha contra las desigualdades y el derecho universal a un medio ambiente sano y sostenible reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU desde 2021. Este *Informe Anual* ha venido publicándose a lo largo de la Legislatura 2019/2024, cuatro años consecutivos, de modo que su estructura se ha ido adaptando con el tiempo para ser cada vez más riguroso y exhaustivo. La introducción de recomendaciones específicas para cada EM, tal como solicitó el PE, ha sido un paso crucial, en todo caso pendiente de su aplicación efectiva.

Y es que, efectivamente, sucede que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de la Carta de Derechos Fundamentales, ha tenido lugar, remando contracorriente, una (así denominada) *ofensiva iliberal* contra los *valores comunes* consagrados por la UE en su Derecho primario. La Hungría de Victor Orbán (*Fydesz*) se erigió tempranamente (desde 2010 en adelante) en la punta de lanza de una deriva nacionalista y reaccionaria cada vez más agresivamente europea, cuyo más destacado epígono pasó a ser la Polonia de los Gobiernos de *Ley y Justicia (PiS)*, a partir de 2015. El *Constitutional Breakdown*, orquestado desde sus mayorías absolutas en Hungría y en Polonia, motivó, en su momento (Hungría, 2016; Polonia, 2018) la iniciativa del Parlamento de activar sobre estos dos Estados el procedimiento extraordinario de sanción contemplado en el art. 7 TUE ante la constatación de un *riesgo claro* de *violación grave* y sistémica de sus compromisos contraídos con el Derecho europeo y las sentencias del TJUE, cuyo incumplimiento condujo a la imposición de multas por la Comisión Europea y a la suspensión de su acceso a los Fondos de la UE (incluido el *Recovery Fund* tras la *crisis del Covid*), conforme a las exigencias del *Reglamento UE de Condicionalidad del Estado de Derecho*.

Es cierto que el síndrome de desacato a los *valores comunes* del art.2 TUE ha sido, a todo lo largo de estos años, más transversal y profundo en el caso de Hungría (con erosión de todos y cada uno de los estándares de reconocimiento de una sociedad democrática, incluidos altos índices de corrupción en el entorno de Orbán) que en el caso de Polonia (donde la obsesión predominante del Gobierno ultraconservador ha sido la de capturar el Poder Judicial y la Fiscalía, el Consejo Judicial y el Tribunal Constitucional, acabando con el menor resquicio de independencia e imparcialidad, en contradicción flagrante con las garantías del artículo 47 de la Carta. Pero también que, así las cosas, las elecciones polacas de 15 de octubre de 2023 alumbraron esperanzas para el conjunto de

la UE con la victoria de la coalición liderada por Donald Tusk, antiguo Presidente del Consejo de la UE. La noticia trasciende los confines nacionales de este país principal en el proceso europeo, por su extensión, su población, su número de escaños en el PE (52, sólo detrás de Alemania, Francia, Italia y España) y su emplazamiento geográfico (frontera directa con Ucrania). En efecto, en toda la UE se abre la expectativa de que Polonia regrese a la senda pro europea, cumpla íntegramente las sentencias pendientes del TJUE, y acate las reglas europeas del Estado de Derecho.

En lo demás, el Parlamento apoya decididamente la capacitación de la sociedad civil y su papel activo en la supervisión y examen del estado de la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho a escala de la UE. Dado el riesgo, siempre presente, de padecer restricciones del espacio para la sociedad civil en determinados Estados, resulta crucial garantizarle herramientas de defensa para la aseguración de sociedades abiertas, igualitarias e integradoras, basadas en los derechos y libertades cívicas.

El Parlamento también ha seguido de cerca la situación en determinados Estados en los que están cobrando impulso movimientos que se oponen a las políticas de igualdad de género y a los derechos de la mujer, indiciarios, por su parte, de un deterioro más amplio de la idea europea de Democracia, el Estado de Derecho y derechos fundamentales. En este contexto, la aprobación de la Directiva para combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica reviste una importancia significativa. Es la primera vez que una Directiva establece normas comunes para tipificar como delito diversas formas de violencia de género y se centra en la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el acceso a la justicia de las víctimas de estos delitos, afirmando un marco jurídico vinculante para todos los Estados.

En modo que, tal como se colige, la responsabilidad colectiva de defender y mejorar los *valores comunes* de la UE y la idea europea de Democracia es colectiva: Estados, Parlamentos Nacionales, Organizaciones Internacionales y Regionales, Instituciones Europeas, Sociedad civil, Ciudadanía y Sector Privado. En modo muy especial, como motor central para el Parlamento Europeo representante de la ciudadanía de la UE, por lo que desempeña un papel fundamental en el control del respeto de los derechos fundamentales y la defensa del Estado de Derecho en el conjunto de la UE. Los esfuerzos puestos en práctica durante la Legislatura 2019/2024 deben continuar y evolucionar en lo sucesivo, y en el futuro, con un compromiso renovado. La Democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales han dejado de ser “asuntos nacionales”: conciernen, definitivamente, a la UE y a sus Instituciones.

¡Basta ya de afirmar sin más que nuestro modelo es más competitivo per se y ontológicamente que el de las “democracias iliberales”! Los ciudadanos tienen que encontrar respuestas concretas:

Sobre el papel de Europa como garante de las derivas nacionales de gobiernos fuertes frente a los poderes legislativo y judicial. Porque además esta deriva mina nuestro modelo de competitividad que sólo es posible con el afianzamiento del principio de seguridad jurídica y de fe pública en las actuaciones de las autoridades *¿Cómo mejorar desde esta óptica nuestros mecanismos de defensa del Estado de Derecho?*

Ante la imagen de un funcionamiento inoperante del procedimiento del artículo 7 del TUE, que es visto como expresión del refrán “bombero no pisa manguera a bombero”. *¿Cómo vamos a conseguir ciudadanos empoderados si perdemos esta batalla del relato?*

En segundo lugar **y sabiendo del escaso apetito por emprender una reforma de los Tratados**, pero si queremos que la ampliación sea un factor de cohesión y no de multiplicación de intereses individuales, deberíamos centrarnos en:

- Encontrar un mecanismo “constitucional” que perpetuara cuando ya se es miembro de la

Unión las obligaciones de respeto al artículo 2 que el artículo 49 TUE impone a los candidatos.

- Agilizar el mecanismo de reforma de los Tratados previsto en el artículo 48 del TUE, so pena de terminar con un modelo de “Europa a la carta”. Tiene que ser posible una aproximación “top down” del mecanismo de las pasarelas, unificando o armonizando los actuales apartados 6 y 7 del artículo 48 TUE.

### **2.1.b. Gobernanza institucional.**

Siendo conscientes de las dificultades expresadas en la primera parte de este informe, las elecciones al Parlamento Europeo serían una ocasión excelente para discutir de las reformas en cuanto al funcionamiento y las competencias de las instituciones, y sobre el modo de toma de decisiones. La respuesta a estas preguntas está muy vinculada a la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad de las instituciones europeas y como responden a las preocupaciones de los ciudadanos.

Comenzando por la primera cuestión, a pesar de la percepción sobre la lejanía de “Bruselas”, sobre su exceso de burocratización y tecnicismo y sobre las sombras que el proceso de integración plantea a la propia identidad y soberanía nacionales, es importante afirmar que las instituciones europeas siguen recibiendo en todas las encuestas y estudios de opinión un índice de confianza mayor que el relativo a sus propias instituciones nacionales. De acuerdo con el último informe de Eurobarómetro (estándar 99 de julio de 2023), el 47% de la población de la UE tiende a confiar en la UE, mientras que el 32% tiende a confiar en los gobiernos nacionales. Lo preocupante es que el 45% tiende a no confiar en la UE.

Por ello, las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 tienen una gran importancia para diseñar el futuro de Europa y el índice de participación electoral será crucial. En las últimas elecciones y, a pesar de que subió el índice de participación, sólo el 50,6% de los europeos con derecho a voto acudieron a las urnas.

Ciertamente las encuestas predicen que hasta un 60% de ciudadanos se declaran animados a votar en junio de este año, debido probablemente a que será la primera vez en la que no se vota en el Reino Unido y a un aumento de la confianza en Europa en los países de adhesión más reciente. Sin embargo, hay un elemento paradójico y es el interés que en los últimos 10 años han mostrado las fuerzas políticas más euro escépticas por presentar batalla desde dentro de las instituciones, lo que lleva a proyecciones que indican que el nuevo Parlamento podría estar más fraccionado y ser más difícil su gobernabilidad. Por eso, este informe pretende hacer una serie de propuestas que pudieran ser aceptadas o debatidas por las diferentes fuerzas políticas con vistas a su implementación en la próxima legislatura y servir modestamente para animar al voto en las próximas elecciones.

En primer lugar, en lo que se refiere a los cambios a realizar en las diferentes instituciones, el punto de partida es que el actual sistema de reparto de competencias y poderes entre las instituciones funciona bien y aún a las tres legitimidades necesarias para que el proyecto de integración política europeo siga progresando: la nacional encarnada en el Consejo, la popular radicada en el Parlamento Europeo, y la propia del interés general europeo que representan la Comisión y el Tribunal de Justicia. El foco se encuentra en aquellos cambios que legitimen ante los ciudadanos europeos la labor de las instituciones.

Un elemento clave sería la “protocolización” de la figura del “spitzenkandidaten”. Más que de una reforma del artículo 17.7 del TUE, habría que llegar a un acuerdo político interinstitucional que permitiera mostrar a los ciudadanos que hay un sistema original de “elección indirecta” del Presidente de la Comisión que se explicita a través del voto en las elecciones al Parlamento Europeo. El Presi-

dente de la Comisión tiene que surgir de la relación de fuerzas mayoritarias en el seno del Parlamento.

Muy parejo con esta cuestión se encuentra la propuesta adoptada en 2022 por el Parlamento Europeo, centrada en solicitar una decisión del Consejo Europeo modificando el Acta Electoral Europea (doc. 2020/2220 INL) , para que en las elecciones de 2029 se hayan efectuado los cambios electorales que sean necesarios en cada legislación electoral nacional y que habiliten para que, en cada Estado, los ciudadanos voten al Parlamento Europeo con dos papeletas, una de elección a escala nacional y una segunda con un número limitado de nombres, común en los 27 Estados y en la que cada partido político a escala europea incluiría a su candidato a Presidente de la Comisión.

En lo que se refiere al funcionamiento y composición de la Comisión, el sistema actual de un comisario por Estado necesita ser revisado antes de la ampliación, como prevé la propia Decisión del Consejo Europeo de 2013 debe hacerse a más tardar cuando haya 30 Estados miembros. Evidentemente lo más racional sería volver al sistema original del artículo 17.5, esto es, un número de comisarios equivalente a dos tercios del total de Estados. En el supuesto de que políticamente esto no fuera posible, habría que modificar profundamente el propio funcionamiento del colegio, con una línea más jerarquizada cuya expresión más formalizada sigue siendo la que propuso la Comisión en 2003 en la Convención que redactó la Constitución Europea.

Otra cuestión tal vez más técnica es la que se refiere al reparto de competencias entre el Consejo Europeo y el Consejo, debiendo este último concentrarse en su tarea legislativa, reforzando el papel del Alto Representante en el Consejo de Asuntos Exteriores y de Defensa y dando un papel más formalizado al Consejo de Asuntos Generales como la instancia preparatoria de los trabajos del Consejo Europeo y como su brazo ejecutivo.

Sobre la figura del Presidente del Consejo Europeo, ¿no ha llegado el momento de formalizar la vía abierta por omisión por el artículo 15.6 último párrafo del TUE y hacer coincidir su figura con la del Presidente de la Comisión? Desde el punto de vista de la comprensión ciudadana del engranaje bruselense, esta propuesta tendría todo el sentido.

En fin, en cuanto al Tribunal de Justicia, tal y como se ha negociado en el acuerdo para que la Unión se adhiera a la Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa de 1950, convendría modificar su Estatuto para formalizar el nuevo sistema de “cuestiones prejudiciales” del que dispone el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en aquellos casos en los que también sea competente el Tribunal de Justicia de la de Luxemburgo.

En segundo lugar, ¿son necesarios cambios en cuanto al modo en el que se adoptan las decisiones en la Unión Europea?

Es evidente que la unanimidad no puede ser un sistema de toma de decisiones en el Consejo:

Sólo puede ser un procedimiento excepcional que pudiera incluso ser “casado” por el Consejo Europeo mediante un sistema de “pasarelas ad hoc”.

Lo cual no quiere decir procedimiento legislativo ordinario en todas las áreas; el procedimiento legislativo especial sigue teniendo su legitimidad y garantiza la seguridad jurídico-constitucional de los Estados en la defensa de sus intereses vitales sin tener que recurrir a la codecisión con el Parlamento Europeo.

En fin, la unanimidad podría ser reemplazada de manera ordinaria por mayorías super cualificadas y con recurso al freno de emergencia en casos excepcionales como ya existe hoy en el ámbito de la cooperación judicial penal.

Otro aspecto es el de mejorar la “parlamentarización” de la vida europea con una mayor coordinación entre el Parlamento Europeo y los nacionales.

La revisión de los Protocolos sobre la cooperación interparlamentaria y el control del principio de subsidiariedad serían una buena respuesta, puesto que en la actualidad el procedimiento de subsidiariedad se ha convertido más en un momento procesal sin relieve político en los parlamentos nacionales, y la COSAC no funciona.

Con independencia del respeto al derecho constitucional interno, habría que conseguir un acuerdo interparlamentario -revisando el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea-, mediante el cual en las grandes iniciativas legislativas europeas y en el seguimiento del procedimiento de transposición de las Directivas, hubiera una coordinación y seguimiento administrativos. El procedimiento de alerta en materia de control de subsidiariedad encontraría así un cauce institucional mucho más relevante.



## ANÁLISIS

### VALORES DE LA UNIÓN, ¿LOS FORTALECEMOS O LOS DIFUMINAMOS?

La Unión Europea se fundamenta claramente sobre la base de unos valores fundamentales que se describen y desarrollan en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión (<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>) Estos valores han estado presentes en todas las regulaciones que se han ido haciendo así como en los diferentes Tratados y en la fallida Constitución Europea.

Artículo 2 del Tratado estipula que: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Son valores consagrados también en los tratados internacionales, como la Carta de Derechos Humanos de la ONU, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

En estos años de camino unidos, la Unión ha ido desarrollando otros parámetros: el respeto a la diversidad cultural y lingüística, contribución a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, y otros que se detallan en el artículo 3. Sobre esto ha fundamentado su devenir y desarrollo normativo la UE, pero también se ha visto inmersa en diferentes vicisitudes que han puesto en solfa algunas de estas primigenias bases de actuación.

A lo largo de estos años se han vivido situaciones que han tensado las relaciones entre los Estados Miembros, pero nunca, hasta 2018, el Parlamento había instado al Consejo de la UE a actuar contra un Estado miembro ante lo que estimaba como una amenaza sistémica a los mencionados valores fundacionales del artículo 2.1. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_ES.html)

Esta petición se basaba en la preocupación por el funcionamiento del sistema constitucional y electoral, la independencia del poder judicial y de otras instituciones, los derechos de los jueces, la corrupción, los conflictos de intereses, la protección de datos y de la intimidad, libertad de expresión y de cátedra, libertad religiosa, de asociación y derecho a igualdad de trato. Se señalaba como preocupación el respeto a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías, y los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

Ahora, seis años más tarde, el Parlamento Europeo vuelve a aprobar una resolución por amplia mayoría – 345 votos a favor, 104 en contra y 29 abstenciones - en la que se expresa la profunda preocupación por la erosión de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en Hungría, por el paquete adoptado en ese país sobre la “protección de la soberanía nacional” en la que se ahonda aún más en aquellas preocupaciones que expresó el parlamento, sobre todo al entender que estas medidas adoptadas y la defensa que el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, defendiera la pureza racial de los húngaros.

La respuesta a esta defensa por parte de la Comisión en boca de Úrsula Von der Leyen fue dejar claro que: “Discriminar por motivos de raza es atentado contra estos valores de la UE. La Unión Europea se basa en la igualdad, la tolerancia, la equidad y la justicia”, añadiendo que “Todos los Estados miembros de la UE, incluida Hungría, han suscrito valores comunes globales. Aunque los deba-

*tes políticos forman parte de la vida democrática, estos valores comúnmente aceptados deben establecer el marco de esos debates”*

*Comienza este proceso el pasado 12 de enero, cuando 120 eurodiputados de los 705 firmaron una petición para limitar el poder de Budapest en lo que supone un ataque frontal contra Viktor Orbán, que en diciembre del 2023 bloqueó la decisión para revisar el presupuesto a largo plazo de la UE, incluido el paquete de ayuda a Ucrania, «incumpliendo plenamente los intereses estratégicos de la UE y vulnerando el principio de cooperación leal».*

*La petición la lanzó el eurodiputado finés Petri Sarvamaa del Partido Popular Europeo que insta a la Unión Europea en su conjunto a limitar los derechos de voto de Hungría. A través del artículo 7 de la UE. En la resolución llega, un mes después de que la Comisión desbloquee 10.200 millones de euros de fondos de cohesión para Hungría, lo que permite al país solicitar el reembolso de esa suma. Los diputados de han puesto de manifiesto su voluntad de emprender acciones legales contra la Comisión Europea si el Ejecutivo comunitario desbloquea más fondos congelados a Hungría. La Comisión sigue reteniendo 11.500 millones de euros de la parte asignada a Hungría.*

*Los fondos se desbloquearon después de que Budapest realizara en mayo de 2023 reformas judiciales para reforzar la independencia judicial y mitigar las injerencias políticas en los tribunales, respondiendo así a las condiciones -conocidas como "súper hitos"- que Bruselas había impuesto.*

*Tras esto el Parlamento dicta una Resolución el 28 de febrero de 2024, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2023 ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0108\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0108_ES.html))*

*Y el 14 de marzo, se acuerda demandar a la comisión tras la reunión de presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, con los líderes de los grupos políticos.*

*La Cámara hace hincapié en que la adhesión de Hungría a la Unión fue un acto voluntario basado en una decisión soberana y contó con un amplio consenso de todo el espectro político húngaro y subraya que todo Gobierno húngaro es responsable de la eliminación del riesgo de violación grave de los valores del artículo 2 del TUE. Por tanto hay una aceptación de los conocidos como “criterios de Copenhague” <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>. Esto supone que un estado ha entrado voluntariamente con unas normas que ha aceptado y no puede romper de manera unilateral y pretender continuar con todos los derechos que lleva pareja su entrada.*

*Vivimos pues una situación en la que enfrentamos el riesgo de que los valores sobre los que se sustenta la Unión se vean diluidos.*

*Aceptación y cumplimiento deben ir unidos. Pero debemos mirar más allá. Es por todos conocido, pero merece la pena recordarlo que democracia viene de la unión de las palabras griegas “demos” y “Kratos”, esto es las personas y el poder, lo que se ha traducido como “el poder del pueblo”, una forma de gobernar. Por su parte el artículo 10 del TUE, establece que: 1. “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” y 2. “Los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo”.*

*La supervivencia de la UE tal y como la queremos y como se refleja en los Tratados, pasa por analizar también que está pasando, y el motivo por el cual 104 eurodiputados votan en contra y 29 se abstienen en la votación en el Parlamento. Eso es también voluntad del pueblo.*

*Hay un riesgo en creernos por ambas partes no mejores, sino superiores y ninguno tenemos una interpretación completa del mundo, como apuntaba recientemente Daniel Innerarity. Debemos*

*estudiar por qué parte de los representantes europeos están de acuerdo con las posiciones del gobierno húngaro y hay que hacerlo por una doble cuestión, de respeto debido al que piensa diferente, pero, ante todo por inteligencia política.*

*Uno de los problemas a los que se enfrentará Europa en los próximos años será al desafío de conjugar las acciones a corto plazo con las acciones a largo plazo. Lo que es necesario para hoy, las llamadas "cosas del comer" y aquellas cruciales que requieren un tiempo mayor. Disminuir los procedimientos por la urgencia de la respuesta en corto puede afectar a los controles que pueden dar problemas a largo, pero la actuación pensando en el futuro puede afectar a las necesidades a corto.*

*Puede que debamos dar más tiempo a la democracia, dotarla de periodos de reflexión. Hoy en día la inmediatez que piden los ciudadanos hace que no se cuente muchas veces con ese periodo de reflexión tan necesaria para ver los diferentes puntos de vista. Hay que dar solución a la inmigración ilegal, pero hay que ver la implicación de las entradas masivas. Hay que fortalecer la Europa de los valores, pero hay que ver la implicación de allanar el camino a personas que no tienen esos valores, y, a pesar de lo que deseáramos, tampoco los comparten ni quieren admitir.*

*Las instituciones son las garantes de la democracia, y funcionan en la medida en la que se dotan de reflexividad, cuentan con procedimientos y debates. Fortalecer las instituciones es básico, acelerar las decisiones es necesario, pero actuar también. Hay procesos que no se pueden acelerar sin malograr su ser, discusiones y decisiones que necesitan tiempo, insistencia, resistencia, negociación y paciencia.*

*Estos próximos años la UE tiene que entender que hay un amplio sector de la población europea, y no solo en Hungría, que sienten que están siendo despojados de sus valores, sin ver si esos que creen perder, lo son de todos o solo de un pequeño núcleo.*

*Hay que decidir si poner en marcha el art. 7 con la posibilidad de suspender a Hungría su derecho de voto en el Consejo, y pensar si esta decisión no supondrá un cisma dentro de la unión, al tener que conseguir la unanimidad de los Estados miembros, cosa que puede tornar difícil.*

*Ver también si esa decisión no presentaría a Orbán como víctima y a Europa como verdugo de la identidad húngara.*

*Siempre se puede ir a lo que calificó el propio presidente en declaraciones recientes recogidas en medios de comunicación como un "chantaje financiero": el bloquero de los fondos europeos a Hungría si no mejora en su respeto al Estado de Derecho. Pero esto requiere ser firmes en la decisión y no dar marcha atrás ante el simple maquillaje de la situación que llevo a la decisión.*

*Habrà que buscar el camino, con reflexión, de como conseguir que se gane como lo hace la democracia, en las urnas, cambiado un gobierno que claramente no*

*cumple sus compromisos a otro que conjugue la identidad interna y toda su riqueza, con los derechos de los que todos nos hemos dotado y ellos necesita.*

*Y, como siempre, todo pasa por el crecimiento económico que lleve pareja la prosperidad y la redistribución de riqueza. Lo que hasta ahora ha permitido la expansión de las instituciones europeas y el fortalecimiento de los derechos de la unión.*

ASELA PINTADO

Directora ejecutiva del Observatorio para el Análisis y Prevención de la Desinformación.

### 3. LOS RETOS PARA LA ARQUITECTURA COMPETENCIAL DE LA UE.

Esta parte del informe se puede estructurar en torno a tres grandes ejes: actor global, competitividad y ciudadanía y un cuarto horizontal enfocado a las políticas de futuro desde el ángulo del relevo generacional.

#### 3.a. Consolidar Europa como actor global

Esta consolidación tiene diferentes vertientes, que deben ser examinadas conjuntamente para tener una visión global.

Y el punto de partida no puede ser otro que el de garantizar la autonomía estratégica de la Unión, entendida como capacidad para actuar de manera autónomo cuando y donde sea necesario, tanto en interno, como en nuestro papel en el mundo y en cooperación con nuestros socios. Por ello, no se puede ser actor global sin auténtica autonomía estratégica interna.

En concreto, una autonomía estratégica creíble en nuestra actuación a nivel global exige llevar a término las dos transiciones, la energética y la digital, siendo conscientes de nuestras debilidades en lo que se refiere a las materias primas necesarias para ambas.

En un mundo mucho menos amable, necesitamos una auténtica política energética que garantice nuestra autonomía, incluyendo la industria nuclear; y ser capaces de ofrecer una dimensión más atractiva como socio frente al Sur global para alcanzar acuerdos con ellos de auténtico partenariado y no simplemente extractivos. Europa no es China, pero necesitamos, sobre todo frente a África, una posición coherente mucho más unida y un Plan estratégico a largo plazo que garantice sin actitudes “paternalistas” un desarrollo endógeno de esos países. Y aquí la palanca de la política migratoria es muy importante. En un continente que en 25 años puede doblar su actual población, nuestra gestión de flujos migratorios es manifiestamente mejorable.

En fin, proyectándonos en la dimensión exterior y ante los otros grandes actores globales, Europa debe desarrollar una política diferenciada, pero a la vez propia y asentada en decisiones de gobernanza interna más sólidas frente a Rusia, China y USA.

Sin entrar en la dialéctica amigo/enemigo, debemos hacer bandera de nuestros intereses como Unión más allá de los intereses legítimos nacionales. ¿Qué tenemos que hacer para ganar interés con ellos, sin renunciar a nuestros valores e intereses?

Así, es muy urgente tener una Estrategia Europea de Defensa, consensuada, pero vinculante, empezando por Rusia; nuestra defensa de Ucrania es una exigencia que tiene que ser compatible con el reconocimiento post conflicto de Rusia como un actor fundamental en el escenario europeo y siendo capaces de gestionar la ampliación a Ucrania, Georgia y Moldavia como una solución “win-win”. En este sentido, contribuir a un estatuto para estos países de una cierta neutralización y con Protocolos específicos transfronterizos en cuanto a minorías, comercio y desarrollo conjuntos, puede ser un arma política eficaz de la Unión.

Con respecto a China tenemos que construir una relación de socios y competidores, dejando muy claro la defensa del multilateralismo que ambos compartimos. Necesitamos una alianza estratégica que no lleve al “abuso de posición dominante en cuanto a la producción y acumulación de materias primas críticas y de materiales tecnológicos, combinado con un rechazo al proteccionismo comercial.

En fin, EE.UU. debe seguir siendo nuestro aliado principal con el que compartimos valores e intere-

ses. Una Europa con más autonomía estratégica, incluida en el área exterior y de seguridad, tiene que ser percibida por cualquier administración en Washington como un colaborador necesario que asume su cuota de responsabilidad y coadyuvante en los grandes retos geoestratégicos.

Pero Europa no puede pretender jugar en un tablero global sin asegurar que es un actor creíble, coherente y coordinado en sus posiciones. Y para empezar la Unión debería ser capaz de asegurar una auténtica coordinación política y diplomática.

Es cierto que se han dado pasos muy importantes con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, pero convendría profundizar en su capacidad para coordinar mejor las posiciones de los países europeos, más allá de políticas bilaterales. El ejemplo del funcionamiento de la cooperación consular (artículo 23 TFUE) es un buen ejemplo de como defender empresas y ciudadanos en clave europea.

Dicho lo anterior, hay un paso político que más pronto que tarde habrá que dar si queremos ser un actor global con un rol estratégico propio a escala global y para el que se requiere un acuerdo político institucionalizado sin necesidad de reformar los Tratados. Me refiero a la coordinación diplomática en las Organizaciones Internacionales. En particular en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Francia en tanto miembro permanente y los otros países de la Unión que sean miembros rotatorios, tendrían que asegurar que representan a la Unión en asuntos de interés común en los que haya una posición común, incluyendo que el HRVP participe en su delegación para defender la posición de la Unión. Esta coordinación diplomática permitiría dotar de contenido real al artículo 34 TUE.

### **3.1.a. ¿Dónde se encuentra la Unión en cuanto a la necesidad de acción y de capacidades conjuntas en el ámbito de seguridad y de defensa?**

En esta materia siguen siendo de actualidad los tres escenarios presentados por la Comisión en junio de 2017 en su documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea (COM (2017) 315 final):

- **Escenario de cooperación en materia de seguridad y defensa.** Los países de la UE continúan decidiendo sobre la necesidad de cooperar en materia de seguridad y defensa con carácter voluntario y caso por caso, mientras que la UE seguiría complementando los esfuerzos nacionales. La cooperación en materia de defensa se vería reforzada, pero la participación de la UE en las operaciones más exigentes seguiría siendo reducida. El nuevo Fondo Europeo de Defensa contribuiría a desarrollar nuevas capacidades conjuntas, pero los países de la UE continuarían supervisando la mayor parte del desarrollo y la contratación pública de las capacidades de defensa. La cooperación UE-OTAN conservaría el formato y la estructura actuales.
- **Escenario de seguridad y defensa compartidas.** En este escenario más ambicioso, los países de la UE ponen en común determinados activos financieros y operativos para aumentar la solidaridad en el ámbito de la defensa. La UE estaría también más comprometida con la protección de Europa dentro y fuera de sus fronteras. Asumiría un papel más importante en ámbitos como los de la ciberseguridad, la protección de las fronteras o la lucha contra el terrorismo, y fortalecería la dimensión de defensa y seguridad de políticas internas como las de energía, salud y aduanas, o la política espacial. Esto vendría acompañado de una voluntad política de actuar, así como de una toma de decisiones adecuada a un contexto en rápida transformación. La UE y la OTAN aumentarían también su cooperación y coordinación mutuas en toda una serie de asuntos.
- **Escenario de defensa y seguridad comunes.** Es el escenario más ambicioso. Prevé la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conduciría a la defensa común sobre la base del artículo 42 del Tratado de la UE. Con este escenario, los países de la UE asumirían ma-

yores compromisos en lo que respecta a la seguridad de los demás, haciendo de la protección de Europa una responsabilidad compartida de la UE y la OTAN. La UE estaría en condiciones de llevar a cabo operaciones de seguridad y defensa de alto nivel, sustentadas por una cierta integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros. La UE apoyaría programas conjuntos de defensa con el Fondo Europeo de Defensa y crearía una Agencia Europea de Defensa específica. De esta manera, también se fomentaría la creación de un verdadero mercado europeo de defensa, capaz de proteger sus principales actividades estratégicas frente a las absorciones externas. Para poder responder a esta cuestión, es necesario analizar las tres áreas en las que la Unión Europea se ha movido en esta legislatura y como la crisis de Ucrania ha acelerado la integración de facto entre los países europeos.

**En primer lugar, con la implementación de la Cooperación Estructurada Permanente prevista por el artículo 42.6 del TUE y el Protocolo 10 anejo al Tratado de Lisboa, hecha realidad en el año 2017 y de la que la “Brújula estratégica” adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2022 es su mejor exponente.**

Ciertamente, la Brújula abarca todos los aspectos de la política de seguridad y defensa, en torno a cuatro pilares: **actuar, invertir, trabajar de manera asociativa y garantizar la seguridad:**

- Desde crear una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5 000 militares para diferentes tipos de crisis llevando a cabo periódicamente ejercicios reales en tierra y en el mar y aumentando la movilidad militar; a impulsar sus capacidades de análisis de inteligencia y contra las amenazas híbridas, estableciendo una política de ciberdefensa de la UE para estar mejor preparada y responder mejor ante los ciberataques; y elaborando una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa;
- Los Estados miembros se han comprometido además a incrementar sustancialmente su gasto en defensa para que se corresponda con su ambición colectiva de reducir las carencias esenciales en materia de capacidades militares y civiles y a reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea.
- En fin, para hacer frente a las amenazas y los retos comunes, la UE: reforzará la cooperación como socios estratégicos como la OTAN, las Naciones Unidas y los socios regionales como la OSCE, la Unión Africana y la ASEAN;

Pero ello se queda muy lejos para permitirnos tener una capacidad de decisión en ámbitos decisivos para asegurar la estabilidad en nuestro vecindario, en particular en el escenario post conflicto en Ucrania y en Palestina; puesto que todas estas actuaciones se basan en la unanimidad, esto es en el respeto absoluto de los Estados a no participar en actuaciones para las que su consentimiento no se ha conseguido, con lo cual el objetivo del artículo 42.1 y 2 del TUE ofreciendo a la UE una capacidad operativa que escenifique la definición progresiva de una política y de una defensa común.

Es evidente que pretender saltar el cerrojo de la unanimidad es no solo impensable institucionalmente, sino imposible políticamente con unos Estados que manifiestamente no coinciden en cuanto a la necesidad de “supranacionalizar” su fuerza militar nacional, o que se mueven en el margen de su participación en la política europea de defensa por razones constitucionales, incluyendo que sigue habiendo 4 miembros de la UE que no lo son de la OTAN (Austria, Chipre, Irlanda y Malta).

**En segundo lugar y en tanto demostración de la ambición limitada para asumir como actor global responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, hay que referirse al European Peace Facility.**

Este Fondo Europeo para la Paz fue adoptado por el Consejo Europeo en marzo de 2021 con el triple propósito de prevenir conflictos, construir la paz y reforzar la seguridad internacional. Ciertamente, este Fondo extrapresupuestario, financiado por los Estados miembros conforme al artículo

41.2 del TUE se constituyó con carácter previo a la invasión de Rusia en Ucrania, por un importe total de 5000 millones.

¿Qué ha pasado tras la guerra en Ucrania? Los Estados ha ampliado este Fondo hasta los actuales 12.040 millones de €, lo que ha permitido financiar operaciones con implicación militar en favor de Ucrania por un total, al día de hoy, de 6.100 millones €; pudiendo verse en anexo el total de todas las intervenciones hasta ahora.

Sin ninguna duda, ha sido un instrumento importante para apoyar el esfuerzo de guerra Ucrania, pero como complemento de otras ayudas bilaterales, tanto de países europeos como de USA. Y esto demuestra los límites de nuestra capacidad de acción frente a los apoyos militares decididos a Rusia de Estados no democráticos como Bielorrusia, Irán, Corea del Norte o, en menor medida, países de Asia Central. Y todo ello sin contar con los síntomas de agotamiento para poder seguir prestando apoyo militar a Ucrania que se perfilan en el horizonte.

### **En tercer lugar, conviene analizar los esfuerzos por reforzar la industria de defensa europea**

Una intervención europea más unida, utilizando de manera central las posibilidades del presupuesto de la UE, para reforzar la industria de defensa europea es esencial para romper con el tabú de que la Defensa Europea es una cuestión puramente intergubernamental:

Este proceso se inició en 2017 con el programa PADR: Acción Preparatoria en materia de Defensa de la Investigación, financiada con 90 millones € y centrada en temas de investigación prioritarios de doble uso (drones, láser de alta potencia y de mapeo, radiofrecuencias multifuncionales...), donde la interoperabilidad era el leitmotiv.

Continuó en 2018 con el Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa para apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa de la UE (EDIDP), establecido por el Reglamento (UE) 2018/1092 con un presupuesto de 497.750 millones €, con el objetivo de reforzar la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la industria de defensa en toda la Unión, en pro de contribuir a su autonomía estratégica de la Unión.

