

HABLAMOS DE EUROPA



CUARENTA AÑOS DE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA.

Presente y futuro de la Unión Europea



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA

FUNDACIÓN

PABLO IGLESIAS

HABLAMOS DE EUROPA

CUARENTA AÑOS DE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA.

PRESENTE Y FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS

© de esta edición, octubre 2025

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS

Miguel Fleta, 8
28037 Madrid

Impresión

Nemac comunicación, servicios editoriales

Depósito legal: M-24724-2025

El papel utilizado para la impresión de este libro es cien por cien libre de cloro y está certificado como papel ecológico.

Al amparo de la legislación vigente sobre propiedad intelectual y con apercibimiento de las sanciones previstas en la misma, quedan rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial por cualquier procedimiento o tecnología, aun citando su procedencia, salvo autorización por escrito de los titulares de copyright.

ÍNDICE

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Cuarenta años de la adhesión de España. Presente y futuro de la Unión Europea.

Sergio Molina García 7

MATERIAL DE TRABAJO

CONMEMORACIÓN DEL 40º ANIVERSARIO DE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA CEE..... 13

Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas (1975-1985)

Vanessa Múñez Peñas 14

La adhesión de España a la UE. Tomás Sala Franco 19

España en la UE. Comisión Europea 24

Ingreso de España en la UE. Comisión Europea 25

España y la Unión Europea. MAEUEC 31

España en la Unión Europea. MAEUEC 34

MATERIAL DE TRABAJO

LA TRIPLE TRANSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 37

EL PACTO VERDE EUROPEO

Pacto Verde Europeo: clave para una UE climáticamente neutra y sostenible.

Parlamento Europeo 38

Pacto Verde Europeo: consecución de nuestros objetivos. Comisión Europea 38

Biodiversidad. Comisión Europea 39

De la granja a la mesa. Comisión Europea 41

Eliminar la contaminación. Comisión Europea 43

Energía limpia. Comisión Europea 45

Industria sostenible. Comisión Europea 47

Ley del Clima Europeo. Comisión Europea 49

Movilidad Sostenible. Comisión Europea 71

Construir y renovar. Comisión Europea 73

TRANSICION SOCIAL EUROPEA

Unión Europea en Transición. Carme Colomina	77
Plan de Acción Pilar Europeo Derechos Sociales (acceso Código QR). Comisión Europea	86
Pilar europeo de los Derechos Sociales. Parl. Europeo, Consejo de la UE, C. Europeo	87
Plan de acción pilar europeo de Derechos Sociales. Unión Europea	108

TRANSICIÓN DIGITAL EUROPEA

Un futuro digital para Europa. Comisión Europea	110
Transición digital. Comisión Europea	120
Una Europa Adaptada a la Era Digital: Capacitar a las personas con la ayuda de una nueva generación de tecnologías. Comisión Europea	120
Transición digital: configurar el futuro digital de la UE. Comisión Europea	121
El informe El estado de la década digital 2025 ofrece una visión general completa de la transformación digital de la UE. Comisión Europea	123
La Década Digital de Europa: objetivos digitales para 2030. Comisión Europea	126
Transformación digital: los objetivos de la UE para 2030. Comisión Europea	130

MATERIAL DE TRABAJO

LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA UE	133
---	-----

COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Los Derechos Humanos. Parlamento Europeo	137
Desigualdad socioeconómica y Cambio Climático. Pau Marí-Klose	140
La UE pide a España que haga frente a la pobreza infantil (y la vivienda es clave). Daniel Molinuevo	162
Vivienda asequible: el cambio normativo en la UE que exige la crisis habitacional. Ernesto López Vallet	166
Cómo la ultraderecha está transformando la UE: integración, inmigración y transición ecológica. Cesario Rodríguez-Aguilera de Prat	169

COHESIÓN ECONÓMICA

Es el momento de una política industrial europea. Mónica Melle Hernández	173
Los Fondos europeos y las nuevas reglas fiscales. Mónica Melle Hernández	175
Condiciones para la eficacia de los fondos Next Generation EU. Mónica Melle Hernández	177

Europa frente a EEUU y China. Mónica Melle Hernández	179
El momento de los mercados de capitales den Europa. Mónica Melle Hernández	181
Europa ante la guerra comercial. Mónica Melle Hernández	183
Europa se pone las pilas. Mónica Melle Hernández	185
El acuerdo EU-EEUU “más grande” alcanzado. Mónica Melle Hernández	187

MATERIAL DE TRABAJO

RELACIONES EXTERIORES DE LA UE	191
La política exterior: objetivos, mecanismos y dificultades. Parlamento Europeo	192
La política común de seguridad y defensa. Parlamento Europeo	198
Relaciones exteriores de la Unión Europea. José Antonio Sanahuja	205
La cumbre de la OTAN y la crisis del atlantismo. José Antonio Sanahuja	210

PROGRAMA	217
-----------------------	-----

Resumen y conclusiones

CUARENTA AÑOS DE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA. PRESENTE Y FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA¹

Sergio Molina García

Universidad de Castilla-La Mancha

El 12 de junio de 1985, Felipe González y Fernando Morán firmaron el acta de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE). Se trató de un punto de inflexión para este país y también para las instituciones europeas. España logró volver *a su sitio* en Europa, después de una larga dictadura franquista (1939-1977) y de unas complicadas negociaciones para la adhesión (1979-1985). Y la CEE avanzó en el propio proceso de construcción europea. Esta ampliación hacia el sur (España y Portugal) se produjo en una coyuntura de gran cambio en las instituciones europeas debido al contexto internacional de final de la Guerra Fría, a los debates internos sobre el propio proceso de integración europea, que culminaron con la aprobación del Acta única en 1986, y, por último, a las propias discusiones sobre la segunda ampliación de la CEE hacia el sur, tras los problemas generados por las primeras adhesiones.

La celebración del cuarenta aniversario de la entrada de España en la CEE es un marco idóneo para analizar el impacto de los procesos de europeización hispano-comunitarios (tanto hacia arriba como hacia abajo) a lo largo de estas cuatro décadas y también para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta la UE en la actualidad y para conocer el papel que tiene (y ha tenido) España en las instituciones comunitarias. Todo ello realizado en octubre de 2025, en un contexto internacional marcado por el incremento de hostilidades internas y externas que han acabado con el orden establecido tras la II Guerra Mundial. Esta difícil coyuntura está obligando a las instituciones europeas a repensar sus prioridades, sus objetivos, sus ámbitos de acción y también su proceso interno de toma de decisiones.

En todo ese marco, la Fundación Pablo Iglesias ha organizado cuatro mesas redondas divididas en dos sesiones en las que han participado reputados especialistas y protagonistas de las políticas públicas españolas y europeas. La primera mesa, titulada “conmemoración del 40^a aniversario de la adhesión de España a la CEE”, se ha centrado en analizar la relación de España con las instituciones europeas desde una perspectiva histórica. En esta sesión han participado María Luisa Carcedo, pre-

¹ Este trabajo forma parte de la Cátedra Jean Monnet HISTEU, ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH y del proyecto El poder y la influencia de España en Europa: un análisis histórico (1986-2004) (PID2023-151189NB-I00) financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

sidenta de la Fundación Pablo Iglesias, Enrique Barón, presidente del Parlamento Europeo, 1989-1992 y Alan Granadino, doctor en Historia Contemporánea y profesor en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Las intervenciones se han centrado en cuatro cuestiones. En primer lugar, se ha resaltado la importancia de la europeización de España en la década de los ochenta como consecuencia de la entrada española en las instituciones europeas. La adhesión, de acuerdo con las diferentes intervenciones, permitió modernizar las infraestructuras de gran parte del país a través de los fondos de cohesión. En segundo lugar, se destacó la complejidad del proceso de negociaciones para la adhesión y los primeros años de España en la CEE. En ese sentido, se ha recordado que la solicitud española de adhesión se produjo en 1977 y no se logró firmar la integración hasta 1985. En tercer lugar, y en línea con lo anterior, se señaló que los éxitos de la integración europea han mitificado su historia. Esto ha llevado a ignorar que los logros han estado intrínsecamente ligados a intensos debates internos y dificultades en la toma de decisiones, elementos que también son cruciales para entender su evolución. En cuarto lugar, se analizó la evolución del europeísmo español desde los años sesenta, un proceso clave para la comprensión actual. El gran apoyo al proyecto europeo que existe en España se debe a la vinculación de las instituciones europeas con la democracia y la modernidad, un vínculo que nació durante el antifranquismo y que perdura parcialmente hoy día.

El debate de la primera mesa se ha centrado en la defensa europea. Ante las diferentes preguntas realizadas desde el público, los ponentes han destacado dos cuestiones. Por una parte, la complejidad del asunto y los problemas que genera este a la hora de tomar decisiones en las instituciones europeas. Por otra parte, y vinculado con lo anterior, la diferente percepción que existe en los países comunitarios del tema de seguridad y defensa. Mientras que en los países fronterizos con Rusia se trata de una cuestión prioritaria que afecta a los debates de sus opiniones públicas, en el sur de Europa se observa como un tema secundario.

La segunda mesa se ha dedicado a analizar “la triple transición de la Unión Europea”, prestando especialmente atención a los retos relacionados con el medio ambiente y la tecnología e innovación y sus repercusiones en la sociedad. Los ponentes han sido Hugo Morán, secretario de Estado de Medio Ambiente; Cristina Narbona, diputada en el Congreso de los Diputados y presidenta de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso de los Diputados y Teresa Riesgo, Secretaria General de Innovación y presidenta del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). Las líneas de análisis de las tres intervenciones han demostrado ciertos vasos comunicantes que permiten hacer un análisis en conjunto. En primer lugar, se ha mostrado la iniciativa que España ha tenido en la Unión Europea desde que se iniciaron los debates sobre ambos temas hace más de dos décadas. Al mismo tiempo, España se ha consolidado como un país muy activo en la defensa del medio ambiente y en la promoción de proyectos de innovación e investigación que vinculan grupos de trabajo, normalmente académicos, de distintos países comunitarios. Para que la UE pueda continuar siendo una potencia económica, política y normativa, tiene que continuar priorizando el impulso de la ciencia e innovación como elemento esencial para la ca-

rrera tecnológica mundial y para luchar contra el cambio climático. En segundo lugar, la apuesta decidida por ambas cuestiones se tiene que realizar teniendo en cuenta en todo momento su impacto en la sociedad. En ese sentido, se ha prestado especial atención a la necesidad de que los cambios necesarios para luchar contra el cambio climático no impliquen una carga económica adicional para la ciudadanía, pues dicho coste acaba provocando rechazo a las medidas medioambientales. Para ello, no solo se necesita una apuesta decidida por estudios científicos para abortar el problema climático, sino también políticas sociales que contribuyan a reducir el coste económico de la transición verde para las familias europeas.

La discusión ha girado en torno a dos asuntos. Por una parte, en la percepción ciudadana que existe en la actualidad sobre el exceso de burocracia, sobre todo vinculada con la Política Agrícola Común (PAC). Y, por otra parte, en la necesidad de luchar contra los bulos que circulan por redes sociales que contribuyen a difundir mensajes en contra de las evidencias científicas en todos los ámbitos y que acaban favoreciendo a la extrema derecha.

La tercera mesa se ha centrado en analizar la “cohesión económica, social y territorial de la UE” a través de las intervenciones de Lina Gálvez Muñoz, diputada en el Parlamento Europeo y presidenta de la Comisión de derechos de las mujeres e igualdad de género, Mónica Melle, profesora titular de Economía Financiera de la UCM y Pau Marí-Klose, profesor de sociología en la Universidad de Zaragoza. El principal objetivo ha sido realizar un diagnóstico sobre la situación actual de las políticas públicas comunitarias en relación con el desarrollo equilibrado y sostenible. En líneas generales, las intervenciones se han focalizado en tres ejes. En primer lugar, se ha recordado la relevancia que ha tenido para España la entrada en la CEE. En estos cuarenta años de pertenencia a las instituciones comunitarias: se ha incrementado la esperanza de vida, las exportaciones a países miembros y a países comunitarios, se ha reforzado la cohesión interna y los gastos en educación y sanidad. En segundo lugar, se ha prestado especial atención al complicado contexto actual y a los desafíos que plantea para la economía europea y, por tanto, española el débil crecimiento comunitario, la guerra comercial mundial, el reto climático y la expansión de la Inteligencia Artificial (IA). En tercer lugar, y vinculado con todo lo anterior, se ha remarcado la relevancia que tienen las políticas de cohesión en la UE, sobre todo en su dimensión regional. En un contexto de incremento de las posturas euroescépticas y de extrema derecha, se ha incidido en la necesidad de apostar por políticas regionales de unión fiscal, innovación inclusiva y de otorgar mayor participación a la ciudadanía para que pueda comprobar de primera mano la relevancia del proyecto europeo. Todo ello es esencial para equilibrar el desarrollo entre zonas urbanas, rurales, costeras, montañosas o insulares, asegurando que todas tengan acceso a infraestructuras y servicios. En tercer lugar, junto con la necesidad de reforzar la política europea en el nuevo marco plurianual, se ha remarcado la relevancia de las políticas públicas sociales para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, promover la igualdad de oportunidades y garantizar la protección social en todos los Estados miembros. En el marco actual, estas políticas tienen tres grandes retos: vivienda, migraciones y cambio climático. Sin

embargo, el principal problema con el que se encuentran las políticas que pretenden garantizar la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el acceso a servicios básicos es la propia coyuntura del mandato actual. Por una parte, el contexto internacional está desviando los debates europeos hacia cuestiones de defensa y de seguridad, olvidando algunos de los asuntos internos pendientes. Por otra parte, la actual composición de las instituciones europeas tiene una orientación más conservadora y con gran protagonismo de la extrema derecha en el Parlamento Europeo, lo que limita la promoción de medidas sociales.

El debate originado tras las tres intervenciones de los ponentes y las preguntas del público asistente se ha centrado en la necesidad europea de reforzar su política industrial para ser competitivos en un mundo cada vez más hostil. También se abordó la vertebración de políticas sociales, sobre todo en vivienda y sanidad, en países con modelos de gestión contrapuestos como España. Esta dualidad se materializa en el choque dialéctico entre el Gobierno de España y la Comunidad de Madrid, evidenciando dos modelos antagónicos para afrontar dichos retos.

La cuarta y última mesa abordó las “relaciones exteriores de la UE” y cómo estas instituciones y sus países miembros están tratando de adaptarse a un contexto cada vez más complejo y hostil en el que han desaparecido gran parte de los códigos internacionales puestos en marcha tras la II Guerra Mundial. Esta cuestión ha sido examinada por María Solanas, directora de Programa del Real Instituto Elcano, José Antonio Sanahuja catedrático de Relaciones Internacionales en la UCM y Vicente Montávez, Diputado en el Congreso de los Diputados y Portavoz de la Comisión Mixta para la Unión Europea. La discusión en esta mesa se ha articulado en torno a los siguientes temas. En primer lugar, se ha evidenciado que en la actualidad se atraviesa un cambio de contexto en la esfera internacional que ha acabado con el orden establecido. La llegada de Trump al poder, el expansionismo chino, la Guerra en Gaza y las pretensiones rusas son algunos de los elementos que están cambiando las reglas del juego en las relaciones globales. En segundo lugar, y de acuerdo a este contexto, la UE está obligada a reaccionar y vertebrar respuestas rápidas y convincentes para tratar de continuar siendo una potencia mundial. Las actuaciones de las instituciones europeas tienen que tratar de actuar tanto a nivel interno como externo. En el plano doméstico, en las tres intervenciones se ha evidenciado la necesidad de sustituir la toma de decisiones por “unanimidad” por la “mayoría cualificada”, lo que serviría para agilizar la determinación de acciones y la respuesta a cuestiones como la Guerra de Ucrania. En ese sentido, la necesidad de establecer reformas ante una futura ampliación supone una oportunidad para materializar dicho cambio. En el plano exterior, se han señalado dos cuestiones. Por una parte, la importancia de tomar cierta distancia con respecto a EEUU y buscar más autonomía en temas como la industria o las relaciones exteriores. Por otro lado, se trata de establecer una política exterior hacia América Latina y el Sur Global que fortalezca las nuevas relaciones internacionales de la UE. Esto permitiría, además de obtener nuevos socios fiables para la Unión en lo político y económico, impedir que China asuma el liderazgo en la relación con estos países.

El debate se ha centrado en dos cuestiones: Primero, cómo vertebrar políticas sociales (sobre todo vivienda y sanidad) en países como España, donde existen dos modelos antagónicos de gestión que se materializan en el choque dialéctico entre el Gobierno central y la Comunidad de Madrid. Segundo, tratar de establecer una política exterior hacia América Latina y el Sur Global que permita a la UE fortalecer nuevas relaciones internacionales, con el objetivo de frenar el liderazgo chino y lograr socios fiables para la unión.

En definitiva, las mesas redondas han logrado poner de manifiesto la significativa e histórica relevancia de España en el proceso de construcción europea, al tiempo que han ofrecido una panorámica exhaustiva de la compleja variedad de desafíos, tanto internos como externos, a los que se enfrenta la Unión Europea en el contexto geopolítico actual. El formato de mesas redondas ha permitido la celebración de debates nutridos en las que los y las ponentes han desarrollado brevemente las ideas generales del tema para después establecer un turno de debate entre los participantes de la mesa, pero con la activa participación del público.

Material de trabajo



**CONMEMORACIÓN DEL
40º ANIVERSARIO DE LA
ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA CEE**

LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1975-1985)

Vanessa Núñez Peñas

Para un sector muy importante de la España de la Transición las Comunidades Europeas siempre fueron un ideal de libertad y democracia claramente a seguir, pero se era consciente de que las puertas permanecerían cerradas hasta la celebración de elecciones libres. Y efectivamente, si las primeras elecciones democráticas desde tiempos de la Segunda República se cerraban el 15 de junio de 1977 con la victoria del partido Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez, el 28 de ese mismo mes el Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, presentaba en Bruselas la solicitud de adhesión a las Comunidades. No obstante, el camino no fue ni fácil ni corto.



La apertura oficial de las mismas se hizo esperar hasta el 5 de febrero de 1979 y la primera reunión no se produjo hasta el 15 de junio de dicho año. Las autoridades españolas, especialmente Raimundo Bassols como Embajador ante las Comunidades, eran conscientes de que el ingreso español podía despertar muchos más recelos que el de Grecia y Portugal, cuyas solicitudes ya se habían presentado en Bruselas en junio de 1975 y marzo de 1977 respectivamente; de manera que desde el principio se intentó jugar la baza de las negociaciones simultáneas en el tiempo, aunque bien diferenciadas y no en conjunto, con la intención de evitar quedar descolgados. Tanto la agricultura española como algunos sectores industriales podían ser una dura competencia para algunas de las economías europeas.

Tan sólo un mes después de la aprobación de la solicitud española, durante la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo (18 de octubre de 1977), se pusieron sobre la mesa las dificultades por las que las negociaciones para la adhesión de España iban a tener que pasar: Francia pedía que la Comisión presentara un detenido estudio sobre la situación económica de los tres países candidatos del Sur, así como una evaluación de los posibles costes de la ampliación. La postura francesa se mostró firme en cuanto a que no podría hacerse una nueva ampliación sin previo estudio de su repercusión sobre la agricultura mediterránea y se dieran seguridades a ciertos intereses de posibles países que se vieran afectados por la misma. Ante esta situación, desde la República Federal Alemana (RFA) se habló ya de posibles compensaciones económicas a los Estados miembros afectados.

Intereses nacionales particulares y las relaciones entre los ya países miembros comenzaron a chocar desde bien temprano con la segunda ampliación europea. Por ello, la Comisión comenzó de inmediato la elaboración de un completo estudio sobre las consecuencias que traería, presentándolo al Consejo el 20 de abril de 1978. Aquellas «Reflexiones generales relativas a los problemas de la ampliación» pasarían a conocerse como el *Fresco*. Consistió en un análisis a grandes rasgos capaz de transmitir una impresión de conjunto —de ahí el apelativo— de las dificultades que podrían darse en

materia de política económica, agrícola, energética, social y regional, aunque aceptando en todo momento la necesidad de llevar a cabo la ampliación hacia el Sur. Habría también dificultades en el funcionamiento de las instituciones y la cohesión económica y monetaria, y las relaciones con el exterior se verían afectadas de algún modo.

A partir de este documento y conversaciones mantenidas con las autoridades españolas, el 29 de noviembre de 1978 la Comisión elevaba al Consejo el «Dictamen sobre la adhesión de España». En sus páginas se instaba a abrir lo antes posible las negociaciones para la adhesión, si bien gran parte del documento estaba dedicado a analizar el impacto que esta acarrearía en los diferentes sectores de la actividad económica. La fijación de los plazos transitorios ocupaba un lugar destacado en este sentido. Si para cuestiones como el desarme arancelario, la aplicación de la política agrícola común o el impuesto sobre el valor añadido se hablaba de la necesidad de llevarlas a cabo en los plazos más cortos posibles, la libre circulación de mercancías y personas podría demorarse durante los diez años que se fijaban como periodo transitorio.

Tras el visto bueno del Consejo en diciembre de 1978, la apertura de negociaciones se produciría en Bruselas el 5 de febrero de 1979, con Leopoldo Calvo Sotelo y Marcelino Oreja copresidiendo la delegación española como Ministros para las Relaciones con la Comunidad Europea y de Asuntos Exteriores respectivamente, y el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean François Poncet, la comunitaria —Francia detentaba entonces la Presidencia del Consejo—. Se dio comienzo así a un doble proceso: por un lado, el estudio del Derecho derivado, cuyo objetivo era asegurar la compatibilidad de toda la normativa comunitaria con las normas españolas; y, por otro lado, la identificación y definición de problemas, la primera etapa de la negociación propiamente dicha. En esta fase cada una de las partes exponía su opinión sobre la forma en que el país candidato debería adoptar toda la legislación comunitaria y, desde el principio, el ritmo se presentó más lento de lo esperado.

Aunque las reuniones no dejaron nunca de celebrarse con cierta asiduidad (prácticamente cada dos meses), eran pocos los avances que en ellas se producían. Los intentos de Lorenzo Natali a finales de 1980, como Vicepresidente de la Comisión Europea, de fijar un calendario que impulsara las negociaciones no mejoraron consiguieron apartar la sensación de estancamiento. Habría que esperar a la Presidencia belga durante el primer semestre de 1982 para ver un nuevo ritmo.

Durante la visita oficial de Leopoldo Calvo Sotelo a Bruselas en enero, ya como nuevo Presidente del Gobierno español, se fijó una ambiciosa agenda de trabajo en la que se señalaba la reunión ministerial del 22 de marzo como fecha límite para cerrar los capítulos de transporte, movimientos de capitales, cuestiones económicas y financieras, aproximación de legislaciones, política regional, y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios. Y efectivamente en aquella reunión no sólo se consiguió cumplir con aquellos objetivos marcados, sino que además se estableció una nueva línea de información recíproca entre el Consejo y los dos países candidatos de la Península Ibérica referente a temas de cooperación política.

El optimismo duró poco. La cita ministerial del 21 de junio marcó el inicio de una nueva etapa de ralentización en la cual el proceso de ampliación quedaba relegado bajo las preocupaciones de los Estados miembros ante los posibles costes de la misma en el plano financiero. Sólo una semana después se reunía en Bruselas el Consejo Europeo

y los ministros de todos los Estados miembros hacían suya la preocupación de Francia de relegar la ampliación a la previa reforma de la Comunidad. Se encargó entonces a la Comisión un nuevo estudio de las posibles consecuencias de la adhesión, tanto de España como de Portugal, referido sobre todo a su posible influencia en los recursos propios y financiación del presupuesto comunitario, los productos agrícolas mediterráneos, la libre circulación de trabajadores y la pesca.

En el contexto de esta nueva parálisis, el 28 de octubre, se celebran elecciones anticipadas en España, consiguiendo una amplia mayoría absoluta el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) liderado por Felipe González. El nuevo equipo negociador socialista, con Fernando Morán como Ministro de Asuntos Exteriores y Manuel Marín ocupándose de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, no participará en las negociaciones hasta la reunión ministerial celebrada el 13 de diciembre, sólo unos días después de que el Consejo Europeo de Copenhague examinara el inventario que la Comisión había elaborado sobre la ampliación de la Comunidad.

A este respecto, se reafirmaba en su compromiso a favor de la ampliación de la Comunidad a España y Portugal y se subrayaba la importancia de hacer progresar las negociaciones. Más concretamente, se solicitaba que saliera adelante «lo más rápidamente posible y antes de marzo de 1983 la revisión de las disposiciones existentes relativas a ciertos productos agrícolas mediterráneos», invitando a la Comisión «a examinar detenidamente, junto con los dos países candidatos, la introducción de un cierto número de medidas internas antes de la adhesión, con el fin de preparar su economía para la adhesión, en sectores que sean particularmente sensibles».

Bajo la Presidencia alemana durante el primer semestre de 1983, las negociaciones adquirieron al fin un ritmo nuevo. Las buenas relaciones entre Felipe González y Helmut Kohl fueron sin duda de gran ayuda para dar un empuje definitivo a las negociaciones, pero sin la comprensión del Gobierno socialista de la situación en su conjunto no hubiera sido posible. Desde el principio se abordó el asunto desde la conciencia de que la ampliación de la Comunidad Europea no podría llegar a buen término hasta que no se resolviera la crisis agropresupuestaria de la misma. Y dado que la RFA era la principal contribuyente, la solución a todos los problemas debía salir de Bonn.

Durante el Consejo Europeo celebrado en Stuttgart los días 18 y 19 de junio de 1983, considerando como única solución a la falta de recursos con la que se enfrentaba la Comunidad el aumento de la proporción del IVA que iba a parar a las arcas comunitarias, la RFA —principal contribuyente— propuso el aumento de la base del IVA del 1 % al 1,4 %, con la condición de que se produjera definitivamente la adhesión de España y Portugal. Aunque no se fijaba ninguna fecha en concreto, sin duda sirvió de punto de apoyo para lanzar un definitivo impulso a las negociaciones. Y para avanzar —tanto hacia la consecución de la reforma interna como de la ampliación— se acordó la celebración periódica durante el siguiente semestre de Consejos Especiales: reuniones entre los Ministros de Asuntos Exteriores, Hacienda y Agricultura de los Diez.

El día 21 de junio se reunía de nuevo una sesión negociadora a nivel ministerial, cerrándose por primera vez desde el 22 de marzo del año anterior un nuevo capítulo: fiscalidad, acordándose que España aceptaría la aplicación del IVA desde el mismo momento en que se hiciera efectiva la adhesión. En las siguientes reuniones, se cerraron los capítulos de monopolios (15 de julio), Ceuta y Melilla (18 de octubre) y

Euratom (19 de diciembre). Ya sólo quedaban por cerrar diez capítulos de un total de veintiuno: los correspondientes a relaciones exteriores y patentes, unión aduanera, CECA, agricultura, pesca, asuntos sociales, recursos propios, instituciones, Canarias y relaciones España-Portugal.

Sin embargo, la confianza que se había alcanzado en un tramo cuesta abajo en las negociaciones para la adhesión chocó de frente con el Consejo Europeo de Atenas. Ya en el mes de noviembre se hizo evidente que las reuniones del Consejo Especial que se habían iniciado en Stuttgart no llegarían a buen puerto: las divergencias entre los Estados miembros eran muy profundas, chocando siempre tendencias contradictorias en cómo llevar a cabo la reforma de la política agrícola común y de la financiación.

Y así comenzaba la Presidencia francesa, despertando el mayor de los temores en la opinión pública española. En la declaración ante el Parlamento Europeo de Claude Cheysson, Presidente en ejercicio del Consejo y Ministro de Asuntos Exteriores francés, se recordaba que las negociaciones debían concluir lo más rápidamente posible, para lo cual se requería «la decidida voluntad de todos». El éxito de las negociaciones dependía, en gran medida, de la resolución previa de los problemas internos de la Comunidad. Fue al acabar este primer semestre del año 1984 cuando, finalmente, tomaron buen rumbo las negociaciones para sorpresa de muchos.

Se celebró en el mes de febrero una cumbre hispano-francesa en Rambouillet para tratar de acercar las posturas de ambos países en materia de agricultura y pesca, y el día 21 las negociaciones para la adhesión avanzaban en reunión ministerial al fijarse la postura comunitaria en el capítulo de agricultura. No se llegó a ningún acuerdo pero al menos ya se daba por terminada la fase de «exploraciones sobre posiciones mutuas». Habría que esperar al mes de mayo, cuando tras la aprobación por parte del Consejo de la Comunidad de los nuevos reglamentos hortofrutícolas, Francia estaba en disposición de abordar el capítulo agrícola de la adhesión española.

Si ya en la reunión ministerial del 10 de abril se había cerrado el capítulo de relaciones exteriores y patentes, en la del 19 de junio se entró al fin en la auténtica recta final. No se cerró ningún capítulo, pero los comunitarios dieron un importante impulso a las negociaciones al ceder en cierta medida en lo industrial a cambio de que España cediera en lo agrícola. Parecía que poco a poco los capítulos que quedaban se desbloquearían en los siguientes meses.

Al inicio de la Presidencia irlandesa el segundo semestre del año, Peter Barry se fijó como objetivo la fecha del 30 de septiembre como punto y final para las negociaciones de adhesión, pero los capítulos que quedaban por cerrar eran los más contenciosos, especialmente los referidos a agricultura, pesca y desarme arancelario. Sólo se logró un principio de acuerdo al término de la Presidencia, cuando tras del Consejo de Dublín de los días 3 y 4 de diciembre se aprobaba la reforma del mercado comunitario de vinos, aunque el Gobierno griego declarara al final que sólo aceptaría la ampliación de la Comunidad si se adoptaba una posición satisfactoria sobre los programas integrados mediterráneos (PIM). Unas semanas después, en la reunión ministerial del día 18, se cerraban finalmente los capítulos de unión aduanera, CECA e instituciones.