Con el fin de mantener el impulso de la financiación de la I+D en defensa después de 2020, el EDIDP fue sustituido por el Fondo Europeo de Defensa (FED), creado por el Reglamento 2021/697. Este instrumento cuenta con un presupuesto de 7.900 millones € para el período 2021-2027 y puede financiar el 100 % de los costes subvencionables.

Evidentemente, estos instrumentos tenían un límite competencial muy claro, al utilizar bases jurídicas sectoriales dentro de la dinámica del mercado interior y en complemento de los avances propios de los Estados, en particular en el marco de la PESCO. Pero la guerra en Ucrania cambió radicalmente este reparto de funciones.

Por invitación del Consejo Europeo de marzo de 2022, la Comisión, sobre la base de la ya citada brújula estratégica y de un análisis de los déficits de inversión colectivos en el ámbito de la defensa, presentó en julio de 2022 una propuesta de reglamento sobre el establecimiento de un instrumento para fortalecer la industria de defensa europea mediante adquisiciones conjuntas (EDIRPA). Este nuevo instrumento, se creó por el Reglamento 2023/2418 con un presupuesto muy limitado de 300 millones € y con el doble objetivo de aumentar la competitividad y eficacia de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa, acelerando la adaptación de la industria a los cambios estructurales, incluido el refuerzo de sus capacidades de fabricación; y de fomentar la cooperación entre los Estados miembros participantes en los procedimientos de contratación pública de defensa, contribuyendo a la solidaridad y la interoperabilidad, evitando, evitando la fragmentación y aumentando la eficiencia del gasto público.

En 2023, la Comisión presentó una propuesta de establecimiento de Apoyo a la Producción de Mu-

niciones (ASAP), adoptada por Reglamento 2023/1525, dotado con 500 millones € para potenciar las capacidades de fabricación para la producción de munición tierra-tierra y de artillería, así como de misiles en forma de subvenciones a diversos tipos de acciones que contribuyan a los esfuerzos de la industria europea de defensa por aumentar sus capacidades de producción y abordar los cuellos de botella detectados. Además, se facilitará el acceso a la financiación a las empresas de la UE en el ámbito de la munición y los misiles, a través del Fondo de Potenciación destinado a facilitar el acceso a capital tanto público como privado a las empresas que fabrican munición y misiles en toda la cadena de valor, a fin de acelerar las inversiones necesarias para aumentar la capacidad de fabricación.

Y, finalmente, en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2023, la presidenta de la Comisión Europea anunció, tras declarar que: “hemos comenzado a construir la Unión Europea de Defensa a los 27”, la adopción de una estrategia industrial europea de defensa, con vistas a dar “más impulso al desarrollo de las capacidades de defensa de los Estados miembros, respaldadas por una base tecnológica e industrial de defensa europea moderna y resiliente”.

Esta estrategia pretende que de aquí al 2030 se adquieran de forma colaborativa al menos el 40% de los equipos de defensa; que el valor del comercio de defensa intracomunitario alcance el 35% del valor del mercado de defensa de la Unión; y que al menos el 50% del presupuesto de contratación pública en materia de defensa se contrate dentro de la UE.

Una evaluación realista permite señalar al escenario segundo de los tres descritos por la Comisión en 2017 como el que más se ajusta a la realidad actual. ¿Es suficiente? ¿Qué imagen queremos dar, frente a USA, Rusia, China o el “Sur global”, ¿podemos mantener la actual foto de “realpolitik” tan compleja, tan prudente y tan reactiva?

Europa no puede seguir siendo “la ambulancia” en las crisis internacionales. Europa tiene que asegurar la defensa de su proyecto y de sus intereses en un mundo que se ha vuelto más “áspero” y donde asegurar el poder mediante el conflicto vuelve a estar de actualidad tras el despertar de la ilusión del “fin de la historia”. En este contexto Europa necesita evolucionar hacia el tercer escenario planteado por la Comisión en 2017, de manera realista, pero avanzando de manera cualitativa hacia la definición y el establecimiento progresivos de una defensa común europea.

De aquí al 2030 y con vistas a una ampliación que aumenta el riesgo de inestabilidad en nuestras fronteras, se propone:

- Hacer de la PESCO un segundo Schengen. Esto es, constituir mediante un Acuerdo suplementario entre los Estados miembros de la PESCO que permitiera avanzar en un sistema de fuerzas integradas e interoperables, consagradas en principio a asumir la implementación de las “tareas de Petersberg”, pero con mando y efectivos a escala europea, donde la implicación de los Estados no tuviera que ser uniforme, pero sí en un marco común no compuesto por la superposición de voluntades nacionales.
- Estrategia Europea de Defensa. El artículo 26.1 del TUE permitiría la adopción por el Consejo Europeo de un programa de acción plurianual con objetivos medibles y evaluables a alcanzar. Un “Programa de Tampere” para la PESCO y que sirviera de guía política a ser desarrollada por el Consejo, el Alto Representante y la Comisión.
- Financiación adecuada. Una política común de defensa no es creíble sin los medios suficientes; tanto para tener una industria europea de defensa que garantice nuestra autonomía estratégica, con un programa de inversiones reforzado y con una cooperación público/privada estratégica; como para subvenir a las necesidades de ejecución de una política común en la materia. Naturalmente ello exigirá un refuerzo de los medios financieros de la Unión en combinación con aportaciones extrapresupuestarias nacionales.

- ¿HRVP /OTAN? Desde el punto de vista institucional, convendría que el HRVP fuera el presidente de un Consejo de Ministros de Defensa como formación específica, con un “secretariado militar” operativo y que tuviera una mayor relevancia y autonomía a la hora de coordinar un “cluster” de comisarios apropiados para poder utilizar todos los instrumentos y políticas necesarios para la seguridad y defensa exterior de la Unión. En fin, el HRVP debería jugar un papel institucional más relevante en los trabajos de la OTAN, poniendo así un rostro que garantizara la coordinación entre los artículos 5 del Tratado de la OTAN y 42.7 del TUE.



## ANÁLISIS

### ESPAÑA A LA VANGUARDIA DE LA EUROPA DE LA DEFENSA.

#### 1.- EL FIN DE LAS ILUSIONES.

*La criminal guerra de agresión de la Rusia de Putin contra Ucrania, de incierto desenlace cuando se escriben estas líneas, ha supuesto una sacudida tectónica de los principios rectores del orden internacional vigente desde el final de la II Guerra Mundial.*

*En el caso de Europa ha implicado algo más, el cuestionamiento de las certezas y el fin de las ilusiones sobre las que se ha venido construyendo el proyecto de paz, prosperidad e integración política de la Unión Europea (UE). Se han desmoronado muchas ilusiones: que las relaciones internacionales se regulan conforme al principio de cooperación y colaboración, que los intercambios comerciales inducen reformas políticas democráticas, lque no podría haber más guerras sobre el suelo del Continente europeo, lque el multilateralismo eficaz sustituiría a los nacionalismos, que la fuerza del derecho se impondría al derecho de la fuerza, o la firmeza del sistema de seguridad europeo dependiente de la tutela de Estados Unidos.*

*Desde febrero del 2022 Europa se ha despertado a la cruda realidad, nunca antes imaginada: la guerra ha regresado a Europa, amenazando nuestras libertades y estilo de vida, y no estamos suficientemente preparados en ningún sentido para afrontarla. Toca pues cambiar las prioridades políticas y la dirección de la integración, comenzando por la urgente creación de una defensa colectiva europea autónoma y capaz de hacer frente al reto ruso y a las amenazas de un vecindario en crisis, incluso sin el concurso de Washington.*

*Y todo ello reforzando el vínculo transatlántico y las capacidades de la Alianza Atlántica, última garantía de la seguridad europea. Un ambicioso programa, sin duda.*

#### 2.- UNA EUROPA CON AUTONOMIA ESTRATÉGICA

*Conviene no engañarse, actualmente y en los años venideros Europa no podrá asegurar su defensa colectiva sin el liderazgo y el protagonismo decisivo de los EE.UU. El 80% del presupuesto de defensa de la OTAN corresponde a países no miembros de la UE. La reciente incorporación de Finlandia y Suecia a la OTAN, renunciado a su tradicional neutralidad, nos recuerda que "extra OTAN nulla securitas".*

*Pero esta certeza no debería ser óbice, sino al contrario un poderoso acicate para que Europa se apreste a dotarse de las políticas y medios necesarios para lograr a medio plazo una defensa autónoma, que conforme un potente pilar europeo de la Alianza Atlántica.*

*El futuro de la seguridad europea vendrá determinado por el resultado de la guerra en Ucrania. Una victoria de Putin en esta injusta agresión sería un desastre estratégico para Europa y para todo el mundo occidental. No solo alimentaría el apetito imperial de Putin sobre otros países de Europa oriental, sino que sería un aliciente para otras potencias revisionistas que se plantean el uso de la fuerza para avanzar sus intereses. Por otro lado, una escalada del conflicto con una potencia nuclear como Rusia podría tener consecuencias catastróficas para Europa y a nivel global. La guerra se encuentra en una fase de impasse, pero está claro que pone fin al periodo de posguerra fría 1991-2022 y nos empuja a una nueva constelación de fuerzas global que acelera la competencia entre las grandes potencias. Rusia, por su parte se desliza hacia un régimen autoritario que, salvo un improbable cambio interno, supondrá una amenaza a la seguridad de Europa durante décadas. Tendremos que lidiar pues con una Rusia más débil, más insegura, más agresiva y por ende más impredecible que la antigua URSS.*

*Sobre este telón de fondo, Europa tendrá que abordar a un tiempo y en plazos perentorios varias cuestiones cruciales, a saber:*

1.- *crear una inexistente cultura de seguridad y defensa común en las respectivas sociedades europeas. Dos generaciones sucesivas de europeos educados en el pacifismo y acostumbrados a la deslocalización de su defensa en los EE.UU. han generado una dinámica de irresponsabilidad colectiva de difícil corrección.*

2.- *Conjugar las diferentes culturas de defensa de Francia y Alemania, divergentes y hasta contradictorias en muchos aspectos medulares. Sin un acercamiento de sus percepciones y prioridades poco se podrá hacer a nivel europeo.*

3.- *Identificar conjuntamente las amenazas a la seguridad europea. Más allá de lo urgente, cual es la grave y existencial amenaza rusa, la solidaridad europea solo podrá construirse sobre la base de compartir una percepción de los mismos riesgos y retos.*

4.- *Dotarse de los medios y recursos necesarios. Lo que implica una programación de los ciclos presupuestarios y una planificación militar conjunta. Un adecuado y revisable "mix" de capacidades convencionales y de las nuevas tecnologías disruptivas, Si algo nos enseña la guerra de Ucrania es la necesidad de contar con ambos tipos de capacidades (artillería y municiones, pero también drones y cibertecnologías integradas de comunicación e información).*

5.- *desarrollar una base industrial y tecnológica europea autónoma, potenciando sinergias y evitando duplicidades. Lo que exigirá renunciar a que todos produzcamos de todo, una especialización nacional en determinadas capacidades y un consenso sobre proyectos comunes de armamento. En última instancia requerirá un alto nivel de confianza recíproca en la asistencia incondicional entre las naciones europeas.*

6.- *reforzar los existentes mecanismos de permanente y fluida consulta y cooperación con la OTAN, desde una perspectiva de complementariedad y no de competencia.*

*Consciente de que el orden global es el resultado de la distribución del poder y la relación de fuerzas ( y no un mero voluntarismo desiderativo), Europa debe pensar estratégicamente y aprender a utilizar el lenguaje del poder para ser un suministrador de seguridad y no un mero consumidor de la misma. Solo así podrá aspirar a ser un actor decisivo en la configuración de la nueva gobernanza mundial, caracterizada por un desplazamiento del centro de gravedad geoestratégico hacia la cuenca del Pacífico junto con una correlativa pérdida de relevancia del teatro europeo y atlántico. Habrá que poner en valor el vínculo transatlántico; subrayando la defensa adelantada que supone para Washington su presencia militar en Europa así como la retaguardia de seguridad que supone para Europa su dimensión atlántica.*

*Más allá de apoyar a Ucrania hasta que sea preciso y prestarle toda la ayuda material que necesite como mejor respuesta al revisionismo belicista de Rusia, la Europa de la Defensa debe dotarse de medios para prevenir, mitigar y repeler ataques cibernéticos y campañas de desinformación; reforzar su resiliencia militar y civil para responder a las amenazas en la "zona gris" del espectro; coordinar su lucha contra el terrorismo internacional; estabilizar su vecindad próxima; gestionar los flujos migratorios irregulares; asegurar los suministros de productos básicos y servicios esenciales; mantener un sistema comercial abierto; y liderar la regulación internacional de las nuevas tecnologías, en especial la inteligencia artificial. Para ello deberá agilizar los procedimientos decisivos y reforzar los mecanismos ya disponibles: PESCO, FED, ADE, Brújula Estratégica, Proyectos comunes de producción de armamento y munición, y desarrollo de una base tecnológica propia. Asimismo deberá aumentar de una forma sostenible su esfuerzo presupuestario (siendo el compromiso del 2% del PIB en defensa un suelo y no un techo de gasto), diseñar una Estrategia de Defensa Europea, crear el puesto de Comisario de la Defensa, y acordar fórmulas innovadoras presupuestarias y fiscales de financiación del esfuerzo en defensa.*

3.- **ESPAÑA, ACTOR PRINCIPAL DE LA EUROPA DE LA DEFENSA**

*Antes que nada España tiene que realizar un acto de soberanía identificando su interés nacional propio acorde con su historia, geografía, relevancia estratégica, potencia cultural y dimensión económica. En nuestro país no hay tradición de definir nuestros intereses nacionales ni nuestros objetivos estratégicos, lo que conlleva reconocer asimismo los riesgos y amenazas que nos acechan. Por lo demás, la seguridad y la defensa son cuestiones de Estado, no partidistas, que deberían concitar el máximo consenso posible en la sociedad civil y entre las fuerzas políticas en torno a unos objetivos, unas prioridades y una estrategia nacional de defensa. Lamentablemente no es el caso de nuestro país. Padecemos históricamente una introversión nacional que ha provocado la carencia de una cultura y una mentalidad estratégicas, que afecta a la constitución y empleo de los elementos del poder. diplomacia, capacidad de defensa, economía e información.*

*Nuestro interés nacional debería pivotar en torno a cinco objetivos básicos: garantizar nuestra integridad territorial, soberanía política e independencia estratégica; contribuir a la seguridad de Europa; defender los valores occidentales mediante el fortalecimiento de la OTAN, contribuir a la paz, la estabilidad y el desarrollo global; y lograr la mayor proyección económica, cultural y estratégica de España en el mundo.*

*En lo relativo al desarrollo de una Europa de la Defensa, España debería promocionar cuatro prioridades:*

- 1.- Contribuir en mayor medida que hasta ahora a la defensa de Ucrania. Aun siendo conscientes de las limitaciones de nuestras capacidades militares e industriales, es evidente que debemos incrementar nuestra ayuda militar.*
- 2.- Fortalecer el frente sur, no solo porque las principales amenazas a nuestra seguridad provienen de esa área, sino porque es allí donde España puede realizar una aportación más eficaz al conjunto de Europa y la OTAN. A la vista del avance de posiciones de Rusia y China en la región, España debe impulsar en el seno de la UE y la OTAN, en sus doctrinas y estructuras de mando y control, una concepción integral y coherente de las amenazas dimanantes de los flancos este y meridional. Lo que supondrá asimismo impulsar una eficaz y concreta agenda europea de seguridad para el Mediterráneo, en línea con la recién aprobada estrategia de la OTAN para el flanco sur, que supere declaraciones de principios y buenas intenciones para comprometer partidas financieras, mecanismos operativos, incentivos económicos y riesgos que estemos dispuestos a asumir con vistas a estabilizar el vecindario sur de manera significativa.*
- 3.- Apostar por una Europa más geopolítica que busque una mayor autonomía estratégica abierta y compatible con la Alianza Atlántica, sobre una base industrial y tecnológica europea competitiva, innovadora y capaz de desarrollar las capacidades y sistemas integrados que demanda una defensa común. Para ser un protagonista destacado en este ámbito España deberá consolidar y expandir su industria militar, creando campeones nacionales capaces de competir con los grandes consorcios europeos, participando activamente en los proyectos pilotos y programas de armamento europeos, alimentando una inversión sostenida en I+D+i, fomentando la indispensable colaboración público-privada, comprometiendo dotaciones presupuestarias plurianuales que cubran todo el ciclo productivo de las empresas de armamento, y fomentando un mercado transatlántico que combine competencia industrial con cooperación tecnológica a ambas orillas del Atlántico.*
- 4.- Diseñar doctrinas, marcos estratégicos y planes operativos, así como dotarnos de capacidades militares nacionales para dar respuesta a nuestras amenazas no compartidas necesariamente por nuestros socios de la UE o aliados de la OTAN.*

**NICOLÁS PASCUAL DE LA PARTE**

**Embajador de España.**

## AMÉRICA LATINA, UN AMIGO NECESARIO EN UN MUNDO HOSTIL

*Si Bruselas traza un arco con un radio de tres mil kilómetros, todo lo que encuentra es hostilidad. Por el Este, la guerra, con una amenaza rusa cada día más peligrosa. Por el Mediterráneo, Oriente Medio, en plena escalada bélica del conflicto árabe-israelí. Un tablero maldito de conflictos en el que Europa dice muy poco. La costa Norteafricana, nuestra frontera Sur, con países políticamente inestables y tensionados por unas corrientes migratorias imparables. Las esperanzas de la "Primavera Árabe" murieron pronto en unas transiciones políticas fracasadas o inacabadas. Más abajo, el Sahel, hoy en manos de regímenes antieuropeos, hábilmente manipulados por la Wagner y un anti-colonialismo oportunista, de los rusos que la dirigen.*

*Bruselas puede trazar después otro arco, con un radio más amplio y se encontrará con un mundo lejano en Asia e Indo Pacífico y por el otro lado, con el continente americano. Con Estados Unidos compartimos y competimos. Sabemos de su importancia para el futuro de Europa. Pero nuestra dependencia de la gran potencia tecnológica, militar y económica norteamericana y su importancia en nuestro futuro, no necesitan más explicaciones ni más argumentación.*

*Sin embargo, la importancia de América Latina, desde México hasta Chile y Argentina, no está siendo suficientemente apreciada por las cancillerías europeas. España fue el país clave para este mutuo descubrimiento. A finales de los años noventa del siglo pasado, se produce la formalización de la alianza estratégica entre la Unión Europea y América Latina, a partir de la cumbre celebrada en Río entre ambas regiones. Este es el comienzo de esta institucionalización, que tiene su continuidad en los grandes acuerdos comerciales que se inician prácticamente a finales del siglo pasado con México, Chile, Comunidad Andina o Centroamérica, y que configuran un marco de relaciones preferenciales por la exoneración de tasas a las exportaciones respectivas y por la facilitación de las inversiones. Coincide ese periodo con la gran inversión económica de los países europeos en América Latina, especialmente España, quien aprovechó para hacerlo la privatización de las grandes compañías públicas latinoamericanas.*

*Pero, a partir de 2010, ese marco institucional sufre por dos circunstancias recíprocas: en América Latina crece la inestabilidad política y la fragmentación regional, en gran parte ligada a la crisis venezolana y a su vez Europa vive una policrisis que concentra los esfuerzos europeos en atender sus problemas interiores (crisis del EUR, Brexit, crisis migratoria, invasión de Ucrania). Estas dos circunstancias se acumulan y retroalimentan, de manera que, tanto Europa, como América Latina, concentran sus esfuerzos y sus políticas en sus propios problemas. El Atlántico se convierte en un océano de distancias y olvidos.*

*Estas circunstancias fueron aprovechadas por otros actores internacionales. En esos años se produce el salto enorme de la presencia china en América Latina. China se convierte, primero, en un socio comercial imprescindible, porque tiene una capacidad de compra extraordinaria y también en un país fuertemente inversor, a través de la llamada Ruta de la Seda, que concentra sus intereses logísticos, económicos y geopolíticos. Paralelamente, se produce una presencia cada vez más intensa de Rusia y de Irán, como consecuencia de las diferentes crisis políticas en varios países latinoamericanos, que ofrecen a estos países la oportunidad de hacerse presentes en el tablero internacional Latinoamericano.*

*En este contexto, la cumbre UE-CELAC de julio de 2023, convocada por la Presidencia española del Consejo Europeo, fue un punto de inflexión en nuestras relaciones y ha permitido superar un periodo de distanciamiento que pudo prolongarse peligrosamente. La Cumbre ha sido un éxito, tanto por celebrarse, después de ocho años de suspensión, como por el nivel de las asistencias y por celebrarse en Bruselas, recordando a todas las cancillerías europeas que América Latina no es una cuestión Iberoamericana. Y, sobre todo, por la resolución adoptada por acuerdo de cincuenta y nueve de los sesenta países presentes en dicha cumbre (con ausencia afortunada de la Nicaragua de Ortega).*

*Europa debe ser consciente que América Latina es su gran aliado geopolítico y que esa Alianza aumenta nuestro peso internacional y nuestra influencia en múltiples asuntos de vital importancia para nuestra concepción del mundo y para nuestros valores. Sólo América Latina nos ofrece una Convergencia Democrática y social que genera mutuas sinergias de fortaleza internacional.*

*Pero es que, además, los europeos tenemos razones poderosas para fortalecer esta alianza si pensamos en nuestras recíprocas realidades.*

*En primer lugar, por la importancia del intercambio social y cultural que existe entre nuestras dos regiones. Más de seis millones de latinoamericanos viven en Europa y aproximadamente los mismos seis millones de europeos viven actualmente en América Latina.*

*En segundo lugar, tenemos enormes intereses y lazos comerciales y económicos. Somos el primer inversor en la región y el volumen de empresas y de stock de capital europeo en América Latina, es enorme.*

*En tercer lugar, debemos considerar las grandes potencialidades que las dos grandes disrupciones de este siglo proporcionan tanto a latinoamericanos como a europeos. De una parte, la transición ecológica, que coloca América Latina en un especial lugar en el mundo por su disponibilidad de grandes recursos para la producción de energía renovable y por la existencia de enormes cantidades de recursos naturales y materiales críticos para esa transición. De otra, la importancia de la Alianza digital entre nuestras dos regiones, dada la importancia de la inversión europea en redes telemáticas en muchos países de América Latina, para aumentar nuestra potencia internacional con un modelo regulatorio semejante, y lograr así una digitalización ética y social.*

*Estas razones explican bien el esfuerzo que Europa debería hacer por convertir a América Latina en un socio estrecho y amigable en su política exterior. De la misma manera, América Latina debería encontrar en la Unión Europea un socio y un agente internacional de máxima influencia para la defensa de causas comunes.*

*Hoy vivimos momentos agitados y convulsos en la escena internacional. Cuesta mucho convencer a muchos países del Centro o del Este de Europa de la importancia de América Latina. Las circunstancias que rodean la Europa de 2024 concentran en el Este nuestras preocupaciones. A su vez, algunos países de América Latina caminan hacia posiciones geopolíticas distantes del llamado Oeste y buscan liderar el llamado Sur global. El objetivo de estrechar nuestras relaciones no es un camino fácil, pero es imprescindible. Corremos el riesgo de no encontrarnos, de no cruzar el puente de nuestras distancias y de no convertir en confianza nuestras diferencias. Hay riesgo de que no superemos nuestras objetivas circunstancias internas y de que no alcancemos un clima de diálogo y escucha para abordar juntos el futuro. Aunque todos coincidamos en la narrativa que explica la necesidad imperiosa de nuestra suma en el tablero internacional, no será fácil superar las importantes diferencias políticas y en ocasiones los intereses antagónicos en determinados temas. Hay, objetivamente, mucho trabajo por delante.*

*Por eso, la cumbre de julio de 2023 UE-CELAC tiene que ser el comienzo de una nueva etapa en la que establezcamos objetivos muy pragmáticos.*

*Es necesario preparar con máxima atención la próxima cumbre UE-CELAC en Colombia en el año 2025. A su vez, hay que celebrar una reunión anual de Ministros de Asuntos Exteriores y es importante crear el órgano permanente de seguimiento y de diálogo, que se encargue de coordinar las posiciones comunes ante los múltiples acontecimientos de la actualidad y que pueda mantener contactos para resolver y proponer asuntos comunes.*

*Sería muy interesante crear o establecer una especie de consejo económico y tecnológico entre*

*América Latina y el Caribe con la Unión Europea para pilotar la Alianza en tres grandes materias: la transición verde, la alianza digital y la política industrial común. El volumen de decisiones al que nos enfrentamos en estas tres materias es tan grande y está tan lleno de contradicciones e interdependencias que sólo bajo una supervisión y monitoreo común podremos realmente avanzar y hacer compatibles los intereses recíprocos.*

*América Latina quiere de Europa el acceso a sus mercados, inversión y transferencia de tecnología. La Unión Europea ve a América Latina como un socio en cooperación económica comercial y producción y como fuente de recursos y espacio de producción energética renovable. Combinar estas mutuas y legítimas aspiraciones es primordial, pero eso exige cooperación y monitoreo del proceso. La Unión Europea ha anunciado un volumen global de 45.000 millones de euros como ayuda a la financiación de las inversiones europeas en América Latina, sobre la base de la agenda Global Gateway. Aumentar la inversión económica europea en América Latina es condición imprescindible de presencia y de influencia política en la región .Es imprescindible que Europa haga un esfuerzo por llevar a cabo una gran parte de los proyectos agendados en la citada agenda .También es necesario articular la participación financiera de los bancos multilaterales de desarrollo en ese plan y en los proyectos concretos .Se necesitan igualmente acciones semejantes de la banca privada para financiar las grandes transiciones antes citadas. A su vez, esta agenda será la mejor forma de construir un marco de relaciones económicas y comerciales más amplios sobre las bases de nuestros mutuos intereses.*

*La relación UE- CELAC no debería ser incompatible con una participación creciente de la Unión Europea en las alianzas subregionales de América Latina. La Alianza del Pacífico, Unasur o Sica, pueden ser plataformas de colaboración interesantes, pues conectan y armonizan intereses de un grupo de países más próximos y coincidentes, en busca de una relación más eficaz. Una combinación flexible de acuerdos birregionales con actores bilaterales debiera también ser posible.*

*La Unión Europea y Chile acaban de aprobar la renovación de su acuerdo comercial y de inversiones y esta es una gran noticia para los acuerdos de segunda generación entre la Unión Europea y América Latina. A ese acuerdo debería de seguirle el acuerdo con México y, si fuera posible superar las dificultades existentes hasta la fecha, concretar el acuerdo Unión Europea y Mercosur.*

*La Unión Europea debería plantearse seriamente una política de inmigración con América Latina. Este es hoy uno de los Problemas humanitarios más graves en la región. Millones de jóvenes de Cuba, Centroamérica, Venezuela y de otros países de la región, atraviesan mares, selvas y fronteras con graves riesgos para sus vidas y generando problemas sociales en países fronterizos. Abrir nuestros consulados para traer a Europa de manera segura y regular a muchos de estos emigrantes sería una extraordinaria iniciativa para la inmigración que Europa necesita, con muy buena acogida en América, incluyendo los Estados Unidos.*

*Y en esta programación estratégica, España debe seguir siendo la puerta europea de América Latina y para ello es necesario que siga siendo la voz que defienda los intereses latinoamericanos en todas las instancias comunitarias y hacerlo con persistencia y eficacia. A su vez, España tiene que convencer a sus socios de la importancia de América Latina en nuestra política exterior y de la necesidad de contar con esa Alianza para aumentar nuestra influencia en el mundo.*

**RAMÓN JAÚREGUI**

*Presidente de la Fundación Euroamérica.*

### 3.3.1.c Migración y seguridad interior.

#### ANÁLISIS

#### LA REALIDAD DEL PACTO DE ASILO Y MIGRACIÓN

*¿Cómo conseguir que el Pacto de Asilo y Migración cumpla con sus expectativas? ¿Cómo introducir en la dinámica europea las políticas de integración y de migración legal?*

*Sin ninguna duda, no ha habido en la Legislatura del Parlamento Europeo 2019/2024 una negociación tan compleja, por difícil y multifactorial, como la que ha conducido, tras años de duros trabajos (y tras negociaciones fallidas en la Legislatura previa 2014/2019), a un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento en torno al Pacto UE de Migraciones y de Asilo, emplazado como objetivo crucial para el mandato de la Comisión Europea desde 2019, cuando la Presidenta asumió en su investidura el compromiso expreso de acordar un nuevo Sistema UE de reglas comunes que aporten seguridad jurídica donde hasta ahora sólo ha habido los Estados con fronteras exteriores librando cada batalla por su cuenta, con cargo a recursos propios, bajo la protesta de haber sido “abandonados a su suerte” por el resto de la UE.*

*El acuerdo alcanzado permitirá encauzar la entrada en vigor de los cinco Reglamentos, entrelazados entre sí, de que se compone el Pacto (a los que se sumarán otros tres actos legislativos que quedaron pendientes en la pasada Legislatura 2014/2019). Es innegable que el procedimiento legislativo europeo es inexorablemente sofisticado; su completamiento exige integrar voluntades encontradas sin que un solo interés o prioridad pueda prevalecer desde su inicio hasta su fin entre un Parlamento directamente electivo, que representa por su legitimación democrática de origen el pluralismo de las sociedades abiertas de los 27 Estados Miembros, y el Consejo. Donde cada parte defiende su interés legítimo nacional.*

*La validez general de estas premisas concierne muy especialmente a la comprensión del Pacto UE de Migraciones y Asilo, tanto de sus contenidos como de sus limitaciones. Supone, ciertamente, abrir cauce a la vigencia de cinco Reglamentos, que son leyes europeas directamente vinculantes y generadoras de derechos invocables ante los juzgados y tribunales nacionales y ante el TJUE como garante de su primacía, efecto directo e interpretación uniforme (art. 19 TUE). Ello es ya en sí un avance respecto de la situación de la que procedemos: ausencia de suficientes reglas comunes, empeorada por incumplimientos nacionales de Directivas no transpuestas o expuestas a graves diferencias de estándares de respuesta ante desafíos comunes.*

*De modo que el esquema articulado por los cinco Reglamentos no sólo cumple un mandato del Tratado en sus artículos 77, 78 y 79 TFUE) —poner en pie un Sistema Europeo de Migraciones y Asilo—, sino que deberá someter a los Estados -a través de la debida implementación y enforcement- a reglas europeas comunes donde hasta ahora no las ha habido. Y proporcionará, además, un colchón europeo de respuesta donde durante tantos años y desde tantas instancias se le venía reclamando. En efecto, en demasiadas ocasiones, en las fronteras exteriores de “primera línea” (Islas griegas, Islas Pelágicas de Italia, Islas Canarias en España...) se ha formulado la pregunta, insistente y contundente: “¿Dónde está Europa?” ante la llegada de millares de personas por rutas de tráfico ilícitos y de explotación de personas, tras su Salvamento & Rescate (S&R). Pues bien, desde la entrada en vigor el Sistema UE acordado será posible articular, por fin, un equilibrio aceptable entre responsabilidad compartida y solidaridad vinculante (art.80 TFUE), lo que de por sí comporta un avance -a mejor- respecto a de dónde venimos y dónde nos encontramos.*

*La mirada humanitaria al hecho migratorio y al derecho de asilo, respetuosa del Derecho internacional y de la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, requiere en todo caso el refuerzo de la dimensión exterior de la prevención y gestión común del hecho migratorio, del marco*

europeo de S&R, de la lucha contra los tráfico*s* ilícitos y las redes criminales de explotación de personas y, como condición previa a todo ello, la apertura de vías legales y seguras (Legal & Safe Pathways) de migración regular hacia la UE.

Y es cierto que, hasta el presente, un número significativo de Gobiernos de la UE con peso determinante en el Consejo ha impedido que los programas de realojamiento hayan sido aceptados como única expresión de solidaridad obligatoria en la arquitectura del Pacto, pero también lo es que, en situaciones de crisis, la Comisión Europea podrá, en efecto, imponerlos, y ello es también un avance de envergadura innegable respecto del previo status quo: los Gobiernos reluctantes a los realojamientos como regla general del nuevo Sistema UE deberán aportar, a cambio, sus Solidarity Pledges con contribuciones alternativas (financiando el Fondo UE de Solidaridad Interior y el Fondo UE de Migraciones & Asilo, a fin de proporcionar asistencia y equipamientos). Además, se ha superado el mecanicismo imperante en el llamado Reglamento de Dublín por el que la responsabilidad de la demanda de asilo y de la protección al requirente ha venido descansando exclusivamente en el EM de "primera entrada", injusto para aquellos EEMM que tienen fronteras marítimas e insulares geográficamente expuestas a entradas irregulares.

De modo que sí, por un lado, es obvio que la prioridad del nacionalismo eurófono reside en cerrar la vía a la escala europea de respuestas, regresando a las casillas de salida nacionales, por otro lado, es innegable que una Legislación europea que imponga obligaciones comunes y derechos reclamables ante los Tribunales es un avance decisivo. En situaciones de crisis (baste pensar que, en Canarias, 2023 concluye con un dramático pico histórico de más de 40.000 personas desesperadas arribadas por mar, y un balance estimado de 6.000 trágicas muertes en el intento), el nuevo Pacto UE hará posible incoar de la Comisión Europea (y de su Coordinador UE de Realojamientos, figura de nueva creación) un programa ejecutivo de redistribución solidaria que vincule a los Estados y al conjunto de la UE.

Un paso adelante, innegable. Con todas las limitaciones impuestas por la complejidad y por la envergadura de la Legislación europea, un Pacto y un Sistema UE son mejor alternativa que la cronificación de las acusaciones cruzadas y la frustración derivada de la ausencia de una escala europea de prevención, respuesta y gestión del hecho migratorio y las demandas de asilo. Pero en tanto supongan aprobar Legislación que imponga obligaciones comunes, solidaridad efectiva en situaciones de emergencia (crisis, incluso de escala regional, tras desembarcos de S&R), esos acuerdos posibles representan un avance. Y avanzar en este ámbito es un objetivo en sí mismo, europeo, europeísta, de los que merecen la pena. Sin ignorar sus límites, un acuerdo en este ámbito, tan divisivo y difícil, es preferible a una disputa y, desde luego, a un fracaso.

Si algo ha demostrado la pasada legislatura es que en un ámbito tan vinculado a los valores de la sociedad europea y que, al tiempo pueden ser profundamente divisivos en manos de fuerzas xenófobas y populistas, el papel del Parlamento Europeo será fundamental en la próxima legislatura para consolidar una auténtica política europea en materia de migración:

- Por la capacidad de sus grupos políticos de centrar el debate y de asegurar soluciones estables de medio plazo en cuanto a la consecución e implementación de los acuerdos legislativos adoptados.
- Por su papel de vigilancia sobre la Comisión Europea para asegurar su desarrollo, incluyendo los medios financieros adecuados para poder gestionar en origen las causas estructurales de los flujos migratorios.
- Por su impulso político para avanzar de manera mucho más firme en lo que se refiere a la migración legal, cuyo mantenimiento íntegro en manos nacionales es puramente ilusorio, siendo necesaria una política coordinada mucho más proactiva.

- *En fin, porque las políticas de integración, siendo de responsabilidad primordial nacional, tienen que alcanzar un nuevo pacto europeo que permita, además, luchar mejor contra el fenómeno de la radicalización intra europeo.*

*In fine, una gestión de flujos migratorios que combine de manera equilibrada el acceso al territorio europeo, con la coordinación de los cuerpos de guardias fronterizas nacionales y europeos y la participación de los servicios de inteligencia; que situé en el centro de su acción el respeto de los derechos humanos y valores europeos; y que incluya de manera firme la lucha contra el tráfico de seres humanos; y, finalmente, con perspectivas claras de poder migrar por razones económicas a través de vías legales coordinadas al nivel europeo, es una de las mejores respuestas que se puede dar a los ciudadanos europeos sobre nuestra seguridad interior.*

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

*Presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del Parlamento Europeo.*

*Fundación Alternativas.*

### **3.2. La competitividad de nuestro modelo de economía social de mercado**

#### **ANÁLISIS**

##### **LA COMPETITIVIDAD A LA EUROPEA**

*Es imposible imaginar una agenda europea que no se centre en el crecimiento sostenible, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente y la biodiversidad; la igualdad y cohesión; y la construcción europea de políticas de integración aún pendientes—Unión Bancaria, Unión de Mercados de Capital o Unión Energética, por ejemplo— para poder seguir avanzando hacia la Unión Política después de los importantes avances logrados durante el quinquenio Von der Leyen, con hitos como los fondos NextGenerationEU o la histórica emisión de eurobonos.*

*Las nuevas reglas fiscales, vigentes de nuevo en 2024 desde que se suspendieron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020 por la pandemia y la invasión de Ucrania, aún la visión de la Comisión Europea y de una mayoría de Estados miembros en el sentido de individualizar la negociación de las sendas de déficit -con algún indicador cuantitativo “fijo” en situaciones de procedimiento de déficit excesivo como ha exigido Alemania-, conscientes de que el debate de fondo es el de la productividad, salarios y crecimiento.*

*Este debate es inseparable del de la creación de un fondo soberano europeo -la Comisión Europea propuso en junio la creación de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP), y el del papel del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En ausencia de instrumentos comunitarios de inversión los estados miembros reforzarán a escala nacional sus políticas industriales debilitando el Mercado Único. Existe un claro trade off entre política industrial estatal y mercado único que debe ser evitado a toda costa.*

*Política Industrial y de-risking*

*Aunque el NextGenerationEU fue pionero en su campo, y anterior al Inflation Reduction Act (IRA) de Joe Biden, los Estados Unidos (EE.UU.) tomaron la delantera en política industrial poco tiempo después. El Congreso americano aprobó en 2022 la “Chips and Science Act” con un primer desembolso de 52.000 millones de dólares de un total de 280.000, para impulsar la producción nacional de*

semiconductores -chips-, con el apoyo de toda la industria nacional e internacional -Intel, TSMC o Samsung-, y de las influyentes universidades americanas.

La nueva ley contempla la prohibición de expatriar la fabricación de chips más allá de 28 nanómetros en Rusia o China. Esa carrera es fundamental para el futuro desarrollo del 5G y el 6G y el de las sofisticadas aplicaciones militares que la invasión Ucrania ha convertido en absoluta prioridad para tecnologías como las de sistemas de guiado por inteligencia artificial.

¿Y Europa? No vamos hacia una des globalización pero sí hacia la reducción de riesgos, el de *risking*, porque hay mucho que proteger en un mundo tecnológicamente maduro

que se enfrenta a mil desafíos. Lo que estamos contemplando es un realineamiento de prioridades nacionales, la más importante, la conversión de la tecnología en el principal condicionante de la seguridad (Jake Sullivan), así como un riesgo creciente global derivado de la confrontación China-EEUU.

La UE con su Ley de Materias Primas Fundamentales ha creado la base para desarrollar las capacidades de la UE y reforzar la resiliencia de sus cadenas de suministro de materias primas fundamentales con medidas destinadas a consolidar las cadenas de suministro nacionales y reforzar el compromiso internacional de desarrollar asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países. Así Europa se encamina, por ejemplo, hacia una menor dependencia de China en materia de materiales para baterías y paneles solares, asegurándose los materiales críticos necesarios para fabricar paneles solares, baterías de automóviles eléctricos y otros elementos clave de su transición verde garantizando que un país no suministre más del 65% de las materias primas estratégicas.

El *de-risking* es un síntoma de que la batalla por mantener nuestra calidad y modo de vida - derechos civiles, sostenibilidad y protección del medio ambiente, cohesión social, diversidad- es cada vez de más la prioridad de la Unión Europea.

El lanzamiento en el G-20 de la alternativa a la ruta de la seda china para conectar la India y Oriente Medio con Europa con un corredor de ferrocarril, puertos y cables submarinos diseñado también para exportar energía renovable a Europa es un buen ejemplo de otras medidas complementarias adoptadas.

La Autonomía Estratégica Abierta de la UE también es *de-risking* con los recién presentados objetivos de refuerzo de la resiliencia y competitividad europea en energía, tecnología, salud y alimentación (Resilient EU2030), y como política industrial. Y también en sentido militar y de seguridad, reduciendo la dependencia de los EEUU, atendiendo a África, respecto a Rusia, y en Asia respecto a China con quien aunque debemos confrontar en seguridad cooperaremos en el resto.

La Estrategia Europea de Seguridad Económica para promover la actividad económica y la competitividad protegiendo frente a los riesgos con un lenguaje que poco tiene que ver con el habitual de la política económica: cadenas de suministro, seguridad física y ciber de infraestructuras críticas, seguridad tecnológica y fuga tecnológica, tecnologías críticas y de doble uso, militarización de dependencias económicas, coerción económica, control de inversiones extranjeras, hibridación con de la política exterior y de seguridad común (PESC), Capacidad Única de Análisis de Inteligencia de la UE ante amenazas, intensificación de la cooperación con terceros países en cuestiones de seguridad económica- con un enfoque global en materia de identificación, evaluación y gestión conjuntas de los riesgos para la seguridad económica europea.

En este contexto, la UE debe mantener su carácter abierto, y la defensa del multilateralismo y sus valores y principios tradicionales -democracia liberal, Estado de Derecho, Estado de bienestar y

*economía de mercado abierta-. La clave es saber combinar la nueva geopolítica energética, tecnológica y productiva con el refuerzo del Mercado Único, con sus objetivos y necesidades de seguridad y defensa, sin caer en el proteccionismo, asumiendo que algunas de las prácticas regulatorias vigentes lastran a*

*Europa en esa confrontación geopolítica cada vez más orientada hacia el comercio, la tecnología y la industria.*

*La tecnología y la industria son ámbitos en los que la regulación puede poner fin a las ambiciones europeas. Ambas deben ser abordadas por la UE desde la perspectiva de la cadena de valor europea -tecnología, materias primas, I+D+i-.*

*En tecnología, Europa ya está rezagada en IA y al sector tecnológico privado le preocupa que una regulación mal orientada pueda situar a Europa en una posición irreversible por detrás de China y EEUU.*

*En lo que respecta a la transición energética, la insostenible fragmentación regulatoria nacional de los sistemas de fijación de precios y subvenciones de los Estados miembros debilita la respuesta y la capacidad europeas, e impide combinar esfuerzos presupuestarios y legislativos. El volumen de ayudas y subsidios estatales nacionales incontrolados es un riesgo para Europa.*

*El grado de transformación industrial que Europa necesita es inalcanzable sin transformaciones regulatorias que propicien la complicidad y confianza empresarial necesarias para que el sector privado asuma las complejas inversiones productivas y tecnológicas necesarias.*

*Europa tiene que complementar su enfoque regulador, históricamente sustentando en su confianza en un ordenamiento multilateral que ya no garantiza su eficacia, con una actitud enérgica y exigente en defensa de su modelo económico, industrial y tecnológico, sin renunciar al multilateralismo.*

*La respuesta europea exige la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capital, también la Unión Energética y un nuevo instrumento financiero que permita financiar proyectos industriales y tecnológicos de todo tipo y escala europea con la eficiencia simplicidad, neutralidad y solvencia que el IRA ha logrado en los EEUU. Como agente en el exterior, debe reforzar su agenda con países que no se han alineado con China. Sólo así podrá Europa preservar y reforzar su competitividad general, interna y externa.*

*También es preciso corregir para evitar las consecuencias que para la industria ha tenido el enfoque regulatorio de las últimas décadas. Se han propiciado regulaciones muy agresivas diseñadas para reforzar y mejorar los derechos de los consumidores (DMA, DSA) más allá incluso de sus propias reivindicaciones sin atender a las consecuencias que ello podía generar sobre la industria. Ese esquema es responsable de que en el sector de las telecomunicaciones el retroceso industrial y tecnológico haya sido más que evidente, reforzado por unas políticas de competencia que han fragmentado al máximo el Mercado Único desde el lado de la oferta. Ello ha debilitado la posición global, competitiva y tecnológica de las empresas europeas, con claros ejemplos de antiguas líderes globales que perdieron esa posición. Si se repite el mismo esquema en materia digital, sector en el que Europa no cuenta con empresas líderes globales en su sector como las que existieron en telecomunicaciones hace dos o tres décadas, el resultado será mucho peor porque ni siquiera llegarán a existir o desarrollarse.*

*Política industrial y de defensa*

*Para desarrollar una política industrial europea exitosa, la experiencia de aplicación del NextGene-*

*rationEU muestra que el aumento de los fondos de dimensión europea debe ir acompañado de cambios profundos en la forma en que se invierten transformando la*

*cultura de cooperación público-privada. Se debe lograr la eficiencia, sencillez, neutralidad y solvencia del IRA. Europa ha creado demasiados obstáculos administrativos y reglamentarios para sus instrumentos financieros. Invertir en tecnología europea con objetivos industriales paneuropeos no tiene nada que ver con el gasto finalista financiado con fondos europeos en infraestructuras de transporte o agricultura.*

*Europa carece de historias de éxito como las que han llevado a EEUU a liderar y ejercer una tracción tecnológica global a partir de grandes proyectos espaciales y de defensa. Debemos aunar todo lo “nuevo” a nivel europeo (IA, aeroespacial, computación cuántica, tecnologías de defensa, salud) con el fin de aumentar la escala tecnológica europea.*

*El éxito en la carrera industrial, tecnológica y de generación de riqueza con China y EEUU exige también la Unión de Mercados de Capitales, la Unión Bancaria y la Unión de la Energía, así como un nuevo instrumento financiero o fondo soberano europeo.*

*Ante el resto del mundo, Europa debe reforzar su agenda exterior con elementos industriales y de inversión que permitan beneficios claros y oportunidades de progreso para sus contrapartes de manera equitativa y sostenible. Así mismo, respecto a la inversión exterior o el rescate de empresas, debe defender el Mercado Único evitando la fragmentación nacional de las ayudas y la competencia entre los Estados miembros.*

*La construcción de un verdadero ecosistema industrial europeo debería ser el principal objetivo de Europa.*

## *Defensa*

*Europa dejó de invertir en seguridad y defensa durante tres décadas en un proceso de desarme silencioso (José Borrell), sin atender a las potenciales amenazas, desde un exceso de confianza tanto en la protección que ofrecen la OTAN y los EE.UU. como en el aparente apaciguamiento de nuestro hoy incendiado vecindario, y olvidando que la defensa es un bien público europeo..*

*Europa, hoy, vulnerable y dependiente, tiene una capacidad de defensa muy por debajo de lo necesario, hasta el punto de no poder hacer frente a las amenazas actuales -el COVID-19 y Ucrania lo demuestran- poniendo en peligro a nuestra sociedad y a los principios democráticos que la sustentan.*

*La política industrial debe servir para impulsar procesos tecnológicos y de transferencia de conocimiento desde el sistema de innovación y ciencia hasta las empresas como requisito imprescindible para el sostenimiento de nuestro modelo económico, político y social como hacen los EE.UU., China u otros países.*

*También, para mejorar la base industrial y tecnológica de la UE la reindustrialización debe hacerse a escala europea, con proyectos capaces de ejercer tracción sobre conjunto de la UE también en defensa. La infrainversión en defensa ha provocado un retraso relativo en tecnología y en capacidad productiva de equipos militares.*

*La UE ha presentado la Estrategia Europea de la Industria de Defensa (EDIS) con una visión a largo plazo y mecanismos de coordinación UE-Estados miembros. Su objetivo es transformar la capacidad productiva y los procedimientos de compra, venta y financiación de sistemas defensivos y de armas. La EDIS plantea un nuevo marco regulador con elementos de organización y política indus-*

*trial, incentivos por diferentes*

*vías -IVA- para la adquisición de material militar europeo y para las compras conjuntas, objetivos cuantitativos, y un nuevo rol para el Banco Europeo de Inversiones (BEI). También, simplificar las exportaciones a terceros países y disponer de un catálogo de productos de defensa propios como parte de un mecanismo europeo de ventas militares.*

*La EDIS incluye el Programa Europeo de Inversiones en Defensa (EDIP) que contará con 1.500 millones de € hasta 2027, una cifra todavía modesta, levantada sobre los instrumentos financieros europeos ya existentes creados para hacer frente al reto estratégico y de seguridad provocado por la invasión rusa de Ucrania, el programa ASAP de producción y compra de munición -470 millones de €, y el EDIRPA de adquisiciones conjuntas -300 millones de €-.*

*Todavía hay mucho que resolver, como el procedimiento para autorizar exportaciones, sobre la creación de un nuevo fondo europeo para financiar programas de desarrollo industrial militar, u otro tipo de problemas que lastran al sector: ley de contratos del Estado, ley de subvenciones o taxonomía financiera.*

*La Comisión Europea ha propuesto crear un fondo de 100.000 millones de €, cuestión que se deja para el próximo marco financiero plurianual de la UE. El objetivo último es acelerar la transformación de la cadena de suministro de defensa europea para reindustrializarse superando el retraso acumulado en las últimas décadas. El reto es inmenso.*

*La competitividad de nuestro modelo de economía social de mercado.*

*- Conseguir una UEM completa, con una auténtica Unión Fiscal y Bancaria y la necesidad de empezar a plantear un Tesoro Europeo. Tenemos que pasar del método "whatever it takes" a una gobernanza completa*

*- ¿Cómo hacer que Europa no pierda la batalla de los unicornios en el mundo digital y el de la Inteligencia Artificial? Si hay un banderín de enganche de la sociedad europea de manera intergeneracional, éste es probablemente el mejor ejemplo.*

*- ¿Podremos sobrevivir sin una Unión energética basada en la competencia leal, en la interconexión y en un apoyo a la innovación industrial? ¿Podemos renunciar a la energía nuclear?*

*- Dar relevancia a una política industrial propia del Mercado Interior Europeo. ¿Cuáles son los retos de la descarbonización? El Mercado Interior exige que nuestros operadores económicos sean "Made in Europe". Un debate tan necesario como el de los "campeones europeos" no puede dejarse a la sola autorregulación, salvo que queramos que se convierta en un festín franco alemán; pero el debate es inaplazable*

*El informe de Enrico Letta sobre el futuro del Mercado Único queda claro que la nueva geopolítica obliga a Europa a reconsiderar el Mercado Único desde una visión global. Esa visión exige completar la Unión Bancaria y crear la Unión Energética, además de acordar una política industrial europea compatible con el carácter abierto de una UE que comercia con el mundo entero para contrarrestar y combatir la fragmentación actual y las ayudas de Estado nacionales -eso sí, un 70% alemanas y francesas-. Sin un*

*mercado financiero europeo que funcione, no habrá una Europa poderosa en el escenario global, porque la actual "fragmentación de los mercados de capitales europeos es una de las debilidades de Europa" (Enrico Letta). La Unión de Mercados de Capitales (UMC) es esencial para salvaguardar el Mercado Único que constituye la verdadera medida del poder y trascendencia de Europa en el*

mundo. La UMC exigirá además la creación de un activo europeo seguro permanente, un eurobono homologable a los bonos del Tesoro americano.

*El informe de Mario Draghi acerca de cómo garantizar la competitividad futura de la UE que se presentará en verano de 2024. Si Europa no se convierte en una unión más profunda, una unión capaz de expresar una política exterior y una política de defensa común, además la política económica, no sobrevivirá más que como un mercado único. El informe de Draghi debe dar respuesta a cómo mantener la competitividad de la economía europea en su transición energética y ecológica definiendo una estrategia industrial coherente para las empresas, para el sector privado, que sirva para apoyar los objetivos medioambientales de la UE, y que sepa aprovechar los nuevos instrumentos creados por la UE. El informe también abordará cómo combatir la inflación y la escasez de mano de obra, y cómo estimular el crecimiento económico ubicando a la industria en el liderazgo de la transición energética y ecológica.*

*Este informe se aproxima también a la cuestión fiscal y a la de una mayor integración fiscal para la eurozona. Si Europa quiere hacer las inversiones necesarias para la transición verde y la defensa “tendrá que reformar y trasladar mucho más poder fiscal al nivel de la UE” (Mario Draghi).*

*Emprendimiento.*

*Es necesario hacer europeos objetivos básicos e irrenunciables.*

*- Armonizar a nivel europeo la ley de Segunda Oportunidad para permitir que la legislación sobre quiebras e insolvencias permita condonar también deudas públicas sin excluir a nadie de los procedimientos como a los autónomos que no pueden asumir el coste de un mediador concursal, con un marco legal mucho más favorable para las grandes sociedades y sus administradores.*

*- Y hacerlo también con aspectos pendientes en materia concursal (Ley Concursal) incorporando en el concurso todos los conceptos existentes como las deudas generadas por avales personales de empresarios por préstamos a las empresas liquidadas vía concurso cuando no ha habido administración desleal o fraudulenta. Esas deudas deben desaparecer con la liquidación de la empresa y no sobrevivir indefinidamente como ocurre en España.*

*En los Estados miembros es preciso garantizar la unidad de mercado adoptando medidas como la armonización de licencias y permisos a través del reconocimiento mutuo entre CCAA, haciendo así efectiva la unidad de mercado sin perjuicio de sus competencias.*

*El emprendimiento innovador es el ámbito que genera empleo de más calidad. Las sociedades más ricas son aquellas que priman las redes de valor frente a las cadenas de valor. En redes de valor, en lo intangible que es donde están los márgenes -datos, propiedad intelectual- y ello exige cultura, instrumentos de colaboración y ecosistemas más dinámicos para abordar espacios de actividad con perímetros más complejos y cambiantes.*

*El emprendimiento es crucial para cerrar la brecha de inversión, para impulsar el talento, para propiciar la escalabilidad -el aumento de la dimensión de las empresas-. Es necesario un sector público emprendedor, y una mayor colaboración entre el emprendimiento innovador y los sectores tractoros de la economía europea para crear riqueza, y cerrar las brechas de género, socioeconómica, territorial y generacional que lastran y afectan a los distintos Estados miembros.*

JUAN MOSCOSO DEL PRADO

*Miembro del Consejo del European Council on Foreign Relations.*

### 3.2.a Completar la Unión Económica y Monetaria

Conseguir una UEM completa, con una auténtica Unión Fiscal y Bancaria y la necesidad de empezar a plantear un Tesoro Europeo. Tenemos que pasar del método “whatever it takes” a una gobernanza completa

Tras la pandemia del COVID-19 y la invasión rusa en Ucrania, la Unión Europea se ha enfocado en reafirmar su papel en ámbitos como la sostenibilidad, la digitalización o la energía, a la vez de que se encuentra persiguiendo la independencia en sectores estratégicos y reformulándose así misma política y económicamente a través de la vuelta de las políticas industriales.

Sin embargo, se enfrenta a un desafío acuciante de cómo se va a fomentar la financiación de todas esas cuestiones, teniendo en cuenta que en este año 2024 la entrada de las reglas fiscales. La Unión Europea se ha visto enfrentada a una creciente dependencia energética de países cuya confiabilidad no siempre está garantizada, en contraste con Estados Unidos, que sí ha logrado cierta autosuficiencia y se ha posicionado como una fuente crucial de gas licuado para Europa durante el conflicto en Ucrania.

Esta crisis energética se ha producido en un momento en el que la UE importaba casi el 60% de su energía y estaba en proceso de transición hacia un modelo productivo con cero emisiones netas, generando conflictos de intereses debido a la carencia de una política energética unificada. En el año 2020, más del 50% de los combustibles fósiles sólidos y el 43% del gas natural importado en la UE provenían de Rusia. A pesar de acuerdos europeos para reducir progresivamente esta dependencia, se han enfrentado a desafíos como la sequía, o los cortes nucleares en Francia. El plan REpowerEU de la Comisión Europea busca abordar esta dependencia a través de la diversificación del suministro y el aumento de las energías renovables, aunque su éxito a largo plazo sigue siendo incierto (Arnal et al., 2024).

En esa misma línea, la Unión Europea se enfrenta también al desafío de obtener los recursos financieros necesarios para avanzar hacia una sociedad descarbonizada y tecnológicamente avanzada, crucial para garantizar su seguridad económica –concepto retomado por Macron el pasado año 2023, y que ahonda en la necesidad de la reducción del riesgo (de-risking) con China. La falta de una unión fiscal y una integración económica completa ha obstaculizado estos esfuerzos, afectando negativamente a sectores clave como la tecnología y la industria.

Aunque se ha propuesto la creación de un mercado de capitales fluido en la Unión, los avances han sido limitados, y la salida del Reino Unido de la UE ha complicado aún más la situación. Es por ello, que se necesita un mayor impulso político para superar los intereses nacionales y lograr una integración financiera más profunda en la UE.

Hoy en día, la Unión de Mercados de Capitales se hace fundamental para crear nuevas fuentes de financiación, facilitar inversiones transfronterizas y atraer inversión extranjera a la UE. Esta propuesta aumentaría la competitividad económica al establecer una base sólida para atraer capital privado y capital de riesgo, promoviendo la escalabilidad y comercialización de proyectos innovadores. En 2015 se lanzó la iniciativa de la Unión de Mercados de Capitales con el propósito de fomentar una mayor integración de los mercados de capitales en la UE, con el fin de diversificar la financiación de las empresas europeas, especialmente aquellas más innovadoras y de rápido crecimiento. Además, busca brindar a los ahorradores oportunidades de inversión a largo plazo y facilitar una conexión más efectiva entre los ahorros y las inversiones en toda la Unión Europea.

A nivel macroeconómico, la Unión de Mercados de Capitales busca fortalecer la resiliencia de la economía de la UE mediante la diversificación de las fuentes de financiación y el desarrollo de mercados de capital transfronterizos, lo que contribuiría particularmente a compartir el riesgo privado

entre los Estados miembros. La Unión de Mercados de Capitales es necesaria para que el bloque pueda desarrollarse puesto que se necesita capital para rediseñar los sistemas de energía y transporte, reacondicionar la industria para un mundo sin emisiones de carbono, impulsar la capacidad de fabricación de defensa y permitir la innovación, y, para permitir que las start-ups crezcan sin tener que cruzar el Atlántico en busca de financiación. Sin embargo, en comparación con Estados Unidos, el gran paradigma de mercado de capitales, la apuesta europea aún es modesta, teniendo en cuenta que no habría ningún activo seguro único.

Por el momento solo podemos hablar de una voluntad de facilitar la actividad de los mercados de capital transfronterizos. Aún así, es un comienzo para poder atraer inversión, teniendo en cuenta la necesidad inmediata ante la introducción de las reglas fiscales a partir de este año.

Es fundamental reconocer que para la consolidación de la Unión del Mercado de Capitales en Europa, es necesario abordar y resolver las brechas y desafíos en el ámbito bancario. En este contexto, la implementación del Esquema Europeo de Garantía de Depósitos (III pilar) se presenta como una pieza esencial para fortalecer la integración financiera en la región. Este último pilar eliminaría las barreras existentes y fomentaría la confianza en el sistema bancario europeo al asegurar los depósitos de los ciudadanos sin importar la jurisdicción en la que se encuentren.

Al hacerlo, se reduciría la fragmentación financiera y se evitaría la propagación de crisis bancarias entre los países miembros. Esta consolidación del sistema bancario europeo no solo proporcionaría estabilidad y seguridad para los inversores, sino que también facilitaría el flujo de capital a través de las fronteras, lo que es esencial para la creación de un mercado único de capitales sólido y eficiente en la UE.

Por otra parte, el viejo continente necesita fijar un horizonte donde las empresas emergentes en el ámbito tecnológico tengan un papel central. Observamos como la inteligencia artificial ocupa cada vez más terreno en todo tipo de ámbitos profesionales, mientras que las corporaciones europeas no lideran esa carrera, y tampoco son capaces de atraer y retener talento científico-técnico. En este sentido, hay que hacer ver y valorar las skills del talento cualificado, a la vez que se asienta un entorno legal equilibrado que sea favorable para el desarrollo y la investigación de estas nuevas tecnologías.

Esto, inequívocamente tiene que ir de la mano de la aceptación del fracaso, algo culturalmente instalado en Estados Unidos, como parte de la experiencia para detectar y mejorar errores, mientras que en Europa ha condicionado los modelos de financiación, ya que tradicionalmente se han enfatizado los resultados a corto plazo. Progresar en la carrera tecnológica, ofrecer mayores y mejores oportunidades, atraer talento y recursos y, en definitiva, generar un clima óptimo para las empresas, pasa por repensar una nueva política industrial en la Unión.

Sabemos que a medida que la diversidad y la complejidad de la industria aumentan, disminuye la dependencia de la adquisición de productos del extranjero y se amplían las oportunidades de competir con otras economías. La industria es buena para el crecimiento de la productividad del trabajo. En buena parte de las industrias, la productividad mejora a medida que aumenta la cantidad de lo que se produce (Future Policy Lab, 2023).

Actualmente, algunos países de Europa contemplan como su modelo industrial basado en la ingeniería comienza a caer, y está dejando de ser competitivo. Esto es, debido a la suma de factores: cada vez más regulación –y por lo tanto, burocracia–, más envejecimiento poblacional, mayor dependencia en energía del exterior y falta de energía renovable nacional competitiva, desvío del foco mediático a otros asuntos, y la subida generalizada de impuestos a las grandes corporaciones.

Por este motivo, es importante que se alivien las cargas administrativas, y que los Estados inviertan

e impulsen iniciativas de forma coordinada en proyectos de energías renovables e inteligencia artificial para liderar la innovación. No obstante, la Unión Europea debería de valorar con los Estados miembros qué ámbitos sí son propicios para focalizar una política industrial común.

Recientemente la Comisión presentó la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS), un paquete de nuevas acciones para apoyar la competitividad y la preparación de su industria de defensa, en el contexto de la invasión rusa en Ucrania. Este paquete de medidas industriales tiene por fin fortalecer la preparación industrial de defensa en Europa mediante inversiones, investigación, desarrollo, producción, adquisiciones y propiedad colaborativas dentro de la UE.

En esencia, su objetivo es fomentar la compra conjunta de armas por parte de los Estados miembros y priorizar las adquisiciones en el continente europeo, por lo que podría ser uno de los signos de esta nueva reformulación de las políticas europeas. El ámbito de la defensa es uno de los más inherentes a la idea de un Estado, que de hecho se constituye como una de las competencias exclusivas, por lo que fomentar su financiación bajo un fondo común desde las instituciones europeas, en una cuestión tan sensible y complicada para poner de acuerdo con posturas tan diferentes bajo el seno de la UE, no parece ser lo más acertado.

En definitiva, la próxima Comisión Europea deberá de mantener una coherencia a la hora de concebir sus políticas. Es decir, desarrollar paquetes de medidas en consonancia con la actuación de los Estados, nunca dejándose llevar por enfoques nacionales y asumiendo fracasos, pero con el objetivo de transformar la estructura productiva de la Unión.

## ANÁLISIS

### LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN Y SUS APLICACIONES EN EUROPA

*Su nacimiento se remonta al 2009, cuando Satoshi Nakamoto (el alias usado para el individuo o grupo de individuos, pues se desconoce la identidad real) crearon el whitepaper de Bitcoin “Bitcoin a peer to peer electronic cash system”, en él se explica por primera vez el funcionamiento de la tecnología Blockchain y el uso que hace Bitcoin de ella, para revolucionar el sistema de pagos entre personas tal y como lo conocemos.*

*Blockchain es un sistema distribuido y descentralizado de registro de información, que permite a las partes participantes realizar transacciones de manera segura y transparente sin la necesidad de un intermediario centralizado. Es decir, es como un libro de contabilidad digital descentralizado, compartido por muchas personas, en el que cada transacción se registra en bloques y se une en una cadena inmutable. Todas las copias se actualizan simultáneamente (cada 10 minutos, añadiendo un nuevo bloque a la cadena) para reflejar las nuevas transacciones. Una vez que se agrega una transacción, no se puede cambiar ni eliminar del registro; esto garantiza la seguridad, transparencia e integridad de las mismas, ya que todos los participantes tienen una copia idéntica y verificable.*

*Esta tecnología ha emergido como una de las innovaciones más revolucionarias y con el mayor potencial de transformar diversos aspectos de nuestra sociedad, capturando la atención de académicos, empresarios y reguladores por igual. Como ocurrió con la irrupción de internet en 1990, mucha gente era reacia a su adopción hasta que poco a poco se fueron dando cuenta del potencial que tenía y sigue teniendo a día de hoy. De hecho, una clara y revolucionaria aplicación de esta tecnología es lo que se conoce como Web3.*

*Actualmente, el uso más conocido de esta tecnología son las criptomonedas. Tras la aparición de Bitcoin, han ido surgiendo infinidad de nuevas monedas digitales que utilizan esta tecnología o derivadas. El gran problema que se le atribuye a estos activos es la alta volatilidad, problema que generó la necesidad del nacimiento de las conocidas como “stablecoins”, un nuevo tipo de criptomonedas respaldadas por distintos activos y diseñadas para evitar la alta volatilidad del mercado*

de criptoactivos.

*En el mundo en el que nos encontramos, el modelo financiero predominante se caracteriza por la emisión de deuda respaldada por los gobiernos y las instituciones financieras. En este sistema, las monedas fiduciarias, como el dólar estadounidense, el euro o el yen, no están respaldadas por ningún activo, como solía ser el caso en el estándar del patrón oro (eliminado en 1971 por Richard Nixon). El valor de estas monedas deriva exclusivamente de la confianza y la credibilidad en las instituciones emisoras y en la estabilidad económica de los países que las respaldan.*

*Los diferentes gobiernos emiten deuda para financiar gastos, inversiones empresariales y actividades económicas en general. Es una práctica común, pero la emisión excesiva de deuda puede conducir a un aumento de la inflación (problema que nos encontramos en la actualidad), la devaluación de la moneda, la inestabilidad económica y la pérdida de poder adquisitivo de los individuos. Además, la dependencia del sistema financiero tradicional de intermediarios centralizados, como los bancos y las bolsas de valores, puede generar costes adicionales, retrasos en las transacciones y riesgos de seguridad.*

*En este contexto, la tecnología Blockchain ofrece una alternativa al modelo financiero actual al proporcionar un sistema descentralizado y transparente para el intercambio de activos digitales y la ejecución de contratos inteligentes. Al eliminar la necesidad de intermediarios centralizados y garantizar la integridad y la seguridad de las transacciones, Blockchain tiene el potencial de democratizar el acceso a los servicios financieros, reducir los costes de transacción y aumentar la eficiencia en los mercados financieros globales.*

*Desde la aparición de las stablecoins, emitidas por entidades privadas, los bancos centrales han empezado a trabajar en activos digitales, conocidos como CBDC “Central Bank Digital Currency”, ya que han percibido como una amenaza la significativa adopción de las stablecoins por parte de la sociedad.*

*La gran diferencia es que las CBDC ofrecen una “mayor garantía” y control regulatorio al estar respaldadas y emitidas por entidades gubernamentales, mientras que las stablecoins proporcionan privacidad y diversidad, al ser emitidas por entidades privadas y respaldadas por una variedad de activos. Lo que podemos adelantar es que, tanto las CBDC como las stablecoins, tienen su lugar en el panorama financiero actual. En muchos casos, la gran mayoría de los proyectos privados avanzan a una velocidad mucho mayor de la que lo hacen los proyectos gubernamentales ya que estos tratan de establecer nuevas regulaciones en lugar de entender los nuevos avances tecnológicos y adelantarse o adaptarse a ellos.*

*Sin embargo, más allá de la elección entre CBDC y stablecoins, lo que encontramos como una necesidad fundamental es volver a un modelo en el que las monedas estén respaldadas por un conjunto de activos, ya sea en forma de oro, moneda fiduciaria, bonos u otras clases de activos. Estos proporcionan una base sólida para respaldar el valor de la moneda y promueve la confianza en el sistema financiero en su conjunto, algo que es especialmente relevante en un mundo cada vez más digitalizado y globalizado, donde la estabilidad monetaria juega un papel crucial en el mantenimiento de la prosperidad económica y la equidad.*

*Independientemente de la forma específica que adopten las monedas digitales, con la adopción de la tecnología Blockchain hace que ese objetivo se pueda lograr y se cree un sistema público auditable por cualquier ciudadano y en el que los fondos y las ayudas públicas se puedan rastrear con el fin de ser más eficaces a la hora de otorgarlas.*

*Actualmente, los países o agrupación de estos que están desarrollando monedas digitales son, Europa con el llamado “Euro digital” y China con el “Yuan digital”. El problema es que ninguna de estas dos CBDC ha confirmado el uso de tecnología Blockchain para su desarrollo, por lo que los beneficios que eso conlleva no los estarían aprovechando y podrían estar desarrollándolas con*

tecnologías que en poco tiempo las haga estar desactualizadas.