Las negociaciones llegaban a su fin y, como prueba de ello, en esta última conferencia negociadora se acuerda también la formación de un grupo de redacción encargado

de ir elaborando el acuerdo de adhesión definitivo. Sólo quedaban por resolver seis capítulos y, por expreso deseo del Consejo, las negociaciones debían cerrarse definitivamente en el mes de marzo próximo.

En el primer semestre de 1985 la Presidencia la detentaba Italia, y a principios del mes de enero Gaston Thorn dejaba la Presidencia de la Comisión en manos de Jacques Delors, continuando Lorenzo Natali en la Vicepresidencia. Esta nueva Comisión presentaría al Consejo a principios de febrero un paquete con las propuestas en agricultura, pesca y asuntos sociales, si bien los Estados miembros no lograron llegar a un acuerdo definitivo sobre la postura comunitaria al respecto hasta varias reuniones después. El principal escollo era la pesca y la tensión en las negociaciones llegó a ser tal que tanto Fernando Morán como Felipe González declararon en público que la fecha prevista para la adhesión no podría cumplirse.

Ante esta nueva situación de impasse, Giulio Andreotti, Ministro de Asuntos Exteriores italiano, redobló los esfuerzos. Entre los días 17 y 21 de marzo se reunirían simultáneamente el Consejo y las sesiones ministeriales con España y Portugal y se presentaría el paquete propuesto un mes y medio antes por la Comisión a la delegación española. Cuando parecía que finalmente se iba a aprobar, Francia bloqueó de nuevo la situación al pedir que se revisara lo correspondiente a la comercialización de vinos españoles y la pesca. Andreotti, ante este fracaso, propuso un nuevo «maratón» de negociaciones para los días 28 y 29, gracias a las cuales finalmente se logró llegar a un acuerdo definitivo y cerrar todos los capítulos pendientes a las cuatro de la madrugada.

Esa misma tarde se reunía el Consejo Europeo de Bruselas, donde una vez conseguido el acuerdo sobre los programas integrados mediterráneos en beneficio de las regiones meridionales, Grecia retiraba sus reservas y el acuerdo sobre la ampliación se hacía efectivo. Congratulándose por la solución final de las negociaciones, el Consejo hacía un llamamiento para que las labores de redacción de los Tratados de adhesión se finalizaran lo antes posible, de modo que el nacimiento de hecho de la nueva Comunidad de los Doce tuviera lugar el 1 de enero de 1986. Y, efectivamente, el 12 de junio de 1985 se firmaban los Tratados de adhesión en Lisboa y en Madrid, de los cuales se hacían eco los primeros titulares de 1986 con el mensaje de «Buenos días, Europa».

©CVCE (Centro Virtual para el Conocimiento Europeo).

LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA UE

Tomás Sala Franco

Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia. Estudio General.

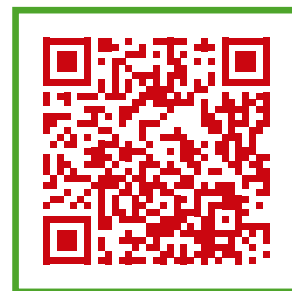
1 España firma su Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea el 12 de junio de 1985 y se integra efectivamente en la Comunidad Económica el 1 de enero de 1986. Muy pronto cumpliremos cuarenta años desde esa fecha.

Pero ¿cómo era el derecho social comunitario en el momento de la adhesión? Ciertamente, el objetivo principal declarado por las Comunidades Europeas era inicialmente de naturaleza económica, encontrándose la política social claramente subordinada a la política económica en una perspectiva de notable pasividad. En otras palabras, las normas comunitarias no pretendían otra cosa que facilitar la integración económica mediante una política de eliminación de los obstáculos a la libre competencia entre los Estados Miembros por la vía de igualar los costos sociales. Así, las disposiciones sociales del Tratado de la CEE, dispersas en su articulado, venían referidas únicamente a la libre circulación de trabajadores, a la aproximación entre las distintas legislaciones, al Fondo Social Europeo y al Comité Económico Social. En consecuencia, los dos objetivos básicos perseguidos por el derecho derivado de entonces eran el fomento del empleo y la armonización de las legislaciones sociales de los Estados Miembros.

En materia de fomento del empleo las principales medidas comunitarias se referían a la libre circulación de trabajadores, a la seguridad social de los emigrantes, a la creación del Fondo Social Europeo y a la formación profesional en favor de jóvenes, mujeres discapacitados y adultos.

Por su parte, las principales normas comunitarias armonizadoras de las legislaciones sociales se referían a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores de distinto sexo, al tiempo de trabajo, a la seguridad, salud e higiene en el trabajo, a las cesiones de empresas, a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador, a los despidos colectivos, a la Seguridad Social, a la información y consulta de los trabajadores en las empresas a través de sus órgano de representación en el caso de empresas o grupos de empresas de ámbito europeo comunitario y a la protección de trabajadores jóvenes.

La incidencia del derecho social comunitario en el derecho español en esta primera época se redujo por tanto a la adopción de medidas para la aplicación, si bien ralentizada, de la libre circulación de trabajadores, modificando la Ley Orgánica de Extranjería de 1985; y a la aplicación inmediata, a partir del 1 de enero de 1986, de las normas comunitarias enumeradas anteriormente en materia de armonización legislativa, al incorporarse al ordenamiento interno dada la prevalencia o primacía del derecho comunitario sobre las leyes internas y aún sobre la propia Constitución.



En todo caso, como pusimos de manifiesto el Prof. Ramírez Martínez y yo mismo en el primer libro publicado en España sobre una “Introducción al Derecho Social Comunitario” en el año 1986, una valoración global de la incidencia en nuestro ordenamiento de esta primera legislación social armonizadora arrojó sin duda un resultado ciertamente pobre por cuanto en la mayor parte de los casos nuestro Derecho interno en materia social resultaba homologable al modelo comunitario, máxime cuando los procedimientos comunitarios armonizadores utilizados eran la Directiva, la Recomendación y la Resolución, lo que dejaba al Estado en una situación de mayor libertad operativa. Si bien, a través fundamentalmente de la jurisprudencia del hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), sin duda la institución comunitaria más social de la Unión Europea, se consiguieron avances notables en la interpretación de unas normas de naturaleza esencialmente económica.

2 La política social de la Unión Europea ha evolucionado profundamente desde los inicios hasta la actualidad. Hoy los objetivos de la política social comunitaria aparecen ya en los Arts. 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en los siguientes términos: el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

Para su consecución, la UE apoya y completa la acción de los Estados en una serie de ámbitos: la mejora del entorno de trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad y protección social de los trabajadores, la protección en caso de rescisión del contrato laboral, la información y consulta a los trabajadores, la representación y defensa colectiva de sus intereses y los de los empresarios, las condiciones de empleo de nacionales de terceros países, la integración de las personas excluidas del mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de seguridad social.

Del ámbito de actuación de la UE quedan excluidas por la peculiaridad e idiosincrasia de los Estados Miembros sobre estas materias las remuneraciones, el derecho de asociación y de sindicación, el derecho de huelga y el cierre patronal.

En todo caso, la política social comunitaria se somete a un principio de subsidiariedad social. Conforme al Art. 154 del TFUE, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social la Comisión Europea consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de la acción de la Unión. Si, tras la consulta, la acción se estima conveniente, la Comisión les consultará sobre el contenido de la propuesta contemplada. Con ocasión de esas consultas, los interlocutores pueden informar a la Comisión de su voluntad de iniciar un proceso de diálogo.

Tal diálogo social se contempla en el Art. 155 del TFUE. Si se llega a un acuerdo, su aplicación se realizará por los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales, pero también, en los ámbitos del Art. 153 y a petición conjunta de las partes firmantes, por una decisión del Consejo (normalmente, una Directiva).

Por lo demás, conforme al Art. 156 del TFUE, la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados Miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en una extensísima serie de ámbitos. En particular, las materias de empleo, derecho del traba-

jo y condiciones de trabajo, formación y perfeccionamiento profesionales, seguridad social, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, higiene del trabajo y derecho de sindicación y negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores.

Finalmente, dentro de la política social comunitaria se regula la aplicación del principio de igualdad entre trabajadores y trabajadoras (Art. 157 del TFUE), con especial referencia a la igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor.

3 Las principales normas comunitarias en materia social se han dedicado a regular:

- La igualdad de trato: entre otras muchas, la Directiva 78/2000, estableciendo un marco general de igualdad de trato en el empleo y en la ocupación; 43/2000, sobre el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico; y la Directiva 54/2006, relativa al principio de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.
- La libre circulación de trabajadores: el Reglamento 1612/1968, sobre la libre circulación de trabajadores; y el Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.
- La seguridad y salud laborales: entre otras muchas, la Directiva 391/1989, para la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el lugar de trabajo; y la Directiva 88/2003 que regula determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.
- Las condiciones de trabajo: la Directiva 34/1996, sobre el Acuerdo Marco celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, sobre el permiso parental; y la Directiva 71/1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios., modificada por la Directiva 957/2018.
- Las modalidades contractuales: la Directiva 70/1999, sobre el Acuerdo Marco celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, sobre el trabajo de duración determinada; y la Directiva 81/1997, celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, el trabajo a tiempo parcial.
- Las vicisitudes empresariales: la Directiva 23/2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad; la Directiva 9897/1980, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario; y la Directiva 59/1998, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos.
- Derechos de información y participación: la Directiva 533/1991, sobre la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, modificada por la Directiva 1152/2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea; la Directiva 45/1994, sobre la constitución de un Comités de Empresa Europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresa de dimensión comunitaria; la

Directiva 86/2001, completando el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores; y la Directiva 14/2002, estableciendo un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores de la Comunidad Europea.

En líneas generales, como señaló en su día Gárate Castro, las características de estas normas armonizadoras vienen a ser las tres siguientes:

1ª) Se trata de normas que pretenden armonizar al alza, esto es, que establecen un estándar de protección que queda por encima de la normativa más baja del ordenamiento de los Estados Miembros.

2ª) Aunque se utilizan una variedad de normas, predominan las directivas, equidistantes de los reglamentos y de las recomendaciones.

3ª) Y, a partir del Tratado de Maastricht de 1992, se utiliza en la armonización legislativa el previo acuerdo marco entre las asociaciones empresariales y sindicales comunitarias mayoritarias. Así ha sucedido con el trabajo de duración determinada, con el trabajo a tiempo parcial o con los permisos parentales.

4 Para ser honesto, he de constatar que, en mi opinión, la Unión Europea no ha acertado en la regulación de determinados aspectos. Esto sucede con la regulación normativa, y sobre todo con la jurisprudencia interpretativa del TJUE, que aplica al sector público laboral sin otros matices las mismas reglas en cuanto a los contratos de duración determinada y a las transmisiones de empresa (las Directivas 70/1999 y 23/2021), defendiendo sin otros límites el principio de estabilidad en el empleo de los trabajadores de las Administraciones Públicas que sufren abusos en su contratación temporal o en los supuestos de transmisión de empresas, olvidando el principio de igualdad de acceso al empleo público, concretable en los de capacidad, mérito y publicidad, existente en todos los ordenamientos de los Estados Miembros y, en definitiva, la regla que exige que para consolidar un puesto fijo en la Administración Pública deben superarse unas pruebas objetivas iguales para todos. Las SS.TJUE de 22 de febrero de 2024, sobre abusos en la contratación temporal, o la STJUE de 13 de junio de 2019, sobre transmisión de empresa en el sector público, dan cumplida cuenta de ello.

Por otra parte, las SS.TJUE, referidas a los casos Laval y Viking, parecen manifestar una cierta vuelta a los principios economicistas de la Unión Europea, al fallar que los sindicatos no tienen derecho a hacer huelga si ésta impide la movilidad empresarial primando la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios del Art. 43 del TCE los derechos nacionales fundamentales.

5 En los últimos años, la Unión Europea se ha preocupado de las principales novedades organizativas de las empresas, promulgando medidas acerca de las plataformas digitales, el teletrabajo, la inteligencia artificial o la lucha contra la corrupción.

En este sentido, el 11 de noviembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva que tiene como objetivo mejorar las condiciones laborales y la protección de los datos personales en el ámbito del trabajo en plataformas digitales. Esta Directiva regula, de un lado, el uso de los algoritmos en la empresa aplicables a todos los trabajadores y, de otro lado, las normas específicas aplicables a los trabajadores que trabajan en plataformas digitales, pretendiendo garantizar la correcta determinación de su situación laboral.

El pasado 12 de julio de 2024 se publicó el texto definitivo del “Reglamento de Inteligencia Artificial” con amplios efectos sobre las relaciones laborales, transparencia empresarial en el uso de algoritmos y posibilidades de reclamar información por parte de los trabajadores.

Finalmente, la CES, la UNICE, la UNICE/UEAPME y el CEEP firmaron un Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo el 23 de mayo de 2002 (AMET). El objeto del Acuerdo es elaborar un marco general a escala europea para las condiciones laborales de los teletrabajadores y compaginar las necesidades de flexibilidad y seguridad comunes a los empresarios y los trabajadores en este tipo de relaciones laborales. En el contenido del Acuerdo se resaltan las peculiaridades del teletrabajo a tener en cuenta. La eficacia jurídica de este Acuerdo Marco es, sin embargo, débil, por cuanto no tiene una eficacia jurídica normativa sino obligacional, aunque existe la intención de promulgar una Directiva sobre el teletrabajo y sobre la desconexión digital, si bien el cambio de la Comisión Europea supondrá lógicamente también un cambio en los objetivos.

Otra norma comunitaria novedosa importante es la Directiva 1937/2019, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Aunque la Directiva no es una norma estrictamente laboral tiene sin embargo una importante incidencia en las relaciones laborales al prever dos canales de denuncia de los trabajadores de las infracciones empresariales de la legislación laboral y de la Seguridad Social: un canal interno en la empresa y un canal externo ante la nueva Autoridad Independiente de Protección del Informante.

6 Por lo demás, el ingreso en la Unión Europea ha supuesto un aumento exponencial de la participación de las asociaciones empresariales y de los sindicatos mayoritarios españoles en los múltiples y variados organismos y Comités de naturaleza consultiva en materias sociales, en cuya composición participan los agentes sociales.

Hay en este sentido dos grandes grupos de Comités consultivos: los Comités creados por los Tratados Fundacionales y los Comités creados por el Derecho Derivado. Entre los primeros figuran el Comité Económico y Social Europeo y el Comité del Fondo Social Europeo Plus.

Por su parte, a través del Derecho Derivado Europeo se han creado un amplio número de Comités Consultivos para asistir a la Comisión Europea en cada uno de los aspectos sociales a que se refieren los Tratados Comunitarios. Así, el Comité Consultivo para la Libre Circulación de los Trabajadores, el Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, el Comité Consultivo para la Formación Profesional, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, el Comité de Empleo, el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, amén de los múltiples Comités Consultivos de Diálogo Sectorial (hasta un total de 44 comités de diálogo social sectorial compuestos por 65 organizaciones patronales europeas y 15 federaciones sindicales europeas, que representan aproximadamente a 185 millones de trabajadores y a más de 6 millones de empresas de toda la UE).

© Briefs AEDTSS, 4-2-2025

ESPAÑA EN LA UE

Unión Europea

Desde 1986 formamos parte de esta unión entre países y queremos que sepas algunos datos sobre estos más de 30 años formando parte de la UE.

LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

La entrada de España en la Unión Europea se hizo efectiva en 1986, pero la firma del Tratado de Adhesión en Madrid se produjo en junio de 1985. Además, la primera petición para adherirse a la Comunidad Económica Europea se hizo en 1962 por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castella.

Hasta la llegada de la democracia en 1975 no comenzaron los trámites para formar parte de la UE. En 1979 empezaron las negociaciones y hasta 7 años más tarde no se consiguió este objetivo con el que todos estaban de acuerdo que iban a lograr una mayor democratización del país.

A la vez que España, también entró a formar parte de la Unión Europea nuestro país vecino, Portugal.

El primer Presidente del Parlamento Europeo español fue el socialista Enrique Barón, que ocupó este cargo desde 1989 hasta 1992. Hasta ahora, este lugar tan solo lo han ocupado otros dos españoles: José María Gil-Robles entre 1997 y 1999, y Josep Borrell, que fue presidente de la institución de 2004 a 2007.

Durante los primeros años en los que España formó parte de la Unión Europea, fue uno de los países que más beneficiados salió del reparto de fondos comunitarios ya que el país tenía una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. Por lo que la adhesión a la UE supuso un fuerte impulso económico para España.

En 1991 España firmó junto con muchos otros países europeos el Acuerdo Schengen por el que se suprimieron los controles en las fronteras entre esos países y se permitió la libre circulación de personas. Y un año más tarde, firmó el Tratado de Maastricht donde se inició el proceso para tener una moneda única, hecho que acabó sucediendo en 2002 con la puesta en circulación del euro.

ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD

España dispone de 61 representantes en el Parlamento Europeo. Estos eurodiputados se distribuyen entre los diferentes grupos que forman la cámara.

En términos financieros, los datos de 2017 nos dicen que:

- La Unión Europea tiene un gasto de 9 664 millones de euros en España, lo que supone un 0,83% de la renta nacional bruta del país.
- Por otro lado, España contribuye al presupuesto de la Unión Europea con 8 080 millones de euros, lo que es un 0,69% de su renta nacional bruta.



ALGUNOS DATOS EN COMPARACIÓN CON LA MEDIA EUROPEA

- La edad media de la población española es de 43.6 años, tan solo 0.5 puntos por encima de la media europea.
- España es el cuarto país en cuanto a población de la UE. Con 46.7 millones de personas, tan solo se sitúa por detrás de Alemania, Francia e Italia.
- En cuanto al consumo de energías renovables, España con un 17% se sitúa a tan solo 0.4 puntos por debajo de la media europea, pero muy lejos de las cifras de Islandia, país que se sitúa a la cabeza con un 72.7%
- España es uno de los mayores destinos turísticos de la UE, y datos como que en 2017 registró 306 millones de pernoctaciones en alojamientos turísticos, lo que supuso un 20% del total de la Unión Europea, lo demuestra.

Comisión Europea
Representación en España
[ESPAÑA EN LA UE](#)

INGRESO ESPAÑA UE

Unión Europea

PRECEDENTES HISTÓRICOS

La ausencia de un régimen democrático en nuestro país impedía la entrada de España en las Comunidades Europeas como miembro de pleno derecho. La Solicitud del Gobierno español al Consejo de la CEE de 9 de febrero de 1962, tuvo un resultado meramente comercial, con la firma, el 29 de junio de 1970, de un Acuerdo comercial preferencial y de un Protocolo el 29 de enero de 1973.

LA TRANSICIÓN PACÍFICA. IMPULSO DEMOCRÁTICO DE ESPAÑA

Posteriormente, ya en plena transición española a la democracia y mediante la Solicitud del Gobierno español al Consejo de 26 de julio de 1977, se inició formalmente el proceso que culminaría con la entrada de España en la CEE. La democracia posibilitó la incorporación de España a la deseada homologación con los países de nuestro entorno europeo. Con el Gobierno de Adolfo Suárez, el considerable impulso dado a las relaciones con Europa permite situar a España como país europeo, democrático y occidental. Se abrió así un diálogo directo y decidido que condujo a la apertura de las negociaciones de adhesión de España a la Comunidad.

España inicia así una política exterior que tiene por pilares los comunes valores europeos y el respeto de la dignidad de la persona.



Entre 1977 y 1980, España ratificó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y de Derechos Económicos y Culturales de las Naciones Unidas, se convirtió en miembro del Consejo de Europa y firmó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. También suscribió la Carta Social Europea y formuló la Declaración reconociendo la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos para tramitar demandas de particulares. El 5 de febrero de 1979 se abrieron las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La consecución de una Europa unida no se podía concebir sin incluir a España y Portugal en el seno de las Instituciones comunitarias.

El proceso español de transición a la democracia fue alentado por las Comunidades Europeas y por toda la Europa política en general. Los sucesivos Gobiernos españoles trabajaron arduamente en la materialización de las diferentes fases de la incorporación de España a la Europa comunitaria.

EN EL CAMINO DE LA ADHESIÓN

Las negociaciones para la adhesión de España se prolongaron durante siete años. La entrada de España y Portugal en la Europa comunitaria suponía un considerable aumento de la población sujeta a los derechos y obligaciones emanantes de los Tratados Fundacionales.

Concretamente la Comunidad Económica Europea contaría con 329 millones de habitantes, por lo que era necesaria una reforma institucional y económica para la integración de los dos países ibéricos en la CEE. La adaptación de las estructuras y la producción agrarias españolas al sistema agrario común, la reducción de la cuota pesquera, y la adaptación de las estructuras económicas españolas, fueron los temas principales en las sucesivas rondas de negociación. Los Gobiernos de Leopoldo Calvo-Sotelo, con quien España ingresó en la OTAN, y de Felipe González, condujeron las negociaciones con la Comunidad. Tras largas negociaciones, el presidente del Gobierno, Felipe González firmó en Madrid, el 12 de junio de 1985, el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

LA COMUNIDAD EUROPEA TRAS LA INCORPORACIÓN DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

Tras la incorporación de España y Portugal se produjeron varios cambios institucionales como consecuencia de la adaptación de la Comunidad a la adhesión de la Península Ibérica:

- En el Consejo: España, como quinto país más poblado de la Comunidad obtuvo ocho votos en el Consejo, frente a los diez de los «cuatro grandes». La mayoría cualificada quedó establecida en 54 votos.
- En la Comisión: La Comisión Europea pasó a estar integrada por 17 Comisarios, de los que dos serían españoles: Manuel Marín y Abel Matutes. Con ello se reconocía el estatus de «grande» a nuestro país en el seno de la Comisión.
- En el Parlamento: España estaría representada por 60 eurodiputados sobre un total de 518 escaños. El Acta de Adhesión contemplaba un plazo de dos años para que mediante sufragio universal España y Portugal celebraran elecciones al Parlamento Europeo. El 10 de junio de 1987 se celebraron las primeras elecciones

al Parlamento Europeo en España. En 1989, Enrique Barón sería elegido Presidente del Parlamento Europeo (1989 – 1992).

- En el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el número de Jueces pasó de 11 a 13, y el número de Abogados Generales de 5 a 6.
- En el Comité Económico y Social: España contaría con 21 miembros. En el Tribunal de Cuentas: La representación de los Estados miembros en esta institución quedó fijada en un representante por país.
- En el Banco Europeo de Inversiones: Se pasó de cinco vicepresidentes a seis (hoy siete), siendo la nueva Vicepresidencia compartida entre España y Portugal. En el Consejo de Administración, a España le fueron atribuidos dos puestos de administradores y a Portugal uno, compartiendo ambos países un suplente. El Gobernador español del Banco es el vicepresidente segundo y ministro de Economía.

EL ÉXITO DE LA INTEGRACIÓN. ESPAÑA COMO EJEMPLO

La satisfactoria integración de España en la Unión Europea ha sido reconocida internacionalmente. Tras diez años de profundas reformas económicas e institucionales en el seno de la Unión, la Presidencia Española de la UE en 1995, en el Consejo Europeo de Madrid, adopta el calendario de introducción del Euro como programa de paso a la moneda única, que entró en vigor formalmente en el espacio europeo el 1 de enero de 2002, coincidiendo de nuevo con la Presidencia Española.

Los criterios de convergencia fijados en Maastricht como parámetros indispensables para la consecución de la Unión Monetaria supusieron la transformación de la economía española en una de las economías más competitivas de Europa. El grueso del ajuste se efectuó en el bienio 1997 – 1998 en un contexto nacional de recuperación de la economía y de intensa creación de empleo. Un rasgo novedoso fue la estabilización de los precios. España es hoy en día un país que desempeña un papel activo en el proceso de construcción de la Unión Europea, tanto en el ámbito económico como político.

Entre las iniciativas impulsadas en los esos años por España en el seno de la UE destacan el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y el Proceso de Lisboa para la reforma económica y la cohesión en Europa. Asimismo, España cuenta con contingentes desplazados en misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz impulsadas tanto por la UE, como por la OTAN y la ONU, participando como actor privilegiado en la escena internacional, lo que ha supuesto la primera participación en la historia de tropas españolas en organismos internacionales. En materia de ampliación, España ha apoyado siempre las aspiraciones de los países candidatos, defendiendo la necesidad de la extensión de la UE a los países de Europa Central y Oriental y a los países candidatos del Mediterráneo.

España supone tanto un ejemplo de adaptación al sistema supranacional europeo como de transición pacífica a la democracia, lo que la ha convertido en obligado punto de referencia para numerosos países en proceso de democratización ó deseosos de incorporarse a la Unión Europea.

ESPAÑA EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ESPAÑA EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Uno de los objetivos de la política exterior española, compartido todos por los partidos políticos y agentes sociales desde la transición democrática, es la integración de España en las llamadas Comunidades Europeas, hoy Unión Europea (UE). España ingresa como miembro de pleno derecho en las Comunidades el 1 de enero de 1986. Desde

entonces participa de forma activa en el proceso de construcción europea junto a los demás países miembros.

Su incorporación coincidió con una de las etapas en la que las Comunidades Europeas dan mayor impulso a sus objetivos de avanzar hacia una efectiva integración económica y monetaria. Al mismo tiempo, los doce Estados entonces miembros dan los primeros pasos para una mayor cooperación política entre ellos.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, supuso, el avance más claro y de mayor trascendencia en el proceso de integración económica y política de Europa.

Este Tratado consagro la creación, en distintas fases, de la Unión Económica y Monetaria, con una moneda y un banco central comunes. Para tal fin, se establecen unos criterios de convergencia económica que deben cumplir los países aspirantes a formar parte de esa Unión.

El Gobierno de España se fija desde entonces como objetivo primordial de su política económica cumplir dichos requisitos para formar parte del grupo de países que integren, desde el primer momento, la unión económica y monetaria.

Conseguido el marco de estabilidad económica requerida, el 1 de enero de 1999, España adopta la moneda común europea, junto con otros once Estados miembros de la UE. La entrada en vigor del euro y del Banco Central Europeo marca un hito histórico sin precedentes en el avance hacia una Europa cada vez más unida. La Unión Económica y Monetaria se convierte en una realidad que contribuye decisivamente a hacer más sólidas y competitivas las economías de los países integrados en ella.

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam, que supuso un nuevo avance en la construcción europea, reforzando las políticas comunitarias marcadas ya en el Tratado de la Unión, en especial mediante el establecimiento de una política de empleo y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros de la Unión Europea acordaron en diciembre de 2000, el Tratado de Niza,

PARTICIPACIÓN ACTIVA DE ESPAÑA EN LA UE

España es el segundo país de los quince miembros actuales de la Unión Europea en extensión geográfica y ocupa el quinto lugar en número de habitantes. Su posición geográfica en el sudoeste del continente europeo le hace situarse como país puente con los de la ribera sur del mar Mediterráneo y el norte de África y, por tradición histórica y cultural, con los países iberoamericanos. En este sentido, España ha manifestado un particular protagonismo y ha desplegado una especial actividad en:

Implantación y consolidación de la idea de La Europa de los Ciudadanos y su desarrollo con medidas concretas (concepto de ‘ciudadanía europea’ pasaporte europeo, etc.).

Postulación de la Europa social, paralelamente a la idea de la Europa económica y monetaria: defensa y aplicación de la cohesión económica y social de la Unión Europea y de la creación de empleo, como motor de esa cohesión.

Énfasis en el desarrollo de la política europea común en los asuntos de Justicia e Interior, en particular para la lucha contra la delincuencia internacional organizada, contra el narcotráfico y el terrorismo. Se trata de establecer progresivamente un «espacio de libertad, de seguridad y de justicia» común.

Proceso de desarrollo e institucionalización de las relaciones entre la UE y América Latina, cuyo máximo exponente ha sido la cumbre euro-iberoamericana de Río de Janeiro, en 1999.

Estabilidad política en la cuenca mediterránea: intensificación de los lazos de cooperación con los países mediterráneos del norte de África; labor de mediación activa en el proceso de paz de Oriente Próximo; celebración de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, en Barcelona.

Desde su incorporación en 1986, España ha presidido por turno la Unión Europea en tres ocasiones:

Primer semestre de 1989. En la Cumbre de Madrid del mes de junio se aprueba el «informe Delors», que conduciría al Tratado de la Unión Europea o de Maastricht, de 1992.

Segundo semestre de 1995. El Consejo Europeo de Madrid, celebrado en Diciembre, decide el nombre de la futura moneda europea: euro.

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

La integración de España en la Unión Europea en 1986 ha supuesto un factor de modernización decisivo para la economía española. Junto al Plan de Estabilización de 1959 y la entrada en los organismos económicos internacionales, la incorporación a la UE ha sido, sin duda, el acontecimiento más importante de la historia económica reciente de España.

Como condición previa a su entrada, España, al igual que lo hicieron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca anteriormente, tuvo que aceptar en su integridad el acervo comunitario. La incorporación a la legislación nacional de más de 60.000 páginas de acervo ha supuesto un cambio importante en la vida económica española, que abarca desde el marco jurídico en que se desenvuelve la actividad empresarial, hasta el proceso de toma de decisiones en numerosos ámbitos de la política económica, sin olvidar los necesarios ajustes que vienen exigiendo los procesos de liberalización relacionados con la construcción del Mercado Interior y la disciplina fiscal que reclama la moneda única. El esfuerzo en la aplicación del acervo continúa hoy ante el creciente volumen de legislación que genera la UE y España viene situándose en el grupo de cabeza del «scoreboard» de transposición de directivas en los 15 Estados miembros que publica periódicamente la Comisión Europea.