*Esto es interpretado por ciertos sectores como un intento por parte de los gobiernos para ampliar el control sobre la sociedad a través de estas monedas digitales, en lugar de promover la libertad, privacidad y la seguridad con la que nacieron. En China ya han aparecido los primeros reportes haciendo referencia a que el gobierno chino utiliza su moneda digital para ejercer control sobre los ciudadanos.*

*En Europa, por su parte, también han salido informes que cuestionan la utilidad de este euro digital "The euro at 25 and what's next for the ECB?", dado que tal y como se plantea no genera ningún valor añadido al sistema de moneda actual si no que centraliza aún más los pagos de las personas eliminando los intermediarios y haciendo que todo sea controlable por una misma entidad.*

*Por otro lado, la tercera gran potencial mundial (EE. UU.) no ha desarrollado ningún tipo de moneda digital. Se encuentran en un debate entre los sectores que están a favor de su creación y los que, por el contrario, consideran que no supondría más que un sistema de control. De cara a las próximas elecciones de los Estados Unidos, ya hay candidatos que se han posicionado respecto a la posible creación del dólar digital y sus consecuencias, el principal candidato del partido republicano Donald Trump se ha mostrado contrario al proyecto, confirmando que en caso de que llegue a la casa blanca lo bloqueará, ya que considera que la creación de esta moneda otorgaría un control absoluto a la reserva federal "[A digital dollar] would give a federal government—our federal government—absolute control over your money," (Trump, 2024).*

*En Europa, ya nos encontramos con que el euro digital está en fases avanzadas. Y uno de los aspectos prioritarios a la hora de desarrollar esta moneda parece ser el control y la total supervisión de todas las transacciones que se puedan llevar a cabo. Esto parece que va a provocar que su aceptación no sea la esperada, ya que se podrían llegar a producir casos (como ocurre en China) en el que el control sea excesivo dado que sería un cambio radical respecto al origen del euro con el que se buscaba dar libertad y unificar la divisa en Europa para facilitar la vida a los ciudadanos. El ya muy sonado comentario de que se quiere acabar con el dinero en efectivo hace que la idea del control por parte de los gobiernos parezca más real de lo que se desearía y refuerza, por otro lado, el discurso de la gente del sector cripto que aboga por criptomonedas cuya función es proteger la privacidad de la gente.*

*Si desde Europa se quiere realmente instaurar una moneda digital, con todos los beneficios de libertad y privacidad que eso conlleva, hay que hacerlo de manera real. De nada vale copiar exactamente el sistema fiduciario actual y "digitalizarlo" cuando realmente los resultados y beneficios que la sociedad consigue nada tienen que ver con los que una moneda digital debe y puede llegar a ofrecer.*

*Desde Europa se debe fomentar que los estados miembros aboguen por la libertad de los ciudadanos, que mediante el uso de esta tecnología sientan seguridad y sean capaces de seguir desarrollándose de forma autónoma. Es imprescindible una Europa que muestre a los ciudadanos la seguridad de que no se encuentran dirigidos ni controlados, una Europa que abrace los cambios y las innovaciones tecnológicas, que esté en la vanguardia y que fomente el crecimiento de las personas como individuos libres.*

SALVADOR ARRIBAS GARCÍA

Asset Manager – MN8

### 3.2.b La Unión Europea en el mundo digital

#### ANÁLISIS

#### **“LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES Y LA SEGURIDAD JURÍDICA”**

*Si en algún campo del derecho, la necesidad de seguridad jurídica es más acuciante, es en el derecho societario. Las sociedades, grandes y pequeñas, dan estructura jurídica a las empresas con la finalidad de que cumplan su rol de dinamización económica e incremento de la riqueza, mediante la generación de empleo estable y de calidad. Esta estructura jurídica se organiza alrededor de los registros mercantiles que dotan de personalidad jurídica a las mismas mediante su inscripción. Por ello, para poder acometer la conveniente transformación digital de las sociedades, el registro mercantil puede apoyar para que no quiebre o se debilite la seguridad jurídica mercantil.*

*La Institución registral en el ámbito mercantil, también está presente en todos los países europeos, especialmente en los que forman parte de la Unión Europea. Si bien reciben distintos nombres, según la tradición jurídica del país.*

*El registro mercantil es un instrumento jurídico que potencia los valores originarios de la UE, como son la existencia del mercado único, la libre circulación, la libertad de establecimiento, la igualdad de derechos, la necesidad de superar las fronteras para la realización de los negocios. Por esta razón, los registradores siempre han cooperado internacionalmente en el intento de armonizar el derecho de sociedades, creando un espacio jurídico mercantil europeo. La norma más importante al respecto, es la directiva 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo. La misma, puede considerarse, el eje sobre el que viene pivotando todo el derecho societario, un derecho dinámico que ha sido objeto de sucesivas reformas que tratan de acercar todo el sistema societario a una realidad que tiende a la globalización. No podemos subrayar la directiva 2019/1151, que trata de fortalecer el mercado interior europeo intentando armonizar las distintas legislaciones vigentes en los estados miembros.*

*Adentrándonos en el examen de la perspectiva registral del derecho societario europeo debemos detenernos como punto de partida la directiva 2012/17 de la Unión Europea del Parlamento y del Consejo, una iniciativa armonizadora que fomenta la interconexión de los registros centrales mercantiles y/o sociedades entre los países europeos. Ambas son las denominaciones usuales, en la normativa europea, para referirse a la institución registral en el ámbito mercantil.*

*La interconexión de los registros centrales mercantiles o de sociedades es el hito, con el que se inicia la transformación digital. Este sistema da respuesta a la necesidad del ciudadano no sólo europeo sino de cualquier lugar del mundo de poder acceder a la información societaria, por un lado y, por otra, hace patente la existencia y la utilidad social de los registros mercantiles en todos y cada uno de los países para dar esa estructura jurídica a nuestras sociedades. En esta directiva se reconoce que hay una demanda de particulares y sociedades para que haya una información básica y suficiente a disposición de todos, con estándares normalizados y garantía de autenticidad, ya que esto es lo que da razón de ser a la publicidad registral. Esta garantía de autenticidad permite a los distintos operadores confiar en ella a la hora de realizar negocios más allá de las fronteras nacionales, pero también aquella que permite a las instituciones nacionales y europeas desarrollar políticas públicas.*

*En este contexto es donde surge BRIS (Business Registry Interconnection System), que funciona a través de una plataforma telemática que interconecta a todos los registros europeos, en el portal europeo e-justice . Aunque cada país mantiene su sistema, puesto que cada uno responde a una forma distinta de sentir la seguridad jurídica que todos proporcionan, ahora a través de esta nueva plataforma .*

*La utilidad de esta plataforma, se funda, no en el suministro de información, sino en la autenticidad y fiabilidad que conlleva la publicidad emitida por el registro. La calidad de la información deriva de la calidad de los datos, por ello se requiere que estos sean incorporados a estas plataformas tras una cuidada revisión que garantice su veracidad y que lleva a cabo un profesional jurídico, que en España es el registrador, a través de un cuidadoso control de legalidad*

*El registrador, cuida de que los derechos que se incorporan al registro sean de calidad, potenciarse la institución registral desde el origen. como se suele decir. En términos coloquiales "si metes basura, sacarás basura". Esto significa que la digitalización no aumentará la calidad de la información, solamente la acercará al ciudadano. Es necesario, por tanto, asegurarse de que "se mete calidad para que salga calidad". Esta calidad es la que darán los registros nacionales, en especial el Registro Mercantil español y sus altos estándares de calidad. Incluso el Reino Unido, sin formar parte de la Unión Europea, tras publicar el libro blanco de la Companies' House ha decidido avanzar hacia un sistema que pivote sobre la calificación del registrador y sobre la protección o limitación del acceso a la publicidad registral, de modo que solo quien realmente la precise para desarrollar sus negocios, pueda acceder a ella y no a quien quiera generar una actuación desleal entre las sociedades.*

*El Registro Mercantil español forma parte de la estructura jurídica de nuestras sociedades, en él se constituyen y dotan de personalidad jurídica tanto a las sociedades mercantiles como a las sociedades civiles que se quieren acoger. También es importante saber que el Registro Mercantil español acompaña a las sociedades durante toda su vida societaria. Se constituyen, se transforman, se fusionan, y en él se inscriben los poderes, administradores, liquidadores, y convocan juntas, se nombran auditores, se depositan cuentas y se legalizan libros.*

*Toda la vida jurídica y económica de las sociedades está sustentada en el Registro Mercantil, pues se trata de una necesidad el conocer y actuar en la vida jurídica con solvencia. El Registro Mercantil protege a la sociedad, al ciudadano, a los socios y a los acreedores, ya que una sociedad está formada por socios que negocian con proveedores, así como con potenciales acreedores. Esta relación de confianza entre los órganos de dirección de la sociedad, los socios y los acreedores se construye desde el Registro Mercantil a través de sus pronunciamientos.*

*Por lo tanto, los registros mercantiles no solo dan información relevante sobre la vida societaria, sino que también la dotan de un valor añadido que es la garantía de su legalidad. Esta garantía de legalidad se hace a través del control de legalidad que, en exclusiva, el ordenamiento jurídico español confiere a los registradores mercantiles.*

*Se debe tener en cuenta que a los Registros Mercantiles llega todo tipo de documentos, tanto documentación extranjera como nacional, tanto documentación pública como privada, y, a su vez, la documentación pública puede ser, como en todos los demás países, notarial,*

*administrativa y judicial. Toda esta documentación converge en el registro, gran parte de ella documentación de parte, elaborada por las propias sociedades con sus asesores o con aquellos profesionales que ellos consideran que deben apoyarles en la elaboración de esa documentación. Esta labor de preparación de la documentación es esencial. La propia sociedad, aporta al Registro Mercantil sus acuerdos y contratos, para dotarlos unas veces de eficacia, otros de publicidad, y en ocasiones de realidad jurídica. Se precisa un control independiente y riguroso de su legalidad, y es el Registrador Mercantil quien al que la ley asigna esta función, que no es otra que y asegurarse de que esos acuerdos se hayan tomado dentro de los marcos legales que la legislación española, pero también la legislación europea, ha preconcebido.*

*En ocasiones, a los registros mercantiles, llega no sólo documentación nacional, sino también europea, o de otros países. Esta realidad se ha visibilizado en España, , entre otras cosas, en la ley de creación y crecimiento de empresas,( ley 18/2022, de 28 de septiembre), facilitando la posibilidad*

de que el documento extranjero pueda acceder al Registro Mercantil a través de la plataforma CIR-CE que, hasta el momento, estaba reservada solamente para la documentación española. Cabe destacar que, hoy en día, también las sociedades extranjeras pueden acudir a los puntos de atención al emprendedor que se establecen en todos los registros mercantiles. El control de legalidad por el registrador resulta trascendental porque los socios confían en que el registrador, también al publicar estos documentos, realiza un control previo para garantizar que todo es adecuado también a sus intereses. Resulta necesario evitar el automatismo, pues supondría la posibilidad de que la propia sociedad determine su marco de legalidad, esto también dificultaría su relación con los terceros, clientes o proveedores, ya que recaería en estos la obligación de impugnar esa documentación que ha generado la propia sociedad, si considerara que no se ajusta a los estándares fijados por los reglamentos, directivas y normas nacionales.

La función del registrador actúa de puente, dando estabilidad y confianza a las relaciones de la sociedad con terceros. Ello es así al tratarse de un funcionario . predeterminado en razón de un ámbito geográfico prefijado atendiendo al domicilio social de la empresa, no puede ser elegido por las partes. Además el ciudadano no acude al registro como un cliente, sino que acude como un ciudadano, como un usuario de un servicio público que se crea y se genera para él.

Permítanme que use una figura conocida por la ciudadanía, que me permitirá comunicarles la verdadera naturaleza de nuestra función, El registrador es como el gendarme que controla el tráfico. ¿Qué funciones tiene? ¿Tiene funciones de parar el tráfico? No, un gendarme, un Guardia Civil en España, lo que tiene como finalidad es permitir que circule el tráfico con agilidad y seguridad. Eso es lo que hace el registrador: solo pone multas en aquellos casos en los que se impide que puedan circular con legalidad.

El Registro Mercantil español, cuyo origen se remonta a 1829 y al Código de Comercio de 1885, es un registro perfectamente digitalizado y puesto a disposición de todos, además de estar homologado en el ámbito europeo. Al igual que otros muchos, como Francia, Alemania, Italia o Portugal, es un registro que se articula de dos formas: descentralizada pero a la vez centralizada. Esto puede parecer una paradoja, pero no lo es. Es un registro descentralizado, ya que existen registros mercantiles en las capitales de provincia y en cada una de las islas que conforman el territorio español. También en algunos puntos que no son capitales de provincia, pero que, por

su especial significación mercantil, han requerido que haya también en ellos un Registro Mercantil.

El Registro Mercantil acerca al ciudadano, pero a la vez, se eleva a través del CORPME, del Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad Mercantiles y de Bienes Muebles, y ofrece una plataforma de acceso unificado por la que se puede obtener esa información. Todo esto sin evitar ni impedir que el ciudadano pueda seguir acudiendo a cada uno de los registros mercantiles de los distintos territorios. Un país como España, descentralizado, con un régimen de autonomías muy potente, permite que el Registro Mercantil realice funciones de apoyo a los gobiernos de las comunidades autónomas. Por ejemplo, con la determinación de las sociedades socialmente responsables que se está articulando a través de los registros mercantiles de las distintas comunidades autónomas.

Por lo tanto, el registro mercantil , está junto a la ciudadanía, con carácter principalmente provincial y centralización de la información para que, de alguna manera, pueda llegar unificada a los ciudadanos de todo el mundo. También es importante evitar la brecha y permitir, como lo hace esta unificación, aportar un registro online 24 horas, todos los días del año. Se proporciona información mercantil a través de la plataforma del Colegio de Registradores, la cual también permite que numerosos procedimientos sean totalmente informáticos.

Hoy en día, desde el despacho de los profesionales del derecho, se puede proceder, mediante la correspondiente firma electrónica, a solicitar la convocatoria de una Junta General, hacer nombramientos de administradores, de liquidadores, o de auditores ; se puede proceder a la revocación de

*administradores o liquidadores, otorgar y revocar poderes electrónicos por las sociedades y emprendedores de responsabilidad limitada, depositar las cuentas anuales, legalizar libros, y así un número creciente de trámites totalmente telemáticos, como los anteriormente mencionados.*

*Otro punto importante del futuro societario es la taxonomía en el ámbito de los depósitos de cuentas. Los Registros mercantiles proporcionan de manera gratuita los impresos D2 para que se puedan realizar los depósitos de cuentas, usando un lenguaje que a su vez es europeo. De modo que, los registros mercantiles de España están también físicamente en Europa a través de los servicios que el Colegio de Registradores presta. A través de BRIS, por lo tanto, están ya perfectamente homologados.*

*Por último, debo traer a colación el último reconocimiento que el TJUE, ha hecho, del carácter del registrador como autoridad, en la sentencia de 9 de marzo del 2023. Un pronunciamiento que refuerza la función de calificación (control de legalidad) que tenemos conferida por los poderes públicos*

*No obstante lo anteriormente expuesto, seguimos trabajando por una transformación digital de las sociedades mercantiles, sin merma de la seguridad jurídica. Estamos en el buen camino, pero queda aún mucho por recorrer.*

*Así, se está trabajando en el ámbito de la insolvencia de las empresas, potenciando la figura del emprendedor de responsabilidad limitada porque también hay que dar acogida a aquellas*

*personas que quieren emprender sin formas societarias, y esto lo ha entendido el Parlamento Español que ha reforzado esta figura también en las últimas normas.*

*También se ha puesto en marcha el instrumento de cálculo de probabilidad de insolvencia, puesto a disposición solo de los administradores y Administraciones Públicas, pero que permite conocer si una sociedad está en riesgo o no de insolvencia. Se trata de un instrumento de autodiagnóstico muy potente, con una fiabilidad cercana al 100% en estos momentos.*

*Otra iniciativa de interés es la puesta en marcha del portal de liquidaciones concursales, que incluye un novedoso sistema de incorporación de información que hará posible la venta de empresas o de unidades productivas como forma de evitar la temida insolvencia empresarial. Se trata del marketplace de empresas. También, la identidad digital de tal manera que la firma electrónica sea una firma con atributos que permita conocer en tiempo real si quien firma es un administrador o ha sido revocado su cargo. Los registros mercantiles pueden financiarse de dos modos, a través de los Presupuestos Generales de cada Estado, o mediante el arancel que abone cada usuario del mismo. En ninguno de los dos sistemas se puede hablar de gratuidad. La autofinanciación es la más justa para la ciudadanía, ya que sólo contribuye quien obtiene de él un beneficio directo. Los sistemas registrales están evolucionando a la autofinanciación, el último de ellos la Company House inglesa.*

*Uno de los puntos esenciales a tratar cuando se habla de la seguridad jurídico mercantil es la publicidad registral. Cabe destacar la sentencia del TJUE del 22 de noviembre del 2022, que se ha alineado con el, ya antiguo, discurso de los registradores mercantiles: información sí, acceso a la información sí, pero para quien tenga interés legítimo para acceder a ella.*

*En un mundo globalizado no se debe obviar el principio de reciprocidad. Existen otras sociedades, de otros continentes, que no tienen la misma transparencia de sus datos que ofrecen los países europeos y por lo tanto permiten, de alguna manera, proporcionar información para políticas no solamente públicas sino también comerciales. Así, podemos llegar a desproteger a nuestras empresas.*

Los registros mercantiles en España sustentan el RETIR, y convergen en el RECTIR ( Registro Central de Titularidades Reales) con sede en la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fé Pública, La información que accede a los registros mercantiles se actualiza como mínimo una vez al año. Es actualizada en cualquier otro momento, en el que se produce un cambio en la titularidad de la sociedad. Y el administrador, bajo su responsabilidad ya que sobre él pende la amenaza un delito de falsedad en documento mercantil, es quien determina quien tiene el control societario. Todo esfuerzo es poco para conformar instrumentos que se manifiesten útiles para luchar contra el delito de financiación del terrorismo a través de blanqueo de capitales, y así lo ha entendido la Fiscalía europea que utiliza en su importante labor, también nuestros datos. Se trata de una cuestión importante, que cumplen los registradores mercantiles, pero que no debe estar a disposición de cualquiera, pues puede ser utilizado indebidamente.

Si queremos fortalecer a nuestras empresas y su solvencia, queda un amplio margen de reforma, pero, a nuestro entender debe hacerse sobre una serie de principios:

- Seguir confiando en la decisiva contribución a la seguridad jurídica y en la facilitación al tráfico jurídico mercantil a los registros mercantiles, como ya hacen las directivas europeas desde siempre.

-Articular un sistema ambicioso de publicidad mercantil, dentro de los márgenes fijados por el TJUE, y teniendo en cuenta su financiación.

-Profundizar en la digitalización de la vida societaria que está llamada a dinamizar el tráfico jurídico mercantil, pero que no puede descontar lo que es clave en la seguridad jurídica, y es que esos datos, insistía la ponente, estén avalados por un control de legalidad que hace una Autoridad Nacional jurídica independiente y objetiva, en España y en la mayoría de los países, el registrador. No se pueden automatizar, si queremos seguir siendo fiables.

-La armonización de la legislación mercantil europea, no puede suponer una disminución de los estándares de calidad. Por el contrario, debe instar a que todos los países vayamos caminando hacia estándares más seguros.

Los Registros mercantiles son una institución sólida, Europa lo sabe. Caminemos todos juntos para que Europa también siga fortaleciéndose a través de las instituciones que convergemos en ella.

MARÍA EMILIA ADÁN

Decana del Colegio de Registradores de la propiedad ,mercantiles y de bienes muebles de España.

## ANÁLISIS

### “INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SALUD EN EUROPA”

En noviembre del 2022, una noticia sorprendió en los medios de comunicación de todo el mundo: la disponibilidad para el gran público de ChatGPT. A partir de este momento se produce la eclosión de la inteligencia artificial generativa. Una vez más, la irrupción de una nueva tecnología de propósito general tiene un impacto en casi todas las actividades del ser humano. Así ocurrió con el fuego, la imprenta o la electricidad en el quehacer diario de nuestros antepasados.

Todas estas tecnologías, disruptivas en su momento, y de aplicación en muy diversos ámbitos de

nuestras vidas implicaron un cambio en multitud de procesos en el quehacer diario de las personas, y en última instancia, tuvieron un impacto muy positivo en la salud de la humanidad. La IA no será distinta.

El objeto de este artículo es analizar el posible impacto de la inteligencia artificial (IA), en la salud y la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

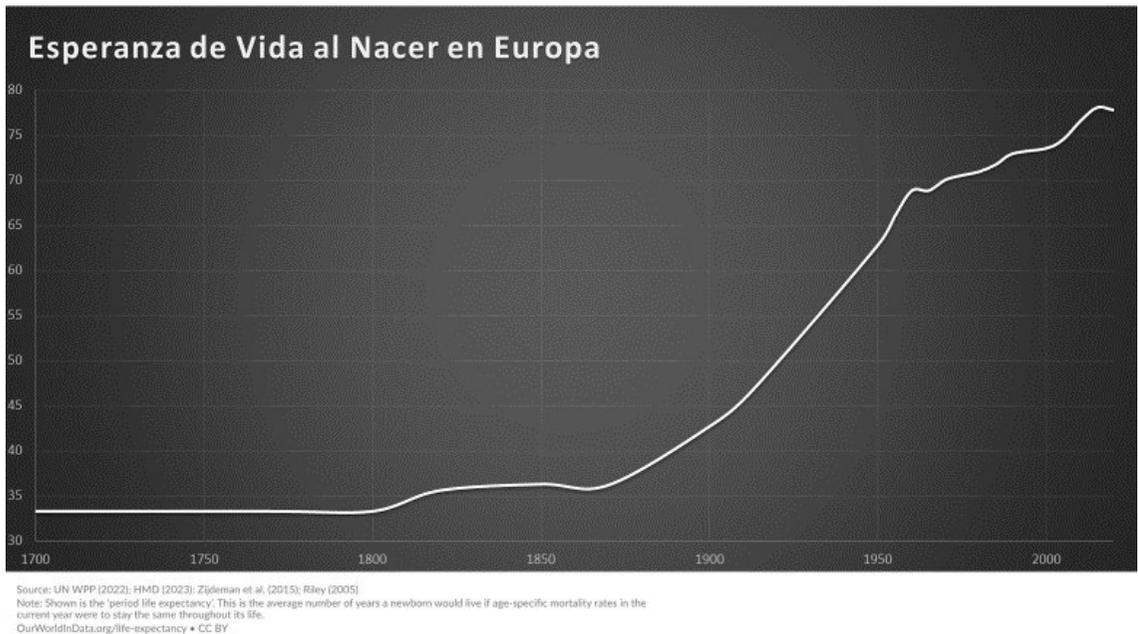
Empecemos utilizando como indicador más relevante, en esta primera aproximación, la esperanza de vida al nacer. Este indicador puede verse como un contrato informal de la sociedad, con la tecnología disponible, con cada nuevo individuo al nacer – con cada nuevo bebé. Hoy ese pretendido contrato garantiza a cada persona que nace que probablemente vivirá más de 80 años. Esta esperanza está de forma indirecta ligada a la calidad de vida.

En un análisis macro de la esperanza de vida al nacer en Europa durante los últimos 300 años se aprecia claramente que durante el siglo XIX el ser humano tenía la expectativa de vivir 33 años. Esto había sido así durante siglos, y se mantuvo prácticamente constante hasta 1800. Al comienzo del siglo XIX nuestra esperanza de vida comenzó a crecer significativamente. En la década de 1860 y 1870 las cosas cambian radicalmente. El ser humano empieza a ser mucho más longevo. Durante un siglo la esperanza de vida creció espectacularmente, hasta que en las décadas de 1960 y 1970 la velocidad de este crecimiento se estabiliza, aunque sigue aumentando hasta el día de hoy. Esta moderación en el incremento de la esperanza de vida a mitad del siglo XX coincide con la práctica erradicación de la mortalidad infantil en Europa.

La pregunta es: ¿qué ha ocurrido a lo largo de estos años para que el ser humano pase de vivir 33 años a vivir más de 80? Una primera intuición podría llevar a pensar que esta mayor longevidad es consecuencia de una mejor práctica médica, la biotecnología, o la evolución en las técnicas médicas y prácticas clínicas. Veamos, para contrastar esta hipótesis el impacto en la esperanza de vida de uno de los mayores avances en la medicina: los antibióticos.

La penicilina se introduce en 1936 y en los siguientes años se populariza en toda Europa. La penicilina, y resto de antibióticos que se van desarrollando, salvan muchas vidas, y consecuentemente la esperanza de vida aumenta, pero la utilización de la penicilina no cambia la evolución de la esperanza de vida. En la década de 1940, con la generalización del uso de los antibióticos, la esperanza de vida siguió creciendo con la misma tasa anual que lo hacía en las décadas anterior y posterior.

Sin embargo, entre la década de 1800 y en la década de 1870 si se observan claros cambios en la tasa a la que crece la longevidad de los europeos. El crecimiento de la esperanza de vida se acelera. Estas dos décadas coinciden con la primera y segunda revolución industrial respectivamente. La primera revolución industrial comienza con un mayor desarrollo de las ciencias físicas y la química, que, entre otros logros, lleva a la máquina de vapor y el ferrocarril. La movilidad de los europeos cambia drásticamente y con ello su salud. La segunda revolución industrial conlleva el dominio de la energía, la electricidad y el petróleo. La disponibilidad de energía relativamente accesible se tradujo en una mejor calidad de vida y una aceleración drástica de la esperanza de vida.



Aunque existe una variedad de definiciones de la tercera revolución industrial, desde el enfoque aquí adoptado esta revolución industrial se alcanza con la utilización eficiente de los datos. La revolución de la información. En todos los sectores, pero concretamente en el ámbito de la salud y la práctica médica, la tercera revolución consiste en la disposición de una cantidad ingente de datos/información que no estaban disponibles hasta este momento. En cualquier intervención relativa a la salud, el clínico dispone de una gran información del estado del paciente y su entorno que no estaba disponible hasta hace unos pocos años.

Podría argumentarse que la tercera revolución industrial comenzó en la década de 1960 con la introducción de los primeros sistemas digitales y de computación. Ciertamente en estas fechas se dan los primeros pasos de esta revolución industrial, pero es a partir del año 2000 y en la presente década cuando la potencia de cómputo, la cantidad de datos, el coste de almacenamiento de éstos y el desarrollo de nuevos algoritmos cuando la disposición y procesamiento de información masiva ha permitido cambiar la práctica médica. En la próxima década esta capacidad de procesar la información y tomar decisiones de forma autónoma alterará significativamente la práctica médica, como argumentaremos a continuación.

Pensemos por un momento en un quirófano de hace 50 años y comparemos el equipamiento, la información de la que disponía el cirujano, y la práctica quirúrgica con la que se actuaba entonces y el equivalente de hoy en día.

Las publicaciones más sensacionalistas pueden alertar de los peligros, éticos y de todo tipo, que tiene la Inteligencia Artificial (IA) en la medicina. Si embargo, argumentaremos a continuación que la IA consiste en la capacidad de procesar de forma adecuada los datos masivos y altamente heterogéneos, complejos, para ayudar al clínico en su actuación.

Análíticas, imagen médica, antecedentes personales y familiares, información inimaginable sobre el entorno y sus potenciales toxicidades, ... Información masiva, compleja, heterogénea que en cierta medida aumentará la evidencia sobre la que descansa la práctica médica. La tan deseada Medicina Basada en la Evidencia.

El primer problema que tiene que abordar la IA en salud es la codificación de los datos disponibles. Dada la complejidad y heterogeneidad de los datos que se obtienen, desde datos de analítica, pasando por distintos tipos de imagen médica, y acabando con texto en lenguaje natural de los enfermeros y médicos, la primera tarea de gran dificultad a abordar es la codificación de todos estos datos de manera que sean “utilizables”. Sin entrar en detalle de las distintas técnicas de codificación, mencionaremos los códigos de clasificación de enfermedades (ICD, International Disease Classification), los problemas de interoperabilidad entre distintos softwares y soluciones con los estándares de intercambio de información y las correspondientes ontologías, o los procedimientos para garantizar la integridad y seguridad de una información tan sensible.

Una vez recopilados los datos y convenientemente codificados, el resto del procesado de esta información se realiza con un objetivo, que puede clasificarse en una de las siguientes tres categorías: clasificación, predicción y generación de nueva información.

Para ilustrar estas tres categorías podemos analizar un caso muy amable de aplicación de la IA a la salud que se publicó ya hace más de 10 años. Un problema de clasificación “relativamente simple” en el entorno de salud es clasificar a una mujer como “embarazada” o “no embarazada”. Tradicionalmente existían dos métodos: uno de alta precisión, pero algo invasivo, mediante un análisis de sangre y/o ecografía, y otro mediante un test de orina utilizando un reactivo de bajo coste que se puede conseguir muy fácilmente fuera de un establecimiento sanitario.

Pero este segundo procedimiento de clasificación tiene relativamente baja precisión. Hace poco más de una década se hizo viral en los medios científicos el desarrollo de un algoritmo que analizando los patrones de compra de una mujer y otros datos de contexto de muy fácil acceso se podía clasificar con relativamente buena precisión si una mujer está embarazada o no lo está. Utilización de la inteligencia artificial para “clasificar” en salud.

Años más tarde, se publicaron otros estudios, donde era posible predecir con bastante precisión la fecha probable de parto. En esta ocasión se utilizaban datos fisiológicos para la “predicción”. En un futuro cercano, se podría desarrollar una aplicación “divertida” para generar una fotografía que muestre cómo será el bebé al nacer partiendo de datos del ecógrafo y del aspecto de los progenitores.

La medicina tradicional se focalizó durante siglos en los enfermos agudos. La mayor parte de las prácticas médicas transcurría alrededor de los hospitales y centros sanitarios. En este ámbito los pacientes solo requieren la atención de los clínicos cuando ya están enfermos.

Otro ámbito de la medicina que se desarrolló posteriormente es la medicina preventiva. Esta faceta de la práctica médica trabaja con los ciudadanos, y sus hábitos, para que no desarrollen patologías, o en caso de ser inevitable la enfermedad, que ésta sea lo menos perjudicial posible.

Con la especialización de la medicina, apareció la medicina primaria, una suerte de práctica a mitad de camino entre la medicina de agudos que se practica en los hospitales y la medicina preventiva que se materializa en la vida cotidiana de los pacientes fuera de todo centro sanitario.

Por último, en aquellas patologías que no son curables, pero tampoco requieren de un tratamiento hospitalario continuo, se ha desarrollado metodologías específicas para una medicina de crónicos.

Estas cuatro facetas distintas de la práctica médica en la actualidad se desarrollan de forma inconexa por distintos profesionales de la salud, tal como se visualiza en la figura 2.



Figura 2. Posible clasificación medicina hasta la fecha

Este tratamiento discontinuo entre las distintas fases por las que transcurren los pacientes conlleva ineficiencias que la IA y la gestión continua de los datos de paciente mitigarán con total seguridad.

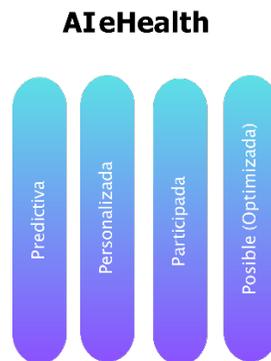


Figura 3. Previsible evolución de la práctica médica

Empezaremos con el análisis sobre cuál es el impacto de la IA en la medicina de agudos. Cuando un paciente acude a un centro sanitario, el circuito de atención sanitaria incluye indefectiblemente entre los primeros pasos una fase de diagnóstico. En el diagnóstico, el clínico obtiene información del paciente de múltiples fuentes (analítica, biopsia, imagen médica, antecedentes, ...) y clasifica al paciente con una patología principal. Como ya se ha mencionado anteriormente, existen catálogos estandarizados de patologías, como el IDC, que en su edición más reciente la número 11, contienen un listado de más de 17.000 posibles patologías que con todos sus matices y variantes se recogen en unas 100.000 posibles categorías patológicas en las que clasificar a cada paciente. Esta primera fase de diagnóstico en la actualidad se realiza por expertos médicos con acceso a un conjunto de datos (data lake) que supera las capacidades cognitivas de cualquier ser humano. La utilización de la IA para diagnosticar a cada paciente a partir de todos los datos disponibles, actuales y anteriores, producirá diagnósticos más precisos y con menos errores. Por supuesto, estas herramientas también estarán disponibles como ayudas al diagnóstico para los operadores humanos.

Una vez la obtención de los datos del paciente se haga extra hospitalariamente y con sensores ubi-

cuos y de bajo coste (wearable), el diagnóstico de los pacientes se podrá realizar de forma precoz, incluso antes que la patología llegue a desarrollarse en toda su intensidad.

Muchas de las patologías responden significativamente mejor a los tratamientos si su detección es temprana. La monitorización continua y de bajo coste de los futuros pacientes permitirá sistematizar los diagnósticos precoces, y aplicarles tratamientos de mucha mayor efectividad. Un claro ejemplo de este tipo de patologías son las neurodegenerativas, como el Parkinson. El pronóstico de la enfermedad es mejor cuanto más precozmente se diagnostique. Sin embargo, los procesos diagnósticos de estas enfermedades son costosos y habitualmente se realizan en fases tardías tras la aparición de síntomas claros. La utilización de diagnósticos tempranos de estas patologías reducirá drásticamente el sufrimiento y coste asistencial de estos pacientes, mejorando claramente su evolución.

El siguiente paso será utilizar la IA para predecir antes que clasificar. Con los datos que generará cada paciente, y entrenando los algoritmos convenientemente con evoluciones de pacientes anteriores, la IA será capaz de predecir la aparición de patología incluso antes de que éstas lleguen a desarrollarse. En este caso, la medicina de agudos acabará convirtiéndose de forma automática en medicina preventiva.

Volviendo al ejemplo del Parkinson se han descrito múltiples estudios en los que diagnósticos tempranos de esta enfermedad se pueden hacer mediante el análisis de formantes de la voz, con un coste tan bajo como una aplicación en el móvil que todos los ciudadanos tenemos en la actualidad.

En la medicina de agudos, tras el proceso de diagnóstico, se procede a la propuesta de un tratamiento. Los tratamientos adecuados para cada diagnóstico se han desarrollado durante años, incluso siglos, mediante la observación de casos clínicos anteriores. Las estadísticas de los resultados obtenidos con cada posible tratamiento han llevado a seleccionar cual es el tratamiento adecuado para cada grupo de población y cada patología. La acumulación del conocimiento obtenido durante años se traduce en las guías clínicas o mejores prácticas. Estas guías clínicas indican el mejor tratamiento para un segmento de la población y una patología, pero tienen cierta incertidumbre a la hora de predecir el resultado del tratamiento para un individuo particular en un contexto concreto.