Los hechos han venido a confirmar el acierto de anclar la orientación de la política económica doméstica en el proyecto de integración europea, a pesar de los retos y las dificultades que ello comportaba: España disfruta hoy de un crecimiento medio anual considerable y superior a la media de la UE, unas cuentas públicas saneadas y un ritmo sostenido de creación de empleo. Dicho crecimiento ha permitido acercar la renta per capita española a la media europea a razón de cerca de un punto por año, proceso en el que han desempeñado un papel fundamental los fondos de cohesión y estructurales de la UE. El PIB per capita respecto a la media de la UE ha pasado de estar en el 72,5 por ciento en 1988 al actual 83 por ciento.

Asimismo se ha registrado un gradual proceso de apertura económica. Cabe destacar el espectacular aumento de los intercambios comerciales, así como de la inversión extranjera directa en España y vice-versa, lo que sitúa al país como sexto inversor mundial.

El impacto de las políticas de la UE en España se extiende a otros muchos sectores productivos y extractivos, algunos de los cuales han, o están experimentando, procesos de reestructuración. Los efectos negativos de las necesarias reestructuraciones en sectores como el pesquero, carbón y acero, o astilleros han podido ser mitigados mediante el establecimiento de periodos transitorios, además de la canalización de fondos comunitarios específicos.

En el ámbito de la agricultura, la aplicación de la reforma de la PAC ha dado lugar a alteraciones importantes en la especialización de la producción y en las técnicas productivas que se han traducido en un continuo aumento de la renta por ocupado en los últimos años.

En la industria y en las finanzas han tenido especial incidencia los procesos de privatización y de fusiones y absorciones, que, junto al desarrollo de las tecnologías de la información, permiten a las empresas españolas y europeas competir en la nueva economía globalizada.

Los servicios vienen siendo el núcleo central de las políticas comunitarias de desregulación y liberalización, que se han traducido en mayores posibilidades de elección para el consumidor y tarifas reducidas en mercados como el de las telecomunicaciones o el de la energía.

El ingreso de España en la UE ha beneficiado al ciudadano en otros campos, sea el social, cultural, o la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Cabe destacar los avances en la promoción de la igualdad hombre-mujer, las posibilidades que se han abierto a los jóvenes a través de programas educativos como Erasmus o Lingua, y el incremento de los gastos en I+D, debido en gran parte, al efecto de arrastre de los programas marco comunitarios de los que España ha conseguido crecientes beneficios.

En el aspecto medioambiental la adhesión ha obligado a España a realizar un gran esfuerzo y así, se pasó, en los primeros diez años de pertenencia a la UE, de 375.000 hectáreas de espacios naturales protegidos a 2.800.000 hectáreas. Pero la trascendencia de lo conseguido ha ido más allá de unos datos favorables y ha supuesto una profunda modificación de las orientaciones de la economía española que lastraban el esfuerzo

por acortar las distancias que la separaban de los niveles de renta y bienestar de las economías europeas.

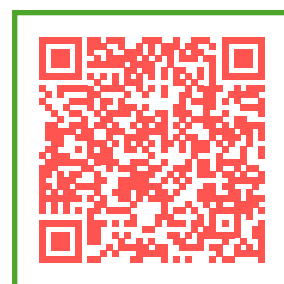
Con la entrada de España en el grupo de cabeza de la Unión Económica y Monetaria ha culminado la larga batalla por instaurar un régimen de funcionamiento macroeconómico basado en la estabilidad de los precios, se han restablecido los mecanismos de disciplina presupuestaria que obligan a la eliminación de los déficit como norma tendencial en el comportamiento de las finanzas públicas y se han hecho patentes las necesidades de reformas estructurales que fortalecen la competencia y el ajuste flexible de los mercados.

El que este gran esfuerzo de convergencia haya sido asumido y compartido por los distintos sectores de la economía española es buen reflejo de la intensa vocación europea de la sociedad española.

Comisión Europea
Representación en España
[INGRESO ESPAÑA UE](#)

ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación



Desde su adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1986, España ha desempeñado un papel clave en la construcción del proyecto europeo. A lo largo de las últimas cuatro décadas, ha participado activamente en la formulación de políticas comunitarias, la consolidación del euro y la ampliación de la Unión Europea (UE). Este artículo aborda la evolución de España dentro de la UE, sus principales contribuciones y los desafíos que enfrenta en el contexto actual.

HISTORIA DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

España solicitó oficialmente su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) el 26 de julio de 1977, impulsada por el proceso democrático. Ocho años después, el 12 de junio de 1985, firmó el Tratado de Adhesión junto a Portugal, convirtiéndose en miembro pleno el 1 de enero de 1986.

A partir de ese momento, España ha sido un actor clave en la consolidación del proyecto europeo. Se pueden destacar los siguientes hitos:

- 1989: Integración de la peseta en el Mecanismo de Tipos de Cambio del Sistema Monetario Europeo.
- 1991: Firma del Acuerdo de Schengen, eliminando progresivamente los controles fronterizos.

- 1992: Firma del Tratado de Maastricht, que estableció la Unión Europea y sentó las bases del euro.
- 1995: Acuerdo en Madrid sobre la denominación de la moneda común: el euro.
- 2002: Introducción del euro en la sociedad civil.

España ha sido un país activo en la negociación y desarrollo de tratados fundamentales:

- Tratado de Ámsterdam (1997): Amplió las competencias de la UE en justicia e interior.
- Tratado de Niza (2001): Reformó el sistema de votación en el Consejo de la UE.
- Tratado de Lisboa (2009): Modernizó la estructura de la UE y reforzó su capacidad de acción global.

¿CUÁLES SON LOS ÁMBITOS CLAVE DE NUESTRA PARTICIPACIÓN?

España ha contribuido al desarrollo de las principales políticas comunitarias, incluyendo:

- Política Agraria Común (PAC) y Política Pesquera Común (PPC).
- Mercado Interior, Energía y Transporte.
- Política Industrial, Educativa y Social.

En los últimos años, España ha impulsado la reorientación de estas políticas para abordar los retos del siglo XXI, como:

- Transición ecológica justa y economía sostenible.
- Política social fuerte e igualdad de género.
- Digitalización segura y accesible para todos.
- Innovación y competitividad industrial en la UE.

UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM)

La Unión Económica y Monetaria (UEM) busca reforzar la estabilidad financiera de la zona euro a través de una política monetaria común con el Banco Central Europeo, normas fiscales para disciplina presupuestaria y coordinación de políticas económicas entre Estados miembros.

En 2012 se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para apoyar financieramente a países con dificultades económicas.

UNIÓN BANCARIA Y DE MERCADOS DE CAPITALES

Para fortalecer la UEM, se han desarrollado dos pilares clave:

- Unión Bancaria (UB): Supervisión única del sistema bancario europeo.
- Unión de Mercados de Capitales (UMC): Facilita el acceso a financiación diversificada para empresas.

En 2023, la UE propuso la creación del euro digital, una moneda digital complementaria al efectivo.

POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

La política de cohesión representa casi un tercio del presupuesto de la UE y tiene como objetivo reducir las desigualdades económicas y sociales.

España es el tercer mayor beneficiario, con 35.562 millones de euros asignados en el período 2021-2027 a través de:

1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Equilibrio territorial y económico.
2. Fondo Social Europeo Plus (FSE+): Inversión en empleo y educación.
3. Fondo de Cohesión: Infraestructuras y medio ambiente.
4. Fondo de Transición Justa: Apoyo a regiones afectadas por la transición climática.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE (JULIO-DICIEMBRE 2023)

¿CUÁLES FUERON NUESTRAS PRIORIDADES Y NUESTROS LOGROS?

Durante su mandato, España estableció cuatro ejes clave:

- Reindustrialización y autonomía estratégica de la UE.
- Transición ecológica y sostenibilidad.
- Justicia social y económica.
- Fortalecimiento de la unidad europea.

Entre los hitos alcanzados destacan:

- Acuerdos clave: Ley de Materias Primas Críticas, Reforma del Mercado Eléctrico, Reglamento de Inteligencia Artificial.
- Pacto de Migración y Asilo: Eliminación de controles fronterizos en Schengen para Rumanía y Bulgaria.
- Avances en el Pacto Verde Europeo: Ley de Restauración de la Naturaleza, Directiva de Eficiencia Energética.
- Protección social: Estrategia de Cuidados, Tarjeta Europea de Discapacidad.

El ministro Albares con la Alta Representante a la entrada de la “reunión Gymnich”, el encuentro informal de ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea. EFE

AMPLIACIÓN Y RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

España ha impulsado la ampliación de la UE, como refleja la Declaración de Granada (2023), que definió la ampliación como una inversión estratégica en seguridad y prosperidad.

- Negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia.
- Impulso a la integración de los Balcanes Occidentales.

RELACIONES INTERNACIONALES Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

España ha defendido la autonomía estratégica abierta de la UE, promoviendo acuerdos con:

- América Latina y el Caribe (Cumbre UE-CELAC 2023).
- África, Caribe y Pacífico (Acuerdo de Samoa, 2024).
- Nuevas alianzas comerciales con Chile y Nueva Zelanda.

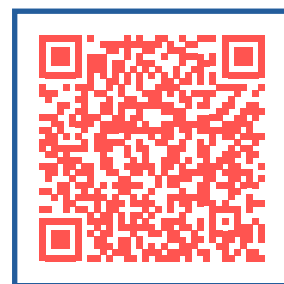
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea
y Cooperación.misión Europea
[ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.](#)

ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

Ministerio de Asuntos Exteriores,
Unión Europea y Cooperación.

Hablamos de Europa.

España firmó su Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea el 12 de junio de 1985 en Madrid y se integró efectivamente en la Comunidad Económica el 1 de enero de 1986.



Las aspiraciones de España por lograr su incorporación a las Comunidades Europeas cobraron impulso con la llegada de la democracia y, con tal propósito, el Gobierno del presidente Adolfo Suárez solicitó, el 26 de julio de 1977, oficialmente la adhesión a la CEE (hoy Unión Europea). Esta aspiración española se vio satisfecha ocho años después -el 12 de junio de 1985- con la firma del Tratado de Adhesión en Madrid y la integración efectiva en la Comunidad Económica el 1 de enero de 1986. Desde entonces, la senda de España ha venido jalonada de importantes avances que han redundado en el bienestar de la sociedad española en su conjunto.

Tres años y medio después de su adhesión -en junio de 1989- España incorporó su divisa nacional (peseta) al Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo, instaurado por Francia, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo desde 1979. Asimismo, España reforzó su apuesta integracionista suscribiendo en junio de 1991 el Acuerdo de Schengen que, ahondando en el concepto de una “Europa sin Fronteras”, supuso la eliminación progresiva de los controles en las fronteras entre Estados miembros.

La firma del Tratado de Maastricht (1992) dotó a la Unión Europea de su denominación actual al igual que del diseño de la hoja de ruta hacia una moneda común. Ese mismo año, durante la Cumbre de Edimburgo, los Estados miembros instauraron el

llamado Fondo de Cohesión para proyectos de medio ambiente, infraestructuras de transporte y energía en países con un nivel de renta por debajo del 90% de la media de la UE. Como consecuencia de ello, España obtuvo, junto al resto de los fondos estructurales recibidos, un inestimable apoyo para la revitalización y el desarrollo regional.

En diciembre de 1995, coincidiendo con el final de la segunda Presidencia española de turno de la UE, se acordó en Madrid la denominación de “euro” para la moneda común europea, cuya implantación se produjo exitosamente a partir de enero de 2002. Este hecho hizo a España partícipe, como miembro fundador, de la nueva divisa europea que ha supuesto la materialización efectiva de un proyecto unificador como la UEM que aspira a la integración económica de todos los Estados miembros.

España ha desarrollado un papel activo en la construcción del proyecto europeo implicándose en la negociación de los tratados de Amsterdam (1997), Niza (2001), el fallido Tratado Constitucional (2004) y Lisboa (2009). Del mismo modo, ha venido contribuyendo al desarrollo de políticas con aportaciones sostenidas en ámbitos tan diversos como ciudadanía, política de cohesión, diversidad cultural y lingüística, cooperación judicial o lucha contra el terrorismo, así como llevando su impronta a las relaciones exteriores, especialmente en lo referente a la política orientada hacia Latinoamérica y la ribera sur del Mediterráneo.

España ha desempeñado la Presidencia de turno semestral del Consejo en cuatro ocasiones, dos de ellas (1989 y 1995) durante los Gobiernos de Felipe González; la tercera (2002), con José María Aznar, y la última (2010), con José Luís Rodríguez Zapatero. El compromiso de España con el proceso de construcción europea ha sido siempre muy intenso, al suponer Europa una referencia de libertades y prosperidad para España. Razón por la que, con independencia de nuestros distintos gobiernos, España siempre ha apoyado una mayor integración política y económica.

La implicación de nuestro país se ha evidenciado igualmente en la notable labor gestora de los numerosos españoles que han venido ocupando altos cargos en las instituciones europeas. El Parlamento Europeo ha sido presidido por españoles en tres ocasiones: Enrique Barón (1989-1992), José María Gil-Robles (1997-1999) y Josep Borrell (2004-2007). Por su parte, Javier Solana desempeñó durante una década, desde 1999, el cargo de alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Asimismo, la Comisión Europea, institución guardiana de los Tratados de la UE, ha contado con la presencia destacada de españoles en sus respectivas carteras de comisarios europeos: Marcelino Oreja, Pedro Solbes, Loyola de Palacio, Abel Matutes, Manuel Marín, Joaquín Almunia y, desde el 1 de noviembre de 2014, Miguel Arias Cañete.

La Unión Europea es el marco natural de desarrollo político y económico de nuestro país, y es por ello que en estos momentos España asume sus responsabilidades impulsando una Unión más eficaz, más democrática, más próxima a los ciudadanos, capaz de responder a los retos y necesidades del nuevo siglo.

**Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea
y Cooperación.misión Europea**
[ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA](#)

Material de trabajo



LA TRIPLE TRANSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

- PACTO VERDE
- TRANSICIÓN SOCIAL
- TRANSICIÓN DIGITAL



**PACTO VERDE EUROPEO:
CLAVE PARA UNA UE
CLIMÁTICAMENTE NEUTRA Y
SOSTENIBLE**



**PACTO VERDE EUROPEO:
CONSECUCCIÓN DE NUESTROS
OBJETIVOS.**





Biodiversidad

El Pacto
Verde Europeo

Diciembre de 2019
#EUGreenDeal

Los ecosistemas proporcionan alimentos, agua dulce, aire puro y cobijo. Mitigan las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima.

BIODIVERSIDAD

➤ La Comisión presentará una **Estrategia sobre la Biodiversidad para marzo de 2020**.



➤ La UE **trabaja en pos de un nuevo y ambicioso marco global** para proteger la biodiversidad en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad en octubre de 2020.



➤ La Comisión hará propuestas para **lograr que las ciudades europeas sean más ecológicas** y aumentar la biodiversidad en los espacios urbanos.



➤ La **estrategia «de la granja a la mesa»** tendrá como objetivo reducir el uso de plaguicidas y abonos en la agricultura.



BOSQUES



La UE ayudará a mejorar la calidad de los bosques europeos y a incrementar su número para alcanzar la neutralidad climática y lograr un medio ambiente sano.



La Comisión preparará una nueva **Estrategia Forestal de la UE** para plantar nuevos árboles y restaurar los bosques dañados o agotados.



La UE alentará las importaciones que **no generen deforestación en el extranjero** para **minimizar el riesgo para los bosques** de todo el mundo.



El 96 % de los europeos

piensa que tenemos la responsabilidad de proteger la naturaleza



El 95 % de los europeos

considera que cuidar la naturaleza es esencial para hacer frente al cambio climático



La **economía azul** debe desempeñar un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático.



Debemos **aprovechar al máximo nuestros recursos marinos**, por ejemplo promoviendo y utilizando las algas y otras nuevas fuentes de proteínas.



OCÉANOS

Print ISBN 978-92-76-13763-4 doi:10.2775/945093 NA-04-19-755-ES-C
PDF ISBN 978-92-76-13793-1 doi:10.2775/36021 NA-04-19-755-ES-N



Los alimentos europeos deben seguir siendo seguros, nutritivos y de alta calidad. Deben producirse con un impacto mínimo sobre la naturaleza.

En el presupuesto de la UE 2021-2027

- El **40 %** del presupuesto de la política agrícola común debe contribuir a la acción por el clima
- El **30 %** del Fondo Marítimo y de Pesca debe contribuir a los objetivos climáticos



En la primavera de 2020, la Comisión presentará la **estrategia «de la granja a la mesa»** para:



garantizar que los europeos dispongan de alimentos asequibles y sostenibles



combatir el cambio climático



proteger el medio ambiente



preservar la biodiversidad



aumentar la agricultura ecológica



Los agricultores y pescadores son fundamentales para gestionar la transición

La Comisión Europea trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas para:

- **Garantizar que la transición sea justa y equitativa** para todos los que trabajan en el sector agrícola y marítimo europeo;
- **Reducir** significativamente **la dependencia, el riesgo y el uso de los plaguicidas químicos**, así como de **los abonos y antibióticos**;
- **Desarrollar técnicas agrícolas y pesqueras innovadoras** que protejan las cosechas de plagas y enfermedades.

La estrategia «de la granja a la mesa» también ayudará a **combatir el fraude alimentario** evitándolo, detectándolo y luchando contra él a través de la coordinación con los Estados miembros y los países no pertenecientes a la UE.



Los productos alimenticios importados de terceros países deben **cumplir las normas de la UE en materia de medio ambiente**.

«De la granja a la mesa» contribuirá a lograr una economía circular, de la producción al consumo:



- La colaboración con los Estados miembros es esencial: los planes estratégicos nacionales para la agricultura deben reflejar plenamente la ambición del Pacto Verde Europeo y la estrategia «de la granja a la mesa».

Print ISBN 978-92-76-14028-3 doi:10.2775/229161 NA-02-19-960-ES-C
PDF ISBN 978-92-76-13996-6 doi:10.2775/60994 NA-02-19-960-ES-N



Contaminación cero

Para proteger a los ciudadanos y los ecosistemas europeos, la Comisión adoptará un plan de acción de lucha contra la contaminación para **prevenir la contaminación del aire, el agua y el suelo.**



Agua limpia



➤ Preservar la **biodiversidad** en nuestros **lagos, ríos y humedales.**



➤ **Reducir la contaminación** por exceso de nutrientes gracias a la estrategia **«de la granja a la mesa».**



➤ Reducir la contaminación especialmente perjudicial causada por **los microplásticos y los productos farmacéuticos.**





Aire limpio

- > Revisar las **normas de calidad del aire** de acuerdo con las directrices de la Organización Mundial de la Salud.
- > **Ayudar a las autoridades locales** a lograr un aire más limpio para los ciudadanos.



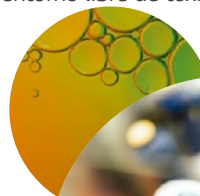
Industria

- > **Reducir la contaminación** procedente de grandes instalaciones industriales.
- > **Mejorar la prevención** de los accidentes industriales.



Productos químicos

- > **Proteger a los ciudadanos** contra los productos químicos peligrosos con una nueva estrategia sobre productos químicos para un entorno libre de toxicidad.
- > Desarrollar **alternativas más sostenibles**.
- > Combinar la **mejora de la protección de la salud** con el **aumento de la competitividad global**.
- > **Mejorar las normas de evaluación de las sustancias** que se introducen en el mercado.



Print ISBN 978-92-76-13828-0 doi:10.2775/913739 NA-02-19-957-ES-C
PDF ISBN 978-92-76-13795-5 doi:10.2775/181965 NA-02-19-957-ES-N



Energía limpia

El Pacto Verde Europeo

Diciembre de 2019
#EUGreenDeal

La descarbonización del sistema energético de la UE es fundamental para alcanzar nuestros objetivos climáticos.

Principios clave:



Dar prioridad a la eficiencia energética y desarrollar un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables



Un suministro energético seguro y asequible para la UE



Un mercado de la energía de la UE plenamente integrado, interconectado y digitalizado

➤ La producción y el uso de energía representan más del **75%** de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE



Fuente: Comisión Europea, [Un planeta limpio para todos](#), noviembre de 2018

➤ El **17,5%** del consumo final bruto de energía de la UE procedía en 2017 de fuentes renovables



Fuente: Comisión Europea, [Informe de situación en materia de energías renovables](#), abril de 2019

La Comisión Europea hará propuestas para aumentar la ambición climática de la UE de aquí a 2030.

La legislación pertinente en materia de energía se revisará y, cuando sea necesario, se modificará como muy tarde en junio de 2021. Los Estados miembros de la UE actualizarán entonces sus planes nacionales de energía y clima en 2023 para reflejar el nuevo nivel de ambición climática.



Print ISBN 978-92-76-13984-3 doi:10.2777/551037 NA-02-19-959-ES-C
PDF ISBN 978-92-76-13948-5 doi:10.2777/5117009 NA-02-19-959-ES-N



La consecución de los objetivos climáticos y medioambientales de la UE requiere una nueva **política industrial basada en la economía circular**.



Entre 1970 y 2017, la extracción anual global de materiales se **triplicó**, y sigue creciendo.

Fuente: Panel Internacional de Recursos, [Panorama de los Recursos Globales](#), 2019



Más del **90%** de la pérdida de biodiversidad y el estrés hídrico tienen su origen en la extracción y el tratamiento de los recursos.

Fuente: Panel Internacional de Recursos, [Panorama de los Recursos Globales](#), 2019



La industria de la UE representa el **20%** de las emisiones de la UE.

Fuente: Comisión Europea, [Informe de situación de la UE sobre la acción por el clima de 2019](#)



Solo el **12%** de los materiales utilizados por la industria de la UE procede del reciclado.

Fuente: [Eurostat](#), Cifras de 2016

En marzo de 2020, la UE adoptará una estrategia industrial en apoyo de la transformación ecológica.

- Hay que ayudar a la industria a **que se modernice y aproveche las oportunidades** a escala nacional y mundial.
- Uno de los objetivos clave será estimular el desarrollo de **nuevos mercados para productos climáticamente neutros y circulares**.

La descarbonización y modernización de los **sectores de gran consumo de energía, como los del acero y el cemento**, son esenciales.

La Comisión hará una propuesta para apoyar la fabricación de acero sin emisiones de carbono para 2030.

Un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular contribuirá a modernizar la economía de la UE

La Comisión presentará una política de «productos sostenibles» que dará prioridad a la reducción y la reutilización de materiales antes de reciclarlos. Se fijarán requisitos mínimos para prevenir la entrada de productos perjudiciales para el medio ambiente en el mercado de la UE. Se luchará contra las declaraciones ecológicas falsas.

Los esfuerzos se centrarán, en primer lugar, en sectores intensivos en recursos, tales como:



textiles



construcción



electrónica



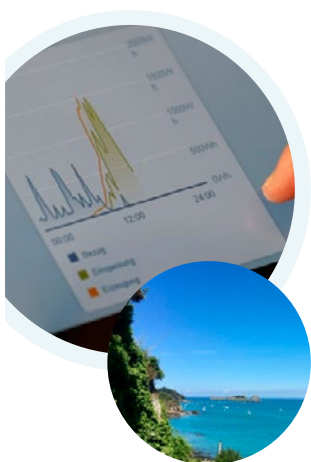
plásticos



La Comisión propondrá medidas para garantizar que **todos los envases de la UE sean reutilizables o reciclables** de aquí a 2030.



Los nuevos modelos de negocio basados en el alquiler de bienes y servicios contribuirán a acabar con los **hábitos de consumo basados en productos de uso único o limitado**.



➤ Europa necesita un sector digital articulado en torno a la sostenibilidad y el crecimiento ecológico. La digitalización ofrece nuevas oportunidades para:

- el seguimiento de la contaminación del aire y del agua,
- el seguimiento y la optimización del consumo de energía y recursos naturales.

➤ La Comisión estudiará los beneficios para los consumidores de los «sistemas de recogida».

Esto incentivará a las personas a devolver sus dispositivos (teléfonos móviles, tabletas o cargadores) para que sean reciclados.

La transición brinda la oportunidad de impulsar una actividad económica sostenible y generadora de empleo.



ISBN 978-92-76-13681-1 doi:10.27775/44444
ISBN 978-92-76-13610-1 doi:10.27775/833411
Print PDF
NA-04-19-754-E5-C
NA-04-19-754-E5-N



Bruselas, 4.3.2020
COM(2020) 80 final
2020/0036 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el
Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»)**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La Comunicación titulada «El Pacto Verde Europeo»¹ estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, que mejore la calidad de vida de las generaciones presentes y venideras, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará dissociado del uso de los recursos. El Pacto Verde Europeo reafirma la ambición de la Comisión de hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

La lucha contra el cambio climático es un desafío urgente. La atmósfera se está calentando y eso está afectando ya a los ciudadanos. Los ciudadanos europeos consideran que el cambio climático es un problema grave y quieren que se tomen medidas más enérgicas². El cambio climático está teniendo un impacto cada vez más grave en los ecosistemas y la biodiversidad de nuestro planeta, además de en nuestros sistemas sanitario y alimentario. El Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) relativo a los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero confirma que el impacto del cambio climático se está intensificando rápidamente y que está aumentando la temperatura media mundial, e indica que, con un calentamiento de 2 °C, el mundo ya se vería gravísimamente afectado. Considera que, para situarse en una trayectoria que permita limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C, las emisiones netas de CO₂ a nivel mundial deben ser iguales a cero en torno a 2050, y algo más avanzado siglo debe alcanzarse la neutralidad en relación con todos los demás gases de efecto invernadero. Este desafío urgente exige que la UE redoble esfuerzos y asuma el liderazgo mundial convirtiéndose en climáticamente neutra de aquí a 2050 en todos los sectores de la economía y compensando, también antes de 2050, no solo las emisiones de CO₂ residuales, sino también cualesquiera otras emisiones de gases de efecto invernadero restantes, tal como se establece en la Comunicación «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra»³, y se confirma en la Comunicación «El Pacto Verde Europeo».

Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo Europeo han respaldado el objetivo a largo plazo de neutralidad climática de la UE.

En su Resolución de 14 de marzo de 2019 sobre el cambio climático, el Parlamento Europeo respaldó el objetivo de la UE de conseguir una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en el horizonte 2050⁴. En sus Resoluciones de 28 de noviembre de 2019,

¹ COM(2019) 640 final.

² Según el Eurobarómetro especial 490, sobre el cambio climático, de abril de 2019, el 93 % de los ciudadanos de la UE considera que ese fenómeno es un problema grave, y una gran mayoría de la población de la UE quiere que se tomen medidas más enérgicas al respecto.

³ COM(2018) 773 final.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre el cambio climático: La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra en consonancia con el Acuerdo de París [2019/2582 (RSP)].

destacó que la Unión, en calidad de líder mundial, debía esforzarse, junto con las demás principales economías mundiales, por lograr un nivel neto de cero emisiones de gases de efecto invernadero lo antes posible y de aquí a 2050 a más tardar⁵, y declaró una situación de emergencia climática y medioambiental⁶. El Parlamento Europeo también instó a la Comisión a que evaluara plenamente el impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes y garantizara que estuvieran plenamente en consonancia con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C y no contribuyeran a la pérdida de diversidad biológica, y a que se produjera una amplia reforma de las políticas en los ámbitos de la agricultura, el comercio, el transporte, la energía y la inversión en infraestructuras. En su Resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo, el Parlamento Europeo pidió que la necesaria transición a una sociedad climáticamente neutra se alcance a más tardar en 2050 y se convierta en un éxito europeo⁷.

El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 «construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social»⁸. En sus Conclusiones de 12 de diciembre de 2019, el Consejo Europeo, teniendo en cuenta los datos científicos más recientes y la necesidad de intensificar la acción mundial contra el cambio climático, aprobó el objetivo de lograr una UE climáticamente neutra de aquí a 2050, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París⁹. Reconoció que era necesario instaurar un marco facilitador y que la transición exigirá importantes inversiones públicas y privadas. El Consejo Europeo concluyó asimismo que todas las medidas legislativas y las políticas pertinentes de la UE deben ser coherentes con la consecución del objetivo de la neutralidad climática y contribuir a ella, al mismo tiempo que respetan unas condiciones de competencia equitativas, e invitó a la Comisión a que estudiara si para ello era necesario adaptar las normas existentes.

La UE ha establecido un marco global de políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ya ha empezado a modernizar y transformar la economía con el objetivo de la neutralidad climática. Entre 1990 y 2018, las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron un 23 %¹⁰, mientras que la economía creció un 61 %. Es necesario adoptar medidas suplementarias, y todos los sectores tendrán que contribuir, ya que se espera que las políticas actuales reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero únicamente en un 60 % de aquí a 2050, por lo que queda mucho por hacer para lograr la neutralidad climática.

En ese contexto, la presente propuesta tiene por objeto establecer el marco que permita lograr la neutralidad climática de la UE. Su objetivo es indicar un camino estableciendo una trayectoria hacia la neutralidad climática, así como aumentar la seguridad y confianza de empresas, trabajadores, inversores y consumidores en el compromiso de la UE y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, lo que redundará a favor de la prosperidad y la creación de empleo. Con este fin, pretende establecer en la legislación el objetivo de la UE en materia de neutralidad climática en 2050, en consonancia con los resultados científicos del IPCC y de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 (COP25) en Madrid (España) [2019/2712 (RSP)].