Si mediante la utilización de la IA somos capaces de modelar el funcionamiento fisiológico de un órgano de un paciente concreto, o un sistema completo de ese paciente, mediante las técnicas de simulación que se utilizan habitualmente en otros sectores como el aeronáutico, podremos predecir con alta fiabilidad el resultado que tendrá un tratamiento concreto sobre un paciente específico. Estos simuladores se conocen como Gemelos Digitales (Digital Twin). La utilización de los gemelos digitales permitirá la selección del tratamiento personalizado que proporcione los mejores resultados para cada paciente. Permitiendo así el santo grial de la medicina personalizada.

La utilización de una IA generativa proporcionará nuevos tratamientos potenciales para cada diagnóstico y cada paciente. Esta IA generativa podrá ser entrenada con las bases de datos de historias clínicas anteriores y las guías clínicas existentes. La idoneidad de cada tratamiento propuesto por la IA podrá ser contrastada con los gemelos digitales. Consecuentemente, la proliferación de la medicina personalizada conllevará una mayor efectividad de los tratamientos y una mayor eficiencia en los recursos, y de nuevo, una mayor esperanza y calidad de vida.

Esta mayor longevidad en Europa tendrá el efecto colateral de un mayor número de enfermos crónicos. En la actualidad uno de cada tres europeos tiene una patología crónica. Parece previsible, que cuando la esperanza de vida sobrepase los 100 años, el porcentaje de pacientes crónicos se disparará. Y con ello el coste de la atención sanitaria.

La siguiente aplicación de la IA en salud será la optimización de recursos. En la actualidad, el coste sanitario de los países de la UE incrementa linealmente cada año. Si queremos tener una sanidad económicamente sostenible en un futuro de mayor esperanza de vida, la IA deberá tener un papel fundamental en el acompañamiento, asesoría, y ayuda de los enfermos crónicos. Mediante la utilización de la IA se podrá mantener dentro de unos límites aceptables el número de contactos (admisiones) de los pacientes crónicos en los establecimientos sanitarios, manteniendo la autonomía de cada paciente lo más posible.

En conclusión, mediante la utilización intensiva de la IA en el sistema sanitario europeo, pasaremos de una práctica médica estanca a una medicina predictiva, personalizada, en la que cada paciente participe en la gestión de su salud, y además sea posible (sostenible). En esta nueva práctica médica los datos son vitales y cada paciente deberá acompañarse por su medical data lake a lo largo de su vida, permitiendo una itinerancia de éstos a lo largo y ancho de la UE.

Gracias a la tercera revolución industrial de la IA podemos pensar que la esperanza de vida de los europeos volverá a aumentar otros 10 o 20 años en la próxima década. Por ello la investigación y la innovación en este terreno tendrán que ser un eje estratégico de la Unión Estratégica de la Salud como desarrollo de la transición digital.

JAVIER RAMOS LÓPEZ

Rector de la Universidad Rey Juan Carlos

## ANÁLISIS

### “DATOS, INNOVACIÓN Y REGULACIÓN EN EUROPA”

*¿Cuántas veces hemos escuchado eso de: “los datos son el nuevo oro del s.XII” ?, pues bien, razón no les falta. Estamos en un momento en el que se prevé que el volumen estimado de datos digitales creados o replicados en todo el mundo en zettabytes ascienda en 2025 a 181. Un crecimiento notablemente exponencial si lo comparamos con los 2ZB de 2010, con los 16ZB de 2015 y los 64 ZB de 2020.*

*Los datos son esenciales para el crecimiento empresarial, al día, las empresas en todas las industrias generan alrededor de 2,000,000,000,000,000 bytes, y son conscientes de la importancia de generar, disponer y saber utilizar los datos para el desarrollo de su compañía. La irrupción en nuestras vidas de la Inteligencia Artificial Generativa es una prueba más de que nos encontramos en un crecimiento continuo y (aparentemente) sin fin, al menos en el corto plazo.*

*El vertiginoso avance de las tecnologías digitales ha propiciado el surgimiento de una economía focalizada en los datos, donde su accesibilidad impulsa la eficiencia del mercado y el desarrollo económico en múltiples sectores. No obstante, esta transformación, si bien brinda numerosas ventajas, plantea desafíos significativos en términos de privacidad y seguridad.*

*Para entender como es la situación actual en materia de Datos en Europa, es necesario conocer el tablero de juego a nivel mundial. Existen 3 claros actores, EE. UU., China y Europa.*

*El primero, se sustenta en un sistema en el cual el eje central son las empresas las cuales disponen de un alto nivel de libertad. Las grandes tecnológicas (Apple, Microsoft, Alphabet, Amazon, Nvidia y Meta), son las empresas que más datos generan y se encuentran en EE. UU. El problema (o beneficio según se quiera mirar) es que, en materia de datos, la regulación no se rige a nivel federal, sino que se rige a nivel estatal. Por lo que no existe una norma a nivel general estadounidense que regule la protección de datos con respecto a sus ciudadanos. Si bien es cierto, que a día*

de hoy hay cinco estados (California, Colorado, Connecticut, Utah y Virginia) con una regulación algo similar a nuestra RGPD, pero el resto de los estados tienen una regulación mucho más laxa. Son las propias empresas las que determinan por sí mismas qué constituye una recogida de datos razonable y los consumidores solo pueden elegir si quieren utilizar ese servicio. ¿Esto qué supone? Pues bien, los datos son información y la información es poder, estas grandes empresas disponen de esos datos que han recopilado para su uso y beneficio, lo que les proporciona una ventaja competitiva abismal y les otorga un poder de reacción y anticipación mucho más rápido que con respecto a Europa.

China por su parte, como ya sabemos, es un país bajo una dictadura comunista, pero con un sistema económico capitalista. ¿Qué es lo que produce esta combinación? Que el país no se hunda, básicamente. Como economía capitalista, por supuesto tienen empresas y de hecho en lo que respecta a tecnología, son empresas de lo más punteras. Los cuatro gigantes tecnológicos chinos son Baidu (“el Google chino”), Alibaba, Tencent y Xiaomi. Entonces, ¿cuál es la diferencia fundamental con EE. UU.?, el régimen político que tienen instaurado en el país. Como hemos comentado, China se encuentra bajo un régimen de dictadura comunista, por lo tanto, “todo pertenece al gobierno”, esto lo que genera es que, todos los datos que empresas como las mencionadas obtienen, son propiedad del estado.

En agosto del 2021 se aprueba en China la PIPL, un hecho insólito para el país en lo que en materia de protección de datos se refiere. Esta ley se aproxima a nuestra RGPD (aunque esta es mucho más restrictiva), ya que ofrece protección al ciudadano en cuanto al tratamiento de sus datos con respecto a las empresas. Pero la gran diferencia radica en que, efectivamente esta ley protege al ciudadano en lo que a las empresas se refiere, pero no incluye al gobierno, es decir, el gobierno chino ha reforzado la privacidad del consumidor, pero también ha intensificado la vigilancia estatal.

En Europa, el eje central son los individuos. Estamos en un escenario intermedio entre la libertad empresarial de EE. UU. dejando a las compañías la decisión de la razonabilidad de la recogida de datos, y la dictadura comunista de China en la que en primera instancia se protegen los datos de los ciudadanos frente a las empresas, pero no del propio gobierno que es finalmente el dueño de esos datos. Europa es un estado proteccionista, sus bases promueven el bienestar del ciudadano y la garantía del cumplimiento de sus derechos, y es precisamente en el cumplimiento de esos derechos donde encontramos la principal diferencia con los otros dos actores.

Con la RGPD, que entró en vigor en mayo del 2016, pero no es hasta dos años más tarde (mayo del 2018) cuando comienza su aplicación, se consigue una norma común para todos los estados miembros en materia de protección de datos; esta regulación hace hincapié en los derechos individuales y establece obligaciones estrictas tanto para los titulares como para los procesadores de datos.

El gran desafío al que se enfrenta Europa actualmente se encuentra en la regulación del flujo de datos trasatlántico, que no es más que el intercambio de datos entre Europa y EE. UU. Es un gran desafío para la UE porque parte de su estrategia para consolidar su soberanía digital y salvaguardar su autonomía estratégica, consiste en resaltar la vital importancia de conservar y proteger los datos de los ciudadanos europeos dentro de los límites de la UE. Este enfoque se basa en el compromiso de asegurar que los datos de los ciudadanos europeos estén regidos por las leyes y regulaciones establecidas por la Unión Europea, las cuales colocan la protección de la privacidad como una prioridad fundamental. Los flujos de datos trasatlánticos tienen una gran importancia pues afectan a infinidad de empresas de todos los tamaños e industrias. Y la gran dificultad para su regulación nace en la diferencia de ambos implicados en la percepción de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las distintas normas de protección de datos.

En líneas generales, la realidad se puede resumir con la siguiente frase “EE. UU innova, China co-

*pia y Europa regula". Nos encontramos inmersos en una economía que se sustenta en los datos, y una mala noticia para Europa es que aquí no encontramos sede de ninguna de las grandes empresas tecnológicas.*

*Jugamos con una clara desventaja, ya que, en el afán regulatorio europeo, abanderado por la necesidad de establecer el equilibrio del poder en el mundo digital (que puede que no sea más que puro proteccionismo) produce una serie de trabas empresariales que juegan en contra del crecimiento y la libertad empresarial. Se debe demostrar que en Europa se defiende el libre comercio, dado que gran parte de nuestra legislación se enfoca en proteger a los consumidores. La clave reside en encontrar un equilibrio entre la protección del consumidor y el ánimo de lucro que promueve la inversión y la innovación; para lograr ese equilibrio, Europa debe dar prioridad a la innovación, invertir fuertemente en investigación y desarrollo y crear un entorno más favorable para las nuevas empresas tecnológicas.*

*Sin duda, para que en Europa podamos estar al nivel de nuestros compañeros del tablero de juego, deberíamos centrarnos en ser capaces de desarrollar estrategias europeas digitales que tengan éxito en el mercado y aumentar su nivel de proactividad y rapidez en la activación de proyectos de iniciativas digitales.*

*Las líneas estratégicas que debe seguir Europa de cara a los próximos 5 años, se resumiría en fomentar con incentivos la creación y el desarrollo de empresas digitales, otorgar facilidades dentro de los estados miembros, como por ejemplo en España, reduciendo la presión fiscal ejercida ante los ciudadanos, fomentando así también la inversión extranjera. Establecer una reducción de trabas burocráticas, facilitando y agilizando los proyectos digitales. Europa debe tener claro que la regulación sí, pero que un excesivo uso de la misma genera el resultado que tenemos actualmente, una gran dependencia tecnológica de EE.UU. y China.*

M<sup>a</sup> DEL VAL HUERTA

Senior Consultant.

**3.2.c ¿Cómo ser competitivos y garantizar la autonomía estratégica sin una auténtica política energética integrada?**

## **ANÁLISIS**

### **LOS RETOS ENERGÉTICOS EUROPEOS**

*¿Podremos sobrevivir sin una Unión energética basada en la competencia leal, en la interconexión y en un apoyo a la innovación industrial? ¿Podemos renunciar a la energía nuclear?*

*El artículo 194.1 del TFUE establece que en el marco del establecimiento o funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables y fomentar la interconexión de las redes eléctricas.*

*El mercado interior de la electricidad*

*Como se establece en los considerandos del Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Unión de la Energía pretende ofrecer a los clientes finales-hogares y em-*

*presas-una energía segura, asegurada, sostenible, competitiva y asequible.*

*Si históricamente, el sistema eléctrico estaba dominado por monopolios integrados verticalmente, a menudo de propiedad pública, con grandes centrales generadoras nucleares o de combustibles fósiles, el mercado interior de la electricidad que se viene implantando desde 1999 tiene como finalidad dar una posibilidad real de elección a todos los consumidores de la Unión, de crear nuevas oportunidades comerciales y de fomentar el comercio transfronterizo a fin de conseguir mejoras de la eficiencia, precios competitivos, un aumento de la calidad del servicio y de contribuir a seguridad del suministro y a la sostenibilidad. El mercado interior de la electricidad ha incrementado la competencia en particular a nivel de comercio minorista y los intercambios entre zonas.*

*En el reciente Reglamento aprobado en 2023 para mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión se manifiesta en sus considerandos que un mercado bien integrado que se base en el Paquete de Energía Limpia para todos los europeos debería permitir a la Unión cosechar los beneficios económicos de un mercado único de la energía en circunstancias normales del mercado, garantizando la seguridad del suministro y sosteniendo el proceso de descarbonización.*

*Interconexiones:*

*La interconectividad transfronteriza también garantiza un funcionamiento más seguro y eficiente del sistema eléctrico. Como pone de manifiesto el Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía de 2023 los Estados miembros han hecho grandes esfuerzos por aumentar la capacidad transfronteriza; además la finalización de diversos proyectos de interés común debería mejorar aún más los niveles de interconectividad*

*Sin embargo, siete Estados miembros Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre y Rumanía estaban por debajo del objetivo de interconexión para 2030 y cuatro de ellos: Irlanda, España, Italia y Chipre también permanecían por debajo del objetivo de interconexión del 10% de la potencia de generación instalada para 2020. Habrá que hacer mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos para 2030.*

*España a fecha de hoy cuenta con cinco enlaces eléctricos por los Pirineos con Francia que suman 2.800 MW de potencia y suponen el 2,8% del total de su potencia de generación instalada, muy lejos del objetivo del 10%. Incluso con la nueva interconexión en construcción mediante enlace submarino, la capacidad de intercambio aumentará hasta 5.000 MW, un 5% de su potencia de generación instalada, muy lejos todavía del objetivo 2020.*

*¿Podemos renunciar a la energía nuclear?*

*El debate sobre la energía nuclear en la Unión Europea está muy ideologizado, pero hay que tener en cuenta que, como pone de manifiesto el artículo 194.2 del TFUE, los Estados miembros tienen el derecho a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético*

*El Informe del Estado de la Unión de la energía de 2023 “señala que la energía nuclear sigue contribuyendo a la seguridad del suministro eléctrico. En 2023 generó alrededor del 24% de la electricidad total producida en la UE. Es lo cierto que las centrales nucleares de la UE están envejeciendo, mientras que están surgiendo nuevas tecnologías nucleares avanzadas, como pequeños reactores modulares, que requieren importantes inversiones en este sector. En vista de ello, la Comisión ha adoptado medidas para mejorar el entorno de inversión para operaciones a largo plazo y nuevas capacidades. En esta situación los Estados miembros que tienen la energía nuclear como parte de su combinación energética deben tomar las decisiones oportunas respecto de las inver-*

siones en el funcionamiento a largo plazo de las centrales nucleares existentes y realizar mejoras adecuadas en materia de seguridad y eficiencia.”

El citado informe añade que la Comisión y la Agencia de Abastecimiento de Euratom, en estrecha colaboración con todas las partes interesadas y socios internacionales afines, también incrementaron sus esfuerzos para fomentar la continua diversificación del suministro de combustible nuclear y de los servicios del ciclo de combustible nuclear, con el objetivo de avanzar hacia proveedores no rusos más fiables”.

En 2022 trece países de la UE producían energía nuclear. Siendo Francia el mayor productor seguida por España. En 2023 Alemania inició el proceso de cierre de los tres últimos reactores que tenía en funcionamiento y en España las plantas que actualmente producen electricidad nuclear dejarán de producir electricidad durante el periodo 2027-2035.

Hay que destacar que la Comisión Europea, en febrero de 2022 presentó un Acto complementario delegado a la taxonomía climática en el que la Comisión estimaba que con sujeción a determinados requisitos pueden añadirse con carácter transitorio las actividades de gas y energía nuclear a las ya contempladas en el primer acto delegado sobre mitigación del cambio climático y adaptación al mismo y contribuir a la transición a la neutralidad climática.

#### La innovación industrial en la Unión energética

Son muchas las iniciativas de la UE que vienen apoyando la innovación industrial en los últimos años. El debate de fondo consiste en hacer de la innovación industrial europea, incluyendo con reglas específicas en materia de política de competencia en la línea del informe provisional sobre la competitividad que acaba de presentar Mario Draghi, un objetivo prioritario para el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2035

1.- Horizonte Europa, el Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE para el periodo 2021-2027 con un presupuesto de 95.517 millones de euros contiene un Pilar denominado “Europa innovadora” que tiene como objetivos : generar conocimiento, intensificar el impacto de la I+i en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión, así como en el apoyo a estas políticas, y favorecer el acceso y la adopción de soluciones innovadoras en la industria europea, en especial en las pymes y en la sociedad, así como fomentar todas las formas de innovación facilitar el desarrollo tecnológico, la demostración y transferencia de conocimientos y tecnologías y reforzar la implantación de soluciones innovadoras.

2.-El Plan Industrial del Pacto Verde para la era neta cero destaca que en los próximos años la forma económica de la era neta cero quedará firmemente establecida, se habrán creado nuevos mercados, se habrá innovado, desarrollado y comercializado tecnologías limpias innovadoras y nuestros sistemas energéticos se habrán transformado. Por lo tanto, aquellos que inviertan primero y más rápido asegurarán su lugar en esta nueva economía. La Agencia Internacional de Energía estima que el mercado mundial de tecnologías clave de energía limpia fabricada en masa tendrán un valor de 600 mil millones de euros al año para 2030, tres veces el nivel actual. La industria net-zero a nivel mundial está creciendo con fuerza hasta el punto de que la demanda a veces supera la oferta.

El Plan Industrial del Pacto Verde destaca que la UE está bien equipada para dar un paso al frente y aprovechar la oportunidad de emisiones netas cero. El modelo económico de Europa basado en su Mercado Único ha traído consigo una creciente prosperidad en las últimas décadas. Europa es un actor líder en innovación, capital riesgo y despliegue de tecnologías netas cero y productos sostenibles. Tiene un punto de partida sólido: una industria con un historial demostrado de marcar tendencias y establecer estándares, con niveles crecientes de digitalización. Fabricamos produc-

tos innovadores y de alta calidad que se utilizan en todo el mundo. Cuenta con científicos e investigadores a nivel mundial que constantemente desarrollan tecnologías innovadoras o perfeccionan tecnologías existentes

*El punto de partida del Plan es la necesidad de aumentar masivamente el desarrollo tecnológico, la producción manufacturera y la instalación de productos netos cero y el suministro de energía en la próxima década, y el valor añadido de un enfoque a escala de la UE para afrontar este desafío juntos, desafío que se ve dificultado por la competencia global de materias primas y personal calificado. Todo ello articulado en torno a los siguientes cuatro pilares: un entorno regulatorio predecible y simplificado; un acceso más rápido a la financiación; mejorar las habilidades; y abrir el comercio para lograr cadenas de suministro resilientes.*

*3.- El Reglamento sobre el establecimiento de un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnología net-cero, cuyo objetivo es simplificar el marco regulatorio y mejorar el entorno de inversión para la capacidad de fabricación de tecnologías de la Unión que son clave para cumplir los objetivos de neutralidad climática y la descarbonización de sus Estados miembros.*

*Este Reglamento tiene medidas destinadas a alcanzar que, de aquí a 2030, la capacidad de fabricación en la Unión de las tecnologías estratégicas de emisiones netas cero se acerque o alcance un valor de referencia de al menos el 40% de las necesidades de despliegue anual de la Unión para las tecnologías correspondientes necesarias para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión para 2030*

*El reto para la Unión consiste en garantizar mediante reglas jurídicamente vinculantes que estos objetivos se transforman en realidades como una exigencia de una auténtica autonomía estratégica de la Unión. Para ello, el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2035, debe dar prioridad a las necesidades de financiación e inversiones necesarias para garantizar que Europa tiene una política energética común adecuada al contexto de descarbonización de manera competitiva, incluyendo ayudas directas, préstamos bonificados y un adecuado partenariado público privado en el que los fondos públicos sirvan de apalancamiento para la iniciativa e inversiones privadas.*

MIGUEL ARIAS CAÑETE

*Ex Comisario Europeo de Energía y Acción por el cambio climático.*

### **3.3. Políticas de empoderamiento de los ciudadanos**

¿Y los ciudadanos? ¿Cómo respondemos a sus intereses vitales? No hay posibilidad de un salto cualitativo y comprometido de la integración europea si no centramos los retos y las respuestas en el empoderamiento de los ciudadanos. Por eso, más allá de una consideración normativa formal sobre nuestro sistema de competencias, existen tres áreas en las que la Unión podría tener un papel más relevante y que son elementos necesarios para la libertad de circulación de nuestros ciudadanos y de cómo viven en un "European way of life" no sólo integrado implícitamente, sino como parte de su empoderamiento ciudadano. Áreas además en las que España puede ser protagonista y actor motor

#### **3.3.a La industria del turismo**

Entendida no como una política económica basada en la libertad de circulación de servicios, y con una dimensión puramente económica. Europa es el mayor receptor turístico a nivel mundial y representa en países como España más del 12% de su PIB. Pero el mayor flujo turístico es el intra europeo, lo cual demuestra que a través de esta industria fluye un verdadero impulso de ciudadanía.

Por ello, más allá de los límites del artículo 195 TFU, impulsar una dimensión europea es una gran ventana de oportunidad. Se necesita un gran Pacto por el turismo europeo fijando prioridades, desarrollando la dimensión de cohesión social (turismo de la tercera edad, por ejemplo) e insertando esta política en el marco de la competitividad.

## ANÁLISIS

### EL TURISMO INDUSTRIA DE FUTURO EN EUROPA

*El turismo ha representado las primeras invasiones pacíficas de la Historia. Hoy es una industria de paz, de cultura, de felicidad, uno de los principales motores de creación de riqueza y empleo en algunos países -España, Portugal, Francia, Italia, Grecia, Malta o Chipre-, y bien podría serlo en el desarrollo de otras muchas naciones o áreas, necesitadas de entendimientos nuevos y de la eficaz gestión de sus muchas posibilidades. Son destinos deseados por sus increíbles posibilidades naturales, paisajísticas, culturales, de ocio, por sus grandes ciudades y sus espacios rurales maravillosos, por la riqueza de sus gastronomías, la calidad de sus productos, sus muchas y vanguardistas instalaciones hoteleras y, por supuesto, por la afabilidad de sus gentes.*

*El sector turístico europeo es de base empresarial y goza de una experiencia centenaria, resulta extraordinariamente competitivo, y es el perfecto ejemplo de cómo construir una economía sometida a avatares muy concretos.*

*La industria del viaje es muy sensible a las crisis: económicas -inflación, etc.-, pandemias, huelgas, contaminaciones, guerras, terrorismo, cambio climático, problemas medioambientales, catástrofes naturales, etc.-; en lo positivo goza de gran resiliencia, basada en la experiencia y en los grandes empresarios, profesionales y funcionarios que saben de sus objetivos comunes, bien definidos: desestacionalización, conectividad, formación de cuadros profesionales, etc., y trabajan desde hace décadas en la superación de problemas tradicionales como la masificación, los riesgos de gentrificación -efecto Venecia-, la competencia ilegal y de campañas como la turismo-fobia o el colapso puntual de fronteras y aeropuertos.*

*El ámbito de la denominada industria de la felicidad representa la principal fuente de recursos de muchos países europeos, con una transversalidad determinante en su modernización, que se transfiere a ámbitos como: agroindustria, transporte, construcción, seguros, digitalización, telecomunicaciones, publicidad, etc. Además, con sus impuestos, el turismo es uno de los contribuyentes netos principales al pago de los sistemas de bienestar: sanidad, educación, pensiones, infraestructuras, conservación del patrimonio arqueológico, museístico o arquitectónico. El apunte es oportuno y necesario, por cuanto puede suponer un referente que, por añadidura, bien podría multiplicar exponencialmente sus ingresos por un concepto de conlleva avance, crea puestos de trabajo -incluso poco cualificados- y que, bien estructurado, recupera zonas depauperadas -que bien podrían acoger a los migrantes-, fomenta la digitalización y contribuye a preservar el medio ambiente.*

*Por otro lado, sabemos que el turista exige, ante todo, seguridad jurídica, policial y sanitaria, y también libertad. Y en todo ello, Europa es referencia mundial.*

*Hay que establecer planes bien elaborados, reproducir modelos de éxito, profesionalizar la administración turística, consolidar un portfolio de productos, legislar para proteger al viajero, el hábitat y las culturas locales, asegurar el transporte y ofrecer servicios de calidad, garantizar las inversiones... En todo ello ha de centrarse, y la Ue ahora sí lo sabe, el trabajo de los actores implicados, políticos, económicos y sociales, públicos y privados, de cada subárea, que deben estar dispuestos a cambiar de enfoque y a entender la oportunidad, sus posibilidades y responsabilidades, a establecer o someterse a reglas de juego claras y a no cometer errores reiterados en luga-*

res ya de éxito.

*Hay que transformar los ingresos a través de la experiencia auténtica y satisfactoria de los viajeros y asegurar las inversiones, entre otras circunstancias no imponiendo nuevos impuestos o tasas y coordinando las legislaciones y reglamentaciones.*

*En muchos países está casi todo hecho, en otros está casi todo por hacer, cada uno de ellos ha de hallar su modelo -las referencias esenciales están dentro de la propia UE-, han de proteger su marca e imagen privativa pero también la común en lo global. No importan tanto las ideologías que gobierna en cada Estado, adquieren relevancia la toma de conciencia, el entendimiento y los consensos en lo esencial, la disposición positiva para relanzar las muchas posibilidades de crecimiento estratégico y ordenado. Con seguridad llegarán las divisas y con ellas mayores posibilidades para el bienestar de los ciudadanos.*

## SEIS CUESTIONES ESENCIALES

*La UE ha trabajado y sigue haciéndolo en favor de la sostenibilidad y de la solidaridad interregional. Si se repasan los 25 últimos años, no hay otra zona en el mundo que haya avanzado tan en consonancia, atendiendo a zonas tan distantes y distintas como puedan ser Polonia o Grecia, y respetando las peculiaridades regionales. Hay que seguir considerando a las zonas más pobres y avanzar en la búsqueda del mayor equilibrio posible. Esa debe ser la tendencia: combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y promover y garantizar la igualdad entre los géneros, así como una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.*

*Es esencial que el turismo disfrute de la cultura. Hay que implicarse en la preservación de los valores culturales idiosincráticos, tangibles o intangibles, de cada lugar. Hay que defender cada hábitat, sin falsificarlo, sin alterar demasiado la vida de los ciudadanos - evitemos la gentrificación-. Y hay que identificar y reconocer a aquellos que lo están consiguiendo, buscar su ejemplo y seguir su modelo.*

*Hay que poner en marcha, de forma real, aquello en lo que todos estamos de acuerdo, por ejemplo, asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad en los espacios públicos abiertos y cerrados. Eliminar barreras físicas y actitudinales. Esos puntos, aparentemente sencillos, pueden marcar la senda para avanzar poco a poco pero con decisión en lo que une a 27 países que ocupan un territorio de 4 237 473 km<sup>2</sup> en el que habitan 448 millones de personas.*

*Cuando se habla de turismo se deben tener en cuenta al menos seis aspectos, algunos muy interrelacionados entre sí: política y legislación, economía, seguridad, tecnología y medio ambiente.*

## POLÍTICA Y LEGISLACIÓN

*Hay que estimar que una Europa realmente común tiene como objetivo aunar legislaciones, coordinar y actualizar las disposiciones respecto a todo a las áreas de convergencia, que en el caso concreto del turismo atañen, por ejemplo, a la libre circulación y, por lo mismo, al transporte, y, aun así, se ha de ser extremadamente exigentes en la previsión de la seguridad, máxime en un mundo global y cambiante, lo que representa nuevas amenazas. Facilitar los flujos de personas y mercancías y asegurar la incorporación de las nuevas posibilidades digitales en las operativas es esencial por lo que afecta al control del acceso desde terceros países.*

*Por su relevancia, cabe remarcar que en lo relativo al transporte, es significativa la importancia de la creación de empresas de bandera europea, que aseguren la conectividad y reporten beneficios redundantes en las arcas de los países del Viejo Continente.*

## ECONOMÍA

*No deberíamos optar por una economía intervencionista y/o subvencionada, pero sí de forma decidida por la que se apoya con incentivos tendentes a la formación, la mejora de infraestructuras, la preservación del medio ambiente. También de aquellas medidas que corrijan desequilibrios o fomenten la irrupción de tecnologías compartidas. En definitiva, hemos de conseguir mayores recursos de la UE y la coordinación de las inversiones públicas y privadas para utilizar estos recursos de manera eficiente, y también debemos fomentar los patrocinios y la Ley de Mecenazgo en ámbitos como el cultural. Y así sucesivamente, hasta confiar en la iniciativa privada como aquella capaz de asegurar beneficios desde sí misma.*

*En general, Europa ha de entender el turismo como una oportunidad esencial para el crecimiento de los PIB nacionales. Goza de atractivo, y debe aspirar a recibir más turistas y de más alto poder adquisitivo, procedentes de mercados como EE.UU., Asia y Oceanía, sin descuidar los interesantes flujos internos, fundamentalmente del Norte hacia el Sur del continente, pero también en dirección inversa.*

*El viaje puede ayudar y mucho a la pervivencia de la Europa vacía, y sostener buena parte de las economías más pobres, situadas en el entorno mediterráneo, en esencia las de nuestros entornos inmediatos.*

*Las empresas turísticas privadas tienden a la concentración en grandes grupos, capaces de competir en un mercado global. Es un aspecto a considerar si se quiere fortalecer la industria, muy en especial si se piensa en la presencia en los otros cuatro continentes.*

## SEGURIDAD

*En la demanda turística existen algunos factores fundamentales, entre ellos destaca muy en primer lugar, la confianza y la paz. Afecta a ámbitos como la seguridad física - médica, alimentaria, climática, etc.-, jurídica, contra el crimen, vial y transportes o en actividades de ocio, e incluso económica -pagos con tarjeta, etc.- y, en otro orden más relevante, la Defensa.*

## TECNOLOGÍA Y DIGITALIZACIÓN

*Europa vive el mundo en tiempo real y con desigualdades de evolución según los países. Hay que hacer un esfuerzo considerable en las infraestructuras físicas de soporte de red asegurada y de calidad. La cobertura es esencial para las posibilidades de los sistemas y las máquinas, y por consiguiente de las sociedades.*

*Y hay que encontrar las fórmulas que incidan en la protección y manejo de datos, en la seguridad de los sistemas. En esto resultan fundamentales las iniciativas legislativas de la UE para proteger la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, además de mejorar la libre circulación de servicios, lo que culminó con el acuerdo político alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 15 de diciembre de 2023 sobre la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación; y de Ley de Inteligencia Artificial, aprobada el pasado 13 de marzo, que tiene como objeto proporcionar a los desarrolladores e implementadores requisitos y obligaciones claros con respecto a los usos específicos de las nuevas herramientas, y reducir las cargas administrativas y financieras para las empresas, en particular las pequeñas y medianas (PYME). Le seguirán un paquete más amplio de medidas políticas para apoyar el desarrollo de una IA fiable, que tendrá grandes repercusiones en la industria turística.*

*Ha de considerarse también la transformación hacia las posibilidades que aportará el 5G a los servicios,*

*A partir de ahí hay que incentivar el talento, motivar la investigación en las Universidades e interrelacionarlas, y trasladar la inteligencia a la industria privada, que será la única capaz de ponerla en valor.*

*Menos papeles, más estrategia; menos dispendio desunificado, y más proyectos competitivos.*

*Europa ha de asegurar a través de la colaboración pública/privada herramientas de comercialización digital propias, que impidan que entre el 15 y el 20% de los beneficios se los queden multinacionales ajenas -la estimación es propia del autor, en base a varios parámetros-, propietarias de las grandes plataformas de viajes. En este orden económico hay que significar la negativa transformación del sector aéreo y la pérdida de peso del continente en la propiedad de líneas aéreas internacionales, cuyos beneficios se quedan en origen y no alcanzan al destino.*

## OTRAS CUESTIONES RELEVANTES

*Por citar algunas otras cuestiones relevantes, han de considerarse*

- La educación de los profesionales del turismo, muy en especial en idiomas*
- La consolidación de la industria agroalimentaria de calidad,*
- La renovación de las instalaciones hoteleras*
- La proyección de imagen hacia el exterior de la UE*
- La comercialización coordinada de los productos turísticos*

## MEDIO AMBIENTE

*Hay que cuidar al extremo el tratamiento y el reciclado de residuos, el saneamiento. Garantizar el acceso a energía asequible, segura, limpia y sostenible. Adoptar medidas para combatir el cambio climático. Utilizar transportes basados en energías limpias.*

*Todos son factores esenciales para fomentar una economía circular, en la que ya se ha evolucionado mucho, pero en la que siempre será necesario hacer mucho más.*

*Se debe reseñar que hay determinados lugares del continente, especialmente en el Sur, que han sufrido crecimientos desordenados, fundamentalmente en los primeros años de los boom turístico y de la construcción, y que no han sabido reinventarse a pesar de conservar entornos maravillosos. Es necesario hacer una seria reflexión al respecto. Las transformaciones requieren años y planes rigurosos, determinación, constancia, pero en algún momento hay que iniciar la transformación de esos destinos maduros.*

*Son todos ellos asuntos complejos pero augurables en sus oportunidades y consecuencias. Menos predecibles son las incidencias del cambio climático, a escala general, y determinantes en las decisiones de viajar de las personas residentes en las zonas más frías. El sector sabe que un buen clima en Alemania incide en la cancelación de reservas en España, Italia o Grecia.*

## ESCENARIO CAMBIANTE

*En el presente inmediato, estamos en un escenario alterado, cambiante, donde las crisis se mez-*

*clan con las urgencias sanitarias o climáticas, también de seguridad, y estas con las necesidades económicas de los países y las empresas, y a todo ello se suma la que podríamos considerar como una nueva revolución industrial, con sus bondades y peligros.*

*En general todos los ámbitos se han visto condicionados y aleccionados por:*

*.- La pandemia COVID 19 -que ha exigido todos los esfuerzos comunes y ha demostrado los reflejos y la eficacia en muchos aspectos de la coordinación de las instituciones europeas, por ejemplo en la centralización de compras, la influencia exterior o las bondades de gozar de una Banco común.*

*.- La crisis económica, el reparto de las ayudas New Generation-; el cambio climático y la propia evolución de lo digital -con sus ventajas e inconvenientes-*

*.- El BREXIT, que tanto ha afectado al turismo en aspectos como la conectividad aérea, el control de fronteras, la asistencia sanitaria o el roaming telefónico-*

*.- Y ahora también por la guerra en Ucrania, que amenaza la seguridad de todos, muy fundamentalmente la de los países del entorno afectado, con el cambio que ello supone en los flujos de los movimientos de viajeros; etc.*

#### REFERENCIAS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE TURISMO

*La política europea del turismo se asienta sobre tres bases fundamentales: promover la competitividad de las empresas de este sector y crear un entorno favorable a su desarrollo; Propiciar la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas; y desarrollar un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas. Así quedó fijado en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Este nuevo marco jurídico permite emprender acciones destinadas a beneficiar al conjunto de los países de la Unión Europeas.*

*Con posterioridad, en la Conferencia de Alto Nivel sobre el Turismo Europeo, que se celebró en Madrid el 14 de abril de 2010, así como en la posterior reunión ministerial informal organizada por iniciativa de esa Presidencia española del Consejo, se formuló por parte de los entonces Ministros de Turismo de la UE, la «Declaración de Madrid», que formula una serie de recomendaciones relativas a la aplicación de una política europea del turismo consolidada, e insiste ya en la necesidad de reforzar la competitividad sostenible de este sector y reconoce el valor añadido de la acción de la UE en favor de este ámbito económico fundamental, primera industria en muchos de los países.*

*En base a esos precedentes, en julio de 2010, la Comisión Europea publicó una Comunicación que busca mantener a Europa como el principal destino turístico del mundo, proponiendo consolidar el nuevo marco político unificado con una serie de iniciativas que deberán ser implementadas en estrecha colaboración con los representantes del sector. La Comunicación define las siguientes prioridades estratégicas en el turismo europeo:*

*Estimular la competitividad del sector turístico europeo;*

*Reducir la estacionalidad del turismo;*

*Promover el desarrollo de la innovación en el ámbito del turismo;*

*Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de alta calidad;*

*Utilizar los instrumentos financieros de la UE con fines turísticos.*

## TRAS EL COVID

*Algunos pasos significativos de la UE relacionados con el turismo, a veces todavía un tanto farragosos, cabe apuntarlos de forma sintética.*

*En 2021, la industria turística europea todavía se estaba recuperando de los efectos de la pandemia de COVID-19. En este contexto, la actualización de 2021 de la Estrategia Industrial de la UE destacó la importancia de apoyar la recuperación del ecosistema turístico, aprovechando al mismo tiempo la oportunidad de acelerar las transiciones ecológica y digital. Fue en este contexto que se puso en marcha la vía de transición para el turismo.*

*El itinerario de transición para el turismo se desarrolló a través de un proceso de co-creación de 8 meses de duración en 2021 y se publicó en febrero de 2022. Reconoció 27 ámbitos de actuación para ayudar a la comunidad turística europea a:*

- recuperarse con éxito de la pandemia, satisfaciendo al mismo tiempo la demanda cambiante de los consumidores con conocimientos técnicos y cada vez más concienciados con el medio ambiente y la sociedad;*
- contribuir eficazmente a los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Década Digital;*
- crear resiliencia a largo plazo.*

*El Consejo adoptó en diciembre de 2022 la Agenda de Turismo 2030 de la UE como Conclusiones del Consejo con un plan de trabajo concreto. Esto demostró el apoyo de los Estados miembros a los ámbitos de trabajo reconocidos a través del proceso de co-creación de las partes interesadas. Otras instituciones de la UE, como el Parlamento Europeo (Comisión TRAN, Grupo de Trabajo sobre Turismo), el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo también han participado activamente en los intercambios de puntos de vista y en el seguimiento de la vía de transición.*

*Dos años más tarde, en 2024, ya se han puesto en marcha estrategias que tienen en cuenta la sostenibilidad económica, medioambiental y social del turismo, y muchos países han desarrollado o están desarrollando mecanismos de recopilación de datos -mejorar la disponibilidad de estadísticas sobre el turismo, sigue siendo fundamental,- para supervisar estos aspectos. Las ONG y las pymes desempeñan un papel activo, colaborando con las autoridades públicas, en el desarrollo y el seguimiento de estrategias, con el apoyo de medidas legislativas de la UE, como las acciones sobre alquileres de corta duración y movilidad multimodal de pasajeros.*

*En ese marco de incertezas, cabe decir que la Unión Europea, a través de su Tribunal de Cuentas, en su Informe Especial sobre Turismo de 2021, ha tomado conciencia plena de las exigencias para abordar las necesidades del sector de un modo eficiente, alertando de la necesidad de permanecer atentos para actualizar con regularidad la evolución de las prioridades del sector y responder con la mayor eficacia a cada dificultad previsible o circunstancial.*

*En la auditoría del Tribunal de Cuentas europeo, cuyo objetivo es establecer una estrategia de turismo integral para 2030 se han analizado, entre otros aspectos:*

- Si la Comisión ha abordado en el pasado las necesidades del turismo como industria de un modo eficaz y si se actualizaba con regularidad el estado del sector para establecer prioridades;*

- Si el apoyo financiero del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a las inversiones públicas en turismo ha sido coherente con las estrategias nacionales, regionales y de la Unión Europea.