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental [2019/2930 (RSP)].

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo [2019/2956 (RSP)].

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>.

⁹ Ratificado por la UE el 5 de octubre de 2016. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

¹⁰ En todos los sectores de la economía, con excepción del transporte marítimo internacional [SWD(2019)396].

Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), y contribuir a la aplicación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, incluido su objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para mantenerlo por debajo de 1,5 °C. Además, aspira a contribuir a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La propuesta, además, prevé las condiciones para el establecimiento de una trayectoria que lleve a la Unión a la neutralidad climática a más tardar en 2050, una evaluación periódica de los avances hacia ese objetivo y el nivel de ambición de esa trayectoria, y mecanismos en caso de que el progreso sea insuficiente o de que se produzcan incoherencias con el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050.

A pesar de los esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el cambio climático ya está teniendo —y lo seguirá haciendo— impactos en el medio ambiente, los ciudadanos y la economía de la UE. Es esencial una actuación constante y más ambiciosa sobre la adaptación al cambio climático, en particular mediante la intensificación de los esfuerzos en relación con la resistencia a ese fenómeno, el fortalecimiento de la resiliencia, la prevención y la preparación, así como sobre una transición justa garantizada.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta pretende complementar el marco político actual estableciendo el camino a largo plazo y consagrando el objetivo de neutralidad climática de 2050 en la legislación de la UE, intensificando los esfuerzos de adaptación, instaurando un proceso para fijar y revisar una trayectoria hasta 2050, realizando una evaluación periódica y aplicando un proceso en caso de que los avances sean insuficientes o se observen incoherencias. También encomienda a la Comisión la revisión de las políticas y la legislación de la Unión para determinar si son coherentes con el objetivo de neutralidad climática, así como con la trayectoria definida. Se ha garantizado la coherencia con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, mediante la modificación en consecuencia de dicho Reglamento. Se han adoptado otras iniciativas del Pacto Verde Europeo, como el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo¹¹ y la propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa¹². Se están preparando otras iniciativas que contribuirán a la consecución de los objetivos del presente Reglamento. Entre ellas figura la nueva estrategia de la UE para la adaptación al cambio climático, más ambiciosa, el Pacto Europeo por el Clima, una estrategia industrial de la UE para abordar el doble desafío de la transformación ecológica y digital y un nuevo plan de acción para la economía circular, así como una estrategia de finanzas sostenibles para seguir incorporando la sostenibilidad en el marco de gobernanza empresarial.

Por lo que se refiere a la relación con los instrumentos políticos existentes con una perspectiva de 2030, la Comisión debe evaluar y presentar propuestas para elevar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2030, a fin de garantizar su coherencia con el objetivo de neutralidad climática para 2050. A más tardar en septiembre de 2020, la Comisión presentará un plan evaluado de impacto con el fin de incrementar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030 al 50 % como mínimo y hacia el 55 %, con respecto a los niveles de 1990, de manera responsable. La Comisión propondrá modificar el presente Reglamento en consecuencia y,

¹¹ COM(2020) 21 final, de 14 de enero de 2020.

¹² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa [COM(2020) 22 final].

antes de junio de 2021, analizará y propondrá que se revisen, si resulta necesario, todos los instrumentos estratégicos pertinentes.

Para el período 2030-2050, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados que complementen el presente Reglamento mediante el establecimiento de una trayectoria a nivel de la Unión, a fin de lograr con el tiempo el objetivo de 2050.

El desafío mundial del cambio climático requiere una actuación a nivel mundial. Aunque la UE no puede resolver el problema del cambio climático sin la actuación de otros, ya que es responsable de menos del 10 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, está liderando la transición mundial hacia una economía de cero emisiones netas de esos gases. El progreso mundial hacia los objetivos del Acuerdo de París es insuficiente; por consiguiente, el liderazgo de la UE es ahora más necesario que nunca. A medida que la UE se fija sus propios objetivos ambiciosos, también seguirá liderando las negociaciones internacionales para aumentar el nivel de ambición de los principales emisores con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2020 en Glasgow. La UE seguirá promoviendo y aplicando una ambiciosa política climática en todo el mundo, incluso en el contexto de una decidida diplomacia climática, y colaborará estrechamente con todos los socios para intensificar el esfuerzo colectivo, garantizando, al mismo tiempo, unas condiciones de competencia equitativas.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la UE en su transición justa hacia la neutralidad climática y un futuro sostenible, como señaló la Comisión en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo. Como tal, la presente iniciativa está vinculada a muchos otros ámbitos políticos, incluidas las políticas exteriores de la Unión. La Comisión ha anunciado que afinará la manera en que sus directrices para la mejora de la legislación y las herramientas de apoyo cubren las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la innovación, con el objetivo de que todas las iniciativas de la UE cumplan el mandamiento «no ocasionarás daños».

Las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros que se recogen en el Reglamento propuesto están orientadas a complementar las recomendaciones que se formulan en el contexto del Semestre Europeo. Aunque el Semestre Europeo se centra en cuestiones macroeconómicas y de reforma estructural, que también incluyen cuestiones relacionadas con el clima, esa iniciativa aborda cambios políticos específicos incompatibles con el objetivo de neutralidad climática o con la trayectoria hacia la neutralidad climática.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Los artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) confirman y especifican las competencias de la UE en el ámbito del cambio climático. La base jurídica de la presente propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE. De conformidad con el artículo 191 y con el artículo 192, apartado 1, del TFUE, la Unión Europea debe contribuir a alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El cambio climático es, por su propia naturaleza, un problema transfronterizo que no puede resolverse mediante medidas nacionales o locales exclusivamente. La acción coordinada de la UE puede complementar y reforzar eficazmente la actuación nacional y local y mejorar la acción por el clima. La coordinación de la acción por el clima es necesaria a nivel europeo y, cuando sea posible, a nivel mundial, y la actuación de la UE está justificada por razones de subsidiariedad. Desde 1992, la UE ha trabajado para desarrollar soluciones conjuntas e impulsar medidas mundiales para combatir el cambio climático. Más concretamente, la actuación de la UE tiene por objeto propiciar la consecución rentable de los objetivos climáticos a largo plazo, al tiempo que se garantiza la equidad y la integridad del medio ambiente. El establecimiento de una gobernanza sólida del objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 contribuirá a garantizar que la UE siga avanzando hacia su consecución. La actuación para la adaptación al cambio climático a nivel de la UE permite la integración de políticas y medidas de adaptación en los principales sectores, niveles de gobernanza y políticas de la UE.

- **Proporcionalidad**

La propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad porque no va más allá de lo necesario con vistas al establecimiento del marco para lograr la neutralidad climática. El objetivo de la propuesta es indicar un camino estableciendo una trayectoria de la UE hacia la neutralidad climática, ofrecer seguridad en relación con el compromiso de la UE y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas por medio de un proceso de evaluación y notificación. Exige a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para que se pueda alcanzar colectivamente el objetivo de neutralidad climática, pero no establece medidas ni estrategias específicas, sino que da a los Estados miembros flexibilidad, teniendo en cuenta el marco reglamentario para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Establece un mecanismo para revisar las políticas y la legislación de la Unión ya existentes o adoptar medidas adicionales, pero no incluye aún propuestas detalladas. Del mismo modo, la propuesta ofrece flexibilidad para que la UE mejore su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático.

- **Elección del instrumento**

La mejor forma de lograr los objetivos perseguidos por la presente propuesta es un reglamento. De ese modo se garantiza la aplicabilidad directa de las disposiciones. Se imponen requisitos a los Estados miembros para que contribuyan a la consecución del objetivo a largo plazo. Además, muchas de las disposiciones se dirigen a la Comisión (evaluación, informes, recomendaciones, medidas adicionales, revisión) y a la Agencia Europea de Medio Ambiente, por lo que no pueden aplicarse mediante transposición nacional. Es necesario un enfoque legislativo, frente a uno no legislativo, para afianzar el objetivo a largo plazo en el Derecho de la UE.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

Durante la preparación de la Comunicación «Un planeta limpio para todos», la Comisión llevó a cabo una consulta pública entre el 17 de julio y el 9 de octubre de 2018, en la que recibió más de 2 800 respuestas de una amplia gama de partes interesadas. También organizó

un acto con las partes interesadas los días 10 y 11 de julio de 2018. La consulta pública llevada a cabo por la Comisión con vistas a la Comunicación «Un planeta limpio para todos» puso de manifiesto la existencia de un apoyo considerable, tanto de ciudadanos como de organizaciones, para lograr un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. Un informe de síntesis sobre las actividades de consulta realizadas en el marco de la Comunicación «Un planeta limpio para todos» figura adjunto al documento «In-depth analysis in support of the Commission Communication COM(2018) 773»¹³. La adopción de esa Comunicación dio lugar a un amplio debate durante todo un año entre los Estados miembros, las instituciones, las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las empresas, la industria, las partes interesadas y los ciudadanos. Esta amplia participación social permitió hacer avanzar el debate y propició un amplio consenso sobre el nivel de ambición de la UE para 2050¹⁴. Además, el 28 de enero de 2020, la Comisión organizó un acto público con un gran abanico de partes interesadas sobre la aplicación de la «Ley del Clima Europea» del Pacto Verde Europeo. Los ponentes compartieron sus opiniones sobre el contenido de la «Ley del Clima», abordaron aspectos sociales y financieros del Pacto Verde Europeo y participaron en una sesión de preguntas y respuestas con el público. La Comisión también publicó una hoja de ruta sobre la iniciativa, que se sometió a observaciones durante cuatro semanas, entre el 9 de enero y el 6 de febrero de 2020. Muchas partes interesadas presentes en el acto expusieron sus observaciones. Se recibió un total de 926 respuestas. Entre los participantes figuraban muchas asociaciones europeas y nacionales que representaban a sectores industriales tales como los sectores eléctrico, automovilístico y siderúrgico, así como empresas privadas, ONG y muchos ciudadanos de la UE. Las autoridades públicas de siete Estados miembros (Dinamarca, Francia, Alemania, Portugal, España, Suecia y los Países Bajos) y Noruega contribuyeron a la consulta.

• Evaluación de impacto

En apoyo de la Comunicación «Un planeta limpio para todos», los servicios de la Comisión llevaron a cabo un análisis en profundidad¹⁵ en el que se estudia cómo lograr la neutralidad climática considerando todos los sectores económicos clave, incluidos los de la energía, el transporte, la industria y la agricultura. Las políticas actuales tendrán un impacto continuado después de 2030, con unas reducciones previstas de alrededor del 60 % para 2050. Esto, sin embargo, no basta para que la UE contribuya a lograr los objetivos del Acuerdo de París referentes a la temperatura. Se analizó una serie de escenarios para lograr la transición a una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050 basados en soluciones tecnológicas existentes, y en algunos casos emergentes, capacitar a los ciudadanos y armonizar las actuaciones en ámbitos clave como la política industrial, la economía circular, la financiación o la investigación y la innovación, garantizando al mismo tiempo la equidad social para una transición justa. La evaluación se basa en bibliografía científica y en las aportaciones de una amplia gama de partes interesadas, así como en modelos integrados que permiten comprender mejor la transformación de los sectores de la energía, la industria, los edificios, el transporte, la agricultura, la silvicultura y los residuos, y las complejas

¹³ Anexo 7.1 del documento «In-depth analysis in support of the Commission Communication COM(2018)773»,

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_773_analysis_in_support_en_0.pdf.

¹⁴ Según el Eurobarómetro especial 490, sobre el cambio climático, de abril de 2019, el 92 % de los encuestados (y más de ocho de cada diez en cada Estado miembro) coinciden en que las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse al mínimo y que deben compensarse al mismo tiempo las emisiones restantes, a fin de que la economía de la UE sea climáticamente neutra de aquí a 2050.

¹⁵ «In-depth analysis in support of the Commission Communication COM(2018)773», https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_773_analysis_in_support_en_0.pdf.

interacciones que existen entre ellos. Teniendo en cuenta lo reciente que es (noviembre de 2018) ese análisis completo de las implicaciones del objetivo de neutralidad climática de 2050, y considerando que se ha realizado una evaluación de la estrategia de adaptación de la UE, no es necesario realizar una evaluación de impacto.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En concreto, contribuye al objetivo de un elevado nivel de protección del medio ambiente de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible establecido en el artículo 37 de esa Carta¹⁶.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Los efectos indirectos sobre los presupuestos de los Estados miembros dependerán de las políticas y medidas nacionales que estos decidan adoptar para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras medidas de mitigación o adaptación, y se derivarán principalmente de las posibles propuestas complementarias para revisar los instrumentos conexos o proponer otros nuevos para conseguir las reducciones adicionales de las emisiones de gases de efecto invernadero que resulten necesarias, como se presentarán en el plan sometido a una evaluación de impacto para elevar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE de 2030.

La aplicación de la presente propuesta exigirá que se lleve a cabo una redistribución de recursos humanos en la Comisión, así como un pequeño refuerzo del personal de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), como se expone en la ficha financiera legislativa adjunta.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Una notificación transparente y periódica de información por parte de los Estados miembros, acompañada de sólidas evaluaciones de la Comisión y de mecanismos para garantizar la evaluación de los progresos realizados, es fundamental para que la UE siga avanzando hacia el logro del objetivo de neutralidad climática para 2050. La iniciativa se desarrolla a partir del proceso basado en los planes nacionales integrados de energía y clima y en el sólido marco de transparencia con respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y otra información climática que figura en el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. La Comisión utilizará, entre otras cosas, la información presentada y notificada por los Estados miembros en el marco de ese Reglamento como base para la evaluación periódica de los progresos realizados, en particular la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas y medidas, las previsiones y la adaptación. La Comisión también hará uso de esa información en las revisiones de la aplicación de la normativa medioambiental y el seguimiento de los programas de acción en materia de medio ambiente. La información obtenida de los Estados miembros puede complementarse con observaciones atmosféricas sistemáticas tanto *in situ* como por teledetección, como las realizadas por Copernicus. La Comisión también comprobará

¹⁶ DO C 326 de 26.10.2012, p. 391.

periódicamente si la trayectoria exige actualizar y revisar las políticas y la legislación y adoptar medidas en caso de que los avances sean insuficientes.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El artículo 2 establece el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050, que abarca todos los sectores y todos los gases de efecto invernadero, no solo el CO₂, y que debe alcanzarse dentro de la Unión. Responde a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, del Acuerdo de París, según el cual las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Reconoce que, aunque la prioridad es evitar las emisiones de gases de efecto invernadero en su origen, será necesario absorber gases de efecto invernadero para compensar las emisiones restantes de esos gases generadas por sectores en los que la descarbonización resulte más difícil. El sumidero natural de los bosques, los suelos, las tierras agrícolas y los humedales debe mantenerse y reforzarse, y debe conseguirse que tecnologías de eliminación de carbono tales como la captura y el almacenamiento de carbono y la captura y la utilización de carbono, resulten rentables y se generalicen. El artículo también exige al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias tanto a nivel nacional como de la Unión para facilitar la consecución colectiva de ese objetivo. Las medidas adoptadas a nivel de la Unión constituirán una parte importante de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo.

La determinación de una trayectoria de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel de la Unión contribuirá a garantizar la consecución del objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 (artículo 3). Cada cinco años, en sincronización con los plazos del Acuerdo de París, la Comisión revisará la trayectoria de la UE. En el marco del Acuerdo de París, las Partes deben hacer un balance periódico de la aplicación del Acuerdo para evaluar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo («el balance mundial»). A más tardar en los seis meses siguientes a cada balance mundial, la Comisión revisará la trayectoria.

El artículo 4 se refiere a la adaptación al cambio climático. A pesar de los esfuerzos de mitigación, el cambio climático ya está generando —y lo seguirá haciendo— tensiones considerables en Europa, y habrá que redoblar esfuerzos, con carácter urgente, para aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad, sobre la base de la legislación de la Unión que ya establece objetivos específicos de adaptación al cambio climático. El desarrollo y la aplicación de estrategias y planes de adaptación son fundamentales a este respecto. La nueva estrategia de adaptación de la UE tendrá como finalidad directa contribuir a la consecución de ese objetivo.

La Comisión evaluará los progresos cada cinco años, según los plazos del Acuerdo de París (artículos 5 a 7). Antes de cada balance mundial, la Comisión evaluará los progresos colectivos realizados por los Estados miembros hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática, o la adaptación, así como la coherencia de las medidas de la Unión con el objetivo de neutralidad climática o la adecuación para aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia o reducir la vulnerabilidad, e informará al respecto. La Comisión adoptará las medidas necesarias en caso de que la evaluación ponga de manifiesto que las medidas de la Unión son incoherentes o inadecuadas o que el progreso es insuficiente. La Comisión también evaluará periódicamente las medidas nacionales pertinentes y formulará recomendaciones cuando detecte incoherencias u observe que las medidas son inadecuadas.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁷,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones¹⁸,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Comisión, en su Comunicación de 11 de diciembre de 2019 titulada «El Pacto Verde Europeo»¹⁹, estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos. Ese Pacto aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la Unión, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Al mismo tiempo, esa transición debe ser justa e integradora, sin dejar a nadie atrás.
- (2) El Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) relativo a los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero²⁰ proporciona una base científica sólida para hacer frente al cambio climático e ilustra la necesidad de intensificar la acción por el clima. Confirma que las emisiones de gases de efecto

¹⁷ DO C de , p. .

¹⁸ DO C de , p. .

¹⁹ Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019].

²⁰ IPCC, 2018: Calentamiento global de 1,5 °C. Informe especial del IPCC relativo a los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, y T. Waterfield (eds.)].

invernadero deben reducirse con carácter de urgencia y que el cambio climático debe limitarse a 1,5 °C, en particular para que haya menos posibilidades de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos. El informe de evaluación mundial de 2019 de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)²¹ puso de manifiesto que el tercer factor más importante responsable de la pérdida de biodiversidad en el mundo era el cambio climático²².

- (3) Un objetivo fijo a largo plazo es fundamental para la transformación económica y social, el empleo, el crecimiento y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, así como para avanzar de forma justa y rentable hacia el objetivo referente a la temperatura del Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático, resultante de la 21.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (el «Acuerdo de París»).
- (4) El Acuerdo de París establece el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales²³, y destaca la importancia de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático²⁴ y de situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero²⁵.
- (5) La acción por el clima de la Unión y de los Estados miembros tiene por objeto proteger a las personas y el planeta, el bienestar, la prosperidad, la salud, los sistemas alimentarios, la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad frente a la amenaza del cambio climático, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con vistas a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, así como maximizar la prosperidad dentro de los límites que impone el planeta, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de la sociedad al cambio climático.
- (6) Lograr la neutralidad climática requiere la contribución de todos los sectores económicos. Habida cuenta de la importancia que representan la producción y el consumo de energía en las emisiones de gases de efecto invernadero, es esencial efectuar una transición hacia un sistema energético sostenible, asequible y seguro, basado en un mercado interior de la energía que funcione correctamente. La transformación digital, la innovación tecnológica y la investigación y el desarrollo son también factores importantes para alcanzar el objetivo de neutralidad climática.
- (7) La Unión ha desarrollado una ambiciosa política de acción por el clima y ha establecido un marco reglamentario para alcanzar su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. La legislación adoptada para conseguir ese objetivo consiste, entre otras cosas, en la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶, que estableció un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, el Reglamento (UE)

²¹ IPBES 2019: Global Assessment on Biodiversity and Ecosystem Services.

²² Agencia Europea de Medio Ambiente, «El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020» (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019).

²³ Artículo 2, apartado 1, letra a), del Acuerdo de París.

²⁴ Artículo 2, apartado 1, letra b), del Acuerdo de París.

²⁵ Artículo 2, apartado 1, letra c), del Acuerdo de París.

²⁶ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁷, que introdujo objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁸, que exige a los Estados miembros lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

- (8) Además, en su Comunicación de 28 de noviembre de 2018 titulada «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», la Comisión expone una visión que puede llevarnos a conseguir de aquí a 2050 las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en la Unión por medio de una transición socialmente justa realizada de manera rentable.
- (9) La Unión, con el paquete «Energía limpia para todos los europeos»²⁹, ha estado aplicando un ambicioso programa de descarbonización, especialmente mediante la creación de una Unión de la Energía sólida, que incluye objetivos para 2030 en relación con la eficiencia energética y el despliegue de las energías renovables en las Directivas 2012/27/UE³⁰ y (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo³¹, y el refuerzo de la legislación pertinente, incluida la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo³².
- (10) La Unión es líder mundial en la transición hacia la neutralidad climática y está decidida a contribuir a elevar el nivel de ambición mundial y a intensificar la respuesta global al cambio climático, utilizando todos los instrumentos a su disposición, incluida la diplomacia climática.
- (11) El Parlamento Europeo pidió que la necesaria transición a una sociedad climáticamente neutra se alcance a más tardar en 2050 y se convierta en un éxito europeo³³ y declaró una situación de emergencia climática y medioambiental³⁴. El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 12 de diciembre de 2019³⁵, acordó el objetivo de lograr una Unión climáticamente neutra de aquí a 2050, en consonancia

²⁷ Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

²⁸ Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 1).

²⁹ COM(2016) 860 final, de 30 de noviembre de 2016.

³⁰ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DO L 315 de 14.11.2012, p. 1).

³¹ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

³² Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 153 de 18.6.2010, p. 13).

³³ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo [2019/2956 (RSP)].

³⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental [2019/2930 (RSP)].

³⁵ Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en su reunión de 12 de diciembre de 2019, EUCO 29/19, CO EUR 31, CONCL 9.

con los objetivos del Acuerdo de París, reconociendo al mismo tiempo que era necesario instaurar un marco facilitador y que la transición exigirá importantes inversiones públicas y privadas. El Consejo Europeo también invitó a la Comisión a que preparara una propuesta sobre la estrategia a largo plazo de la Unión lo antes posible en 2020, con vistas a su adopción por el Consejo y su presentación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- (12) La Unión debe aspirar a lograr, mediante soluciones naturales y tecnológicas, un equilibrio entre las emisiones antropogénicas de todos los sectores de la economía y las absorciones de gases de efecto invernadero dentro de la Unión de aquí a 2050. Todos los Estados miembros deben perseguir colectivamente el objetivo de neutralidad climática de la Unión para 2050, y tanto ellos como el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben adoptar las medidas necesarias para propiciar su consecución. Las medidas adoptadas a nivel de la Unión constituirán una parte importante de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo.
- (13) La Unión debe proseguir su acción por el clima y mantener su liderazgo internacional en materia de clima después de 2050, con el fin de proteger a las personas y el planeta frente a la amenaza de un cambio climático peligroso, en la consecución de los objetivos referentes a la temperatura establecidos en el Acuerdo de París y siguiendo las recomendaciones científicas del IPCC.
- (14) La adaptación es un componente clave de la respuesta mundial al cambio climático a largo plazo. Por consiguiente, los Estados miembros y la Unión deben aumentar su capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, tal como se establece en el artículo 7 del Acuerdo de París, así como maximizar los beneficios combinados con otras políticas y actos legislativos en materia de medio ambiente. Los Estados miembros deben adoptar a nivel nacional estrategias y planes integrales de adaptación.
- (15) Cuando adopten las medidas pertinentes a nivel nacional y de la Unión para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, los Estados miembros y el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben tener en cuenta la contribución de la transición a la neutralidad climática al bienestar de los ciudadanos, la prosperidad de la sociedad y la competitividad de la economía; la seguridad energética y alimentaria y la asequibilidad; la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos, teniendo en cuenta su capacidad económica, las circunstancias nacionales y la necesidad de convergencia a lo largo del tiempo; la necesidad de hacer que la transición sea justa y socialmente equitativa; la mejor información científica disponible, en particular las conclusiones del IPCC; la necesidad de integrar los riesgos relacionados con el cambio climático en las decisiones sobre inversión y planificación; la rentabilidad y la neutralidad tecnológica a la hora de lograr las reducciones y absorciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la resiliencia; los avances a lo largo del tiempo con respecto a la integridad medioambiental y el nivel de ambición.
- (16) La transición a la neutralidad climática requiere cambios en todo el espectro político y el esfuerzo colectivo de todos los sectores de la economía y la sociedad, tal como indica la Comisión en su Comunicación «El Pacto Verde Europeo». El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 12 de diciembre de 2019, declaró que todas las medidas legislativas y las políticas pertinentes de la Unión deben ser coherentes con la consecución del objetivo de la neutralidad climática y contribuir a ella, al mismo

tiempo que respetan unas condiciones de competencia equitativas, e invitó a la Comisión a que estudiara si para ello era necesario adaptar las normas existentes.

- (17) La Comisión, en su Comunicación «El Pacto Verde Europeo», anunció su intención de evaluar y presentar propuestas para elevar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2030, a fin de garantizar su coherencia con el objetivo de neutralidad climática para 2050. En esa Comunicación, la Comisión insistió en que todas las políticas de la Unión deben contribuir al objetivo de neutralidad climática y que todos los sectores deben desempeñar el papel que les corresponde. A más tardar en septiembre de 2020, la Comisión, sobre la base de una evaluación de impacto exhaustiva y teniendo en cuenta su análisis de los planes nacionales integrados de energía y clima presentados a la Comisión de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁶, debe revisar el objetivo de la Unión para 2030 en materia de clima y estudiar opciones en relación con un nuevo objetivo para 2030 de una reducción de emisiones de entre el 50 % y el 55 % en comparación con los niveles de 1990. En caso de que considere necesario modificar el objetivo de la Unión para 2030, debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo propuestas de modificación del presente Reglamento, según proceda. Además, la Comisión debe evaluar, a más tardar el 30 de junio de 2021, cómo habría que modificar la legislación de la Unión por la que se aplica ese objetivo a fin de lograr una reducción de las emisiones de entre el 50 % y el 55 % en comparación con 1990.
- (18) Para garantizar que la Unión y los Estados miembros sigan avanzando hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática y la adaptación, la Comisión debe evaluar periódicamente los progresos realizados. En caso de que los progresos colectivos realizados por los Estados miembros hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática o la adaptación sean insuficientes o si las medidas de la Unión son incompatibles con el objetivo de neutralidad climática o inadecuadas para aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia o reducir la vulnerabilidad, la Comisión debe adoptar las medidas necesarias de conformidad con los Tratados. La Comisión también debe evaluar periódicamente las medidas nacionales pertinentes y formular recomendaciones cuando considere que las medidas adoptadas por un Estado miembro son incompatibles con el objetivo de neutralidad climática o inadecuadas para aumentara la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.
- (19) La Comisión debe garantizar una evaluación sólida y objetiva basada en los resultados científicos, técnicos y socioeconómicos más actualizados, que sea representativa de una amplia gama de conocimientos de expertos independientes y basar esa evaluación en la información pertinente, en particular la presentada y notificada por los Estados miembros, los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente y la mejor información científica disponible, incluidos los informes del IPCC. Habida cuenta de que la Comisión se ha comprometido a estudiar cómo puede utilizar el sector público la taxonomía de la UE en el contexto del Pacto Verde Europeo, esta debe incluir

³⁶

Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

información sobre inversiones ambientalmente sostenibles por parte de la Unión y los Estados miembros, coherentes con el Reglamento (UE) 2020/... [Reglamento por el que se establece una taxonomía], cuando dicha información esté disponible. La Comisión debe utilizar estadísticas y datos europeos cuando estén disponibles y solicitar exámenes periciales. La Agencia Europea de Medio Ambiente debe asistir a la Comisión, según el caso y de conformidad con su programa de trabajo anual.

- (20) Dado que los ciudadanos y las comunidades desempeñan un papel importante a la hora de impulsar la transformación hacia la neutralidad climática, debe facilitarse un firme compromiso público y social a favor de la acción por el clima. Por consiguiente, la Comisión debe colaborar con todos los sectores de la sociedad para capacitarlos y empoderarlos de manera que puedan emprender acciones encaminadas a lograr una sociedad climáticamente neutra y resiliente al clima, en particular mediante la puesta en marcha de un Pacto Europeo por el Clima.
- (21) Para dar previsibilidad y confianza a todos los agentes económicos, incluidos las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores, garantizar que la transición hacia la neutralidad climática sea irreversible, lograr una reducción gradual a lo largo del tiempo y ayudar a evaluar la coherencia de las medidas y los avances con el objetivo de neutralidad climática, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de establecer una trayectoria para alcanzar en la Unión las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante la fase preparatoria, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación³⁷. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo reciben toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos tienen acceso sistemáticamente a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupen de la preparación de actos delegados.
- (22) En consonancia con el compromiso de la Comisión de aplicar los principios de mejora de la legislación, los instrumentos de la Unión en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero deben ser coherentes entre sí. El sistema aplicado para medir los avances en la consecución del objetivo de neutralidad climática, así como para determinar la coherencia de las medidas adoptadas con ese objetivo, debe basarse en el marco de gobernanza establecido en el Reglamento (UE) 2018/1999 y ser coherentes con él. En particular, el sistema de notificación periódica y la secuenciación de las evaluaciones y medidas de la Comisión sobre la base de la notificación deben adaptarse a los requisitos de comunicación de información y presentación de informes por parte de los Estados miembros establecidos en el Reglamento (UE) 2018/1999. Procede, por tanto, modificar el Reglamento (UE) 2018/1999 para incluir el objetivo de neutralidad climática en las disposiciones pertinentes.
- (23) El cambio climático es, por definición, un problema transfronterizo, y es necesaria una acción coordinada a nivel de la Unión para complementar y reforzar eficazmente las políticas nacionales. Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, lograr la neutralidad climática en la Unión antes de 2050, no pueden ser alcanzados de

³⁷

DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

manera suficiente por los Estados miembros por sí solos, sino que, debido a sus dimensiones y efectos, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

El presente Reglamento establece un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo en la Unión.