- Y si dicho apoyo financiero ha sido sostenible y se ha centrado en inversiones que aportaban valor añadido

Se concluye que las medidas de la Comisión destinadas a apoyar el sector turístico de la UE durante el período 2014-2020 fueron parcialmente eficaces.

Entre las recomendaciones del Tribunal de Cuentas europeo se establecen:

- Elaborar una nueva estrategia para el ecosistema turístico de la UE dirigida explícitamente a subvencionar las inversiones que contribuyan a un modelo de turismo más sostenible,

- Instar a los Estados miembros a aplicar procedimientos de selección a las inversiones en turismo financiadas por el FEDER para apoyar esta nueva orientación estratégica.

### BALANCE DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL EN EL TURISMO

En el resumen ejecutivo y las conclusiones del Informe “Itinerario de transición para el turismo: balance de los progresos realizados hasta 2023.”, fechado en mediados de febrero de 2024, en el que realiza un balance de la industria del viaje europea común en la doble transición ecológica y digital, se afirma que:

El análisis y las interacciones con los Estados Miembros y las partes interesadas muestran que las áreas de trabajo colectivo más avanzadas en la actualidad son:

1) el establecimiento de estrategias turísticas que consideren y sigan los impactos económicos, ambientales y sociales del turismo en el nivel pertinente (es decir, nacional, regional y/o local);

2) mejorar las estadísticas y las mediciones de los impactos del turismo;

y 3) apoyo a la transición ecológica y digital para pymes y destinos. Se trata de ámbitos cruciales, ya que proporcionan un apoyo clave para avanzar en la transición ecológica y digital y construir destinos turísticos prestando atención al bienestar a largo plazo de las comunidades locales.

Siguiendo la misma referencia, se puede afirmar que la transición ecológica está encabezada por el tema de acción sobre el apoyo a las medidas de transición para las empresas turísticas.

Y es convicción de los dirigentes europeos responsables del área que “compartir acciones concretas con objetivos claros no debería ser algo que deba temer, ya que se trata de un proceso colaborativo de creación, aprendizaje y transformación.

La UE es consciente de que hay que colaborar más, determinar y apoyar acciones tendentes a objetivos concretos, y actuar de forma coordinada, entendiendo que los tres grupos clave de actores son: la Comisión Europea, los Estados miembros y las partes interesadas en el turismo.

Se trata pues de perfeccionar objetivos, de clarificar metas, de eliminar superposiciones regulatorias y objetivos obsoletos y reemplazarlos con nuevas áreas y necesidades.

No existe en la actualidad una formulación exacta de los temas a abordar, pero ya se han estable-

*cido guías para las rutas de transición, que sirven para el trabajo de las partes interesadas a escala europea, nacional, regional y local, puedan seguir pautas tendentes a la convergencia de objetivos.*

*Las futuras actualizaciones de los indicadores establecidos en 2024 y 2025 podrían proporcionar información comparable y acumulativa como aportación al primer informe trienal sobre la Agenda de Turismo de la UE para 2030 al Consejo de la Unión Europea.*

*A continuación, el informe y las orientaciones de los Estados miembros podrían utilizarse para poner en marcha un proceso de remodelación tanto de la vía de transición como de la Agenda 2030 de la UE como un proceso de colaboración con todos los grupos de partes interesadas clave, que ya han aprendido a trabajar juntos para alcanzar objetivos compartidos de una manera nueva.*

#### **POR UN PLAN ESTRATÉGICO DEL TURISMO EN LA UE**

*Cabe concluir que aun desde antes de 2015, y hasta la aparición de la pandemia de COVID-19, la Comisión ha revisado las prioridades del turismo en el marco de estrategias políticas más amplias. Sin embargo, dichas prioridades no se tradujeron en un plan de acción concreto que apoyase su ejecución. En respuesta al duro golpe que la pandemia de COVID-19 ha representado para el sector turístico de la UE, la Comisión emprendió diversas acciones encaminadas a establecer una agenda del turismo para 2030. El análisis de los proyectos FEDER en relación con el turismo obtuvieron resultados dispares: mientras que algunos eran sostenibles y contribuían a fomentar la actividad turística en la región, otros solo tuvieron un impacto limitado. En varios casos, las deficiencias en la planificación inicial y en las estimaciones de las necesidades de los proyectos, así como en la etapa de selección, se tradujeron en la reducción de su alcance, retrasos y costes excesivos durante su ejecución.*

*En un ejercicio de autocrítica, Europa evidencia las potencialidades de la industria turística, su transversalidad, reconoce que es necesario profundizar en ejes comunes y quizás acabe por realizar, en colaboración con los 27 estados miembros, un Plan Estratégico del Turismo, reiteradamente demandado.*

*La UE manifiesta estar dispuesta a contar con esas líneas estratégicas comunes para la fomentar la creación de riqueza y empleo, en un ámbito cuyos impuestos y el valor añadido que generan pagan buena parte de la educación, la sanidad, las pensiones, la cultura, en definitiva el bienestar del Viejo Continente. Otra cosa es la actuación respetable de cada estado, aunque resulten discrepantes en decisiones sobre los PERTE para el sector, por ejemplo o el reparto de ayudas New Generation.*

*Es relevante el análisis de las prioridades sobre las que las instituciones europeas trabajan, tales como la transición social y cohesión territorial, e I+D. El turismo se enfrenta a otras dificultades a más largo plazo, relacionadas con su transformación ecológica y digital y su competitividad, sostenibilidad y resiliencia.*

*Cabe valorar que en este periodo, las autoridades europeas han tomado conciencia de la importancia y la oportunidad del turismo continental entendido como tal. Un asiático no decide en general venir a Europa sino que elige un destino urbano como París, Roma, Atenas, Barcelona o Madrid, o un pequeño circuito de varias ciudades, pero es improbable que la marca escogida sea Europa. El valor local se impone al continental sencillamente porque no se percibe que el continente se haya promocionado como tal. Las autoridades deberían aunar esfuerzos, ser más proactivas.*

*En el aspecto legislativo dependerá más del avance general de la Unión. Hay ámbitos esenciales como el Espacio Aéreo o la seguridad que se han resuelto o van resolviéndose satisfactoriamente.*

*Quizás haya que avanzar en la legislación de puertos y en el orden de las mercancías. Unificar, simplificar y digitalizar, es decir, tender hacia una Administración Única europea, receptiva y amable con aquellos que deciden visitarla.*

*Hay que aglutinar el saber de la experiencia, y formularlo como un ideario, como una senda, en la que por encima de legítimas posiciones de cada Estado miembro prevalezca un criterio serio no sometido cada pocos años a los avatares políticos. Por debe considerar seque el sector sea gestionado desde las Administraciones Públicas, continentales, estatales, regionales o locales, por profesionales que aseguren estabilidad a los planes de actuación, gobierne quien gobierne. En el ámbito privado esto está asegurado.*

*Quizás un buen punto de partida sea proponer ese Plan Estratégico del Turismo Europeo Y/o la creación en paralelo de una Dirección de Turismo de la UE.*

*La Agenda implica un compromiso común y universal, nadie sabe más de eso que Europa, cuna de una cultura milenaria y maravillosa y muy humana, pese a ciertos capítulos que no han de ser olvidados con el fin de no repetirlos, fundamentalmente relacionados con colonialismos y guerras.*

*Si las grandes multinacionales nacieron en un garaje o en una pequeña tienda, Europa tiene capacidad para reaccionar. Quizás el tamaño de un gran elefante impida moverse con agilidad, por eso hay que volver a confiar en las ovejas que hacen rebaño. Sumar, unir, planificar y accionar los resortes del funcionamiento en vanguardia son imprescindible para aún los intereses de 27 países, no siempre convergentes, incluso competitivos, pero interesados en avanzar en paz y con eficacia.*

#### UN EJEMPLO EUROPEO DE ÉXITO MUNDIAL: LOS CAMINOS DE SANTIAGO

*Un ejemplo claro de lo que hay que hacer en Europa es el fenómeno de los Caminos de Santiago. Una idea milenaria, ligada a los años santos jacobeos, que fue transformada en una industria por una iniciativa pública, el XACOBEO. Se creó una marca, se difundió y a partir de ahí, colaborando con lo tradicional, con la cultura preestablecida, se generó una fuente de riqueza y empleo en distintos países -España, Portugal, Francia, etc.- y regiones. Es lo que hay que hacer en otros órdenes: idear, planificar, promocionar y dejar que sea la industria la que, en libre competencia, obtenga beneficios que, a través de impuestos, se trasladan al bienestar del conjunto de los ciudadanos. Y alcanzar la coordinación administrativa que se creó en torno a un fenómeno milenario que se reinterpretó a la altura de los tiempos.*

*Hay que concienciar pues a la sociedad sobre la importancia del Turismo, cultural y de otros tipos, en torno a la generación de riqueza y empleo, y sobre su contribución al pago de servicios públicos esenciales como la Sanidad o la Educación. El turismo es un bien precioso que genera millones de puestos de trabajo, y supone una punta de lanza en la innovación, con repercusiones que atañen directa o indirectamente a todos los sectores de la economía.*

*Hay que trabajar con mayor eficacia y todos juntos. Se necesita seguridad, estabilidad normativa, regulaciones coherentes y mano de obra cualificada para asegurar aún mayores inversiones privadas en un sector con grandes empresarios, funcionarios muy eficaces cuando se les da oportunidad de concluir los planes, y profesionales dispuestos a asumir los nuevos retos con formación y entrega.*

ALBERTO BARCIELA

Miembro de la Mesa del Turismo de España

### 3.3.b La política de salud pública.

La pandemia ha demostrado la necesidad de concebirla, regularla y hacerla trabajar en beneficio de unos ciudadanos sin fronteras a escala europea. De nuevo, la industria de la salud pública y del sector asistencial puede constituir un gran elemento de legitimación de cara a la ciudadanía. Además, tras la experiencia de la pandemia, este es un sector en el que se podría modificar el artículo 168 del TFUE, vinculándolo a esta cuestión de la ciudadanía

## ANÁLISIS

### HACIA UNA UNIÓN EUROPEA DE LA SALUD

*La Unión Europea tiene una enorme influencia en el nivel de salud de los europeos, así como en el funcionamiento y desarrollo de los sistemas de salud de los Estados miembros. No siempre fue así, ni ello responde a un plan inicialmente preconcebido. El proceso por el que la UE ha ido aumentando su capacidad para influir tanto en la salud de las poblaciones como en los sistemas de salud de los Estados miembros ha sido largo y para nada lineal.*

*De hecho, hasta el Tratado de Maastricht (1992) la salud pública no figuraba de forma expresa en los Tratados. Desde 2009, la base legal de la actuación directa de la UE en materia de salud se encuentra en el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dedicado a la salud en la Unión, claramente limitado, al ser una competencia complementaria (artículo 6.a TFUE), a complementar la acción de los Estados para reducir los daños en la salud y para fomentar la cooperación y la coordinación entre ellos*

*En realidad, los temas de salud se han ido insertando en diferentes políticas de la Unión por dos vías.*

*En un primer momento, lo hicieron para garantizar estándares comunes de protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente, tanto por razones de salud pública como también para evitar que la competitividad económica pudiera basarse en evitar los costes de la seguridad e higiene laboral o del control de emisiones al medioambiente.*

*A medida que la integración europea progresaba y los ámbitos competenciales de la UE se iban extendiendo, se incluyeron nuevas medidas de protección de los consumidores, y normas para garantizar la seguridad y la efectividad de los medicamentos y los equipos sanitarios. En paralelo, diferentes crisis sanitarias, entre las que destaca la crisis de las “vacas locas” (encefalopatía espongiforme bovina) en 1996, ayudaron a expandir el papel de la UE en la protección de la salud pública y de los consumidores.*

*Es evidente que la pandemia de covid-19 supuso superar esos límites, asumiendo la Comisión el liderazgo de la lucha conjunta contra la pandemia mediante diferentes instrumentos a su disposición: de la política de competencia a la de compras conjuntas, pasando por la investigación y las palancas fiscales (el programa SURE).*

### 2024-2029: LA LEGISLATURA DE LA EUROPA DE LA SALUD

*Avanzar hacia una Unión Europea de la Salud implica necesariamente ir más allá de afrontar mejor los riesgos derivados de posibles pandemias futuras. Es necesario tomar también en cuenta los riesgos estructurales y sistémicos para la salud derivados del cambio climático y de la contaminación ambiental, así como de las condiciones de vida y los hábitos inadecuados, en definitiva, los determinantes no médicos de la salud. Es necesario abordar el reto de garantizar la universalidad de los servicios de salud en el conjunto de la Unión: con equidad, sin exclusiones, con calidad y*

*eficiencia, creando con solidaridad un espacio compartido de ciudadanía sanitaria y haciendo del sector salud una de las grandes fuentes de riqueza y de bienestar compartido por todos los Estados miembros.*

*La salud es una de las grandes prioridades de los ciudadanos europeos, y la pandemia de Covid-19 ha puesto de manifiesto la importancia crucial de la intervención de la UE para coordinar los esfuerzos de los Estados miembros, garantizar insumos vitales y disponer de la vacuna. Son muchas las organizaciones cívicas, políticas y profesionales sanitarias que ven en la construcción de la Unión Europea de la Salud el mejor horizonte, no solo para prevenir y afrontar crisis sanitarias, sino también para mejorar la salud y la economía, fortaleciendo los valores de la Europa de los ciudadanos. La construcción de la misma exige combinar una visión ambiciosa del proyecto europeo, capaz de ilusionar a los ciudadanos, con el pragmatismo, la solvencia y la prudencia política que permita lograr avances y logros tangibles de las políticas actualmente en marcha, o posibles dentro del marco competencial y organizativo actual. En definitiva, gestionar bien el presente, explorando a fondo todas las posibilidades que ofrece para avanzar, es un paso previo que favorece un deseable salto adelante en las competencias en salud de la Unión.*

*En esta perspectiva es deseable trabajar con un marco conceptual de cuatro niveles o escenarios de implicación creciente de la Unión en salud:*

*El primer nivel consiste en el desempeño óptimo de las actividades en salud de las instituciones de la Unión dentro del marco competencial, organizativo y presupuestario existente. Es una condición necesaria eliminar cuellos de botella, descoordinaciones e ineficiencias, al tiempo que se buscan oportunidades para ampliar el campo de acción.*

*El segundo nivel se corresponde con la vía emprendida por la Comisión y el Parlamento, como consecuencia de la crisis de la covid-19, la cual, sin modificar los Tratados, busca reforzar la salud en la UE creando nuevos instrumentos de gestión (como HERA), reforzando las existentes (ECDC, EMA) o desarrollando legislación que permita incrementar el papel y las actividades de la Unión. Es indudable que las propuestas en marcha suponen un avance de notable importancia para avanzar hacia la Unión Europea de la Salud, más allá de la pandemia y sus secuelas, y para mejorar la gobernanza y a reforzar el liderazgo de la UE en salud pública. En concreto:*

*Para dar a la salud una mayor prioridad en la agenda política de la Unión, y sostener en el tiempo esta prioridad, sería deseable contar con un Informe Anual sobre la Salud en la Unión, elaborado y presentado por la Comisión ante el Parlamento. Este Informe debería incluir, además de indicadores sobre situación de salud y sus determinantes, información sobre la dotación, actividad y calidad de los servicios de salud en el conjunto de la Unión. El debate en el Parlamento del Informe debería concluir con una serie de recomendaciones sobre las políticas de salud dirigidas tanto a la Comisión como a los Estados miembros.*

*Para mejorar la gobernanza de los temas de salud en la Comisión y reforzar el liderazgo de la Unión en salud, sería conveniente estudiar la creación de un Servicio Europeo de Salud Pública, como “organización paraguas” con capacidad para impulsar, dirigir y coordinar todas las actividades de salud de la Comisión y en los Estados. De tal modo, actuaría como nodo conector de las agencias directamente relacionadas de salud, con el mandato de ser el punto focal para la cooperación y coordinación con las autoridades de salud de los Estados miembros, impulsando una muy necesaria co-gobernanza efectiva de la salud pública en el conjunto de la UE y dando mayor efectividad a la protección y promoción de la salud de los europeos.*

*Además, serían muchos los beneficios que se derivarían de la actuación en red del Servicio Europeo de Salud Pública con organismos análogos y universidades y centros de investigación de los Estados miembros, creando conocimiento, formando una red de especialistas europeos en salud pública, fortaleciendo sistemas de información, y mejorando normas y estándares técnicos en el*

ámbito de la salud, bien por iniciativa propia, o a demanda del ejecutivo comunitario, del Parlamento o de los Estados miembros. Una propuesta complementaria para visibilizar y fortalecer el liderazgo de la UE en salud sería la creación, en un segundo momento, de una Autoridad Europea de la Salud.

El tercer nivel surge de la constatación que la ausencia de propuestas sobre los servicios de salud, más allá de las previsiones para garantizar insumos críticos (vacunas, medicamentos, etcétera.), no es coherente con las necesidades de salud de los europeos, tanto en situaciones normales como, muy especialmente, durante las crisis sanitarias. Se requiere que la UE asuma un papel más activo en relación con los sistemas de salud de los Estados miembros. Para ello, se deberían explorar las opciones que para ampliar el campo de acción de la UE en servicios de salud ofrece el TFUE, en su artículo 352 en tanto cláusula habilitante para ampliar acciones cuando sea necesario “para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto”.

De acuerdo con lo anterior, la UE debería implicarse en garantizar a todos los europeos el acceso universal a servicios de salud con unos estándares comunes de equidad en el acceso, calidad, efectividad y eficiencia, por ser un derecho humano fundamental, incorporado a los valores y a la ciudadanía europea. Para ello es necesario que la UE extienda su acción a los sistemas de salud, desarrollando, entre otras, las siguientes cuestiones:

Establecer estándares básicos comunes para los sistemas de salud de los Estados miembros. Entre ellos, cobertura universal, equidad en el acceso, estándares de calidad y seguridad, además de sistemas de información sobre inputs (de personal, recursos), actividad y resultados.

Crear mecanismos para acreditar y garantizar niveles adecuados de cumplimiento de los estándares, incluida la realización periódica de ‘test de esfuerzo’ que permitan comprobar preparación para situaciones de crisis sanitarias.

Establecer sistemas de coordinación y solidaridad de los servicios sanitarios ante situaciones de crisis y necesidad de apoyo entre los Estados miembros.

Su desarrollo implicaría dotar a la UE de capacidades y liderazgo en estos temas críticos para los sistemas de salud: calidad y seguridad de pacientes, investigación y evaluación de servicios de salud, evaluación de tecnologías y prácticas médicas, producción de protocolos y directrices de buena práctica clínica, así como de buena gobernanza y gestión de los servicios de salud.

Por último, el cuarto nivel de avance hacia la Unión Europea de la Salud consistiría en incorporar explícita y formalmente a los Tratados las competencias de salud, como competencia compartida profundizando en las posibilidades de cooperación en salud de los Estados miembros. Esta reforma del artículo 168 debería reforzar las competencias reservadas a los Estados que figuran actualmente en su apartado 7, permitiendo en el resto de su articulado la armonización de legislaciones.

La necesidad de este cambio final es obvia. La investigación y las políticas de prevención relacionadas con la salud son un componente esencial de la política de salud, pero también de la política científica, industrial y económica. La salud ofrece un campo de investigación extraordinariamente amplio y complejo, que comprende, entre otros campos, investigación biomédica básica, traslacional, clínica, en servicios de salud, investigación epidemiológica y de salud pública; cada uno de estos campos a su vez se ramifica en múltiples áreas altamente especializadas. La pandemia covid-19 ha subrayado la importancia estratégica de la investigación biomédica básica y aplicada.

Este enfoque debería completarse, prestando más atención a los proyectos relacionados con el impacto de los determinantes sociales y los comportamientos colectivos en la salud, así como so-

*bre la efectividad real de las medidas de promoción de la salud y de protección frente a los daños para la salud, y sobre los mejores modos para que los distintos mensajes de salud pública impulsados desde las instituciones comunitarias tengan un impacto efectivo en las poblaciones. Particular relevancia debería darse a un mejor conocimiento de las consecuencias de la pandemia sobre la salud mental y sobre los cuidados de larga duración.*

JOSÉ MANUEL FREIRE Y ALBERTO INFANTE.

Fundación Alternativas.

## 4. EL VALOR DEL ESPAÑOL

### Análisis

#### EL VALOR DE LA LENGUA ESPAÑOLA

*De un tiempo a esta parte se ha prestado novedosa y significativa atención al valor de nuestro idioma de acuerdo con la segunda de las acepciones de la palabra, la estrictamente económica. Efectivamente, los dos significados iniciales del lema valor son: «Grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite»; y «Cualidad de las cosas, en virtud de la cual se da por poseerlas cierta suma de dinero o equivalente».*

*Fue pionero en este planteamiento el académico Ángel Martín Municio, bajo cuya iniciativa y dirección se publicó en 2003 El valor económico de la lengua española que recogía el resultado de la investigación, en la que intervinieron siete economistas. Su tarea consistió en determinar dicho valor mediante la cuantificación de su porcentaje de contribución del idioma al producto interior bruto (PIB) del país. Para ello, los autores se ocuparon de medir las aportaciones de todas las actividades para cuyo desarrollo es imprescindible una presencia determinante de la lengua, encuadradas en cuatro grandes apartados. El primero resultaba obligado: todas las actuaciones generadoras de bienes y servicios relacionados directamente con el idioma. Se trata, pues, de la industria editorial, de la producción de objetos para la escritura, de las citadas “industrias de la lengua”, de la enseñanza en sus distintas variedades, de la publicidad y de la administración pública. El segundo apartado correspondería a los abastecedores de materias primas y otros insumos esenciales para las actividades anteriormente señaladas. En tercer lugar, aparecen las acciones de comercialización y distribución auxiliares de los dos grupos anteriores. Y finalmente, un cuarto apartado dedicado al resto de sectores activos relacionados con la cultura, como pueden ser la edición de otros elementos no literarios, por ejemplo musicales, y la órbita de los medios de comunicación no incluidos con anterioridad: televisión, radio, cine, etc.*

*Este estudio de índole macroeconómica se centra en el decenio anterior al año de su publicación (2003), y extrapola sus resultados hasta 2004. Los resultados obtenidos indicaban que la valoración de nuestra lengua en precios corrientes alcanzaba en 2001 un porcentaje del PIB de un 15,0%, ratio que se mantendría durante el trienio 2002-2004.*

*Posteriormente, Telefónica promovió y financió entre 2006 y 2014 otra exhaustiva investigación bajo el título de Valor económico del español codirigida por José Luis García Delgado junto con José Antonio Alonso y Juan Carlos Jiménez. Utilizando como en la iniciativa anterior una metodología macroeconómica, los economistas llegaron a conclusiones actualizadas no muy diferentes a las de 2003. Fundamentalmente, que la lengua española aportaba aproximadamente el 16 por ciento del valor del PIB (164.000 millones de euros de 2014) y otro tanto del empleo en España (3.5 millones de puestos de trabajo). Por otra parte, se estimaba que las industrias culturales, tan*

vinculadas al idioma, supondrían el 3 por ciento de estas economías.

Posteriormente, en 2019, José Luis García Delgado analizó asimismo en qué medida nuestra lengua actúa como palanca generadora de efectos multiplicadores de intercambios comerciales y flujos de inversión en el volumen colectivo. Más de 555 millones podemos leer este libro sin traducción. Se llega, así, a la conclusión de que el español cuadruplica los intercambios y transacciones entre los países en los que se habla, y de que el hecho de compartir esta misma lengua septuplica los flujos bilaterales de inversión directa exterior. No es difícil concordar, pues, en que una lengua común como la nuestra actúa como un impagable instrumento de internacionalización –por no decir globalización– empresarial, pues posibilita considerables ahorros en cuando a los llamados “costes de transacción”, que algunas empresas multinacionales llegan a fijar en cerca del 2 por ciento de su total de ingresos.

Pero no debemos olvidarnos del primer significado de valor como «Grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite». Guiémonos ahora no ya por la economía, sino por beneficios en principio intangibles como satisfacción, bienestar, provecho inmaterial.

Según *The Ethnologue: Languages of the World*, una publicación elaborada por un instituto dedicado a documentar estadísticamente la realidad de unas 6.900 lenguas de todo el mundo, el español es el segundo idioma del mundo por número de hablantes nativos, 500 millones, solo por detrás del chino mandarín, lo que representa un 8 % de la población mundial. Ocupa el mismo lugar en cuanto al número de sus estudiantes no nativos, más de veinte millones, importante rubro en el que hay que destacar el creciente interés por el español en Asia y el África subsahariana, amén de una presencia excepcional de centros del Instituto Cervantes en Argelia, en Marruecos y en Túnez.

Por otra parte, el español es la tercera lengua en internet, la segunda en Facebook y Twitter. Y en consonancia con la dimensión económica ya mencionada, según las previsiones de la Insead Business School, en 2030 se convertirá en la segunda de intercambio comercial tras el chino. En cifras totales, somos cerca de 600 millones las personas que hoy la utilizamos, y las previsiones para 2050 se sitúan en los 750 millones.

No es, por lo tanto, hiperbólico ni chovinista calificar hoy por hoy al español como lengua ecuménica o lengua global, de la que se ocupan 24 Academias pertenecientes a otros tantos países de África, América, Asia y Europa. Es la segunda desde tal consideración después del inglés que, no lo olvidemos, disfruta de un estatuto privilegiado como lingua franca ni más ni menos porque la lengua de Shakespeare y Henry Ford ganó la segunda guerra mundial.

Hace ahora 151 años, cinco decenios después de las independencias, la Real Academia Española, que ya había nombrado como miembro suyo correspondiente al venezolano/chileno Andrés Bello, elaboró un Reglamento para la fundación de Academias Americanas correspondientes, aprobado en 1870. Sus sucintos once artículos vienen precedidos de una exposición de motivos que parece escrita desde un profundo sentimiento de fraternidad y exigencia de unidad, como bien se percibe en esta frase: “Los lazos políticos se han roto para siempre; de la tradición histórica misma puede en rigor prescindirse; ha cabido, por desdicha, la hostilidad, hasta el odio entre España y la América que fue española; pero una misma lengua hablamos, de la cual, si en tiempos aciagos que ya pasaron usamos hasta para maldecirnos, hoy hemos de emplearla para nuestra común inteligencia, aprovechamiento y recreo”. Y como fruto de este espíritu, se creó en 1871 la Academia colombiana de la lengua española, la decana, detrás de la RAE, de las hoy existentes. Este año 2024 celebra su centenario la Academia filipina.

La declaración de 1870 por parte de la Real Academia Española que sentó el punto de partida de lo que hoy ya son las 24 corporaciones de ASALE nos lleva inevitablemente a otra de las dimensiones de la primera acepción de valor en el Diccionario académico: la de “proporcionar bienestar o

*deleite". Y esto es lo que la lengua aporta cuando se convierte en expresión artística, a través, fundamentalmente, de la literatura, pero también de la música y de las artes o expresiones escénicas, tanto en el registro culto como en popular.*

*Pocas literaturas como la que el Premio Miguel de Cervantes viene alentando desde 1976 pueden ofrecer un sistema tan integrado y estable de relaciones entre factores como tradición y renovación, escritores y público, centros y periferias, modelos y excepciones, creadores y mediadores, censura y libertad, críticos y lectores. Hablar, pues, de una literatura en dos continentes, o mejor, en cuatro continentes si contamos también la producción literaria filipina y ecuatoguineana, tiene pleno sentido, más allá de lo meramente geográfico.*

*Que la literatura en lengua española fue, desde muy pronto, un factor de comunicación integradora entre los pueblos de ambos lados del Atlántico es un hecho de la más absoluta evidencia, como también lo es que siga constituyendo, junto a la propia lengua, el vínculo patrimonial más firme que nos une más allá de los avatares de la historia, incluidas las exigencias afirmadoras de las nacionalidades: como gustaba recordar a Carlos Fuentes, sin la lengua de la colonia no hubiese habido lengua de la independencia. Los escritores cubanos, argentinos, uruguayos, mexicanos, españoles, peruanos, colombianos, nicaragüenses y paraguayos que hasta el momento han merecido el Cervantes comparten un mismo idioma, que adquiere en sus plumas diferentes acentos literarios sumamente enriquecedores del acervo hispánico, pero participan a la vez, y desde diferentes perspectivas, de un sistema común en cuyo marco se institucionaliza una literatura.*

*Este valor es objeto de reconocimiento generalizado, que en mi opinión encontró una formulación eminente en una memorable intervención del premio Cervantes Sergio Ramírez en el Congreso Internacional de la Lengua Española que tuvo lugar en Cartagena de Indias en 2007. En ella plantea desde el comienzo la angustia de «sentirse escritor de una lengua con el país por cárcel, oprimida dentro de las rejas de la comunicación y la expresión local». Menciona, así, a dos literatos víctimas de esa especie de claustrofobia lingüística, checo el uno y húngaro el otro, y recuerda también que «Nicaragua es un país más pequeño que la Hungría de Sandor Marai, o de lo que fue la antigua Checoslovaquia de Milán Kundera, y por eso me intriga, y me aterra, esa posibilidad de que nadie pudiera oírme más allá de mis fronteras, o la de quedarme alguna vez sin lengua». Y concluye con un párrafo insuperable que quintaesencia uno de los valores inmarcesibles del español, la lengua que satisface las necesidades espirituales y proporciona bienestar y deleite a todos los muchos que la hablamos:*

*Digo todo esto, como quien se consuela con la realidad al despertar de un mal sueño, porque con el español me ocurre todo lo contrario a los padecimientos de los escritores de lenguas encerradas. Soy escritor en una lengua vasta, cambiante y múltiple, sin fronteras ni compartimientos [...]. Puedo volar toda una noche, de Managua a Buenos Aires, y siempre me estarán oyendo, estaré oyendo el español porteño desde mi español centroamericano [...] ningún otro idioma dueño de un territorio tan vasto. Me oirán en la Patagonia, y en Ciudad Juárez, un continente de por medio, y en el Caribe de las Antillas Mayores, y en el arco del Golfo de México, y del otro lado del dilatado Atlántico también me oirán, y oiré, en tierras de Castilla, y en las de Extremadura, y en las de León, en las de Aragón. Nos oiremos, hablaremos. Sabremos de qué estamos hablando, porque en la lengua, somos idénticos, estamos unidos por la misma gracia.*

DARÍO VILLANUEVA

De la Real Academia Española.