El presente Reglamento establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con vistas a alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido en el artículo 2 del Acuerdo de París, y proporciona un marco para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación contemplado en el artículo 7 de ese Acuerdo.

El presente Reglamento se aplica a las emisiones antropogénicas y a las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo de las emisiones de los gases de efecto invernadero que figuran en el anexo V, parte 2, del Reglamento (UE) 2018/1999.

Artículo 2

Objetivo de neutralidad climática

1. Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en la legislación de la Unión estarán equilibradas a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero.
2. Las instituciones pertinentes de la Unión y los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a nivel de la Unión y nacional, respectivamente, para permitir la consecución colectiva del objetivo de neutralidad climática establecido en el apartado 1, teniendo en cuenta la importancia de promover la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros.
3. A más tardar en septiembre de 2020, la Comisión revisará el objetivo de la Unión para 2030 en materia de clima a que se refiere el artículo 2, apartado 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 a la luz del objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, y estudiará opciones en relación con un nuevo objetivo para 2030 de una reducción de emisiones de entre el 50 % y el 55 % en comparación con los niveles de 1990. Si la Comisión considera necesario modificar ese objetivo, presentará propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo, según proceda.
4. A más tardar el 30 de junio de 2021, la Comisión evaluará cómo habría que modificar la legislación de la Unión por la que se aplica el objetivo de la Unión para 2030 para que se pueda lograr una reducción de las emisiones del 50 % al 55 % en comparación con 1990 y alcanzar el objetivo de neutralidad climática contemplado en el artículo 2, apartado 1, y estudiará la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, incluso propuestas legislativas, de conformidad con los Tratados.

Artículo 3

Trayectoria para lograr la neutralidad climática

1. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 9 a fin de completar el presente Reglamento mediante el establecimiento de una trayectoria a nivel de la Unión que permita alcanzar como muy tarde en 2050 el objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1. A más tardar seis meses después de cada balance mundial contemplado en el artículo 14 del Acuerdo de París, la Comisión revisará la trayectoria.
2. La trayectoria tendrá como punto de partida el objetivo de la Unión para 2030 en materia de clima previsto en el artículo 2, apartado 3.
3. Al establecer una trayectoria conforme al apartado 1, la Comisión considerará lo siguiente:
 - a) la rentabilidad y la eficiencia económica;
 - b) la competitividad de la economía de la Unión;
 - c) la mejor tecnología disponible;
 - d) la eficiencia energética, la asequibilidad de la energía y la seguridad de abastecimiento;
 - e) la equidad y solidaridad entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos;
 - f) la necesidad de garantizar la eficacia ambiental y los avances a lo largo del tiempo;
 - g) las necesidades y oportunidades en materia de inversión;
 - h) la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa;
 - i) la evolución y los esfuerzos internacionales para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;
 - j) la mejor y más reciente información científica, incluidos los últimos informes del IPCC.

Artículo 4

Adaptación al cambio climático

1. Las instituciones pertinentes de la Unión y los Estados miembros garantizarán un progreso continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo de París.
2. Los Estados miembros desarrollarán y aplicarán estrategias y planes de adaptación que incluyan marcos globales de gestión de riesgos, basados en bases de referencia sólidas en materia de clima y vulnerabilidad y en la evaluación de los progresos realizados.

Artículo 5

Evaluación de los avances y las medidas de la Unión

1. A más tardar el 30 de septiembre de 2023, y posteriormente cada cinco años, la Comisión evaluará, en el momento de la evaluación prevista en el artículo 29, apartado 5, del Reglamento (UE) 2018/1999, lo siguiente:
 - a) los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1, tal como se refleje en la trayectoria mencionada en el artículo 3, apartado 1;
 - b) los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros en materia de adaptación, como se prevé en el artículo 4.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo las conclusiones de esa evaluación, junto con el informe sobre el estado de la Unión de la Energía elaborado en el año natural correspondiente de conformidad con el artículo 35 del Reglamento (UE) 2018/1999.
2. A más tardar el 30 de septiembre de 2023, y posteriormente cada cinco años, la Comisión revisará lo siguiente:
 - a) la coherencia de las medidas de la Unión con el objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1, tal como se refleje en la trayectoria mencionada en el artículo 3, apartado 1;
 - b) la adecuación de las medidas de la Unión para garantizar los avances en materia de adaptación a que se refiere el artículo 4.
3. Cuando, sobre la base de la evaluación a que se hace referencia en los apartados 1 y 2, la Comisión compruebe que las medidas de la Unión son incompatibles con el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, o que resultan inadecuadas para garantizar los avances en materia de adaptación a que se refiere el artículo 4, o que los avances hacia el objetivo de neutralidad climática o en materia de adaptación a que se refiere el artículo 4 son insuficientes, adoptará las medidas necesarias de conformidad con los Tratados, en el momento de la revisión de la trayectoria a que se hace referencia en el artículo 3, apartado 1.
4. La Comisión evaluará los proyectos de medidas o las propuestas legislativas a la luz del objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1, tal como se refleje en la trayectoria mencionada en el artículo 3, apartado 1, antes de su adopción, incluirá ese análisis en las evaluaciones de impacto que acompañen a esas medidas o propuestas, y hará público el resultado de esa evaluación en el momento de la adopción.

Artículo 6

Evaluación de las medidas nacionales

1. A más tardar el 30 de septiembre de 2023, y posteriormente cada cinco años, la Comisión evaluará lo siguiente:
 - a) si las medidas nacionales que hayan sido consideradas pertinentes para la consecución del objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1, sobre la base de los planes nacionales de energía y clima o de los informes de situación bienales presentados de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, son coherentes con ese objetivo, tal como se refleje en la trayectoria a que se refiere el artículo 3, apartado 1;

- b) si las medidas nacionales pertinentes son adecuadas para garantizar los avances en materia de adaptación a que se refiere el artículo 4.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo las conclusiones de esa evaluación, junto con el informe sobre el estado de la Unión de la Energía elaborado en el año natural correspondiente de conformidad con el artículo 35 del Reglamento (UE) 2018/1999.

2. Cuando la Comisión considere, teniendo debidamente en cuenta el progreso colectivo evaluado de conformidad con el artículo 5, apartado 1, que las medidas adoptadas por un Estado miembro son incompatibles con ese objetivo, tal como se como se refleje en la trayectoria contemplada en el artículo 3, apartado 1, o inadecuadas para garantizar el progreso en materia de adaptación a que se refiere el artículo 4, podrá formular recomendaciones a ese Estado miembro. La Comisión hará públicas esas recomendaciones.
3. Cuando formule una recomendación de conformidad con el apartado 2, se aplicarán los principios siguientes:
 - a) el Estado miembro considerado tendrá debidamente en cuenta la recomendación con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros y la Unión y entre los Estados miembros;
 - b) el Estado miembro considerado describirá, en el primer informe de situación que presente de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2018/1999 el año siguiente al de la recomendación, cómo ha tenido debidamente en cuenta esa recomendación; si el Estado miembro considerado decide no tener en cuenta una recomendación o una parte sustancial de la misma, dicho Estado miembro comunicará los motivos a la Comisión;
 - c) las recomendaciones deben ser complementarias de las recomendaciones específicas por país más recientes emitidas en el contexto del Semestre Europeo.

Artículo 7

Disposiciones comunes sobre la evaluación de la Comisión

1. Además de en las medidas nacionales a que se refiere el artículo 6, apartado 1, letra a), la Comisión basará la evaluación contemplada en los artículos 5 y 6, como mínimo, en lo siguiente:
 - a) la información presentada y notificada de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999;
 - b) los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA);
 - c) estadísticas y datos europeos, incluidos los relativos a las pérdidas provocadas por los impactos climáticos adversos, si están disponibles, y
 - d) la mejor información científica, incluidos los últimos informes del IPCC, y
 - e) cualquier información complementaria sobre la inversión ambientalmente sostenible por parte de la Unión y de los Estados miembros, incluidas, en su caso, inversiones compatibles con el Reglamento (UE) 2020/... [Reglamento por el que se establece una taxonomía].

2. La AEMA asistirá a la Comisión en la preparación de la evaluación a que se refieren los artículos 5 y 6, de conformidad con su programa de trabajo anual.

Artículo 8

Participación pública

La Comisión colaborará con todos los sectores de la sociedad para capacitarlos y empoderarlos de manera que puedan emprender acciones encaminadas a lograr una sociedad climáticamente neutra y resiliente al clima. La Comisión facilitará un proceso integrador y accesible a todos los niveles, también a nivel nacional, regional y local, y con los interlocutores sociales, los ciudadanos y la sociedad civil, para el intercambio de mejores prácticas y para identificar acciones que contribuyan a la consecución de los objetivos del presente Reglamento. Además, la Comisión puede basarse también en los diálogos multinivel sobre clima y energía establecidos por los Estados miembros de conformidad con el artículo 11 del Reglamento (UE) 2018/1999.

Artículo 9

Ejercicio de la delegación

1. Los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 3, apartado 1, se otorgan a la Comisión en las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. Los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 3, apartado 1, se otorgan a la Comisión por un período indeterminado a partir del...[OP: fecha de entrada en vigor del presente Reglamento].
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 3, apartado 1, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en ella. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. Antes de adoptar un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación.
5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
6. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 3 entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses a partir de su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ninguna de estas instituciones formula objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, ambas informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 10

Modificaciones del Reglamento (UE) 2018/1999

El Reglamento (UE) 2018/1999 se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 1, apartado 1, la letra a) se sustituye por el texto siguiente:

- «a) aplicar estrategias y medidas concebidas para cumplir el objetivo de neutralidad climática de la Unión, tal como se establece en el artículo 2 del Reglamento .../... [“Ley del Clima”], los objetivos generales y los objetivos específicos de la Unión de la Energía y, en particular, en lo que respecta al primer período decenal de 2021 a 2030, los objetivos específicos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima;».
- 2) En el artículo 2, el punto 7 se sustituye por el texto siguiente:
- «7) “proyecciones”: previsiones de emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero, o de desarrollo del sistema energético, incluidas como mínimo estimaciones cuantitativas de la secuencia de seis años acabados en 0 o 5 inmediatamente siguientes al año de notificación;».
- 3) En el artículo 3, apartado 2, la letra f) se sustituye por la siguiente:
- «f) una evaluación de los impactos de las políticas y medidas previstas para cumplir los objetivos mencionados en la letra b) del presente apartado, en particular su coherencia con el objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento .../... [“Ley del Clima”], los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo en virtud del Acuerdo de París y las estrategias a largo plazo a que se refiere el artículo 15;».
- 4) En el artículo 8, apartado 2, se añade la letra e) siguiente:
- «e) el modo en que las políticas y medidas existentes, así como las previstas, contribuyen a la consecución del objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”].».
- 5) El artículo 11 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 11

Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía

Cada Estado miembro establecerá un diálogo multinivel sobre clima y energía con arreglo a sus normas nacionales en el que las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir en torno a la consecución del objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”] y las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo.».

- 6) En el artículo 15, apartado 3, la letra c) se sustituye por el texto siguiente:
- «c) al logro a largo plazo de una reducción de las emisiones y de un incremento de la absorción de gases de efecto invernadero por los sumideros en todos los sectores en consonancia con el objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”];».
- 7) El anexo I, parte 1, queda modificado como sigue:
- a) En la sección A, punto 3.1.1, el inciso i se sustituye por el texto siguiente:
- «i. Políticas y medidas para alcanzar el objetivo establecido en el Reglamento (UE) 2018/842 indicado en el punto 2.1.1, y políticas y medidas para cumplir con el Reglamento (UE) 2018/841, incluyendo todos los sectores emisores clave y los

sectores para el incremento de la absorción, con la perspectiva del objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”]».

b) En la sección B, se añade el punto 5.5 siguiente:

«5.5. Contribución de las políticas y medidas previstas a la consecución del objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”]».

8) En el anexo VI, letra c), el inciso viii) se sustituye por el texto siguiente:

«viii) una evaluación de la contribución de la política o la medida al logro del objetivo de neutralidad climática de la Unión establecido en el artículo 2 del Reglamento.../... [“Ley del Clima”] y de la estrategia a largo plazo a que se refiere el artículo 15;».

Artículo 11

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente



Europa debe reducir las emisiones del transporte más y con más rapidez.

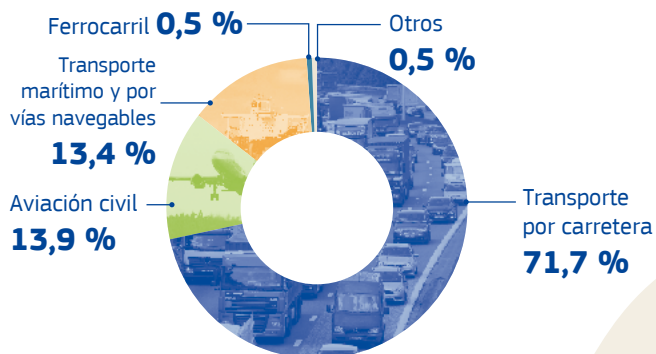
El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero, que siguen aumentando. El Pacto Verde busca reducir estas emisiones el **90 %** de aquí a **2050**.



Reducción del 90 %

de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte de aquí a 2050

Cuota de las emisiones de gases de efecto invernadero por modo de transporte (2017)



Fuente: Statistical pocketbook 2019



Digitalización

- La **movilidad automatizada** y los **sistemas inteligentes de gestión del tráfico** harán que el transporte sea más eficiente y menos contaminante.
- Se desarrollarán **aplicaciones inteligentes** y soluciones de «**movilidad como servicio**».

➤ Utilizar distintos modos de transporte

Hay que transportar más mercancías por ferrocarril o vías navegables, y el **Cielo Único Europeo** debe reducir de forma significativa las emisiones de la aviación sin coste alguno para los consumidores y las empresas.



La reforma del Cielo Único Europeo contribuirá a reducir hasta el **10 %** de las emisiones del transporte aéreo

➤ Precios que reflejen el impacto sobre el medio ambiente



Poner fin a las subvenciones a los combustibles fósiles



Ampliar el comercio de derechos de emisión al sector marítimo



Aplicar un sistema de tarificación vial eficaz en la UE

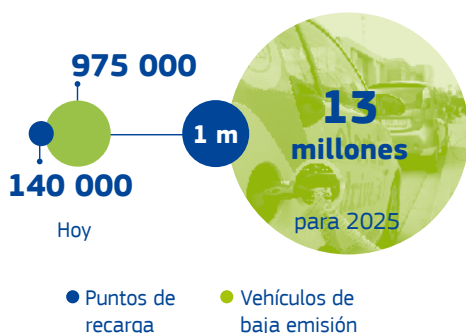


Reducir la asignación gratuita de derechos a las compañías aéreas en el marco del comercio de derechos de emisión

➤ Impulsar el suministro de combustibles alternativos sostenibles para el transporte

De aquí a 2025, se necesitará aproximadamente **1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje** para los **13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión** que se esperan en las carreteras europeas.

Vehículos propulsados por combustibles alternativos y puntos de recarga públicos en la UE



Fuente: European Alternative Fuels

➤ Reducir la contaminación



El Pacto Verde abordará las emisiones y la congestión urbana y mejorará el transporte público.

Necesitamos:

- ✓ normas más estrictas en materia de contaminación por automóviles
- ✓ reducir la contaminación en los puertos de la UE
- ✓ mejorar la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos

Print ISBN 978-92-76-13930-0 doi:10.2775/79102
PDF ISBN 978-92-76-13907-2 doi:10.2775/7025
NA-02-19-958-ES-C
NA-02-19-958-ES-N



Construir y renovar

El Pacto
Verde Europeo

Diciembre de 2019
#EUGreenDeal

Poner en marcha una «oleada de renovación»

La construcción, el uso y la renovación de edificios requieren cantidades considerables de energía y recursos, como arena, grava y cemento.

- Los edificios representan el **40 %** de la energía consumida

Fuente: Eurostat, edición de 2019 del balance energético, consumo de energía final en el año 2017.



- Los porcentajes actuales de renovación de edificios públicos y privados deben, como mínimo, duplicarse

Mejora de la eficiencia energética de los edificios

- Los precios de las distintas fuentes de energía deben incentivar la **eficiencia energética de los edificios**
- Los edificios deben diseñarse de acuerdo con la **economía circular**
- Mayor **digitalización**
- Mejor **protección de los edificios contra el cambio climático**
- Estricta aplicación de las normas sobre **eficiencia energética de los edificios**



Nueva iniciativa de renovación en 2020

La Comisión pondrá en marcha una plataforma abierta que reúna al sector de los edificios y la construcción, arquitectos e ingenieros y autoridades locales para:

- > Desarrollar posibilidades de financiación innovadoras
- > Promover inversiones en eficiencia energética en los edificios
- > Aunar los esfuerzos de renovación en grandes bloques para aprovechar las economías de escala

No dejar a nadie atrás



Ayudar a **50 millones** de consumidores a mantener sus hogares a buena temperatura

Renovar **las viviendas sociales, las escuelas y los hospitales**



Se prestará especial atención a la renovación de las viviendas sociales, con el fin de ayudar a los hogares que tienen dificultades para pagar la factura energética.



Print ISBN 978-92-76-13857-0 doi:10.2775/177239 NA-04-19-756-ES-C
PDF ISBN 978-92-76-13852-7 doi:10.2775/11914 NA-04-19-756-ES-N



BALANCES REGIONALES

UNA UNIÓN EUROPEA EN TRANSICIÓN
TREINTA AÑOS DE POSTSOVIETISMO: UNA DESCOLONIZACIÓN INCONCLUSA
EL LETARGO DE LA IDEA DE AMÉRICA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESISTENCIAS Y RESILIENCIAS EN TENSIÓN
EL MEDITERRÁNEO, 25 AÑOS DESPUÉS
SILENCIANDO LAS ARMAS: CONDICIONES PARA TRANSFORMAR LA VIOLENCIA
ARMADA EN ÁFRICA
ASIA MERIDIONAL: ULTRANACIONALISMO, OPORTUNIDADES PERDIDAS
Y REFUERZO DEL AUTORITARISMO
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO: ANTES Y DESPUÉS DE LA COVID-19

UNA UNIÓN EUROPEA
EN TRANSICIÓN

CARME COLOMINA

Investigadora principal y editora de CIDOB



Con el mandato recién estrenado, la Comisión geopolítica de Ursula von der Leyen se vio desafiada por una crisis global. En pleno azote de la pandemia del coronavirus en Europa, y con el liderazgo comunitario obligado a lo que ya se ha bautizado como “la diplomacia del zoom” —por el uso obligado y masivo de los programas de videoconferencias— el primer ministro italiano, Giuseppe Conte, advertía a través de la pantalla a sus homólogos europeos que se encontraban ante “una cita con la historia” que corría el riesgo de terminar en fracaso. Y no empezó bien para la UE: el distanciamiento social y político marcó las primeras semanas de emergencia en unos estados miembros a la defensiva, que optaron rápidamente por el repliegue y la priorización de las agendas nacionales.

La pandemia hizo reaparecer el legado mal digerido de todas las crisis anteriores: el choque Norte-Sur en la eurozona y el de Este-Oeste en la llamada crisis de los refugiados. Cada uno de estos enfrentamientos se construyó sobre renuncias y fracasos anteriores. Así que, con la Unión Europea de nuevo al límite —tanto a nivel sanitario como político o económico—, el desgaste institucional que conlleva la gestión de crisis y la desconfianza inicial entre estados miembros se sumó a una lista larga de agravios recientes acumulados. En un primer momento, la crisis pasó factura a la lenta reacción comunitaria.

Aunque la Unión Europea reconoce la solidaridad como un principio fundamental recogido en los tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales, una vez más, la crisis reavivó el debate sobre qué se entiende por solidaridad y cómo aplicar una responsabilidad compartida entre estados miembros. La respuesta inmediata de la extrema derecha en Francia, Alemania o Italia fue reclamar la introducción de controles más estrictos en las fronteras. Marine Le Pen arremetió explícitamente contra la defensa cuasi “religiosa” de una Unión Europea de libre circulación; la desinformación alimentó la estigmatización de algunas comunidades y la proliferación de algunas teorías absurdas sobre los orígenes del virus; en algunos países, como Hungría o Polonia, el estado de alarma o de emergencia afianzó derivas antidemocráticas y reforzó, en el conjunto

de la región, el argumento del Estado-nación como primer nivel de protección de la ciudadanía.

Sin embargo, el nuevo liderazgo comunitario, especialmente el binomio de presidentes, Ursula von der Leyen y Charles Michel, intensificaron los esfuerzos institucionales para la coordinación de la acción europea: repatriando ciudadanos comunitarios atrapados por el confinamiento fuera de la Unión, flexibilizando las reglas del pacto de estabilidad, estableciendo una guía para un levantamiento escalonado y organizado del cierre, y presionando en favor de medidas presupuestarias y sociales más ambiciosas para paliar la profunda recesión en ciernes. Además, Von der

bales, como la OMS o la ONU— y los que propugnan el repliegue y el refuerzo del poder del Estado para una mejor protección de los territorios; entre el modelo de vigilancia digital y control social de la ciudadanía para aislar el virus, y el derecho a la privacidad de nuestros datos personales. El mismo alto representante para la Política Exterior Europea, Josep Borrell, se refirió a una “batalla global de narrativas”, que obliga a la UE a tomar una mayor conciencia del “componente geopolítico que incluye una lucha por la influencia a través del relato y de la política de la generosidad”. Es en este contexto de confrontación que la reestructuración del orden global ha entrado en fase de aceleración y digitalización, mientras la UE todavía se debate sobre la definición y el alcance real de su propio modelo.

La pandemia hizo reaparecer el legado mal digerido de todas las crisis anteriores: el choque Norte-Sur en la eurozona y el de Este-Oeste en la llamada crisis de los refugiados

Leyen se apresuró, ante la Eurocámara, a pedir disculpas a Italia por la falta de reacción y solidaridad inicial, demostrando más capacidad de autocrítica y cintura política que sus predecesores en crisis anteriores.

Como en la crisis del 2008, la pandemia es un desafío común que ha golpeado a los países de la UE de manera desigual. Como entonces, la primera reacción fue desorganizada y la Comisión geopolítica se vio inmersa, una vez más, en el desafío interior de garantizar la cohesión intraeuropea. Mientras, el relato global de la pandemia se formulaba en forma de dilemas de modelos políticos que interpelan directamente a la UE y a su visión del multilateralismo y de un mundo basado en reglas: entre los defensores de una solución colectiva —a pesar de las críticas y vulnerabilidades de las grandes organizaciones glo-

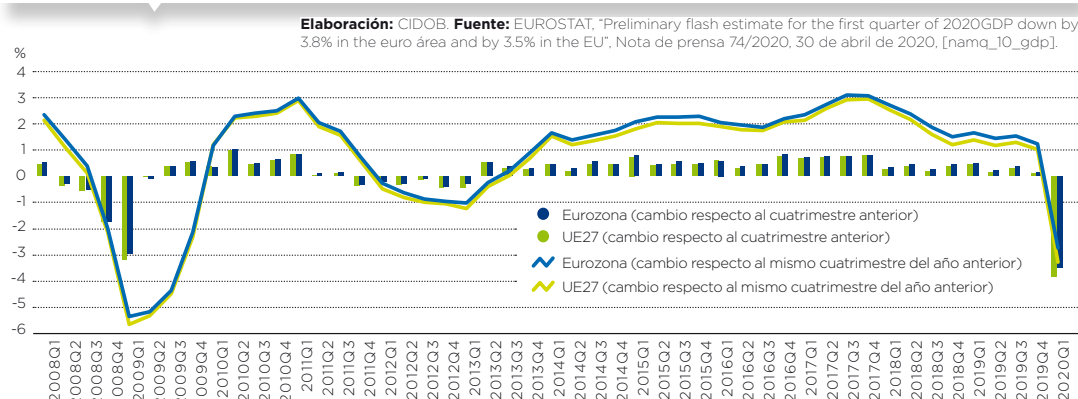
Atrapada en una rivalidad sistémica

Para desarrollar una visión geopolítica, la Unión Europea necesita recursos, aliados y estrategia. Pero, ¿quiénes son los aliados de la UE en este nuevo orden global de cuestionamiento del multilateralismo? ¿Cómo puede esta Europa abrumada por el nuevo horizonte económico y social escapar de la lógica bipolar que exige tomar partido entre las esferas comerciales y tecnológicas de Estados Unidos o China? ¿Dónde puede o aspira a situarse Europa —y sus estados miembros— en este nuevo orden global digital?

Las relaciones de la UE con las tres grandes potencias de influencia global están, en estos momentos, atrapadas en contradicciones. La desconfianza política transatlántica seguirá como mínimo hasta después de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, y está por ver si incluso más allá, a pesar de que existe una dependencia económica mutua. La relación con Rusia sigue siendo uno de los puntos de tensión internos debido a las visiones confrontadas entre París y Berlín, con Emmanuel Macron como partidario de rehacer el vínculo con Moscú y garantizar una “arquitectura de la seguridad europea” que comprenda “desde Lisboa a Vladivostok”, y con Angela Merkel marcando los límites del acercamiento.

EL IMPACTO DE LA COVID-19 SOBRE LA ECONOMÍA EUROPEA

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB RESPECTO AL CUATRIMESTRE ANTERIOR (BARRAS) Y AL AÑO ANTERIOR (LÍNEAS), PORCENTAJE DE CAMBIO, A PARTIR DE DATOS ESTACIONALES AJUSTADOS



Si Rusia supone un desafío geopolítico clásico de esferas de influencia territoriales, el poder tecnológico chino ha ampliado el concepto a una nueva dimensión. El poder digital, el control de los flujos de datos y el acceso a los bienes y servicios digitales construyen nuevas áreas de influencia tecnopolítica, ante la cual la Unión Europea se siente desprotegida y atrapada en sus propias contradicciones. Entre la necesidad y la desconfianza ante una China que pretende salir de esta crisis fortalecida tecnológicamente y en la nueva bipolaridad frente a los Estados Unidos.

El comercio bilateral entre la Unión Europea y China supone más de 1.500 millones de euros al día. China es ya el segundo mayor socio comercial de la UE, después de EEUU, y la UE es el mayor socio comercial de China. Sin embargo, ¿puede Beijing ser un "aliado" para la Unión en su estrategia de defensa del multilateralismo? Su preeminencia global y su capacidad de influencia dentro de la Unión ha llevado a los europeos a calificar a China de "competidor económico" y de "rival sistémico", por su promoción de modelos alternativos de gobierno. Una relación que oscila entre la captura de inversiones bilaterales y la necesidad de una estrategia coordinada de concertación global.

Además, la crisis del coronavirus ha amplificado aún más la desconfianza de la UE en cada uno de estos actores. La falta de transparencia y la maquinaria propagandística china, la desinformación rusa que se ha

Si en la lucha contra el cambio climático la UE mantiene aún ambición y liderazgo, en la transición digital, en cambio, ha quedado tecnológicamente superada

infiltrado en el debate público sobre la pandemia en Europa y el negacionismo científico mostrado por Donald Trump dificultan la necesidad de una solución colectiva al desafío existencial que la covid-19 supone para el proyecto europeo. Las imágenes de camiones del ejército ruso circulando por Italia para entregar ayuda sanitaria junto con los envíos chinos de suministros médicos ahondaban en la imagen de debilidad de algunos gobiernos europeos para hacer frente a la pandemia y en la poca solidaridad mostrada por sus socios comunitarios. La estrategia de desgaste de la Unión Europea, alimentada desde el exterior pero también desde el interior, mina su capacidad de liderazgo.

Finalmente, la Comisión Von der Leyen había situado también a África entre las prioridades geopolíticas de la su legislatura. La UE es el mayor inversor extranjero en el continente

africano y en el escenario anterior a la crisis, el nuevo ejecutivo de Bruselas había ideado ya un plan de inversiones que pretendía movilizar más de 44.000 millones de euros. Sin embargo, el coste económico y social de la pandemia, y la presión que ello supondrá en el próximo marco financiero de la Unión, alterarán, sin duda, el programa de trabajo de la nueva Comisión. A pesar de ello, el mismo presidente del Consejo, Charles Michel, insistía a mediados de abril que "esta crisis no borra el desafío ecológico y digital". La agenda de Bruselas tiene un hilo conductor que deberá vertebrar el trabajo de los próximos cuatro años.

La Europa vaciada

Con su priorización de la Agenda Verde y la transición digital, Ursula von der Leyen consiguió ofrecer un relato político y estratégico para la nueva Comisión y, con ello, identificó dos de los grandes retos globales que son, a su vez, dos riesgos internos vitales para la continuidad del proyecto europeo. Ambas agendas tienen un efecto directo en la cohesión territorial europea, en las brechas geográficas, las desigualdades sociales y en la confrontación entre zonas urbanas y rurales, que ya tensan hoy en día políticamente a la Unión. Para muestra, la revuelta de los *chalecos amarillos* en Francia, que nació como una protesta de la clase media de la periferia francesa contra los costes de una transición ecológica que —a su entender— respondía a las inquietudes y realidades de una clase urbana que imponía

UNA DÉCADA DE DOBLE TRANSICIÓN: SOCIEDADES MÁS DIGITALES... ¿PERO MÁS SOSTENIBLES?

Evolución del porcentaje de usuarios de internet y del peso de las energías renovables sobre el consumo total de energía, entre 2009 y 2019, y para los Estados miembros de la UE27 (excluyendo a Reino Unido)

Nota: los estados miembros aparecen ordenados de manera decreciente por su renta per cápita disponible. Los dos gráficos separan los que están por encima y por debajo de la renta per cápita media de la UE27 en el 2018 ([TEC00114]).

Elaboración: CIDOB.

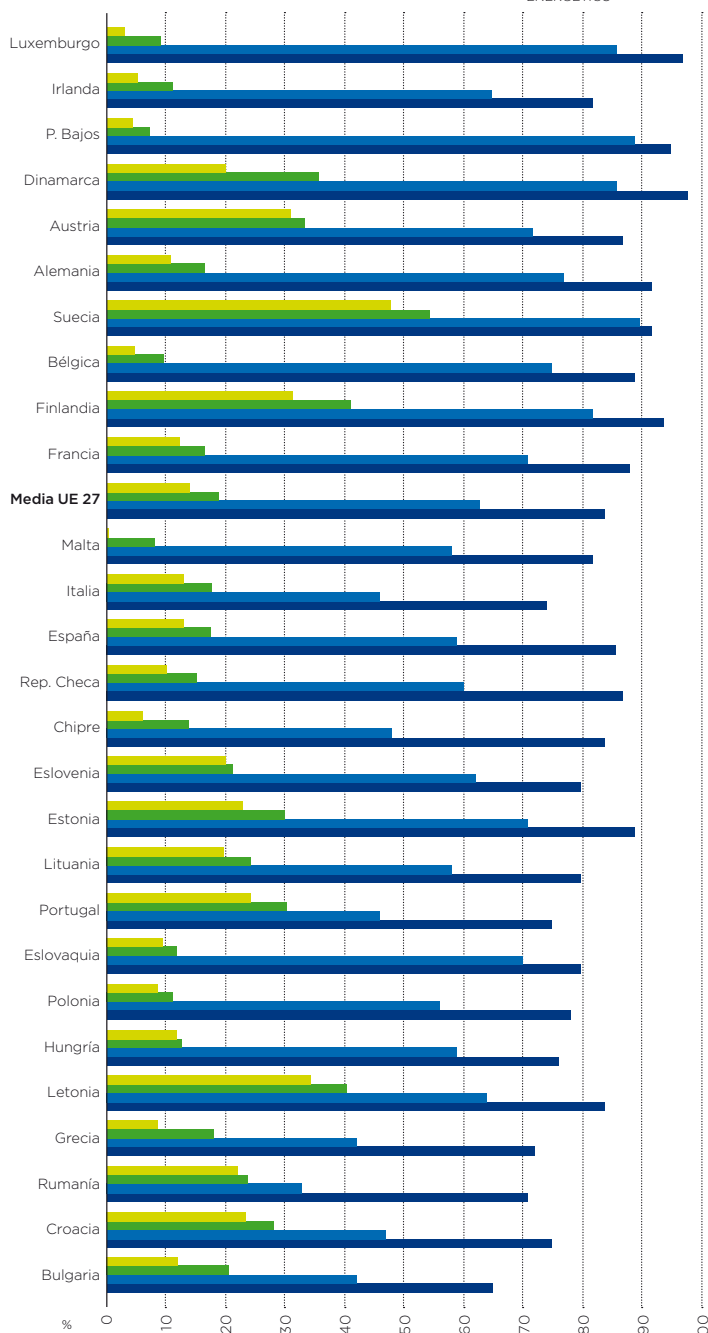
Fuente: EUROSTAT ([nrg_ind_ren] y [TIN00028])

% DE POBLACIÓN
USUARIA DE
INTERNET

● 2009
● 2019

% CONSUMO
DE ENERGÍAS
RENOVABLES
SOBRE EL TOTAL
DEL CONSUMO
ENERGÉTICO

● 2009
● 2019





La retórica nacionalista se apoderó de una parte de la respuesta de los estados miembros y las tentaciones autoritarias siguieron avanzando en países como Hungría o Polonia



unos cambios sociales que los hizo sentirse desprotegidos. Politólogos y sociólogos franceses llevaban casi veinte años hablando de la evolución de ese sentimiento de abandono, que habían identificado como “la Francia de los márgenes” o la de los “invisibles”, pero que en su estallido se hizo presente en el corazón de París. A pesar de que aquella revuelta parece ahora apagada, el malestar que la originó sigue presente —no solo en Francia sino a lo largo y ancho de la geografía europea—, motivo por el cual la cohesión interna sigue siendo el primer reto de las grandes transformaciones globales que la Comisión quiere afianzar.

Estamos inmersos en una transición ecológica que puede cambiar las bases de la economía, hacer emerger nuevas potencias y relegar a otras de los escenarios de influencia global; que puede cambiar modelos de consumo, de producción, incluso de subsistencia para algunas regiones. La UE ha previsto un Fondo para la Transición Justa de 7.500 millones de euros con vistas a mitigar los efectos de la transición ecológica que beneficiarán, sobre todo, a Polonia, que recibirá un 26% del total. Sin embargo, y a la vista de la recesión económica que viene, la cifra se intuye del todo insuficiente. Es por ello que en el contexto de crisis actual, las dificultades de la Comisión Europea para cumplir su objetivo de neutralidad climática para 2050 se complican. Algunos países como Rumanía, la República Checa o la misma Polonia se han pronunciado a favor de ralentizar las ambiciones climáticas.

La segunda transición, la de la aceleración tecnológica, ha adquirido ya una dimensión geoestratégica. La tecnología está fijando nuevas fronteras del poder. Ha transformado la producción, difusión, consumo y credibilidad de la información, el mercado laboral o el concepto de amenaza. Pero todo esto ocurre en una Unión Europea donde todavía hay países con casi una cuarta parte de su población que no usa nunca internet. A pesar de ello, las medidas de confinamiento decretadas en los inicios de la crisis del coronavirus ha acelerado el proceso de digitalización de una gran parte de la población europea, obligada a reorganizar su cotidianidad laboral, educativa o de ocio a través de aplicaciones y de oferta *online*. A medida que arrecia la pandemia, sobre todo en países de la UE con un menor índice de conectividad entre la ciudadanía, se ensanchaba también la asimetría de posibilidades entre aquellos ciudadanos con acceso a internet y los que no. En este contexto, las asimetrías en la conectividad se suman a las desigualdades y los costes sociales acumulados de crisis anteriores.

Paralelamente, la UE deberá afrontar también los desafíos geoestratégicos de esta transición digital, desde la carrera por la inteligencia artificial, el negocio de los datos de los ciudadanos europeos (que también es una de las prioridades de la Comisión) o, incluso, el debate sobre la ética de la tecnología. Todo ello sin amplificar las brechas internas en la formación digital y el riesgo de aumentar desigualdades sociales y de acceso a la información dentro mismo



de la UE, que se sumarían a otras divergencias existentes. La misma Comisión reconocía en un informe que las zonas periféricas o rurales, y las áreas industriales en declive tienen menos acceso a la educación y a las oportunidades laborales, y más dificultades para acceder a servicios públicos y a los transportes.

A nivel exterior, las transiciones ecológica y digital de Europa también tienen otro factor en común: son dos retos globales en plena crisis del multilateralismo. La renuncia de los Estados Unidos a los acuerdos de París, la crisis en la Organización Mundial del Comercio y el cuestionamiento de un mundo basado en reglas, el choque por la implantación de Huawei, la tecnología 5G o la nueva bipolaridad digital entre Estados Unidos y China, dibujan un contexto que limita los avances comunitarios en estas dos agendas y la capacidad transformadora de la Unión Europea a escala global.

Hace tiempo que en Bruselas se debate cómo puede la UE construir un modelo tecnológico y de gestión y análisis de datos que no suponga te-

ner que escoger entre el capitalismo de Silicon Valley, que acumula información social en manos privadas para beneficios lucrativos, o el sistema chino, que las concentra en manos del estado para imponer un control social. Entre la autocracia digital y el capitalismo de plataforma. La vicepresidenta ejecutiva de la Comisión, Margrethe Vestager, responsable de la transición digital, recibió el encargo de desarrollar una estrategia europea sobre inteligencia artificial. Pero, hasta ahora, la UE ha demostrado tener mucha más capacidad reguladora que de desarrollo industrial de su propia tecnología. Su dependencia del exterior en este terreno determina sus límites geopolíticos.

En los últimos tiempos, el debate tecnológico en las relaciones internacionales versa mucho menos sobre la capacidad transformadora de la Inteligencia Artificial y mucho más sobre el poder de quien controla la tecnología. Si en la lucha contra el cambio climático la UE mantiene aún ambición y liderazgo, en la transición digital, en cambio, ha quedado tecnológicamente superada y debe aún resituarse.

Polarización *versus* consenso

A finales de marzo, en pleno espectáculo de desunión europea por la emergencia del coronavirus, el expresidente de la Comisión, Jacques Delors, se lamentaba de que “el microbio ha vuelto” y amenaza a la UE con un “peligro mortal”. El microbio en cuestión era el de la desconfianza entre los socios, la tentación de repliegue, de retorno a las fronteras internas y al debate sobre los límites de la solidaridad. La descoordinación entre estados miembros dañó, una vez más, la legitimidad del proyecto comunitario. La retórica nacionalista se apoderó de una parte de la respuesta de los estados miembros y las tentaciones autoritarias siguieron avanzando en países como Hungría o Polonia al amparo de las medidas extraordinarias decretadas para combatir la pandemia. La tensión política generada por la crisis ahonda todavía más en el desgaste del modelo transaccional europeo, basado hasta ahora en la búsqueda del consenso.

En los últimos años, la naturaleza de la UE ha ido cambiando por los efectos de las continuas crisis, la

Wir sagen

Merci

Gratis Kaffee
für alle
**Helfer*innen in Uniform,
medizinisches Personal
und das Militär**

Zeigen Sie einfach Ihren Ausweis!

Der Rabatt ist nicht mit anderen Rabatten/Aktionen kumulierbar und eine Auszahlung des Rabatts ist nicht möglich. Der Rabatt kann nicht bei Bezahlung mit Tank- und Servicekarten gewährt werden. Nur an teilnehmenden Shops.

VENDING SERVICE **CAFÉ ROYAL** **migrolino**



INSPIRATION STAGE

RE-INVENT EUROPE: MOVING INTO A SELF- DETERMINED DIGITAL FUTURE

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2020 113

polarización del debate político y la erosión de principios y valores que definían el proyecto europeo. A pesar de que el Eurobarómetro previo a la irrupción de la pandemia dibujaba una lenta recuperación de la confianza dañada por el legado de estos años de crisis, las grietas políticas y geográficas, las emociones sociales a flor de piel, la desigualdad y el crecimiento continuado de las fuerzas radicales de derechas siguen determinando la aproximación de la ciudadanía europea al proyecto comunitario. Las fracturas internas siguen presentes y la nueva recesión augura crecientes desigualdades sociales y entre estados miembros. La Unión Europea está bajo presión de dos categorías de fuerzas erosionadoras. Las fuerzas endógenas que desafían el proyecto europeo desde su interior: con el Brexit, la crisis del sistema tradicional de partidos, el iliberalismo que se afirma desde el gobierno de algunos estados miembros, o la erosión de los consensos fundacionales; y la fuerza exógena de unos equilibrios globales en transición, con una nueva multiplicidad de actores estatales y no estatales, el cuestionamiento del multilateralismo, la crisis de la alianza transatlántica o los cambios geopolíticos de la aceleración tecnológica. Todo ello somete a la Unión Europea, como proyecto político, a nuevas lógicas que la están redefiniendo.

Inmersa en una desestructuración del sistema tradicional de partidos, la Unión Europea no ha sido capaz hasta ahora de formular ninguna receta efectiva contra el populismo. Las grandes mayorías entre la democracia cristiana y la socialdemocracia que consensuaron el modelo europeo han quedado debilitadas hasta el punto de que, por primera vez, la suma de eurodiputados de estas dos grandes familias políticas no consiguiera una mayoría en la Eurocámara. Las elecciones europeas de mayo del 2019 supusieron una sacudida a los equilibrios de poder que habían sido hegemónicos en Bruselas durante los últimos quince años. Estamos ante una Unión Europea en transición, pero ¿hacia dónde? Este es el “momento de imaginar lo inimaginable”, aseguraba en abril el presidente francés, Emmanuel Macron, en plena negociación de un Fondo de Recuperación que amortiguara las consecuencias económicas de la pandemia.

Resiliencia es la nueva palabra clave de la narrativa comunitaria. La Unión Europea ha demostrado más

La concertación europea y la solidaridad económica y fiscal entre estados miembros son más necesarias que nunca (...) y serán la prueba real de la cohesión de la Unión

capacidad de resistencia de lo que le auguraban la depresión postreferéndum del Brexit y los costes sociales y políticos de tanta concatenación de crisis. Sin embargo, la magnitud de la pandemia, la lentitud en la respuesta política, el retorno a la retórica que enfrenta realidades distintas entre estados miembros, y las consecuencias económicas que sucederán a la emergencia sanitaria dibujan, de nuevo, un escenario de crisis y avivan el riesgo de repetir los errores del pasado. La concertación europea y la solidaridad económica y fiscal entre estados miembros son más necesarias que nunca porque la capacidad de recuperar prosperidad y revertir las desigualdades será la prueba real de la cohesión de la Unión.

LOS 5 PROTAGONISTAS DE LA UNIÓN EUROPEA 2019



Zuzana Čaputová
El cambio político
centroeuropeo

@ZuzanaCaputova

Es la presidenta más joven de Eslovaquia (46) y la primera mujer en el cargo. También simboliza la imagen de una Europa central movilizada por sus derechos y contra la corrupción. Praga ha vivido este año las manifestaciones más multitudinarias desde 1989 contra su primer ministro, Andrej Babis, un liberal populista acusado de fraude. Una nueva generación está ocupando distintos niveles de responsabilidad: política, como Gergely Karácsony, líder del partido verde Diálogo (Párbeszéd) y alcalde de Budapest; o judicial, como la rumana Laura Codruta Kövesi, que después de ejercer de azote contra la corrupción política en su país es la primera fiscal jefe de la UE.



Peter Handke
Un Nobel
controvertido

El escritor austriaco, galardonado con el Premio Nobel de Literatura 2019 por un trabajo que "explora la periferia y la especificidad de la experiencia humana", reabrió con su elección el debate sobre la separación del valor literario de un autor respecto a sus ideas políticas o morales. Handke fue defensor de la causa serbia y de Slobodan Milosevic, negó la legitimidad del Tribunal Penal Internacional y se reunió con Radovan Karadzic. Dos décadas después de la guerra sigue el desencuentro europeo con los eternos candidatos a reconstruir su presente político en el seno de una UE incapaz de digerir la historia balcánica.



Boris Johnson
Primer ministro
del Brexit y de la
polarización

@BorisJohnson

Odiado y adorado a partes iguales, Boris Johnson consiguió entrar, finalmente, en Downing Street para terminar la asignatura –según él– pendiente e inevitable que supondrá sacar el Reino Unido de la UE. Johnson se encaramó al poder aupado en una retórica populista y una confrontación institucional que se transformó en euforia después de la rotunda victoria electoral del 12 de diciembre. Ni las multitudinarias protestas en la calle a favor del *Remain* que llenaron las calles en 2019, ni el miedo a los efectos que un Brexit duro podría tener en las costuras de la nación –en Escocia o Irlanda del Norte–, no empañaron la mayoría absoluta de los tories.



Ursula von der Leyen
La primera mujer
al frente de la
Comisión Europea

@vonderleyen

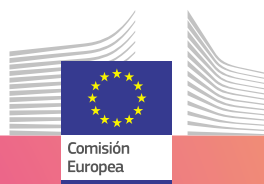
Ha puesto fin a una anomalía histórica vigente desde 1957 al ser la primera mujer que preside la Comisión Europea. Pero el nombramiento de la hasta hace poco ministra de Defensa de Angela Merkel también es el reflejo de la tensión institucional en la UE: de la preeminencia del Consejo de jefes de Estado y de gobierno; de la fragmentación de la Eurocámara y de la capacidad de influencia de la derecha radical de transaccionar con su apoyo e influir en la retórica –de ahí la polémica cartera de "promoción del modo de vida europeo"–; y, finalmente, de los márgenes de maniobra de un debilitado eje franco-alemán.



Greta Thunberg
Activismo
incómodo y lucha
generacional

@GretaThunberg

Esta adolescente sueca de 16 años se ha convertido en la imagen de una indignación que ha traspasado fronteras y que acusa a los gobiernos mundiales de traición e inacción para reducir las emisiones del efecto invernadero. Thunberg, con sus trenzas largas y su aspecto anifiado y vulnerable, es la portadora de un mensaje incómodo para los negacionistas del cambio climático, que no han dudado en canalizar su ira contra la activista sueca. Y, sin embargo, el diccionario de Oxford ha decidido que la palabra del año en el 2019 sea "emergencia climática". El mismo año en que Los Verdes han consagrado en las urnas su revolución tranquila.



PLAN DE ACCIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Empleo,
Asuntos Sociales
e Inclusión





El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión
proclaman solemnemente en tanto que pilar
europeo de derechos sociales el texto que figura a
continuación

PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Antonio Tajani
Presidente
Parlamento Europeo

Jüri Ratas
Presidente
Consejo de la Unión Europea

Jean-Claude Juncker
Presidente
Comisión Europea



ÍNDICE

Preámbulo		4
CAPÍTULO I	Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	10
CAPÍTULO II	Condiciones de trabajo justas	13
CAPÍTULO III	Protección e inclusión social	18

Pilar europeo de derechos sociales

Preámbulo

1. De conformidad con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, los objetivos de la Unión son, entre otros, promover el bienestar de sus pueblos y obrar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. La Unión debe combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
2. De conformidad con el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la definición y ejecución de sus políticas y actividades, la Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.
3. El artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, deben tener como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

4. El artículo 152 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que la Unión debe reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, y ha de facilitar el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.
5. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000, protege y promueve una serie de principios fundamentales que son esenciales para el modelo social europeo. Las disposiciones de la Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.
6. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contiene disposiciones que establecen las competencias de la Unión relacionadas con, entre otras cosas, la libre circulación de los trabajadores (artículos 45 a 48), el derecho de establecimiento (artículos 49 a 55), la política social (artículos 151 a 161), el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales (artículo 154), incluidos los acuerdos celebrados y aplicados a escala de la Unión (artículo 155), la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo (artículo 157), la contribución al desarrollo de una educación de calidad y a la formación profesional (artículos 165 y 166), la acción de la Unión que complementa las políticas nacionales y fomenta la cooperación en el ámbito de la salud (artículo 168), la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178), la elaboración y la supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de las políticas económicas (artículo 121), la elaboración y el examen de la aplicación de las orientaciones para el empleo (artículo 148) y, de manera más general, la aproximación de las legislaciones (artículos 114 a 117).
7. El Parlamento Europeo hizo un llamamiento en favor de un pilar europeo de derechos sociales sólido a fin de reforzar los derechos sociales, ejercer un efecto positivo en la vida de las personas a corto

y medio plazo y apoyar la construcción europea en el siglo XXI¹. Los dirigentes de veintisiete Estados miembros subrayaron que es necesario hacer frente con prioridad a la inseguridad económica y social e instaron a crear un futuro económico prometedor para todos, salvaguardar nuestro modo de vida y ofrecer mejores oportunidades a la juventud². Los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea se comprometieron en el Programa de Roma a trabajar en pro de una Europa social. Este compromiso se basa en los principios del crecimiento sostenible y la promoción del progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, a la vez que se preserva la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación, y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural³. Los interlocutores sociales se han comprometido a seguir contribuyendo a que Europa ofrezca resultados a sus trabajadores y empresas⁴.

8. La plena realización del mercado único europeo en las últimas décadas ha venido acompañada del desarrollo de un sólido acervo social que ha producido avances en la libertad de circulación, las condiciones de vida y de trabajo, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección social y la educación y la formación. La introducción del euro ha proporcionado

¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales [2016/2095(INI)].

² Declaración de Bratislava de 16 de septiembre de 2016.

³ Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017.

⁴ Declaración conjunta de los interlocutores sociales de 24 de marzo de 2017.

a la Unión una moneda común estable compartida por trescientos cuarenta millones de ciudadanos en diecinueve Estados miembros, que facilita su vida diaria y los protege de la inestabilidad financiera. La Unión también se ha ampliado de manera significativa, lo que ha aumentado las oportunidades económicas y ha promovido el progreso social en todo el continente.

9. Los mercados laborales y las sociedades evolucionan rápidamente, con nuevas oportunidades y nuevos desafíos derivados de la globalización, la revolución digital, los cambios en las pautas de trabajo y la evolución demográfica y de la sociedad. Los desafíos, como una desigualdad considerable, el desempleo juvenil y de larga duración o la solidaridad intergeneracional, suelen ser similares en todos los Estados miembros, aunque están presentes en distintos grados.
10. Europa ha demostrado su voluntad de superar la crisis económica y financiera y, como resultado de una acción decidida, la economía de la Unión es ahora más estable, con niveles de empleo elevados sin precedentes y un descenso constante del paro. Sin embargo, las consecuencias sociales de la crisis han tenido un gran alcance, desde el desempleo juvenil y a largo plazo hasta el riesgo de pobreza, y hacer frente a estas consecuencias sigue siendo una prioridad urgente.
11. En gran medida, los desafíos en materia social y de empleo a que se enfrenta Europa son consecuencia de un crecimiento relativamente modesto, que está basado en el potencial no aprovechado en términos de participación en el empleo y la productividad. El progreso económico y social están estrechamente interrelacionados, y el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales debe formar parte de un esfuerzo más amplio para construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de Europa y haciendo de ella un mejor lugar para invertir, crear puestos de trabajo y fomentar la cohesión social.

12. El objetivo del pilar europeo de derechos sociales es servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales.
13. Es especialmente importante hacer más hincapié en los resultados sociales y de empleo para aumentar la resiliencia y consolidar la Unión Económica y Monetaria. Por esta razón, el pilar europeo de derechos sociales está concebido para la zona del euro en particular, aunque está dirigido a todos los Estados miembros.
14. El pilar europeo de derechos sociales expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. Para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado.
15. Los principios consagrados en el pilar europeo de derechos sociales conciernen a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de terceros países con residencia legal. Cuando un principio hace referencia a los trabajadores, concierne a todas las personas con un empleo, independientemente de su situación laboral, y de la modalidad y duración del empleo.
16. El pilar europeo de derechos sociales no debe impedir que los Estados miembros o sus interlocutores sociales establezcan normas sociales más ambiciosas. En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la

Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

17. Cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales constituye un compromiso y una responsabilidad políticos compartidos. El pilar europeo de los derechos sociales debe aplicarse tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, en sus competencias respectivas, teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre los entornos socioeconómicos y la diversidad de los sistemas nacionales, en particular el papel de los interlocutores sociales, y de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
18. A nivel de la Unión, el pilar europeo de derechos sociales no implica una ampliación de las competencias y las tareas de la Unión otorgadas por los Tratados. Debe aplicarse dentro de los límites de dichas competencias.
19. El pilar europeo de derechos sociales respeta la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como la identidad nacional de los Estados miembros y la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local. En particular, el establecimiento del pilar europeo de derechos sociales no afecta al derecho de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social y de gestionar sus finanzas públicas y no debe afectar de modo sensible a su equilibrio financiero.
20. El diálogo social desempeña un papel fundamental en el refuerzo de los derechos sociales y del crecimiento sostenible e inclusivo. Los interlocutores sociales a todos los niveles desempeñan un papel crucial en el desarrollo y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, de conformidad con su autonomía para la negociación y la celebración de acuerdos y su derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva.

CAPÍTULO I

Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo

Educación, formación y aprendizaje permanente

Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral.

Igualdad de género

- a. *La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, también en relación con la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y de empleo y la progresión de la carrera.*
- b. *Las mujeres y los hombres tienen derecho a la igualdad de retribución para un trabajo de igual valor.*

Igualdad de oportunidades

Con independencia de su género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público. Deberá fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados.

Apoyo activo para el empleo

- a. Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales.*
- b. Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios.*
- c. Las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo.*

CAPÍTULO II

Condiciones de trabajo justas

Empleo seguro y adaptable

- a. Con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo y el acceso a la protección social y a la formación. Deberá fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido.*
- b. De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, deberá garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico.*
- c. Deberán promoverse formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad. Deberán fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional.*
- d. Deberán evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos. Los períodos de prueba deben tener una duración razonable.*

Salarios

- a. Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno.*
- b. Deberá garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia en función de las condiciones económicas y sociales, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Deberá evitarse la pobreza de los ocupados.*
- c. Todos los salarios deberán fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.*

Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido

- a. Los trabajadores tienen derecho a ser informados por escrito al comienzo del empleo sobre sus derechos y obligaciones derivados de la relación laboral, incluso en período de prueba.*

- b. Antes de proceder a un despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados de los motivos de este y a que se les conceda un plazo razonable de preaviso. Tienen derecho a acceder a una resolución de litigios efectiva e imparcial y, en caso de despido injustificado, tienen derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada.*

08

Diálogo social y participación de los trabajadores

- a. Se deberá consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales. Deberá animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. En su caso, los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales deberán aplicarse a nivel de la Unión y de sus Estados miembros.*
- b. Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a ser informados y consultados oportunamente sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos.*
- c. Deberá fomentarse el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social.*

Equilibrio entre vida profesional y vida privada

Los padres y las personas con responsabilidades asistenciales tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia. Las mujeres y los hombres deberán tener igualdad de acceso permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales y deberá animárseles a utilizarlos de forma equilibrada.

Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos

- a. Los trabajadores tienen derecho a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.*
- b. Los trabajadores tienen derecho a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades profesionales y que les permita prolongar su participación en el mercado laboral.*
- c. Los trabajadores tienen derecho a la protección de sus datos personales en el contexto del empleo.*

——— *Pilar europeo de derechos sociales* ———

CAPÍTULO III

Protección e inclusión social

Asistencia y apoyo a los niños

- a. Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad.*
- b. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.*

Protección social

Con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada.

Prestaciones por desempleo

Los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo.

14

Renta mínima

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

15

Pensiones y prestaciones de vejez

- a. Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deberán tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión.*
- b. Toda persona en la vejez tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna.*

16

Sanidad

Toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad.

Inclusión de las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

Cuidados de larga duración

Toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios.

Vivienda y asistencia para las personas sin hogar

- a. Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad.*
- b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso.*
- c. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.*

Acceso a los servicios esenciales

Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios.



EL PLAN DE ACCIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES





UN FUTURO DIGITAL PARA EUROPA

La transición digital es un elemento clave para el desarrollo económico y la autonomía estratégica de la UE. La UE está trabajando en una serie de ámbitos de actuación para facilitar el futuro digital de Europa.



LA VIDA EN LÍNEA: ¿CÓMO HACE LA UE QUE SEA MÁS SENCILLA Y MÁS SEGURA PARA USTED?

La Unión Europea está trabajando activamente en mejorar el entorno digital en beneficio de todos los europeos. Nuestra vida digital debe ser segura y sencilla y respetar las libertades fundamentales.

Lea nuestro reportaje para descubrir cómo la UE está creando una identificación electrónica común, quiere establecer normas para que la inteligencia artificial sea segura y fiable, y facilita el intercambio de datos para la investigación médica.

LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LA UE

La tecnologías digitales están cambiando la vida de las personas, desde la forma en que nos **comunicamos** hasta la manera en que **vivimos y trabajamos**. La digitalización tiene potencial para ofrecer soluciones a muchos de los retos a los que se enfrentan Europa y los europeos y brinda oportunidades como:

- la creación de empleo,
- la promoción de la educación,
- el aumento de la competitividad y la innovación,
- la lucha contra el cambio climático y la facilitación de la transición ecológica.

A raíz de la pandemia de COVID-19, la digitalización se ha convertido en un elemento clave tanto para la **recuperación económica** como para la **resiliencia** de los sectores sanitario y asistencial. La digitalización ha dado a la UE un nuevo impulso para acelerar la transición tecnológica, impulsando la sanidad electrónica y promoviendo tecnologías facilitadoras como la informática en la nube, las tecnologías cuánticas y la informática de alto rendimiento.

Para poder adaptar nuestras sociedades y economías a la era digital, la UE está determinada a crear un **espacio digital seguro** para los ciudadanos y las empresas que sea inclusivo y accesible para todos. Esto implica posibilitar una transformación digital que salvaguarde los valores de la UE y proteja los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos, al tiempo que se refuerza la soberanía digital de Europa.

El **Itinerario hacia la Década Digital** es el programa de actuación de la UE para la transformación digital que establece metas e hitos específicos en el ámbito digital que deben alcanzarse de aquí a 2030. El programa pone las capacidades y la educación

digitales en primer plano y se articula en torno a cuatro ámbitos: capacidades, empresas, servicios públicos e infraestructuras.

- [La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030 \(Comisión Europea\)](#)
- [Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 25-26.3.2021](#)
- [Plan de Recuperación para Europa \(información de referencia\)](#)

Cronología

16.12.2024

El Consejo adopta la Directiva por la que se moderniza el Derecho de sociedades para la era digital

23.5.2024

Inteligencia artificial: el Consejo alcanza un acuerdo político sobre el uso de la supercomputación para el desarrollo de la IA

14.3.2024

El Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo para ampliar el uso de herramientas digitales en el Derecho de sociedades de la UE

14.2.2024

Transformación digital en las empresas: el Consejo adopta su posición sobre la mejora de las herramientas digitales en el ámbito del Derecho de sociedades

6.2.2024

el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo para desplegar con mayor rapidez las redes de alta velocidad en la UE

[Cronología completa](#)

PRINCIPALES ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DIGITAL DE LA UE

La UE está trabajando en varias políticas para favorecer la transformación digital.