## 5. CONCLUSIONES

### ANÁLISIS

#### EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNO Y EXTERNO DE LA UE

*Para poder expresar una visión de por dónde deben discurrir los derroteros de la Unión Europea, se requiere de un exhaustivo análisis, tema a tema, pero ex ante, también se precisa de un enfoque sobre la situación que vivimos interna y externamente. Nada tiene sentido cuando se descontextualiza y menos cuando estamos inmersos en una revolución disruptiva científica y tecnológica, acuciados por frenar el cambio climático, en un mundo cada día más violento e inseguro, cuyo orden internacional, cuestionado por el fenómeno de la globalización, no acaba de asentarse.*

#### LA MIRADA INTERIOR

*En tal tarea, lo primero es mirar hacia nuestro interior. Y surge una pregunta de partida: ¿en qué momento se encuentra el proyecto común europeo? Si echamos la vista atrás, con casi setenta años a nuestras espaldas de recorrido comunitario, el bagaje es impresionante y el éxito, en términos de paz y prosperidad, sin paliativos para generaciones de europeas y europeos. Instituciones consolidadas, espacio económico único, libertad de movimiento de personas y capitales, derechos reconocidos para todos o moneda común, son hitos históricos en un continente enredado por siglos en guerras territoriales, económicas o religiosas.*

*El avance ha sido lento y costoso, repleto de acuerdos y desacuerdos, pero siempre dando pasos hacia una mayor integración de los distintos Estados miembros que se han ido sumando al proyecto. Ese acerbo negociador ha dado sustrato al ADN de la Unión: buscar el común denominador, desde el respeto a la diversidad. Pero más allá de estos conceptos generales que demuestran una voluntad colectiva de constituir una supranacionalidad capaz de jugar un rol determinante en el mundo, conviene analizar cómo se han movido las piezas políticamente en el seno de lo que hoy llamamos Unión Europea y que nació como Comunidad Económica Europea.*

*Si el motor de combustión de la unidad lo han constituido las dos potencias continentales que se enfrentaron en las dos Guerras Mundiales, Francia y Alemania, lo lógico es plantearse cuál es el estado de salud de su relación actual y, sobre todo, su situación política, económica y social interna. Tal vez así entendamos muchas las propuestas y decisiones que ambos están tomando en la agenda europea.*

*El llamado eje franco-alemán funciona mejor cuando el equilibrio de poderes reina entre ellos y en sus propios países hay estabilidad económica y política. Actualmente, ambas potencias viven momentos complejos con hondas crisis de toda índole. Problemas generacionales, sociales, de multiculturalidad y económicos, se han traducido en el debilitamiento de sus instituciones y sus gobiernos. Las mayorías políticas tradicionales han ido saltando por los aires en la última década, teniendo que recurrir a coaliciones de todo tipo en Alemania, de la gran coalición a la coalición semáforo actual. En Francia, un outsider llegado de la política tradicional, Macron, se convertía en presidente de la República sin partido, como solución in extremis ante la ultraderecha y ante el derrumbamiento de los socialistas y del centro derecha. Hoy los dos grandes líderes europeos, el presidente Macron y el canciller Scholtz, están sus momentos más bajos de popularidad y con grandes dificultades de gobernabilidad.*

*Alemania, que había sustentado su poderosa industria del siglo XX en las fuentes de energía rusa, convencida que, tras la caída del muro, Moscú ya nunca sería su antagonista, con la invasión de Ucrania por Putin ha visto caer uno de los pilares sobre los que basaba su crecimiento. Pero, además, su sociedad, antaño acostumbrada al esfuerzo y a la austeridad crónica, se ha vuelto más*

*exigente y acomodada. La juventud alemana ya no comulga con los sacrificios de sus padres y tiene una visión del mundo menos antropocéntrica y europeísta. Y para colmo, la unificación nunca concluida, supone, que, en los territorios del Este, aun por debajo de la media de la renta per cápita nacional, crezca paulatinamente el apoyo a posiciones políticas de la extrema derecha.*

*Francia camina, elección tras elección, al abismo de la presidencia en manos de una política extremista y, por qué no, hacia la VI República. En caso de que Marine Le Pen llegue al Palacio del Elíseo, nadie sabe cuál será el rumbo que decidirá para su país en el proyecto europeo. Socialmente es cada vez más un país fragmentado entre lo grande y lo pequeño, lo rural y lo urbano, las élites y el pueblo, que no es capaz de gestionar adecuadamente su mestizaje multicultural y religioso. Para colmo, su predominio poscolonial en el África subsahariana está tocando a su fin, siendo expulsada día a día de sus antiguos dominios.*

*Cuando en 1973 el Reino Unido se incorporó a la CEE, entró en acción una especie de primus inter pares de dudosa fe europeísta, pero que venía a jugar un papel de tercero, si no de confianza, si de reequilibrio del eje franco-alemán. Su salida tras el referéndum del Brexit, supuso la primera merma del proyecto común y, más allá de constatar el desastre, hasta hoy, que para los británicos ha significado, la realidad es que ha hecho mucho daño a la Unión Europea. Ya no tenemos a ese socio incómodo, pero riguroso, que representaba Londres en las discusiones y nadie puede por peso ocupar su espacio en la Europa a 27.*

*Por detrás le correspondería a Italia y a España, componer una nueva recomposición de fuerzas, pero ni una ni otra, son actores fiables políticamente para París o Berlín. Inmersos en crisis gubernamentales, Roma y Madrid forcejean en los aledaños del Eje para sacar adelante como pueden sus posiciones en los Consejos. Además, la gran ampliación de 2004 de la Unión balanceó de forma considerable la mirada interior de la UE hacia el centro y este de Europa, como para que el Mediterráneo se haga con el cuadro de mando. Un viraje que se ha vuelto contra la propia esencia de la Unión, dando forma a la alianza de Visegrado, que ha llegado a poner contra las cuerdas a Bruselas con decisiones de alguno de sus gobiernos, como el anterior ejecutivo polaco y el húngaro de Viktor Orbán, que han vulnerado descaradamente derechos fundamentales del Tratado de la UE.*

*Así las cosas, reina la fragmentación en el seno del Consejo Europeo. Siguen imponiéndose las decisiones pactadas por franceses y alemanes, pero con una asimetría cambiante en sus apoyos en función de los temas a abordar y a mucho mayor coste, lo que no beneficia a países centrales como España.*

*Otro aspecto fundamental es analizar el cambio de poderes que se ha producido en las instituciones europeas a raíz de la aprobación del Tratado de Lisboa. Asesinada la Constitución europea a manos del voto de franceses y holandeses, el nuevo Tratado trató de salvar los muebles con una reforma institucional que concedía mayores poderes al Parlamento Europeo y que creaba un nuevo organismo, el Consejo Europeo, que abocaba a la UE a los "trilogos", es decir, a los diálogos y acuerdos a tres – Comisión, Parlamento y Consejo -.*

*Desde 2010 la UE ha vivido bajo el difícil equilibrio de poderes de tres instituciones, cada una de su padre y de su madre.*

*La todopoderosa Comisión se ha visto obligada a hablar y pactar con todos para sacar adelante sus propuestas, que en muchas ocasiones variaban sustancialmente del texto inicial, al tiempo que, ante la incapacidad de reducir el número de comisarios, se ha ido "presidencializando", desnaturalizando así sua naturaleza originaria colegial.*

*El Parlamento Europeo, cuya composición, elección tras elección, requiere de más fuerzas políti-*

*cas para alcanzar la mayoría, se ha convertido en una cámara muy poderosa, sin que los ciudadanos, ni muchos de sus miembros, tengan conciencia de la enorme responsabilidad que han adquirido. Recordemos que solo en las últimas elecciones europeas se frenó el declive constante desde 1979 en las tasas de participación, alcanzando un magro 51% de participación, que hubiera más europeos que ejercieran su derecho al voto, que abstencionistas.*

*Y, por último, la institucionalización del Consejo Europeo, que ha venido a jibarizar al Consejo en sí mismo, cada vez más órgano legislativo, y ha introducido un personaje adicional a las fotos de familia, su Presidente, pero poco ha contribuido a la coordinación adecuada de la agenda europea, más aún, ha provocado disfunciones a nivel de la imagen internacional de la Unión.*

*A este repertorio de situaciones hay que añadir la falta de liderazgo personal que vive hoy la Unión Europea. La orfandad de la era post Merkel es evidente. El proyecto europeo siempre se ha movido en torno a grandes liderazgos. Un impulso genuino, individual, basado en una visión de europeos convencidos de la necesidad de la Unión y con la convicción suficiente como para llevar el proyecto adelante. Más preocupados por la suerte de cientos de millones de europeos que por su propia suerte política. Ahora, esa plaza está tristemente vacante y ese vacío se nota en cada decisión que en los Consejos Europeos se acomete.*

*En definitiva, en el contexto interior:*

*La UE necesita reequilibrar sus fuerzas territoriales y los equilibrios internos entre países, más urgente aún con la ampliación en curso. El eje franco-alemán necesita tejer alianzas estructurales variadas, teniendo en cuenta que su capacidad de imponer sus posturas o de bloquear iniciativas será inferior en la Unión ampliada.*

*Y por historia, situación geopolítica, puente con América Latina y peso demográfico y económico, a España le corresponde un papel más determinante para diseñar la visión y el rumbo del proyecto europeo.*

*Además, se requieren reajustes institucionales en el diseño de Lisboa, que hagan más gobernable la Unión. El diseño de un Consejo esencialmente legislador y sin el arma de la unanimidad, así como de un mayor empoderamiento de los parlamentos nacionales acerca del modo como se toman las decisiones a escala europea son piezas esenciales de ello, junto con una Comisión mucho más política y geoestratégica de verdad.*

*Sin olvidar que la crisis del COVID-19; la necesidad de gestionar de manera más unida los retos migratorios; y la amenaza que para nuestro modelo industrial ha supuesto la crisis energética consecuencia de la guerra en Ucrania y de los estrangulamientos de grandes vías marítimas del comercio internacional, nos ha enseñado que en estas áreas hay que reforzar cualitativamente las competencias atribuidas actualmente a la Unión.*

*Y, por último, se precisa liderazgo en las instituciones y de forma singular, al frente de la Comisión Europea. El experimento Von der Leyen, elegida por los jefes de Gobierno en el último momento en 2019, puede verse consolidado con un segundo mandato de la política alemana, pero de no ser así se precisa alguien con determinación al frente de la sala de máquinas europea en el Berlaymont, fruto de una negociación política entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.*

## **LA UE COMO ACTOR MUNDIAL**

*La rivalidad geopolítica protagonizada por China y EE.UU. continúa marcando el actual nuevo orden internacional. Sin embargo, los conflictos armados de Ucrania y Gaza nos sitúan ante un contexto diferente al de las dos primeras décadas del siglo XX. El mundo postpandemia es más violento y ha*

provocado escasez de alimentos y con ello, la reaparición de la hambruna en algunas regiones. Por otro lado, frente a lo que pudiera parecer, la democracia en su sentido liberal está en retroceso, ya que, si bien se vota en más Estados del mundo, la mayoría de la población llamada a las urnas lo hacen bajo gobiernos autócratas o populistas que no respetan los derechos humanos fundamentales, ni las libertades.

Todo ello ha provocado la crisis del multilateralismo, precisamente, la apuesta decidida de la Unión Europea para situarse en el centro del antagonismo chino-estadounidense. De un lado Rusia, con su invasión de Ucrania y con su ofensiva en el África subsahariana, armando facciones en los conflictos locales de la región; y de otro, los grandes emergentes como la India o Brasil, cuestionan nuestro modelo comercial abierto y la diplomacia basada en acuerdos birregionales y bilaterales que la UE viene desplegando desde el inicio del siglo XXI.

Asimismo, asistimos a una especie de desglobalización fruto de la insatisfacción de un gran porcentaje de los habitantes de países en desarrollo, que está poniendo freno a la expansión del comercio internacional y de la integración financiera mundial. Un fenómeno que ha hecho emerger el neoproteccionismo de la principal potencia mundial, EE.UU. Primero de la mano de las políticas del presidente Trump, en virtud de su máxima "América first", pero durante el mandato del presidente Biden, mediante su plan de ayudas a sus industrias verdes, la llamada "Ley para la Reducción de la Inflación (IRA)", EE.UU. ha abandonado su tradicional política de apoyo al comercio mundial que prevaleció en el último tercio del siglo pasado y hasta la aparición de China como antagonista en el liderazgo de la producción de bienes de consumo.

Por su parte, China también ha favorecido a su industria por la caída del crecimiento a raíz del parón económico que significó la pandemia de la Covid-19. La industria de las placas fotovoltaicas, la siderúrgica, los semiconductores o la mayoría de los componentes de bienes de exportación, que se han repartido en toda la cadena de valor. Una práctica que ha llevado a la Unión Europea a investigar la entrada en el Mercado Único de los productos chinos. Ello unido a su política expansionista de captación de materiales raros y materias primas en regiones como África y América Latina, ha convertido a China en "rival sistémico y competidor económico", a un paso de considerarlo adversario o enemigo.

La realidad es que cuando la legislatura concluye, el debate sobre Seguridad y Defensa se ha convertido en el eje central de la nueva agenda europea. El temor a nuevos ataques por parte de Rusia, así como la posibilidad de que Trump vuelva a la Casa Blanca, han aumentado los temores de los Estados de la UE de verse indefensos, sin el paraguas de la OTAN.

Tal es la situación, que la presidenta Von der Leyen, candidata del Partido Popular Europeo a presidir por segundo mandato la Comisión Europea, ha lanzado su propuesta de inversión en industria europea de Defensa y se ha comprometido a nombrar en su Colegio de Comisarios si es elegida, un responsable de esta materia.

El lenguaje belicista y el concepto de rearme armamentístico recorre las capitales europeas. Si el más claro en este sentido ha sido siempre el presidente Macron, manifestaciones similares han realizado el primer ministro polaco Tusk o los líderes escandinavos y de los países bálticos. Y en Bruselas, el Alto Representante se ha convertido en la voz moral que predica el derecho de Europa a defenderse y a asumir sus responsabilidades; pero ¿puede seguir siendo la voz de un "general sin ejército"?

¿Cuáles son las claves y los desafíos a los que hay que responder? Es evidente, que en este debate la clave reside en de dónde van a salir los fondos necesarios para un mayor gasto común en Seguridad y Defensa. Solo hay dos caminos: o se incrementa el presupuesto comunitario y eso supone que los Estados miembros paguen más o se recortan otros programas como los Fondos de Cohesión, el Pacto Verde, la digitalización o la Política Agrícola. Ninguno de los supuestos resultaría fa-

vorable, a corto y medio plazo, para España, hasta la fecha perceptor de fondos que han sido críticos para la modernización y el progreso de nuestro país. Pero sin tener una mirada tan egoísta, recortar ayudas que contribuyen a reducir las brechas de desarrollo en las regiones europeas, que contribuyen a frenar el cambio climático o que se dedican a la ciencia y la investigación de vanguardia, pueden quebrar el proyecto europeo y alejarlo de la ciudadanía.

*Ser conscientes del mundo en que vivimos y coordinar nuestros esfuerzos comunes para garantizarnos la seguridad en la UE es una cosa, pretender jugar a protagonista mundial de una geopolítica que se mueve a golpe de la fuerza, es una derivada muy alejada de los objetivos fundacionales de la Unión. ¿Se puede construir un consenso sobre una Europa que vaya más allá del “soft power” actual? ¿Cómo seleccionar estratégicamente nuestros activos, priorizando las áreas de nuestro interés primordial?*

*Frente al antagonismo absoluto entre EE.UU. y China, ante los ataques al derecho internacional de Rusia, la salida más plausible que le queda a la Unión Europea es seguir siendo ejemplo de cumplimiento de sus principios y valores: derechos, libertades y democracia. Solo desde ese marco de referencia ante el resto del mundo, podremos tener credibilidad para hacer valor la fortaleza de la diplomacia económica y de diálogo por la paz.*

*En ese sentido, deberíamos elegir adecuadamente los ámbitos regionales con los que relacionarnos y sus grados de desarrollo. Rusia nos ha impuesto una limitación que debería ser momentánea a la relación de frontera continental con ella. Si el conflicto en Ucrania se congela, es decir, se perpetúa en el tiempo, incluso por una década, mirar hacia el Este será complicado, salvo para defendernos. África es el continente más joven y cuyo futuro es más incierto. En él todos nuestros esfuerzos deben de ser cooperación en origen para prevenir guerras, hambre y la desordenada migración que ambos fenómenos provocan hacia la UE.*

*Queda, por tanto, una mirada principal atlántica, hacia América. La relación con EE.UU. no ha mejorado sustancialmente pese al cambio de Administración de Trump a Biden. Tampoco parece fácil que en el próximo mandato presidencial volvamos a tener al lado al amigo americano, pese a que deberíamos seguir trabajando para ello.*

*Sin embargo, América Latina tiene todos los requisitos idóneos para fraguar una alianza estratégica birregional. La UE y América Latina Caribe son socios naturales, Los lazos culturales y económicos que han unido históricamente ambas regiones se han transformado paulatinamente y han abierto múltiples espacios para la cooperación y el desarrollo. En ese camino de seguro éxito, se ha perdido mucho tiempo, décadas de diálogo con acuerdos que cuesta demasiado llevar a la calle y a la realidad de las empresas y las sociedades. La legislatura europea que se inicia debe dar pasos decisivos para integrar las realidades de la UE y América Latina. Y, aunque suene recurrente y tópico, es una realidad que España es el mejor puente posible para que ese objetivo se cumpla. La tarea que desde España se debe desempeñar es dual: de acercamiento de los países latinoamericanos a la Unión Europea, mediante mayor conocimiento y movilidad de personas; e interna, dentro la propia Unión, haciendo proselitismo entre nuestros socios europeos de las bondades de profundizar la relación con la región latinoamericana.*

*En suma, la UE tiene una difícil agenda geopolítica para los próximos cinco años. Es la agenda de una entidad que está obligada a madurar y pasar de los deseos a los hechos. Con concreciones muy realistas y pegadas a la realidad de incertidumbre mundial. Un rumbo que no solo no está reñido con los sueños e ideales del proyecto común europeo, sino que se fortalecen de ese europeísmo esencial para seguir dando pasos hacia la completa integración europea.*

JESÚS GONZÁLEZ MATEOS

Director de Aquí Europa y Canal Europa.





## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS PROSPECTIVO

Supervisado por

**MARÍA LUISA HUMANES**

Vicerrectora de la Universidad Rey Juan Carlos

## I. OPINIONES Y ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES FRENTE A LA UE

No se puede realizar una prospectiva sobre la perspectiva española de la X legislatura europea (2024-2029) sin tener en consideración las opiniones y actitudes de los españoles respecto a la Unión Europea. A partir de los datos de encuesta procedentes tanto del Eurobarómetro como del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) presentamos un panorama general sobre la posición de los españoles respecto a la Unión Europea.

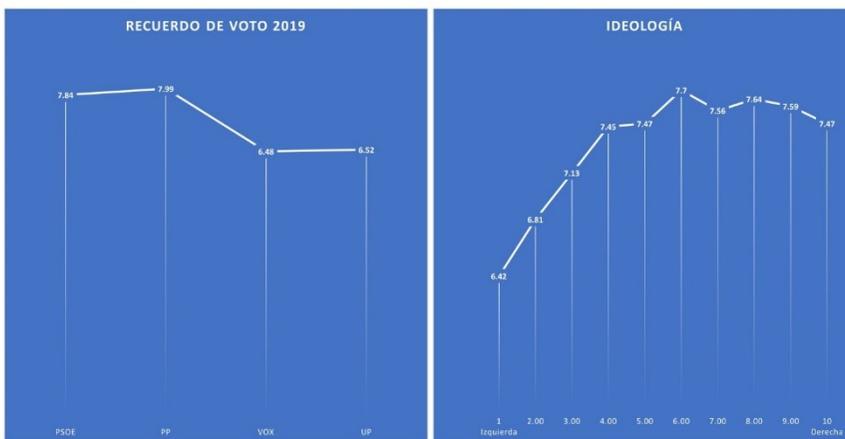
En general, y basada sobre todo en razones relacionadas con el bienestar económico y el prestigio, la actitud de los españoles frente a las instituciones europeas ha sido históricamente positiva, situándose entre los países que muestran mayor apoyo al proceso de integración (Medrano, 2007), con la excepción de los años de la crisis financiera iniciada en 2008 (Paradés y Pérez-Nievas, 2013).

Los últimos estudios del CIS confirman que en la actualidad la opinión pública favorable de los españoles respecto a Europa se mantiene estable. El *Estudio sobre identidades culturales, nacionales y europeas* de 2023 señala que el grado de identificación con Europa (7,29 sobre 10) se sitúa en un nivel semejante al resto de entidades como el lugar de residencia (7,79), la Comunidad autónoma (7,81), España (7,77) o la humanidad en su conjunto (7,60).

Resultados similares arrojan los últimos Eurobarómetros de 2021, 2022 y 2023. Así, desde 2021 más del 60% de los españoles declaran sentirse unidos a la UE y más del 80% se sienten ciudadanos de la Unión, diez puntos porcentuales más que el resto de los europeos.

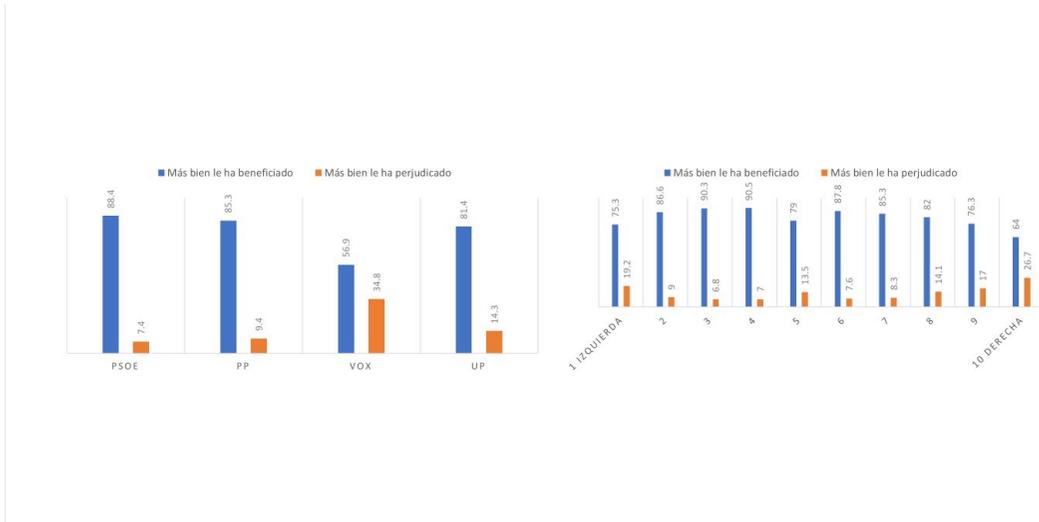
No obstante, como se observa en el gráfico 1 (elaborado a partir del *Estudio sobre identidades culturales, nacionales y europeas* del CIS) existen variaciones según la ideología y la afiliación partidista, siendo los ciudadanos de centro derecha y quienes votan a los partidos mayoritarios (PSOE y PP) los individuos que se sienten más identificados con Europa.

Gráfico 1. Identificación con Europa



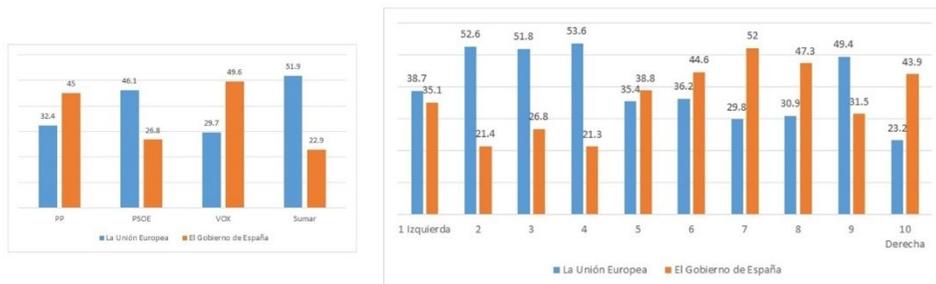
Esta opinión favorable se fundamenta básicamente en la creencia de los beneficios que ha traído a España la integración en la Unión. Así lo manifiestan el 81,7% de los encuestados, aunque también la ideología y la afiliación partidista marcan diferencias. En este caso, quienes se sitúan en posiciones más a la derecha y los votantes de Vox son quienes consideran en menor medida que la pertenencia a la UE ha beneficiado a España (Gráfico 2).

Gráfico 2. Valoración de los beneficios de la integración en la UE (%)



Tanto confían los españoles en la capacidad de la UE que ante la pregunta planteada en el Barómetro del CIS de marzo de 2024 sobre “¿quién puede hacer más para resolver los problemas del sector agrícola y ganadero, la Unión Europea, ¿el Gobierno de España o las CC. AA.?”, el 37,8% indican que las instituciones europeas y el 36,9% que el Gobierno de España. De nuevo las diferencias por ideología y filiación partidista son notables (Gráfico 3), siendo los ciudadanos con ideología más progresista quienes se creen en la mayor capacidad de las instituciones europeas para resolver esta cuestión.

Gráfico 3. Instancia más capaz de resolver los problemas de la agricultura (%)

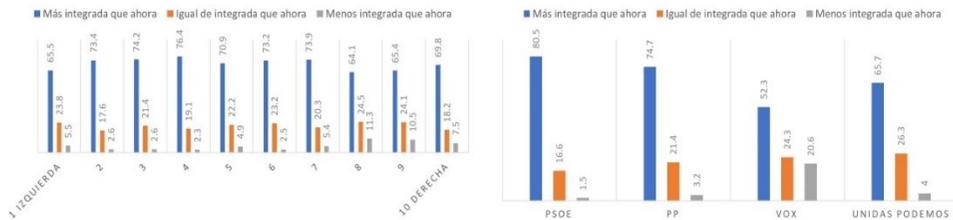


Otro indicador que corrobora el apoyo de los españoles a la UE es el grado de optimismo respecto al futuro de la Unión Europea, que se mantiene contante en los últimos años (66% en 2022 y 63 % en 2023), por encima de la valoración de la situación general en España (22 % se declaran optimistas

en 2023), según los datos de los Eurobarómetros.

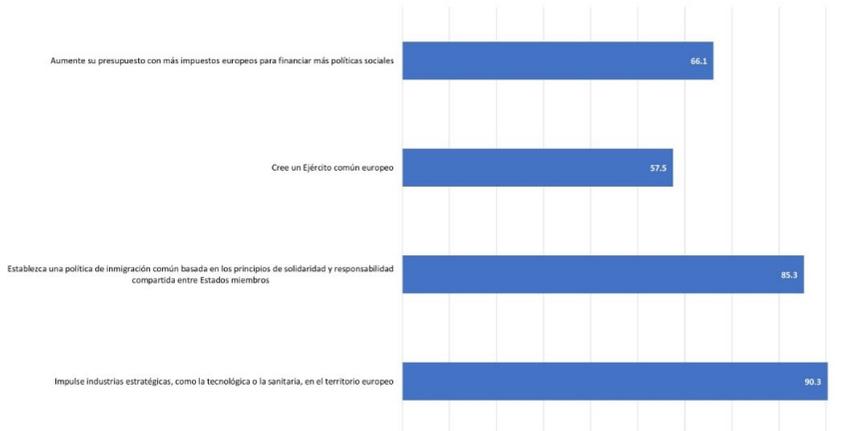
La encuesta prospectiva del CIS en 2022 abordó cuestiones relacionadas con la visión de los españoles sobre la Unión Europea en 2030. Como conclusión general se confirma que los españoles apuestan por más Europa. El 70% señala que se debería tener una Unión más integrada. Se repite el patrón que hemos visto anteriormente: menos Europa entre los ciudadanos de ideología de derechas y entre los votantes de Vox a los que ahora se suman los votantes de Unidas Podemos (Gráfico 4).

Gráfico 4. Apoyo a una mayor integración de la UE en 2030 (%)



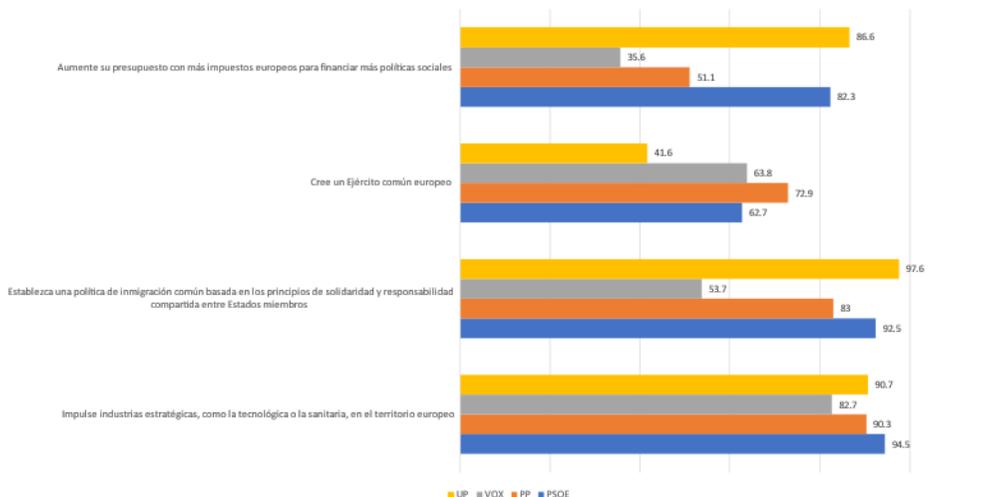
También en este estudio prospectivo del CIS se preguntó por diferentes políticas y decisiones que podrían adoptar las instituciones europeas en el futuro. Los españoles estarían muy o bastante de acuerdo con que la UE impulse industrias estratégicas y políticas de inmigración compartidas por todos los estados miembros, mientras que el aumento de impuestos con fines sociales y la creación de un ejército europeo no parecen concitar tanto acuerdo (Gráfico 5).

Gráfico 5. Grado de acuerdo con acciones de la UE (%)



Aunque no se han encontrado diferencias tomando en cuenta la orientación ideológica, la filiación partidaria sí genera diferencias en el grado de acuerdo con estas acciones. Así los votantes de Vox son los más reacios a aumentar los impuestos y establecer políticas de inmigración comunes. Entre los votantes del PP y PSOE la mayor distancia se encuentra en el aumento de impuestos. Y los votantes de Unidas Podemos se caracterizan principalmente por el rechazo al ejército europeo y la defensa de la subida de impuestos para políticas sociales y la política común de inmigración (Gráfico 6).

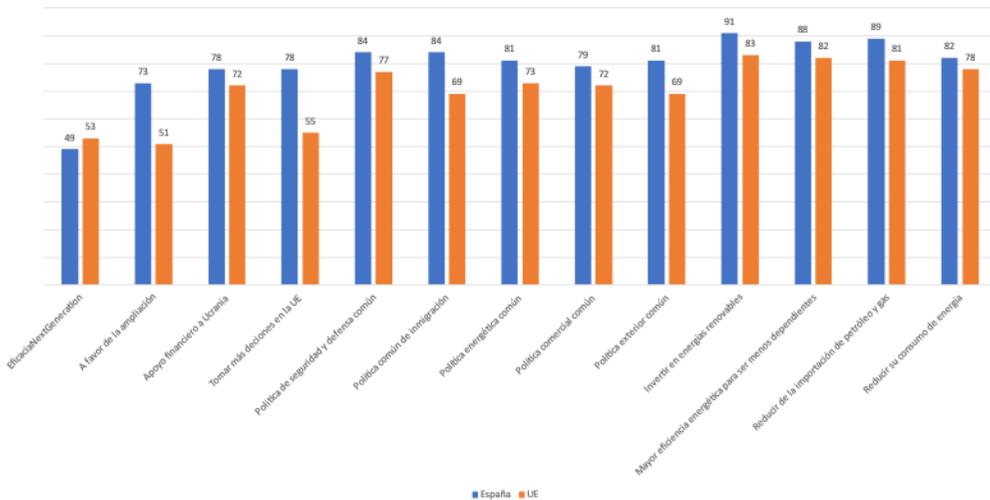
Gráfico 6. Grado de acuerdo con acciones de la UE según filiación partidista (%)



En este mismo sentido, los Eurobarómetros también han encuestado sobre algunas de las prioridades de la UE en el periodo 2019-2024. Por ejemplo, en 2021 sobre el Pacto Verde Europeo y el cambio climático los españoles destacan la importancia de tres ejes: desarrollar energías renovables (54 %), luchar contra los residuos plásticos y los plásticos de un solo uso (43 %) y remunerar adecuadamente a los agricultores de la UE para que puedan producir alimentos asequibles y seguros (37 %).

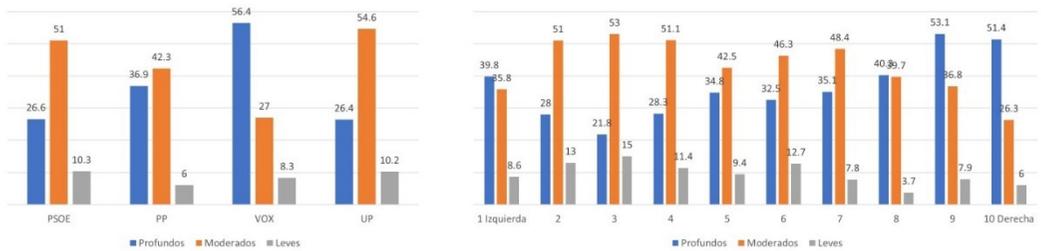
En el Eurobarómetro de 2023 se solicitó a los encuestados que se expresarán su apoyo y valorarán 15 temas relacionados con las prioridades de la Unión: Eficacia de los fondos NextGeneration, la ampliación, el apoyo financiero a Ucrania, tomar más decisiones a nivel europeo, las política de seguridad y defensa común, de inmigración, la política energética, la política comercial común, la política exterior común, invertir en energías renovables, eficiencia energética para ser menos dependientes, reducir la importación de petróleo y gas y menor consumo de energía. Salvo en la utilidad de los fondos NextGeneration, los españoles se posicionan mayoritariamente a favor, siendo más partidarios que el resto de los europeos (Gráfico 7).