Principales ámbitos de actuación:

- Década Digital
- Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales
- Servicios digitales
- Economía de los datos
- Fiscalidad digital
- Inteligencia artificial
- Conectividad

- Ciberseguridad
- Identificación digital europea (identificación electrónica)
- Digitalización de la justicia
- Intercambio de información digital

DÉCADA DIGITAL

En marzo de 2021, la Comisión presentó la Brújula Digital, que establece un planteamiento y unos objetivos para fomentar la digitalización en la UE de aquí a 2030. La estrategia incluye una propuesta de Decisión por la que se establece el **programa de actuación Itinerario hacia la Década Digital**, que fija el marco de gobernanza para alcanzar los objetivos digitales para 2030.

El Consejo adoptó el programa el 8 de diciembre de 2022.

- [Itinerario hacia la Década Digital: el Consejo adopta un programa estratégico clave para la transformación digital de la UE \(comunicado de prensa, 8.12.2022\)](#)

[Itinerario hacia la Década Digital: el plan de la UE para lograr una Europa digital de aquí a 2030 \(Infografía\)](#)

[Itinerario hacia la Década Digital: el plan de la UE para lograr una Europa digital de aquí a 2030 \(Infografía\)](#)

DECLARACIÓN EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS DIGITALES

La UE, dentro del ámbito de aplicación de la Brújula Digital, quiere adoptar una Declaración Europea **sobre los Derechos y Principios Digitales**. El objetivo de la Declaración es definir los derechos de los ciudadanos en el espacio digital y elaborar un marco de principios que acuerden defender la UE y los Estados miembros en la transformación digital.

En diciembre de 2021, los ministros de Telecomunicaciones de la UE debatieron la propuesta de la Comisión. Manifestaron su firme apoyo a la Declaración, que dejará claro que los mismos derechos fundamentales son **válidos tanto en línea como fuera de línea**.

Las negociaciones entre las tres instituciones de la UE sobre la Declaración concluyeron el 14 de noviembre de 2022. El Consejo adoptó la Declaración el 5 de diciembre de 2022.

El 20 de octubre de 2023, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la **capacitación digital** para proteger y hacer cumplir los derechos fundamentales en la era digital.

- [Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía \(Telecomunicaciones\), 3.12.2021](#)
- [La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030 \(Comisión Europea\)](#)
- [Declaración sobre los Derechos y Principios Digitales: los valores de la UE y los ciudadanos, en el centro de la transformación digital \(comunicado de prensa, 14.11.2022\)](#)
- [El Consejo presenta un enfoque para proteger los derechos fundamentales en](#)

[El mundo digital \(comunicado de prensa, 20.10.2023\)](#)

- [Hacia una Europa digital \(Infografía\)](#)

SERVICIOS DIGITALES

Las plataformas en línea son una parte importante del mercado y de la economía digitales de la UE. Los Estados miembros de la UE reconocen la necesidad de reforzar, modernizar y aclarar las normas sobre **los servicios digitales** a fin de:

- garantizar la **seguridad de los usuarios en línea**,
- permitir el **crecimiento de las empresas digitales innovadoras**.

El marco jurídico de la UE en relación con los servicios digitales no ha cambiado desde la adopción de la Directiva sobre el comercio electrónico en 2000. Mientras tanto, las tecnologías digitales, los modelos de negocio y los servicios han cambiado a un ritmo sin precedentes.

El paquete de servicios digitales es la respuesta de la UE a la necesidad de regular el espacio digital. Los dos actos legislativos que contiene tienen por objeto definir medidas para proteger a los usuarios, apoyando al mismo tiempo la innovación en la economía digital.

El **Reglamento de Servicios Digitales** (o Ley de Servicios Digitales) establece nuevas normas para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE en línea. Entró en vigor el 16 de noviembre de 2022.

El **Reglamento de Mercados Digitales** (o Ley de Mercados Digitales) crea unas condiciones de competencia equitativas para las empresas de la UE mediante la regulación de las grandes empresas tecnológicas. Entró en vigor el 1 de noviembre de 2022.

- [Reglamento de Mercados Digitales \(información de referencia\)](#)
- [Reglamento de Servicios Digitales \(información de referencia\)](#)
- [Paquete de la Ley de Servicios Digitales \(Comisión Europea\)](#)
- [Ley de Mercados Digitales \(infografía\)](#)

ECONOMÍA DE LOS DATOS

Con el desarrollo de la tecnología, cada vez **hay más datos disponibles**. El Consejo pretende crear un mercado único de datos en consonancia con los valores comunes de la UE, permitiendo así un mayor intercambio y reutilización de datos entre sectores y a través de las fronteras.

La Comisión Europea ha propuesto una **Estrategia Europea de Datos** que facilitará la transformación digital en los próximos cinco años. Durante la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de octubre de 2020, el **Consejo Europeo** acogió con satisfacción la estrategia, que sustenta la ambición mundial de la UE en materia digital de construir una verdadera economía europea de datos que sea competitiva, al tiempo que se

garantizan los valores europeos y un elevado nivel de seguridad y protección de los datos y de protección de la privacidad.

Un componente importante de la estrategia europea en materia de datos es el **Reglamento de Gobernanza de Datos** (o Ley de Gobernanza de Datos), cuyo objetivo es promover la disponibilidad de datos para su reutilización intersectorial y transfronteriza.

El Reglamento establecerá mecanismos sólidos para aumentar la confianza en los servicios de intermediación de datos y fomentar la cesión altruista de datos en toda la UE, además de desempeñar un papel central a la hora de posibilitar y orientar la creación de espacios comunes de datos interoperables a escala de la UE en sectores estratégicos como la energía, la movilidad y la sanidad.

El Consejo aprobó el **Reglamento de Gobernanza de Datos** el 16 de mayo de 2022.

- [El Consejo aprueba la Ley de Gobernanza de Datos \(comunicado de prensa, 16.5.2022\)](#)
- [Promover el intercambio de datos: la Presidencia llega a un acuerdo con el Parlamento sobre la Ley de Gobernanza de Datos \(comunicado de prensa, 30.11.2021\)](#)
- [La UE se propone facilitar el intercambio de datos: el Consejo acuerda su posición sobre la Ley de Gobernanza de Datos \(comunicado de prensa, 1.10.2021\)](#)
- [Estrategia Europea de Datos \(Comisión Europea\)](#)

El Consejo también está trabajando en un Reglamento sobre **normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización (Reglamento de Datos)**.

Los principales objetivos de la propuesta de la Comisión relativa al Reglamento de Datos son garantizar la equidad en la asignación del valor de los datos entre los agentes de la economía de los datos y fomentar el acceso a los datos y su utilización.

El Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional sobre el Reglamento de Datos el 27 de junio de 2023.

- [Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía \(Telecomunicaciones\), 3.6.2022](#)

UNA ECONOMÍA EN CRECIMIENTO

DE 2018 A 2025:

- se espera que el valor de la economía de los datos en la UE-27 pase de 301 000 millones de euros a 829 000 millones de euros;
- el número de profesionales de los datos pasará de 5,7 millones a 10,9 millones;
- el porcentaje de población de la UE con competencias básicas aumentará del 57 % al 65 %.

Con vistas a acelerar la transición digital y una movilidad más inteligente en la UE, el Consejo ha adoptado un nuevo marco para la **implantación de los sistemas de transporte inteligentes y, para ello, ha revisado** la Directiva de 2010.

La revisión de la Directiva sobre Sistemas de Transporte Inteligentes se propone acelerar la disponibilidad y mejorar la interoperabilidad de los datos digitales que suministran información a servicios como los planificadores de viajes multimodales y los servicios de navegación. Esto permitirá a los vehículos y las infraestructuras viarias comunicarse entre sí para, por ejemplo, advertir de acontecimientos imprevistos, como los atascos. La nueva Directiva fue **adoptada por el Consejo** el 23 de octubre de 2023.

- [El Consejo adopta un nuevo marco para impulsar la implantación de sistemas de transporte inteligentes \(comunicado de prensa, 23.10.2023\)](#)

FISCALIDAD DIGITAL

Los servicios digitales se han convertido en un reto cada vez mayor para los sistemas tributarios existentes. Las normas vigentes que rigen las cuestiones de fiscalidad internacional se concibieron para **empresas que estaban físicamente presentes** en un país. Como consecuencia, los beneficios procedentes de las actividades digitales a menudo no se gravan en el país en el que se generan los beneficios.

Se está trabajando para adaptar los sistemas tributarios de los países de la UE de forma que estén adaptados a la era digital. La UE desempeña un papel importante en este proceso, en particular en el contexto de las negociaciones en curso dentro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que pretenden lograr una solución a largo plazo basada en un consenso mundial. No obstante, el Consejo está dispuesto a estudiar posibles soluciones a escala de la UE, si no se vislumbra la posibilidad de lograr una solución mundial.

- [Fiscalidad digital \(información de referencia\)](#)

INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La inteligencia artificial (IA) puede contribuir a una economía más **innovadora, eficiente, sostenible y competitiva**, mejorando al mismo tiempo la seguridad, la educación y la atención sanitaria de los ciudadanos. También favorece la lucha contra el cambio climático. Al tiempo que apoya el desarrollo de la tecnología de IA, el Consejo reconoce los riesgos potenciales y propugna que se adopte un **enfoque ético y antropocéntrico** de dicha tecnología.

En octubre de 2020, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que:

- propusiera formas de aumentar las inversiones europeas y nacionales públicas y privadas en la investigación, la innovación y el despliegue de la inteligencia artificial;
- asegurase una mejor coordinación, así como más redes y sinergias entre los centros europeos de investigación basadas en la excelencia;
- proporcionase una definición clara y objetiva de los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo.

En abril de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento para la armonización de las normas en materia de inteligencia artificial (**Reglamento de Inteligencia Artificial**) y un plan coordinado que incluye una serie de acciones conjuntas para la Comisión y los Estados miembros. Este conjunto de normas tiene por objeto **mejorar la confianza** en la inteligencia artificial y fomentar el desarrollo y la actualización de la tecnología en este ámbito.

El Consejo debatió el acto propuesto en octubre de 2021, destacando, por una parte, los numerosos **beneficios sociales y económicos** que la IA puede aportar a una amplia gama de sectores y, por otra, la necesidad de **proteger la privacidad y garantizar la seguridad** y la protección.

El Consejo adoptó su posición sobre las nuevas normas relativas a la IA el 6 de diciembre de 2022..

- [Reglamento de Inteligencia Artificial: el Consejo pide que se promueva una IA segura que respete los derechos fundamentales \(comunicado de prensa, 6.12.2022\).](#)

Tras meses de negociaciones y tres días de conversaciones maratónicas, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional sobre el Reglamento el 9 de diciembre de 2023.

El texto definitivo fue adoptado formalmente por el Parlamento y el Consejo, como colegisladores de la UE, el 23 de abril y el 21 de mayo de 2024, respectivamente. El Reglamento de Inteligencia Artificial se empezará a aplicar **en 2026**.

- [Reglamento de Inteligencia Artificial: el Consejo da luz verde definitiva a las primeras normas del mundo en materia de inteligencia artificial \(comunicado de prensa, 21.5.2024\)](#)
- [Reglamento de Inteligencia Artificial: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo en torno a las primeras normas del mundo sobre inteligencia artificial \(comunicado de prensa, 9.12.2023\)](#)

MÁS PUESTOS DE TRABAJO EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL

De aquí a 2025, la IA y la robótica podrían crear 60 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo.

CONECTIVIDAD

La pandemia de COVID-19 ha demostrado la necesidad de una conectividad rápida y ubicua en toda la UE **que dé a todos los europeos acceso a la tecnología digital**. La UE ha fijado unos **objetivos de conectividad para 2025**, que son:

- la conectividad de gigabit para todos los motores socioeconómicos principales,
- una cobertura 5G sin interrupciones en las zonas urbanas y en las grandes vías de transporte terrestre,
- un acceso a la conectividad que ofrezca al menos 100 Mbps para todos los hogares europeos.

El objetivo general de la UE es desarrollar normas armonizadas para los servicios de conectividad en la UE. Algunas de las acciones desarrolladas hasta la fecha son:

- apoyo a las redes inalámbricas como la 5G,
- supresión de los costes de itinerancia en la UE.

En abril de 2022, la UE adoptó **normas revisadas sobre itinerancia** en la UE, que garantizan que cuando se viaje por otros países de la UE sea posible seguir haciendo llamadas, enviando mensajes de texto y navegando por internet sin recargos. Las nuevas normas se aplicarán hasta 2032.

- [El Consejo aprueba la prórroga del régimen de itinerancia móvil sin tasas adicionales \(comunicado de prensa, 4.4.2022\)](#)
- [Conectividad \(Comisión Europea\)](#)

CIBERSEGURIDAD

Dado que las amenazas y los delitos cibernéticos **aumentan** en número y complejidad, la UE está trabajando para **mejorar su capacidad de respuesta** y proteger la integridad, la seguridad y la resiliencia de las infraestructuras digitales y de las redes y los servicios de comunicación. Una respuesta más firme en materia de ciberseguridad puede garantizar una **mayor confianza en la tecnología digital** y mantener un ciberespacio seguro, abierto y protegido. Durante el Consejo Europeo extraordinario de octubre de 2020, los dirigentes de la UE instaron a la mejora de la capacidad de la UE para protegerse contra las ciberamenazas, proporcionar un entorno de comunicación seguro, especialmente mediante la encriptación cuántica, y garantizar el acceso a los datos a efectos judiciales y policiales.

- [Ciberseguridad: cómo combate la UE las amenazas cibernéticas \(información de referencia\)](#)

A medida que aumentan los delincuentes que utilizan la tecnología para planificar y cometer delitos, las autoridades dependen cada vez más de las **pruebas electrónicas** para luchar contra la delincuencia. La UE está debatiendo actualmente unas nuevas normas para facilitar y acelerar el acceso a las pruebas electrónicas.

- [Mejor acceso a las pruebas electrónicas para combatir la delincuencia \(información de referencia\)](#)

IDENTIFICACIÓN DIGITAL EUROPEA (IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA)

En octubre de 2020, el Consejo Europeo instó al desarrollo, a escala de la UE, de un marco para la **identificación electrónica pública segura**, en particular de las firmas digitales interoperables, de modo que los ciudadanos puedan tener el control de su identidad y sus datos en línea y se facilite el acceso a los servicios digitales públicos, privados y transfronterizos.

En junio de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento sobre la identificación electrónica europea. La propuesta incluye la creación de una aplicación

de **cartera europea de identidad digital** que permita el almacenamiento, la gestión y el intercambio seguros de documentos.

El Consejo adoptó posición de negociación sobre la identificación electrónica europea el 6 de diciembre de 2022. El Consejo quiere garantizar que la cartera europea de identidad digital tenga un **elevado nivel de seguridad, respete la protección de los datos** y sea **gratuita** para todos.

El Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo acerca del Reglamento sobre la identificación electrónica el 29 de junio de 2023.

- [El Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo sobre una identidad digital europea \(comunicado de prensa, 29.6.2023\)](#)
- [Una identificación digital segura para todos \(reportaje\)](#)

DIGITALIZACIÓN DE LA JUSTICIA

Una mayor digitalización de los sistemas judiciales de los Estados miembros puede **mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las empresas**, así como aumentar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos judiciales.

Algunos países de la UE ya han empezado a utilizar herramientas digitales en el ámbito de la justicia, por ejemplo:

- realización de procedimientos judiciales digitales,
- comunicación electrónica entre las partes,
- transmisión electrónica de documentos,

uso de sistemas de videoconferencia para la celebración de audiencias.

Los Estados miembros deberían darle un uso más generalizado a las herramientas digitales en los procedimientos judiciales, siempre que no se socaven principios fundamentales como la independencia y la imparcialidad de los tribunales.

El 8 de diciembre de 2023, el Consejo adoptó el **Reglamento sobre la digitalización de la cooperación judicial transfronteriza y del acceso a la justicia** y la Directiva que lo acompaña, que facilitarán la comunicación electrónica en el contexto de los procedimientos transfronterizos de cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal.

Los ministros de Justicia de la UE también han adoptado recientemente una **Estrategia relativa a la Justicia en Red para el periodo 2024 a 2028**. La Estrategia orientará a los Estados miembros a la hora de aplicar gran número de iniciativas legislativas y no legislativas, que conjuntamente tienen por objeto acelerar el proceso de digitalización y el uso de los servicios digitales en el ámbito de la justicia.

- [La Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo provisional para mejorar el intercambio de información en casos de terrorismo \(comunicado de prensa, 14.12.2022\)](#)
- [Justicia digital: el Consejo adopta mandatos de negociación sobre dos propuestas para digitalizar la cooperación judicial y el acceso a la justicia \(comu-](#)

[nicado de prensa, 9.12.2022\)](#)

- [El Consejo adopta nuevas normas para modernizar la cooperación judicial \(comunicado de prensa, 4.11.2020\)](#)
- [El Consejo adopta unas Conclusiones sobre digitalización para mejorar el acceso a la justicia \(comunicado de prensa, 13.10.2020\)](#)
- [La UE da un paso importante hacia la digitalización de los sistemas judiciales \(comunicado de prensa, 8.12.2023\)](#)

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DIGITAL

Con el fin de impulsar el intercambio de información digital en casos de terrorismo entre las autoridades nacionales y Eurojust, la UE presentó una propuesta de nueva legislación en diciembre de 2021.

Con arreglo a las nuevas normas, los **Estados miembros tendrán que facilitar a Eurojust información sobre cualquier investigación penal** relativa a delitos de terrorismo tan pronto como tales casos se remitan a las autoridades judiciales. La propuesta:

- crea un sistema moderno y digital de gestión de casos que almacena la información y permite cotejarla;
- capacita a Eurojust para detectar mejor los vínculos entre investigaciones y actuaciones judiciales transnacionales en el ámbito del terrorismo y para informar proactivamente a los Estados miembros sobre los vínculos encontrados;
- crea un canal de comunicación digital seguro entre los Estados miembros y Eurojust;
- simplifica la cooperación con terceros países concediendo a los fiscales de enlace nombrados en Eurojust acceso al sistema de gestión de casos.

El Consejo adoptó el nuevo Reglamento el 18 de septiembre de 2023.

Consejo Europeo
Consejo de la Unión Europea
[Un futuro digital para Europa](#)

TRANSICIÓN DIGITAL

Las tecnologías digitales presentan un enorme potencial de crecimiento para Europa. **La Comisión Europea se ha comprometido a lograr una [Europa adaptada a la era digital](#), mediante la capacitación de las personas, las empresas y las administraciones con una nueva generación de tecnologías, en la que la transformación digital beneficiará a todos.**

Las soluciones digitales que sitúen a las personas en primer lugar abrirán nuevas oportunidades para las empresas, fomentarán el desarrollo de tecnologías fiables, fomentarán una sociedad abierta y democrática, permitirán una economía dinámica y sostenible, contribuirán a luchar contra el cambio climático y a lograr la transición ecológica.

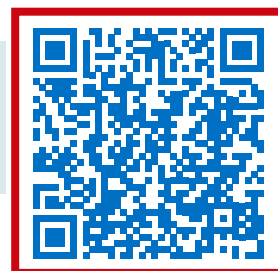
La Comisión Europea, a través del Instrumento de Apoyo Técnico, ayuda a los Estados miembros a llevar a cabo reformas para **liberar el potencial de crecimiento digital e implantar soluciones innovadoras para las empresas y los ciudadanos, así como para mejorar la accesibilidad y la eficiencia de los servicios públicos.**

UNA EUROPA ADAPTADA A LA ERA DIGITAL CAPACITAR A LAS PERSONAS CON LA AYUDA DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE TECNOLOGÍAS



TRANSICIÓN DIGITAL: CONFIGURAR EL FUTURO DIGITAL DE LA UE

La transición digital es esencial para el crecimiento económico y la autonomía estratégica de la UE, que se propone garantizar que Europa aproveche plenamente las oportunidades que ofrece la década digital.



DIGITALIZACIÓN: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Las tecnologías digitales están transformando la vida de las personas, desde la forma en que nos comunicamos hasta la manera en que vivimos y trabajamos.

1,5 billones € al año de los datos producidos en la UE al año.

La digitalización tiene potencial para ofrecer soluciones a muchos de los retos a los que se enfrentan Europa y los europeos, y brinda oportunidades como:

- la creación de **empleo**,
- la promoción de la **educación**,
- el aumento de la competitividad y la **innovación**,
- la lucha contra el cambio climático y la facilitación de la transición ecológica.

La digitalización desempeña un papel esencial para la sociedad, la prosperidad y la innovación. Sin embargo, las tecnologías digitales no solo ofrecen beneficios y oportunidades, sino que también crean nuevos retos y riesgos. La crisis de la COVID-19, por ejemplo, puso de relieve la persistencia de las brechas digitales en Europa, no solo entre zonas bien conectadas y territorios remotos, sino también entre las personas y las empresas que pueden beneficiarse plenamente del espacio digital y las que no pueden hacerlo.

Para poder adaptar nuestras sociedades y economías a la era digital, la UE está determinada a crear un espacio digital seguro para los ciudadanos y las empresas que sea inclusivo y accesible para todos. Esto implica posibilitar una transformación digital que salvaguarde los valores de la UE y proteja los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos, al tiempo que se refuerza la soberanía digital de Europa.

PARA ELLO, LA UE DEBE:

- abordar las cuestiones que obstaculizan la transformación digital (como la falta de capacidades, la falta de infraestructuras y la lenta digitalización de los sectores público y privado);
- reducir su dependencia de otras regiones para las capacidades digitales clave;
- aumentar la inversión en tecnologías digitales;
- promover la convergencia entre los Estados miembros;
- crear sinergias entre las transiciones ecológica y digital.

PROGRAMA DE LA DÉCADA DIGITAL

El «Itinerario hacia la Década Digital» es el programa estratégico de la UE para la transformación digital. El programa se estructura en torno a cuatro ámbitos:

las capacidades digitales,

la transformación digital de las empresas,

unas infraestructuras digitales seguras y sostenibles,

la digitalización de los servicios públicos.

El Programa Estratégico de la Década Digital establece metas e hitos específicos en el ámbito digital que deben alcanzarse de aquí a 2030. Para alcanzar estos objetivos, el programa incluye un ciclo anual de cooperación en el que participan la Comisión Europea y los Estados miembros, así como un sistema de seguimiento.

El programa se basa en gran medida en proyectos a gran escala que permiten a los Estados miembros poner en común recursos y colaborar estrechamente para desarrollar capacidades digitales que no podrían desarrollar por sí solos.

Estos proyectos plurinacionales facilitan las inversiones en ámbitos como:

- las infraestructuras de datos comunes,
- la implantación de corredores 5G,
- la informática de alto rendimiento,
- la infraestructura de cadena de bloques para los servicios,
- la Administración Pública digital,
- las asociaciones de alta tecnología para las capacidades digitales.

[Programa Estratégico de la Década Digital \(Comisión Europea\)](#)

[ITINERARIO HACIA LA DÉCADA DIGITAL: EL PLAN DE LA UE PARA LOGRAR UNA EUROPA DIGITAL DE AQUÍ A 2030 \(INFOGRAFÍA\)](#)

ADOPCIÓN DEL PROGRAMA ESTRATÉGICO DE LA DÉCADA DIGITAL

En marzo de 2021, la Comisión presentó una Comunicación sobre la Brújula Digital, que establece un planteamiento y unos objetivos para fomentar la digitalización en la UE de aquí a 2030. En ella se describe la aspiración de la UE de ser digitalmente soberana en un mundo abierto e interconectado y de aplicar políticas digitales que permitan a las personas y las empresas gozar de un futuro digital integrador, sostenible, próspero y centrado en el ser humano.

La Brújula Digital incluye una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo para crear un programa estratégico de la UE que establezca el marco de gobernanza a fin de alcanzar los objetivos digitales para 2030.

El 25 de marzo de 2021, los dirigentes de la UE destacaron la necesidad de reforzar la soberanía digital de la UE de manera autónoma y abierta e invitaron al Consejo a que

estudiara con prontitud la Brújula Digital con vistas a preparar el programa estratégico digital previsto. También pidieron a la Comisión que definiera más sistemas de tecnologías críticas y otros sectores estratégicos, y que ampliara el conjunto de instrumentos de la UE para la transformación digital.

En respuesta, la Comisión propuso el programa estratégico digital «Itinerario hacia la Década Digital» en septiembre de 2021.

El Consejo adoptó el programa el 8 de diciembre de 2022

Consejo Europeo
Consejo de la Unión Europea

EL INFORME EL ESTADO DE LA DÉCADA DIGITAL 2025 OFRECE UNA VISIÓN GENERAL COMPLETA DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA UE.

El Programa de Políticas de la Década Digital 2030 establece el marco para la transformación digital de la UE. La Comisión supervisa su evolución cada año con un informe sobre el estado de la Década Digital.



El informe describe el progreso logrado hacia las metas y objetivos para 2030. Destaca los logros y las deficiencias, a la vez que propone recomendaciones concretas y viables para los países de la UE. También evalúa el progreso de los proyectos multinacionales y supervisa la aplicación de la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales.

El informe 2025 también explora los factores y desafíos clave, como el paradigma geopolítico actual, el auge de la IA generativa y su impacto en la competitividad y la producción energética. Las persistentes dependencias estratégicas amenazan la seguridad económica y la soberanía tecnológica de la UE, en particular en los ámbitos de los semiconductores, la nube, la infraestructura de datos y las tecnologías de ciberseguridad. El informe 2025 destaca la necesidad de mantener la participación de las personas y las sociedades en un contexto cada vez más híbrido y complejo.

El informe de 2025 evalúa las hojas de ruta estratégicas nacionales actualizadas del Decenio Digital adoptadas por los Estados miembros en 2023.

El informe Estado de la Década Digital 2025 insta a renovar las acciones en materia de transformación digital y soberanía tecnológica.

Estas cuestiones se analizan en grupos, definidos en función de su contribución a:

- una UE competitiva, soberana y resiliente.
- proteger y empoderar a las personas.
- Aprovechar la transformación digital para una ecologización inteligente.
- armonizar las políticas y el gasto digitales.

DESAFÍOS Y FACTORES CLAVE

En 2025, a pesar de un contexto complejo, el Programa de Políticas de la Década Digital (PPD) sigue siendo un eje central que impulsa la transformación digital de la UE. Se han logrado avances en áreas como la digitalización de los servicios públicos, la cobertura 5G básica y el despliegue de nodos perimetrales para un procesamiento de datos más rápido y eficiente, pero persisten deficiencias críticas. Los Estados miembros se esforzaron por aplicar las recomendaciones del año pasado, describiendo en sus hojas de ruta un total de 1910 medidas por un valor de 288 600 millones de euros (1,14 % del PIB de la UE).

Sin embargo, el informe destaca desafíos estructurales y nuevas preocupaciones:

1. Si bien existen ciertos avances, el despliegue de infraestructura de conectividad, como la fibra óptica y las redes 5G independientes, aún está retrasado. Los datos muestran ciertas mejoras en el despliegue de nodos de borde, lo que permite un procesamiento de datos más rápido con un menor consumo de energía. Los cables de datos submarinos y los sistemas satelitales siguen estando poco desarrollados y son vulnerables a las dependencias externas y a los riesgos de seguridad.
2. La adopción de la Inteligencia Artificial (IA), la nube y el big data por parte de las empresas ha mejorado, pero necesita acelerarse. La UE sigue dependiendo de proveedores externos para servicios de IA y nube —a menudo utilizados en servicios públicos—, así como para la producción de semiconductores y componentes de infraestructura cuántica.
3. Poco más de la mitad de los europeos (55,6 %) posee un nivel básico de competencias digitales, fundamentales para la resiliencia social ante las amenazas en línea, incluidas las que afectan a la integridad de la información, el bienestar mental y a los menores. La disponibilidad de especialistas en TIC con competencias avanzadas sigue siendo baja y presenta una marcada brecha de género, lo que dificulta el progreso en sectores clave como la ciberseguridad y la IA.
4. En 2024, la UE avanzó de forma constante en la digitalización de servicios públicos clave. Una parte sustancial de la infraestructura digital gubernamental sigue dependiendo de proveedores de servicios externos a la UE.
5. El futuro digital de la UE depende cada vez más de una producción energética estable. El aumento exponencial de la demanda energética, incluso vinculado al creciente uso de la IA, está superando rápidamente el desarrollo de un suministro de energía limpia y fiable y la capacidad de la red en toda la UE. Esta discrepancia se perfila como un posible obstáculo importante para la expansión de las tecnologías digitales clave y retrasa la capacidad de la UE para aprovechar plenamente la IA y la innovación basada en datos para impulsar la competitividad económica.
6. La falta de colaboración efectiva entre el sector civil y el sector de defensa está provocando retrasos en el avance de las tecnologías digitales de doble uso, como la IA, la computación cuántica y los semiconductores.

7. El informe también destaca los desafíos sociales urgentes relacionados con la digitalización en la UE. Si bien la tecnología avanza, la transformación digital ha intensificado las vulnerabilidades y desigualdades, afectando especialmente a los menores y a la salud mental. Una preocupación importante es la integridad de la información: el 88 % de los europeos expresa su preocupación por las noticias falsas y la manipulación en línea, y el 90 % considera la protección de la infancia en línea una prioridad fundamental. Estos riesgos, amplificados por la IA y las plataformas en línea, amenazan con socavar la integridad democrática, profundizar la polarización social y erosionar la confianza pública.