Gráfico 7. Valoración prioridades UE (%)



Por último, en el estudio del CIS de prospectiva se preguntó por el nivel de los cambios que se debería hacer en diferentes aspectos (el desarrollo de la ciencia y la innovación, la lucha contra el cambio climático y el cuidado del medio ambiente, la sanidad pública, la educación pública, las pensiones públicas, el sistema público de cuidados a personas mayores y dependientes y el papel de España en la Unión Europea). En todos los casos, menos en el papel de España en la UE, más del 50% de los encuestados manifestaron que habría que hacer cambios profundos. Es decir, los españoles creen que nuestra labor en el ámbito europeo es aceptable. También se han revelado diferencias por ideología y filiación partidista (Gráfico 8), siendo de nuevo los ciudadanos más conservadores los que creen necesarios cambios más profundos.

Gráfico 8. Grado de cambios que España debería hacer en diferentes aspectos (%)



Los datos que hemos analizado nos permiten destacar varias conclusiones:

1. Los españoles se sienten plenamente integrados en la Unión Europea.
2. Esta integración en la Unión ha supuesto para nuestro país más beneficios que perjuicios.
3. Los españoles son favorables a “más Europa”.
4. Sin embargo, no todas las políticas de la Unión generan el mismo grado de apoyo. Por ejemplo, un futuro ejército europeo suscita mucho menos apoyo.
5. Existen brechas basadas en la ideología y la filiación partidista que perfilan dos actitudes ante la Unión Europea y sus políticas.

## II. PROSPECTIVA

Las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024 abrirán una nueva etapa en la que las instituciones fijarán las prioridades de la Unión en los próximos cinco años (2024-2029). En este capítulo del Informe vamos a abordar un análisis prospectivo que detecte cuáles son los principales intereses, apuestas y valor añadido de una visión española.

Antes presentamos un primer apartado en que se revisan las prioridades que desde distintas instancias se están poniendo sobre la mesa para la próxima legislatura de 2024-2029.

Como es sabido, durante el periodo que ahora concluye, la Comisión Europea se marcó seis prioridades:

- El pacto verde europeo
- Una Europa adaptada a la era digital
- Una economía al servicio de las personas
- Una Europa más fuerte en el mundo
- La promoción del modo de vida europeo
- El impulso a la democracia

También el Consejo Europeo aprobó su Agenda Estratégica centrada en cuatro prioridades principales:

- Proteger a los ciudadanos y las libertades.
- Desarrollar una base económica sólida y dinámica.
- Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social.
- Promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

Sin embargo, dos grandes acontecimientos han afectado y reorientado el cumplimiento de estos hitos: la pandemia de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. En el primer caso, la UE supo gestionar con éxito la compra centralizada de vacunas, evitando así la competencia entre los estados miembros, crear el certificado COVID digital que permitió la circulación de personas, y reactivar las economías a través de los fondos NextGeneration. La guerra en Ucrania ha supuesto otro reto, frente al cual la Unión ha respondido con tres acciones: las sanciones económicas a Rusia, la ayuda económica y el apoyo militar al gobierno de Zelenski a través del Fondo Europeo para la Paz, y finalmente la intención de iniciar negociaciones para la incorporación de Ucrania a la Unión. Sin embargo, en este caso el éxito de la respuesta de la UE se ha visto eclipsado tanto por factores internos (desacuerdo entre los socios sobre las decisiones tomadas) como externos (ineficacia de las sanciones para afectar a la economía rusa o las incertidumbres sobre la posición de Estados Unidos).

En este contexto, las instituciones europeas han tenido que reformular las prioridades iniciales, poniendo más de relieve el concepto de autonomía estratégica abierta. Los cuatro informes sobre prospectiva estratégica de 2020, 2021, 2022 y 2023) que realiza la Comisión, han servido de herramientas para orientar las políticas e iniciativas de la UE en este sentido.

El informe de 2020 estuvo centrado en el concepto de resiliencia, motivado por la necesidad de hacer frente a las consecuencias de la pandemia COVID-19, en ese momento aún en su punto de mayor dureza. La resiliencia se aplica a cuatro dimensiones: social y económica, geopolítica, verde y digital. Según el propio informe: “This includes reconsidering the future of wellbeing, work, labour markets and skills, reconfiguring global value chains, supporting democracy, reforming our rules-based trading system, building alliances in emerging technologies, and investing in the green and digital transitions”. Los temas de alto impacto identificados fueron la autonomía estratégica, la agenda europea de las capacidades (el futuro del empleo en la transición verde), y reforzar las sinergias entre las transiciones digital y verde.

El informe de 2021 establecía diez áreas en las que la UE debería fortalecer su autonomía estratégica y liderazgo mundial:

- Asegurar unos sistemas sanitarios y alimenticios sostenibles y resilientes.
- Garantizar una energía descarbonizada y asequible.
- Fortalecimiento de capacidades en gestión de datos, inteligencia artificial y tecnologías innovadoras.
- Asegurar y diversificar el suministro de materias primas críticas.
- Garantizar una posición global pionera en el establecimiento de normas.
- Construir sistemas económicos y financieros resilientes y preparados para el futuro.
- Desarrollar y retener talentos acordes con las ambiciones de la UE.
- Fortalecer la seguridad y defensa y el acceso al espacio.
- Trabajar con socios globales para promover la paz y la seguridad y prosperidad.
- Fortalecer la resiliencia de las instituciones de la Unión.

En las prospectivas del informe de 2022 ya se advierte que la guerra en Ucrania podría afectar al desarrollo de las transiciones verde y digital. Se apuntan nuevas líneas de actuación que minimicen los riesgos en la nueva situación geopolítica:

- Fortalecer la resiliencia y autonomía estratégica en sectores críticos vinculados a las transiciones verde y digital.
- La UE necesita intensificar sus esfuerzos para estimular las transiciones verde y digital a nivel mundial.
- Gestionar estratégicamente los suministros de productos básicos críticos y fortalecer la de-

fensa y preservar la competitividad de su economía.

- La UE necesita fortalecer la cohesión social y económica.
- Los sistemas de educación y formación deben adaptarse a la nueva realidad socioeconómica.
- Deben destinarse inversiones adicionales al desarrollo de tecnologías e infraestructuras que apoyen las transiciones verde y digital.
- Implementar marcos de seguimiento sólidos y fiables.
- Aprobar una regulación ágil, con el mercado único en el centro, para propiciar modelos de negocio y patrones de consumo sostenibles.
- Establecer normas para garantizar la ventaja de la UE para una sostenibilidad competitiva.
- Se necesitará un marco más sólido de ciberseguridad e intercambio de datos.

En 2023, el informe de prospectiva tuvo como fin “alcanzar los objetivos de una Europa social y económicamente sostenible con un papel más prominente a nivel mundial”, proponiendo las siguientes acciones:

- Garantizar un nuevo contrato social europeo apto para un futuro sostenible.
- Aprovechar el mercado único para abogar por una economía resiliente de cero emisiones netas.
- Reforzar las interrelaciones entre las políticas interior y exterior de la UE, para impulsar la acción en la escena mundial.
- Apoyar los cambios en la producción y el consumo más sostenibles.
- Avanzar hacia una «Europa de las inversiones» aumentando los flujos financieros privados en apoyo de las inversiones estratégicas para las transiciones verde y digital.
- Adecuar los presupuestos públicos a la sostenibilidad.
- Adaptar los indicadores políticos y económicos hacia un bienestar sostenible e integrador.
- Garantizar que todos puedan contribuir con éxito a la transición hacia la sostenibilidad.
- Reforzar la democracia a través de una mayor participación ciudadana.
- Reforzar la protección civil dentro de la Unión.

A la espera de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y de elección posterior de la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo Europeo -Charles Michel- inició en junio de 2023 el proceso para fijar junto a los dirigentes de los países miembros la estrategia para el periodo 2024-2029. En la Declaración de Granada de octubre de 2023 se fijaron seis ejes: seguridad y la defensa, resiliencia y competitividad, soberanía energética, migración, cooperación mundial y ampliación. Se espera que esta Agenda Estratégica 2024-2029 se adopte en junio de 2024.

En junio de 2023 el Trío de Presidencias —España, Bélgica y Hungría— se comprometió a trabajar hasta el final de la legislatura en tres ámbitos que refuercen la resiliencia y la autonomía estratégica:

- Fortalecer la base industrial y la competitividad mundial de la UE, acelerando la doble transición ecológica y digital y la innovación.
- Ejecutar la doble transición de una forma justa e inclusiva reforzando la dimensión social de Europa, en especial el reto demográfico.
- Afianzar las relaciones internacionales, la cooperación multilateral y la seguridad con el fin de desarrollar una política comercial ambiciosa y equilibrada, defender los intereses y valores europeos y avanzar en la política de la seguridad y la defensa.

También han fijado sus posiciones frente a las políticas futuras tanto el Partido Popular Europeo como el Partido Socialista Europeo ya han presentado sus líneas programáticas. En la tabla 1 pueden verse las dos propuestas.

Manifiesto PSE 2024	Manifiesto EPP 2024
<p>El derecho a empleos de calidad con salarios justos, garantizando los derechos de los trabajadores y trabajadoras, reforzando la negociación colectiva y la democracia en el trabajo y respaldando a los autónomos.</p> <p>Un nuevo Pacto Verde y Social para una transición justa, con una energía limpia, segura y asequible, nuevos empleos de calidad en una economía circular verde y libre de carbono y en un planeta habitable.</p> <p>Una democracia sólida, donde todos respeten y defiendan el Estado de Derecho.</p> <p>Una economía europea fuerte y competitiva que prepare a sus industrias y sus pymes para el futuro.</p> <p>Una Europa protectora que ampare a las personas frente al elevado coste de la vida, defienda sus empleos frente a la competencia desleal y proteja su salud y su medio ambiente.</p> <p>Una Europa feminista que defienda la igualdad de derechos, el control de las mujeres sobre su vida y sus cuerpos y el fin de la violencia y la discriminación por motivos de género.</p> <p>Una Europa para los jóvenes que garantice progreso, autonomía y oportunidades y que acabe con la precariedad laboral.</p> <p>El derecho a una vivienda digna y asequible para todo el mundo.</p> <p>Una Europa estratégicamente independiente que defienda su libertad, seguridad e integridad territorial.</p> <p>Una Europa fuerte en el mundo que promueva la paz, la seguridad, la cooperación, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.</p>	<p>1. Nuestra Europa protege a sus ciudadanos:</p> <p>1.1 Nuestra Europa apoya a Ucrania.</p> <p>1.2 Nuestra Europa debe protegerse.</p> <p>1.3 Nuestra Europa habla con una sola voz en el mundo.</p> <p>1.4. Nuestra Europa protege sus fronteras contra la migración ilegal.</p> <p>1.5 Nuestra Europa está decidida a luchar contra el terrorismo y el crimen organizado.</p> <p>1.6 Nuestra Europa frena la violencia contra las mujeres.</p> <p>1.7 Nuestra Europa protege a sus ciudadanos online y offline.</p> <p>2. Nuestra Europa cree en una economía social de mercado:</p> <p>2.1. Nuestra Europa impulsa sus resultados económicos y crea buenos empleos.</p> <p>2.2 Nuestra Europa crea prosperidad con y en el mundo.</p> <p>2.3 Nuestra Europa necesita energía.</p> <p>2.4 Nuestra Europa prospera y protege a las personas y al planeta.</p> <p>2.5 Nuestra Europa mejora el nivel de vida en todas las regiones.</p> <p>2.6 Nuestra Europa quiere liderar la digitalización y la IA centrada en las personas.</p> <p>2.7 Nuestra Europa apoya a nuestros agricultores y pescadores para garantizar la producción de alimentos sanos y asequibles para todos.</p> <p>3. Nuestra Europa cree en nuestro modo de vida europeo:</p> <p>3.1 Nuestra Europa defiende nuestro modelo social europeo.</p> <p>3.2 Nuestra Europa preserva nuestra democracia, tradiciones, riqueza cultural y diversidad.</p> <p>3.3 Nuestra Europa se preocupa por nuestras familias y por los más necesitados de la sociedad.</p> <p>3.4 Nuestra Europa es una Europa para ciudadanos de todas las edades.</p> <p>3.5 Nuestra Europa mejora la vida de las personas mediante la innovación en salud.</p> <p>3.6 Nuestra Europa está preparada para afrontar nuevos desafíos.</p>

Tabla1. Propuestas para las elecciones al Parlamento Europeo de los partidos mayoritarios

En conclusión, y a la espera tanto de la Agenda Estratégica final del Consejo Europeo como al programa del próximo , los temas que formarán seguramente parte de la agenda de la próxima legislatura serán:

Autonomía estratégica abierta. La Declaración de Versalles de 2022 planteaba dos acciones para completar la soberanía europea:

- La reducción de la dependencia energética en un doble sentido: respecto a los combustibles fósiles y respecto a los países suministradores.
- Una base económica más sólida a través de la reducción de la dependencia estratégica en materias primas, semiconductores, sanidad, ámbito digital y alimentos y el aumento de las inversiones.
- En enero de 2024 la Comisión fijó una nueva Estrategia de Seguridad Económica, con un elemento clave: la protección frente a las inversiones extranjeras en sectores estratégicos. Dentro de la Estrategia de Seguridad Económica se encuentra el desarrollo de tecnologías con doble uso, civil y militar.
- Seguridad y defensa. La Unión Europea está rodeada de conflictos reales o potenciales en: norte de África y el Sahel, Ucrania, Siria, Israel-Palestina, son algunos de ellos. Sin embargo, la paradoja de la Unión Europea es su potente desarrollo institucional y su capacidad para legislar, pero al mismo tiempo su debilidad al no ser un Estado. Como hemos dicho anteriormente, la guerra de Ucrania ha forzado a un debate más sustancial sobre la necesidad de una política de seguridad y defensa más orientada a los instrumentos de hard power. En palabras del Alto Representante para la Política Exterior, Josep Borrell hablar el “lenguaje del poder”. Uno de los tres pilares de la Declaración de Versalles de marzo de 2022 proponía precisamente “el refuerzo de nuestras capacidades de defensa” a través de un mayor gasto en la industria armamentística, en la participación en misiones y operaciones, invirtiendo en investigación e innovación, en ciberseguridad y conectividad espacial. Pero también se remarcaba la importancia de la guerra híbrida y la mejora de la movilidad milita, y un mayor uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.
- En marzo de 2022 se aprobó la Brújula Estratégica, un plan de acción hasta 2030 basado en cuatro pilares -actuar, invertir, asociarse y asegurar- que persigue una UE más fuerte en defensa para garantizar la seguridad de los ciudadanos y los valores europeos. En el primer eje se prevé una mayor **capacidad de Despliegue Rápido de hasta 5.000 militares, y de una misión civil de la PCSD con 200 expertos**, la realización de **ejercicios reales en tierra y en el mar**, el aumento de la **movilidad militar**, el reforzamiento de las **misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD**, y el uso del **Fondo Europeo de Apoyo a la Paz** para respaldar a sus socios. Para garantizar la seguridad las acciones previstas serían: mejorar los servicios de **inteligencia**, desarrollar **instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas**, establecer una **política de ciberdefensa y ciberdiplomacia**, **atajar la desinformación y la injerencia de agentes extranjeros**, crear una **estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa** y reforzar la **seguridad marítima**. Brújula Estratégica también implica un mayor gasto en defensa por parte de los países miembro, especialmente la inversión en innovación en tecnología. Como hemos dicho la Estrategia de Seguridad Económica incluye el doble uso de la tecnología. Por último, el plan se completa con la necesidad de colaboración tanto con la OTAN como con los países socios en el nivel bilateral.
- La ampliación y la reforma institucional. La ampliación de la UE no era un tema prioritario al principio de la legislatura en 2019. Se hablaba de “fatiga de la ampliación” tras el costo de la inclusión de los países del Este a principios de siglo. En el debate ampliación vs. profundi-

zación, parecía ganar esta última. Sin embargo, la invasión de Ucrania ha convertido la ampliación también en una prioridad estratégica, que ha acelerado el proceso, no sin muchas dudas y falta de consenso. La solicitud y admisión de Ucrania como país candidato abrió las negociaciones con Moldova, Georgia y los Balcanes occidentales -Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Albania y Kosovo- todos ellos bajo la influencia de Rusia y/o Turquía. La entrada de estos países está condicionada a la mejora de sus economías, la adopción de la legislación europea y sobre todo su democratización y lucha contra la corrupción.

- Además, la ampliación conlleva otro reto para los 27: la reforma institucional, necesaria para poder gobernar una Unión de 36 miembros. La reforma plantea aún más divergencias que la ampliación sobre cuestiones clave como la reforma de los tratados, la mayoría cualificada, el número de comisarios o el presupuesto.
- Migraciones. La UE ha carecido tradicionalmente de una verdadera política migratoria, debido en parte a que son los estados miembros quienes tienen las competencias sobre el control de fronteras y los flujos migratorios y que algunos gobiernos de corte más populista han utilizado la inmigración como baza electoral. De este modo, la política de migración es una de las que más discrepancias genera dentro de la Unión. Por ejemplo, en la votación del Pacto Mundial de Naciones Unidas de 2018 sobre Migración, 3 de los votos en contra y 5 de las abstenciones correspondieron a Estados miembros. En 2020 la Comisión Europea presentó el nuevo Pacto europeo sobre Migración y Asilo para renovar la Agenda Europea de Migración (2015), basado en “que ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada y que todos los Estados miembros deben contribuir a la solidaridad de forma constante”. Tras tres años de negociaciones, bajo la Presidencia española se aprobaron cinco reglamentos: Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo, Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, Reglamento de Control, la actualización del Reglamento Eurodac, el reglamento sobre el control de migrantes en las fronteras exteriores y la reforma del Reglamento de procedimientos comunes y garantías.

No obstante, tanto el nuevo Pacto europeo sobre Migración y Asilo como los reglamentos posteriores han sido duramente criticados tanto dentro de las instituciones europeas como por los actores sociales. Se reclama una verdadera política común de migración más eficaz, solidaria y justa.

- Reforzar la calidad de la democracia y la participación de la ciudadanía. La identidad europea no puede ser solo una construcción jurídica y racional, sino que debe entrañar una vinculación sentimental con la Unión. En 2020, la Comisión Europea aprobó un Plan de Acción para la Democracia Europea basado en tres objetivos para empoderar a la ciudadanía y promover una sociedad civil activa:
- Promocionar elecciones libres y justas. En 2023, la Comisión adoptó un paquete de medidas para la defensa de la democracia compuesto por se compone de la Directiva sobre la transparencia de la representación de intereses en nombre de terceros países, la Comunicación en la que se revisa el trabajo realizado en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea, la Recomendación sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la UE y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo, y la Recomendación sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas.
- Reforzar la libertad de los medios de comunicación y garantizar el pluralismo y la independencia. El 14 de marzo de 2024 el Parlamento Europeo aprobó la Ley Europea de Libertad de Medios.

- Luchar contra la desinformación. Según los datos del Digital News Report 2023 de Reuters Institute Europa es la región del mundo con la menor proporción de ciudadanos que están preocupados por las noticias falsas cuando buscan información en Internet (53% frente más del 60% en Latinoamérica, Norteamérica y África). En agosto de 2023, se aprobó la Ley de Servicios Digitales.
- La posición de la UE en el mundo. Además de la política de defensa, la Unión Europea tendrá entre sus prioridades asumir un papel de liderazgo en el mundo. Para la próxima legislatura quedará pendiente desarrollar la estrategia Global Gateway que comprende un plan de inversiones hasta 2027 de 300.000 millones de euros en tres áreas geoestratégicas: África, Latinoamérica y Asia-pacífico. Tiene como objetivos la inversión en países socios en los sectores digital y climático, de la energía y del transporte, y reforzar los sistemas de salud, educación e investigación.
- Por último, queremos destacar otras acciones que deberían consolidarse en la siguiente legislatura. Por ejemplo, la Unión Europea de la Salud o el Espacio Europeo de Educación.

### **Ámbitos clave de actuación desde el punto de vista español en el periodo 2024-2029**

En este contexto, España ha de desarrollar su propia agenda estratégica para la próxima legislatura europea. Una primera aproximación a esta agenda la podríamos encontrar en las prioridades que ya se marcaron para la Presidencia española del segundo semestre de 2023. El Gobierno de España puso el foco en cuatro procesos:

Reindustrializar la Unión y garantizar la autonomía estratégica abierta. Alineada con los informes de prospectiva anteriormente citados y sobre todo con la Declaración de Versalles de los jefes de Estado o de Gobierno en marzo de 2022, la Presidencia española apostó por la relocalización de la producción sobre todo en sectores estratégicos como la salud, la alimentación y las tecnologías digitales y aminorar la dependencia energética. Respecto a la autonomía estratégica de Europa se propuso reforzarla en cinco ámbitos: energético, agroalimentario, industrial, tecnológico y digital.

Sin abandonar, las relaciones comerciales y de cooperación internacionales, ahora se trata de conseguir: la vuelta de empresas a los países europeos, la creación de empleo en nuevos sectores y reducir las vulnerabilidades externas a través de una mayor diversificación de los socios comerciales.

En este sentido dos han sido las acciones:

- La transformación digital (Inteligencia Artificial, computación cuántica, chips, entre otros desarrollos), una de cuyas herramientas ha sido la aprobación del Reglamento Europeo de IA en el mes de marzo de 2024.
- La celebración de la Cumbre Unión Europea-CELAC en junio de 2023. Tanto la pandemia de la COVID-19 como la invasión rusa de Ucrania pusieron de manifiesto como hemos señalado que Europa debía corregir las dependencias asimétricas en sus relaciones comerciales. Para ello, la Presidencia española ha impulsado la modernización de los acuerdos comerciales con los países de Latinoamérica y el Caribe.
- Avanzar en la transición ecológica y la adaptación medioambiental. Para la consecución de la reducción de las emisiones de CO2 en al menos un 55 % hasta 2030, la Presidencia española se centró en el impulso de las energías renovables aplicadas al sistema eléctrico, agilizando Fit for 55 y el paquete de Gas e Hidrógeno y los reglamentos de eficiencia energética.

tica. En este sentido en otoño de 2023 se llegó a un acuerdo para la restricción de los gases fluorados e hidrocarburos. Avanzar en la transición verde también se relacionó con la reducción de la dependencia energética y de materias primas que garanticen la autonomía estratégica. En este sentido se han impulsado la Ley europea sobre Materias Primas Críticas y una Ley europea de la Industria con cero emisiones netas, así como la creación del Banco Europeo del Hidrógeno. Se han promovido también medidas para la reducción de residuos y micro plásticos.

- Impulsar una mayor justicia social y económica. Esta tercera prioridad la Presidencia española planteó el objetivo de hacer compatible el crecimiento económico en la Unión con un estado del bienestar fortalecido. Así, el programa de acción incluía un paquete de medidas para garantizar los derechos de los trabajadores, la justicia fiscal europea, las reglas fiscales, que permitan la financiación de los servicios públicos, favorecer la igualdad y la inclusión, con especial atención a la igualdad de género y la protección de la infancia y de las personas con discapacidad o extender los derechos vinculados a la ciudadanía europea. También se consideró intensificar la cohesión económica, social y territorial de las regiones, abordar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación y concluir la Unión Europea de la Salud.
- Reforzar la unidad europea, avanzando en la integración en varias dimensiones:
- Ampliación de la Unión con nuevos candidatos.
- Hacer más eficiente la toma de decisiones en la Unión Europea, especialmente la mayoría cualificada.
- Reforzar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).
- Reforzar la relación con los socios estratégicos en diferentes zonas geoestratégicas: América Latina y el Caribe, Estados Unidos, el Mediterráneo, África (especialmente el Sahel), los Balcanes Occidentales y los países vecinos en Europa.
- Proteger el espacio Schengen y culminar el Pacto de Migración y Asilo.
- Reforzar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la defensa de los valores democráticos y del Estado de Derecho.
- Profundizar el mercado interior, la unión bancaria y los mercados de capitales.

Tomando en consideración tanto la Declaración de Granada como la propuesta de Agenda Estratégica del presidente del Consejo Europeo, proponemos ahora una perspectiva de estos temas desde el punto de vista español:

- Seguridad y la defensa. Si como es muy probable en la próxima legislatura se complete la transición desde una política de seguridad y mantenimiento de la paz a una política de defensa territorial y disuasión, España debería asumir más responsabilidades en las funciones clásicas de gestión de crisis y asistencia internacional y prepararse para aumentar el gasto en defensa e incluso llevar a cabo misiones de combate. Durante la Presidencia española del Consejo, el actual gobierno ha apostado por avanzar en lo establecido en Brújula Estratégica. España ya se ha comprometido a aumentar el gasto en defensa hasta el 2% del PIB, pero deberá incrementar los esfuerzos para incrementar la base tecnológica e industrial de la defensa y la colaboración civil y militar. Esta podría ser una oportunidad para avanzar en

la autonomía estratégica nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta en este punto, una opinión pública no tan favorable a la creación de un ejército europeo como hemos visto en las encuestas de opinión.

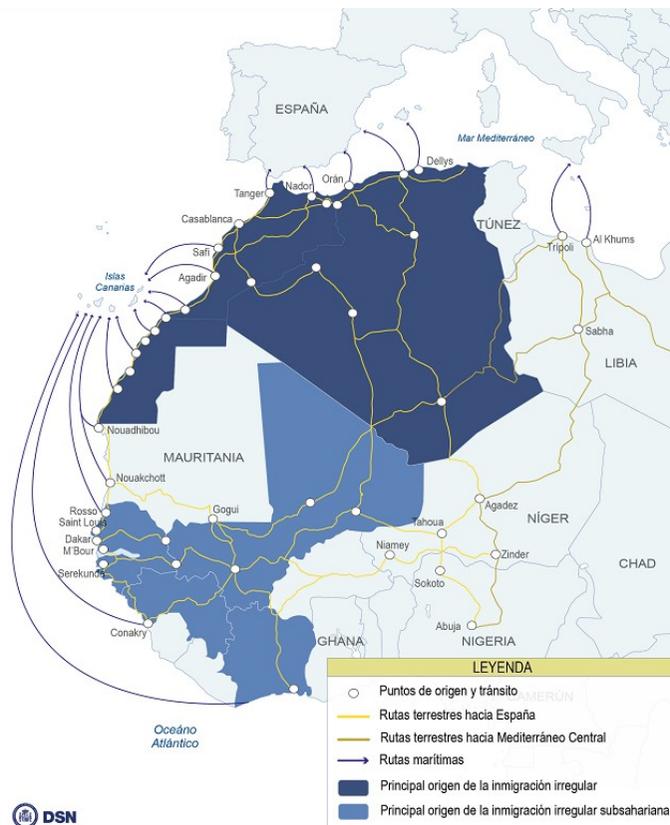
- Resiliencia y competitividad. España ha sido el país más beneficiado por los fondos de la Unión dedicados a la recuperación y resiliencia tras la crisis de la COVID-19. El plan español incluye diez políticas prioritarias:
  1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (16% de los fondos)
  2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes (12,2% de los fondos)
  3. Transición energética justa e inclusiva (8,9% de los fondos)
  4. Modernización de las administraciones públicas, que incluye digitalización de la administración, refuerzo y despliegue de la ciberseguridad, transición energética de la AGE, mejora de la eficiencia de los recursos humanos de las AA.PP., reforma integral y modernización del sistema de Justicia (5% de los fondos)
  5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (17,1% de los fondos)
  6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud (16,5% de los fondos)
  7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (17,6% de los fondos)
  8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (8,9% de los fondos)
  9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte (5,7% de los fondos)
  10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible (1,1% de los fondos).
- Soberanía energética.

España es básicamente importador de recursos energéticos por lo que ante escenarios de inestabilidad como los vividos tras la invasión de Ucrania, su dependencia es mucho mayor. Las soluciones posibles para alcanzar la independencia energética vendrán por potenciar el desarrollo tecnológico de las renovables tanto en la producción de energía como en su almacenamiento, pero también por resolver el debate sobre la energía nuclear. En este sentido España se ha posicionado en contra de la propuesta de la Comisión Europea de incluir la energía nuclear entre las energías sostenibles. La opción española está asociada al Fondo **REPowerEU**, dirigido a la mejora de infraestructuras energéticas, la **descarbonización**, el aumento de la producción y utilización de hidrógeno verde, y la apuesta por las energías renovables. Como hemos visto en las encuestas de opinión el 91% de los españoles son partidarios de invertir en energías renovables y más del 80% creen que hay que reducir el consumo de energía y la importación de gas y petróleo.

- Migración.

España es un país receptor de inmigrantes desde hace décadas. Los últimos datos del INE revelan que el crecimiento de la población se debe sobre todo a los nacidos fuera de España, y en concreto la inmigración ilegal ha seguido aumentando en España según los datos de Frontex en 2023. Como hemos señalado, el nuevo Pacto de Migración y Asilo prevé que sea el país que recibe a las personas migrantes el que se encargue del proceso burocrático, y aunque se haya incluido el principio de solidaridad, España se verá perjudicada por el carácter dicha solidaridad. Los países miembros pueden decidir si realizarán aportaciones económicas o si reubicarán a los migrantes en sus territorios, pero en ningún caso están obligados a acoger migrantes. En este sentido España debería priorizar una política migratoria que incluya un sistema de solidaridad obligatorio, para lo cual debería establecer alianzas con Italia, Malta y Grecia, los países que tienen una mayor presión migratoria. La opinión pública así lo demanda como se ha visto al analizar las actitudes de los españoles frente a distintas acciones de la UE. Así mismo se debería ser prioritario profundizar en el Plan de Acción para el Mediterráneo Occidental y el Atlántico, que son las vías fundamentales de entrada a través de España como se ve en el gráfico 1.

Gráfico 1. Rutas de origen y tránsito de las migraciones a España



Fuente: Elaboración DSN con datos del Ministerio del Interior

Además, se debería fortalecer la cooperación con los países de origen, por ejemplo, cooperando en el establecimiento de planes de formación en origen que permita la llegada legal de jóvenes formados que ayude a solucionar la crisis demográfica en Europa

- Cooperación mundial.

España ha sido una firme defensora del Global Gateway como herramienta de la política exterior de la Unión y para España debe ser una oportunidad de relanzar su acción exterior y potenciar así los intereses exteriores nacionales. Debería ser una de las prioridades de la próxima legislatura continuar con las acciones de inversión y cooperación en Latinoamérica, continuando los trabajos iniciados en la Cumbre EU-CELAC de 2023. Pero también servirse de Global Gateway para potenciar las inversiones en África para intentar atajar las crisis migratorias. Un buen ejemplo son los proyectos energéticos en hidrógeno verde en Mauritania, en los que España tiene gran interés.

- Ampliación.

La ampliación de la Unión parece ser una decisión tomada, sólo a la espera de marcar criterios y plazos de entrada. La opinión pública española es muy favorable a la ampliación como demuestran los datos de encuesta, pero en este caso la negociación habría de ser abordada desde el posicionamiento tradicional de la defensa del interés nacional para minimizar perjuicios en varios niveles:

El reparto de fondos (presupuesto, los fondos de cohesión y la Política Agraria Comunitaria) perjudicaría a España que todavía es receptora y que debería aumentar su contribución.

- La política de vecindad.

Se podría producir un cambio en las prioridades geoestratégicas de la Unión, centradas en el Este más que en el Mediterráneo, el Magred o Latinoamérica. Ello perjudicaría también los intereses de España en estas zonas.

Las reformas institucionales que supondrían una nueva forma de cálculo de los porcentajes de voto en el Consejo, la reducción del número de comisarios y eurodiputados, o el paso a mayoría cualificada en ámbitos como la Política Exterior y de Seguridad Común o la aprobación del presupuesto.

En conclusión, a España le interesa que en los próximos años la Unión se encamine hacia una mayor integración, es decir, más Europa. Para afrontar estos retos en la siguiente legislatura, España cuenta con fortalezas (una opinión pública favorable a una Europa más integrada, partidos europeístas fuertes), pero también con debilidades evidentes, sobre todo el clima de polarización política que impide el consenso en temas de interés nacional, pero también hay que atender a las brechas ideológicas y partidista que perfilan dos actitudes de los españoles ante la Unión Europea y sus políticas.

*Nuestro agradecimiento a los colaboradores que han hecho posible este Estudio:*

*ASELA PINTADO,*

*Directora ejecutiva del Observatorio para el Análisis y Prevención de la Desinformación.*

*NICOLÁS PASCUAL DE LA PARTE,*

*Embajador de España.*

*RAMÓN JAÚREGUI,*

*Presidente de la Fundación Euroamérica.*

*JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR,*

*Presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del Parlamento Europeo. Fundación Alternativas.*

*JUAN MOSCOSO DEL PRADO,*

*Miembro del Consejo del European Council on Foreign Relations.*

*PABLO ZALBA BIDEGAIN,*

*Director de Regulación y Políticas Públicas de Deloitte España.*

*SALVADOR ARRIBAS GARCÍA,*

*Asset Manager – MNS*

*MIGUEL ARIAS CAÑETE*

*Ex Comisario Europeo de Energía y Acción contra el cambio climático.*

*MARÍA EMILIA ADÁN,*

*Decana del Colegio de Registradores de la propiedad ,mercantiles y de bienes muebles de España.*

*JAVIER RAMOS LÓPEZ,*

*Rector de la Universidad Rey Juan Carlos.*

*Mª DEL VAL HUERTA,*

*Senior Consultant..*

*ALBERTO BARCIELA,*

*Miembro de la Mesa del Turismo de España.*

*JOSÉ MANUEL FREIRE Y ALBERTO INFANTE.,*

*Fundación Alternativas.*

*DARÍO VILLANUEVA,*

*miembro de la Real Academia.*

*JESÚS GONZÁLEZ MATEOS,*

*Director de Aquí Europa y Canal Europa.*