A mitad de la Década Digital, es hora de actuar. 2025 será un año crucial para acelerar las acciones destinadas a abordar los principales desafíos e impulsar la transformación digital de la UE. Al alcanzar las metas y objetivos de la Década Digital, la UE puede generar importantes beneficios económicos, estimados en hasta el 1,8 % de su PIB, salvaguardar su soberanía y garantizar que sus ciudadanos estén protegidos y puedan beneficiarse plenamente del despliegue de las tecnologías digitales.

SEGUIR CONSTRUYENDO LA SOBERANÍA Y EL FUTURO DIGITAL DE LA UE

El informe describe acciones específicas recomendadas para alcanzar las metas y objetivos del Decenio Digital:

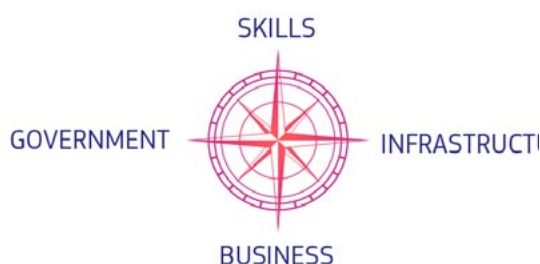
- **Mayor inversión** pública y privada, y un mejor acceso al capital riesgo para las empresas de la UE, con el fin de impulsar la innovación y expandir las tecnologías estratégicas. Se deben priorizar las inversiones específicas en áreas críticas, como infraestructuras de conectividad avanzadas, semiconductores de vanguardia, infraestructuras de datos y nube seguras y soberanas, inteligencia artificial y computación cuántica, ciberseguridad y desarrollo de competencias digitales, ya que están preparadas para generar importantes beneficios en términos de crecimiento y productividad.
- **Reformas estructurales** en la UE para fortalecer e integrar su mercado único, garantizando la soberanía tecnológica y económica. Estas reformas buscan mejorar la soberanía y la seguridad de las tecnologías e infraestructuras de la UE, especialmente en los ámbitos de la conectividad y la prestación de servicios públicos. La UE persigue activamente estos objetivos mediante próximas medidas como la Ley de Redes Digitales, la Estrategia Cuántica y la Ley de Desarrollo de la Nube y la IA.
- **simplificación y reducción** de las cargas administrativas para las empresas de la UE, impulsando los paquetes omnibus e iniciativas como los EU Business Wallets, que reducirán complejidades innecesarias y crearán un entorno más innovador y competitivo dentro de la UE.

Consejo Europeo
Consejo de la Unión Europea

LA DÉCADA DIGITAL DE EUROPA: OBJETIVOS DIGITALES PARA 2030

Europa aspira a empoderar a las empresas y a las personas en un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero.

El programa de políticas de la Década Digital, con objetivos y metas concretos para 2030, orienta la transformación digital de Europa:



HABILIDADES

Especialistas en TIC: 20 millones + convergencia de género

Habilidades digitales básicas : mínimo 80% de la población



TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LAS EMPRESAS

Adopción de tecnología : el 75 % de las empresas de la UE utilizan la nube, la IA o el big data.

Innovadores : aumentar las empresas de mayor escala y la financiación para duplicar el número de unicornios de la UE

Adoptadores tardíos : más del 90 % de las pymes alcanzan al menos un nivel básico de intensidad digital



INFRAESTRUCTURAS DIGITALES SEGURAS Y SOSTENIBLES

Conectividad : Gigabit para todos

Semiconductores de vanguardia : duplicar la cuota de la UE en la producción mundial

Datos - Edge & Cloud: 10.000 nodos edge de alta seguridad y neutralidad climática

Computación : primer ordenador con aceleración cuántica



DIGITALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Servicios Públicos Clave: 100% online

e-Salud : el 100% de los ciudadanos tiene acceso a su historial médico online

Identidad Digital : El 100% de los ciudadanos tiene acceso a la identificación digital

EL CAMINO HACIA LA DÉCADA DIGITAL

El programa de políticas de la Década Digital 2030 establece un ciclo anual de cooperación para alcanzar los objetivos y metas comunes. Este marco de gobernanza se basa en un mecanismo de cooperación anual en el que participan la Comisión y los Estados miembros.

El mecanismo de cooperación consiste en

un sistema de seguimiento estructurado, transparente y compartido basado en el [Índice de Economía y Sociedad Digital \(DESI\)](#) para medir el progreso hacia cada uno de los objetivos de 2030

Un informe anual en el que la Comisión evalúa los avances y formula recomendaciones de acción. El tercer [«Informe sobre el estado de la Década Digital»](#) se publicó en junio de 2025.

- [Cada dos años, hojas de ruta estratégicas de la década digital](#) ajustadas en las que los Estados miembros describen las acciones adoptadas o planificadas para alcanzar los objetivos de 2030.
- un mecanismo para apoyar la implementación de proyectos multinacionales, [el Consorcio Europeo de Infraestructura Digital](#)

La Comisión ha desarrollado [trayectorias a nivel de la UE](#) . Las trayectorias de referencia describen cómo progresará la UE según las tendencias actuales, y las trayectorias proyectadas describen la trayectoria que debería seguir el progreso anual para alcanzar los objetivos para 2030. La diferencia entre las tendencias estimadas y la trayectoria ideal permitirá a la Comisión supervisar la brecha en el esfuerzo necesario.

La Comisión revisará los objetivos de aquí a 2026 para hacer un balance de la evolución tecnológica, económica y social.

PROYECTOS MULTINACIONALES

Para alcanzar los objetivos y metas digitales, la Comisión Europea acelerará y facilitará el lanzamiento de proyectos multinacionales, proyectos a gran escala que ningún Estado miembro podría desarrollar por sí solo.

Estos proyectos podrían:

- combinar inversiones del presupuesto de la UE, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de los Estados miembros y del sector privado

- abordar las deficiencias en las capacidades críticas identificadas de la UE
- Apoyar un Mercado Único Digital interconectado, interoperable y seguro

La Comisión ha identificado una lista inicial de proyectos multinacionales. Esta lista incluye áreas de inversión como infraestructura de datos, procesadores de bajo consumo, comunicaciones 5G, computación de alto rendimiento, comunicaciones cuánticas seguras, administración pública, blockchain, centros de innovación digital, competencias digitales y ciberseguridad.

En junio de 2025 se publicó un [tercer informe](#) sobre la situación de los proyectos multinacionales.

DERECHOS Y PRINCIPIOS DIGITALES

El 15 de diciembre de 2022, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, [firmó la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales](#), junto con la presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, y el primer ministro checo, Petr Fiala, para la presidencia rotatoria del Consejo.

La Declaración, presentada por la Comisión en enero de 2022, presenta el compromiso de la UE con una transformación digital segura, protegida y sostenible que sitúe a las personas en el centro, en consonancia con los valores fundamentales de la UE y los derechos fundamentales.



LA GENTE EN EL CENTRO

Las tecnologías digitales deben proteger **los derechos de las personas, apoyar la democracia y garantizar que todos los actores digitales actúen de forma responsable y segura**. La UE promueve estos valores en todo el mundo.



LIBERTAD DE ELECCIÓN

Las personas deberían beneficiarse de un **entorno en línea justo, estar a salvo de contenidos ilegales y dañinos** y tener poder cuando interactúan con tecnologías nuevas y en evolución, como la inteligencia artificial.



SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

El entorno digital debe ser **seguro**. Todos los usuarios, desde la infancia hasta la vejez, deben estar empoderados y protegidos.



SOLIDARIDAD E INCLUSIÓN

La tecnología debería **unir, no dividir, a las personas** . Todos deberían tener acceso a internet, a las competencias digitales, a los servicios públicos digitales y a condiciones laborales justas.



PARTICIPACIÓN

Los ciudadanos deberían poder **participar en el proceso democrático a todos los niveles y tener control sobre sus propios datos** .



SOSTENIBILIDAD

Los dispositivos digitales deben apoyar la sostenibilidad y la transición ecológica . Es necesario que las personas conozcan el impacto ambiental y el consumo energético de sus dispositivos.

Los derechos y principios digitales descritos en la Declaración complementarán los derechos existentes, como los consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y la legislación sobre protección de datos y privacidad. Proporcionarán un marco de referencia para los ciudadanos sobre sus derechos digitales, así como orientación para los Estados miembros de la UE y las empresas en su gestión de las nuevas tecnologías. Su objetivo es ayudar a todos en la UE a sacar el máximo provecho de la transformación digital.

En el informe Estado de la Década Digital 2025 se ofrece una [tercera evaluación de la implementación de los principios digitales](#).

La Comisión también realiza una encuesta anual del Eurobarómetro para supervisar las medidas de seguimiento en los Estados miembros. La [tercera encuesta del Eurobarómetro](#) se publicó en junio de 2025.

Consejo Europeo
Consejo de la Unión Europea

TRANSFORMACIÓN DIGITAL: LOS OBJETIVOS DE LA UE PARA 2030

El programa Itinerario hacia la Década Digital establece unos objetivos digitales concretos que los Estados miembros de la UE deben alcanzar de aquí a 2030 en cuatro ámbitos: capacidades, infraestructuras, empresas y servicios públicos.

La iniciativa permitirá que los países de la UE colaboren estrechamente y pongan en común recursos para desarrollar capacidades digitales que los Estados miembros no podrían desarrollar por sí solos.



¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LOS PAÍSES DE LA UE PARA LA PRÓXIMA DÉCADA?

- un entorno digital inclusivo y centrado en el ser humano;
- infraestructuras digitales más seguras, más accesibles y más sostenibles;
- mayor empleo de capacidades digitales en las empresas;
- servicios públicos en línea para todos;
- una resiliencia colectiva reforzada.

LOS OBJETIVOS DE LA DÉCADA DIGITAL DE LA UE DE AQUÍ A 2030

1. Capacidades:

- que el 80 % de la población de entre 16 y 74 años tenga capacidades digitales básicas, frente al 56 % en 2019;
- que el 10 % de la mano de obra de la UE (veinte millones de personas) trabaje como profesional de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), con convergencia de género; en 2020, el 4,3 % de la mano de obra de la UE (8,4 millones de personas) trabajaba como especialista en TIC.

En el periodo 2016-2020, más del 80 % de los especialistas en TIC eran hombres.

2. Infraestructuras:

- que toda la población de la UE disponga de conectividad de gigabit y 5G en cualquier lugar, incluidas las zonas rurales y remotas, frente al 59 % de conectividad de gigabit y el 14 % de conectividad 5G en 2020;
- que la UE represente al menos el 20 % en valor de la producción mundial de microchips, frente al 10 % en 2020;
- que 10 000 nodos de proximidad garanticen un acceso de baja latencia a los datos en cualquier lugar (retardo mínimo de milésimas de segundo);
- que la UE fabrique su primer ordenador con aceleración cuántica a más tardar en 2025.

3. Empresas:

- que el 75 % de las empresas utilice la computación en nube (frente al 26 % en 2020), los macrodatos (frente al 14 % en 2020) y la inteligencia artificial (frente al 25 % en 2020);
- que el 90 % de las pequeñas y medianas empresas (pymes) alcance un grado al menos básico de intensidad digital (uso de, al menos, cuatro tecnologías específicas), frente al 60 % en 2020 (las pymes representan el 99 % del total de las empresas de la UE);
- que se duplique el número de unicornios (empresas tecnológicas o innovadoras de capital privado con un valor superior a los 1 000 millones USD) gracias a un mayor acceso a la financiación de las empresas emergentes en expansión de la UE; en 2022 había 122 unicornios.

4. Servicios públicos:

- que toda la población tenga acceso a todos los servicios públicos esenciales en línea, frente al 75 % de los ciudadanos y el 84 % de las empresas en 2020;
- que todos los ciudadanos de la UE tengan acceso a su historial médico;
- que el 80 % de los ciudadanos de la UE utilice la identificación digital, frente al 60 % en 2020.

¿CÓMO FUNCIONARÁ EN LA PRÁCTICA?

Para alcanzar estos objetivos comunes, los Estados miembros trabajarán conjuntamente, evaluando los progresos hacia los objetivos acordados y adoptando las medidas necesarias:

- La UE y los Estados miembros establecen hojas de ruta a escala nacional y de la UE para alcanzar los objetivos.
- La Comisión presenta un informe anual de situación y recomendaciones.
- Los países de la UE y la Comisión trabajan en equipo para hallar el mejor modo de reducir las deficiencias y garantizar avances.
- Los Estados miembros ajustan sus hojas de ruta nacionales para reflejar las medidas recomendadas.

En cualquiera de estas fases, los países de la UE y la Comisión pueden contraer compromisos conjuntos o establecer proyectos plurinacionales que contribuyan a alcanzar los objetivos.

Consejo Europeo
Consejo de la Unión Europea

Material de trabajo



FICHAS TEMÁTICAS



LOS DERECHOS HUMANOS

La Unión Europea está comprometida con la defensa de la democracia y los derechos humanos en sus relaciones exteriores, de conformidad con sus principios fundacionales: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho. La Unión persigue integrar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en todas sus políticas y programas; además, cuenta con diversos instrumentos en materia de derechos humanos destinados a acciones específicas, incluida la financiación de proyectos concretos mediante sus diferentes instrumentos de financiación.

BASE JURÍDICA

- Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE): los valores de la Unión. Los valores en los que se fundamenta la Unión son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.
- Artículo 3 del TUE: los objetivos de la Unión. «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión [...] contribuirá a [...] la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».
- Artículo 6 del TUE: la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Aunque la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 6, apartado 1) solo se refiere explícitamente a la aplicación del Derecho de la Unión, las instituciones, órganos y Estados miembros de la Unión también deben respetar la Carta en las relaciones exteriores de la Unión. Asimismo, los países que pasen a formar parte de la Unión han de cumplir lo dispuesto en la Carta. El artículo 6, apartado 2, dispone que la Unión debe adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (4.1.2).
- Artículo 21 del TUE: los principios que inspiran la acción exterior de la Unión. Estos principios son la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y del Derecho internacional. En el artículo 21, la Unión recoge el principio de la «indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales», comprometiéndose a equiparar los derechos sociales y económicos con los derechos civiles y políticos.
- Artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión. Con arreglo a este artículo, la acción de la Unión en la escena internacional debe basarse en los principios establecidos en el artículo 21 del TUE.

FICHAS TEMÁTICAS

POLÍTICA DE LA UNIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En 2012, el Consejo adoptó un [Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia](#), acompañado de un plan de acción para su aplicación. Dicho marco define principios, objetivos y prioridades con vistas a mejorar la eficacia y la coherencia de la política de la Unión durante los diez años posteriores. Estos principios prevén la integración de los derechos humanos en todas las políticas de la Unión (como «hilo conector»), incluidos los casos en que las políticas interiores y exteriores se superponen, y la adopción de un enfoque más adaptado. A raíz de una propuesta de la Comisión y del vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR), el Consejo adoptó, en noviembre de 2020, el tercer [Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia](#), que establece las ambiciones y prioridades de la Unión para el período 2020-2024 y se ha ampliado a 2027 para ajustarse al calendario del marco financiero plurianual. Está estructurado en torno a cinco ámbitos de actuación principales:

- proteger y empoderar a las personas;
- construir sociedades resilientes, inclusivas y democráticas;
- promover un sistema mundial de derechos humanos y democracia;
- nuevas tecnologías: aprovechar las oportunidades y afrontar los retos;
- alcanzar las metas marcadas trabajando juntos.

El Consejo ha adoptado una serie de [directrices temáticas en materia de derechos humanos](#) que proporcionan instrucciones prácticas a las representaciones de la Unión en todo el mundo sobre:

- la lucha contra la pena de muerte;
- los diálogos sobre derechos humanos;
- los derechos de los niños y las niñas;
- la lucha contra la tortura y otros tratos crueles;
- la protección de los niños y las niñas en los conflictos armados;
- la protección de los defensores de los derechos humanos;
- el cumplimiento del Derecho internacional humanitario;
- la lucha contra la violencia ejercida contra mujeres y niñas;
- el fomento de la libertad de religión o creencias;
- la protección de los derechos de las personas LGTBI;
- el fomento de la libertad de expresión tanto a través de internet como por otros medios;
- la no discriminación en la política exterior;
- el agua potable y el saneamiento.

Las estrategias nacionales de la Unión en materia de derechos humanos y democracia siguen un enfoque ascendente destinado a integrar las directrices y prioridades de la UE en materia de derechos humanos en un único documento político coherente. Se adaptan a cada país y fijan objetivos para un período de tres años.

La Unión incluye regularmente las cuestiones relativas a los derechos humanos en el diálogo político con terceros países u organizaciones regionales. También mantiene diálogos y consultas específicamente sobre derechos humanos con alrededor de sesenta países.

Los acuerdos comerciales bilaterales y los diferentes acuerdos de cooperación y asociación celebrados entre la Unión y terceros países u organizaciones regionales incluyen una cláusula sobre derechos humanos que define el respeto por los derechos humanos como un «elemento fundamental» de estos. Esta cláusula sirve como punto de acceso para el compromiso y el diálogo, pero también como base para imponer medidas adecuadas, como reducir o suspender la cooperación, en caso de violaciones graves de los derechos humanos y de los principios democráticos. En los regímenes comerciales preferenciales concedidos por la Unión a los países en desarrollo, se proporcionan incentivos para ratificar e implementar convenios en materia de derechos humanos y laborales ([5.2.3](#)).

En relación con los países candidatos a la adhesión, se ha establecido un estricto mecanismo de condicionalidad ([5.5.1](#)). Antes de adherirse a la Unión, estos países deben desarrollar instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, un proceso que la UE apoya activamente. La política europea de vecindad ([5.5.5](#)) se basa también en los valores comunes de democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos. La Unión apoya a los países socios en la aplicación de las reformas y aplica un enfoque de «más por más» (más integración y dinero para recompensar el progreso).

Las misiones de observación electoral de la Unión también persiguen aumentar el respeto de los derechos humanos mediante la lucha contra la intimidación y la violencia durante las elecciones y el refuerzo de las instituciones democráticas.

La Unión defiende los derechos humanos a través de su participación en foros multilaterales, como la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa. La Unión también promueve activamente la justicia internacional, por ejemplo, a través de la Corte Penal Internacional.

Con un presupuesto inicial de 1 511 millones EUR asignado para el período 2021-2027, el programa temático sobre derechos humanos y democracia en el marco del [Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global](#) apoya y protege principalmente a los agentes de la sociedad civil que promueven los derechos humanos y la democracia. Una importante característica de este instrumento es que no se necesita el consentimiento del Gobierno del país socio en cuestión. Además, la Unión se ha comprometido a integrar progresivamente un

FICHAS TEMÁTICAS

enfoque basado en los derechos en todos sus programas de desarrollo a partir de un conjunto de instrumentos elaborados por la Comisión en 2014 y [actualizados en 2021](#).

En diciembre de 2020, el Consejo adoptó un [Reglamento por el que se establece un régimen general de sanciones en materia de derechos humanos](#). Permite a la UE aplicar sanciones a personas, entidades y organismos (incluidos agentes estatales y no estatales) que sean responsables de violaciones o abusos graves de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo o que sean partícipes o estén involucrados en este tipo de actos. El 22 de marzo de 2024, a la luz de la guerra de agresión rusa en curso contra Ucrania y de la muerte de Alexéi Navalni, el Consejo impuso [medidas restrictivas contra otras 33 personas y 2 entidades](#). En abril de 2024, el Consejo impuso [medidas restrictivas \(inmovilización de activos y, en su caso, prohibición de viajar\) a un total de 116 personas y 33 entidades](#).

A la luz del aumento de las pruebas y la concienciación sobre las violaciones de los derechos humanos que se producen en las cadenas de valor mundiales, los legisladores de la Unión vienen trabajando desde febrero de 2022 en una [Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad](#). La nueva Directiva exigirá legalmente a las empresas que detecten y, en caso necesario, prevengan, eliminen o mitiguen los efectos adversos de sus actividades sobre los derechos humanos y el medio ambiente. La Directiva fue aprobada por el Parlamento y el Consejo, y entró en vigor en julio de 2024.

En diciembre de 2024 entró en vigor un [Reglamento por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso](#), como complemento de la Directiva.

Un [informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo](#), elaborado por el VP/AR y adoptado por el Consejo, ofrece una visión general de la situación de los derechos humanos en el mundo, así como de las acciones emprendidas por la Unión en este ámbito a lo largo del año.

ACTORES

El Consejo Europeo define los intereses estratégicos de la Unión y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (PESC) ([5.1.1](#)).

El Consejo de Asuntos Exteriores aborda por lo general cuestiones de derechos humanos relacionadas con la PESC o la política comercial o de desarrollo de la Unión. El Grupo «Derechos Humanos» del Consejo, que lleva a cabo labores de preparación de debates y tomas de decisiones de alto nivel en materia de derechos humanos, está compuesto por personas expertas en derechos humanos de los diferentes Estados miembros, así como por representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la Comisión.

Toda delegación de la Unión cuenta con un punto de contacto en materia de derechos humanos. Las delegaciones desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y en la aplicación de las estrategias en materia de derechos humanos y de democracia para cada país mediante la preparación de diálogos sobre derechos humanos, la colaboración con agentes defensores de los derechos humanos y con la sociedad civil, y la determinación de las prioridades para la ayuda financiera de la Unión.

La Comisión negocia acuerdos internacionales, supervisa el proceso de ampliación y la política de vecindad y gestiona los programas de desarrollo y los instrumentos de financiación (en estrecha cooperación con el SEAE).

El representante especial de la Unión Europea para los derechos humanos se encarga de aumentar la eficacia y la visibilidad de la política de la Unión en materia de derechos humanos. Cuenta con un mandato amplio y flexible y colabora estrechamente con el SEAE.

El Parlamento contribuye al desarrollo de las políticas de la Unión y supervisa la labor de las demás instituciones.

En virtud de los artículos 207 y 218 del TFUE, la mayoría de los acuerdos internacionales necesitan la aprobación del Parlamento para entrar en vigor. Por ejemplo, en 2011, el Parlamento bloqueó el Protocolo sobre productos textiles del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión y Uzbekistán, principalmente por motivos relacionados con el trabajo infantil. No dio su aprobación hasta 2016, después de constatar mejoras significativas en el uso del trabajo infantil y del trabajo forzado.

El artículo 36 del TUE obliga al VP/AR a consultar al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como a informarle de la evolución de dicha política. El Parlamento puede formular preguntas o recomendaciones al Consejo y al VP/AR.

Las resoluciones del Parlamento tienen por objeto dar a conocer los abusos en materia de derechos humanos, apoyar a los agentes defensores de los derechos humanos y configurar la política de la Unión en materia de derechos humanos a través de propuestas políticas concretas. Las resoluciones pueden ser una parte del proceso legislativo, el resultado de los informes de propia iniciativa de las comisiones parlamentarias o el resultado de los [debates sobre asuntos urgentes](#) que normalmente se celebran los miércoles por la mañana de los períodos parciales de sesiones de Estrasburgo en relación con casos de violaciones flagrantes de los derechos humanos en todo el mundo. La resolución anual del Parlamento sobre los [derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto](#) analiza los logros de la política de la Unión y los retos a los que se enfrenta.

La [Subcomisión de Derechos Humanos \(DROI\)](#) del Parlamento, vinculada a la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), es responsable de las cuestiones relacionadas con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías) en terceros países, así como con los principios del Derecho internacional. También debe garantizar la coherencia entre todas las políticas exteriores de la Unión y su política en materia de derechos humanos. La subcomisión también se ocupa de la gestión diaria de los expedientes relativos a los derechos humanos, mientras que sus delegaciones visitan periódicamente los países y las instituciones afectados. La subcomisión realiza un seguimiento de las resoluciones de urgencia del Parlamento y mantiene intercambios frecuentes con el SEAE sobre los diálogos de la Unión en materia de derechos humanos.

Otras comisiones que también tratan temas relacionados con los derechos humanos en el marco de las relaciones exteriores de la Unión son la Comisión de Asuntos

FICHAS TEMÁTICAS

Exteriores (AFET), la Comisión de Comercio Internacional (INTA), la Comisión de Desarrollo (DEVE) y la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género (FEMM). Los derechos humanos también constituyen un elemento esencial de la labor de las delegaciones permanentes del Parlamento, que interactúan bilateralmente con parlamentos de terceros países y en el contexto de asambleas parlamentarias.

Gracias a sus competencias presupuestarias (en virtud del artículo 14 del TUE y del artículo 310, apartado 1, del TFUE), el Parlamento interviene en la asignación de los fondos a «Una Europa Global» y otros instrumentos de financiación usados para la promoción de los derechos humanos. Por otra parte, el Parlamento es colegislador en materia de instrumentos de financiación exterior.

El Parlamento concede cada año el [Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia](#) a individuos, grupos u organizaciones de todo el mundo que defienden los derechos humanos. El 17 de octubre de 2024, María Corina Machado y el presidente electo Edmundo González Urrutia ganaron el premio Sájarov en reconocimiento a su liderazgo de la oposición venezolana. Debido a las amenazas de muerte, la Sra. Machado se dirigió a los diputados al Parlamento Europeo el 17 de diciembre de 2024 de forma virtual durante la ceremonia en Estrasburgo, mientras que su hija y el Sr. González recogían el galardón en persona. En 2023 se concedió el premio Sájarov a Jina Mahsa Amini y al movimiento Mujer, Vida y Libertad de Irán. En 2022, el laureado fue el valiente pueblo ucraniano, que estuvo representado por su presidente, sus líderes electos y su sociedad civil. En 2021, el Premio Sájarov se concedió a Alexéi Navalni, la figura más destacada de la oposición rusa, conocida por su lucha contra la corrupción y las violaciones de los derechos humanos. Entre los galardonados anteriores figuran Nelson Mandela, Malala Yusafzai, Raif Badawi y la oposición democrática de Bielorrusia. El Parlamento ha creado la Red del Premio Sájarov para apoyar a las personas u organizaciones galardonadas, fomentar las relaciones entre ellas y promover las actividades conjuntas.

El Parlamento promueve los derechos humanos como parte de sus actividades más amplias de apoyo a la democracia, que incluyen la observación electoral, las acciones previas y posteriores a las elecciones, el desarrollo de capacidades parlamentarias, la mediación y el diálogo sobre la promoción de la democracia ([5.4.2](#)).

La presidenta del Parlamento apoya activamente los derechos humanos a través de declaraciones y cartas, así como tratando cuestiones conexas en las reuniones que mantiene con actores importantes.

Maciej JASTRZEBIEC-PYSZYNSKI
04/2025

DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Pau Marí-Klose*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – II.1. Impacto desigual en países de renta baja y media – II.2. Impacto desigual en países de renta media y alta – II.3. Más allá de las brechas socioeconómicas – III. LA DESIGUALDAD EN LA PRODUCCIÓN Y MANIFESTACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO – IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD – V. TRANSICIÓN (IN)JUSTA – VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES – VII. BIBLIOGRAFÍA

* Profesor de Sociología, Universidad de Zaragoza.

I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los grandes factores de incertidumbre para el futuro de la humanidad. Esa incertidumbre se distribuye de modo muy desigual entre distintas zonas del planeta. En algunas es una verdadera amenaza existencial, que puede convertir grandes zonas del planeta en espacios prácticamente imposibles de habitar. En estas zonas más afectadas, las peores consecuencias del cambio climático pueden provocar potencialmente la destrucción de modos de vida, la falta de agua y la inseguridad alimentaria, la desestabilización de las sociedades, conflictos armados, y grandes flujos de refugiados. En otras zonas de clima más frío, el cambio climático puede tener un efecto poco significativo y ser incluso bien recibido por incrementar el confort en meses más desapacibles o abrir nuevas perspectivas económicas (agrícolas, industria turística, etc.).

La magnitud del cambio que termine teniendo lugar es todavía incierta. Pero, en cualquiera de los escenarios más previsibles, la mayor parte del mundo estará sometido a nuevas condiciones y perturbaciones que pondrán a prueba la resiliencia de las sociedades y sus instituciones para adaptarse a los nuevos parámetros climatológicos y sus efectos medioambientales, económicos y sociales. Esas condiciones y perturbaciones van a tener un impacto distributivo desigual dentro de los distintos países y regiones afectadas.

Así se reconoce de modo creciente en los Informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). La atención a la desigualdad se manifiesta por primera vez de manera expresa en el Quinto informe de evaluación (AR5 WGII) del IPCC de 2014, donde se reconoce que las poblaciones en situación de desventaja geográfica y social –incluyendo colectivos que sufren discriminación sobre la base de la edad, situaciones de discapacidad, la raza, la pertenencia a una casta, una clase social o un grupo indígena– sufren los riesgos climáticos de forma especialmente intensa. No solo eso, el cambio climático “exacerba” desigualdades (p. 796). A partir de ese momento la atención a cuestiones de inclusión y justicia social se intensifica. El sexto Informe (AR6) (2021), en su capítulo 8, desarrolla los elementos estructurales asociados a las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad. Un apunte importante en el nuevo enfoque es que las políticas de adaptación pueden agravar la desigualdad cuando no tienen presente la situación y las necesidades de los grupos más vulnerables o de aquellos que, sin ser afectados directos, se sienten perdedores de las políticas adoptadas.

II. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El foco principal del presente capítulo se sitúa deliberadamente en los desarrollos que se producen en el mundo más desarrollado, aunque debe quedar claro desde el principio que estas ni son las zonas del planeta más afectadas ni las que afrontan retos más colosales. Las zonas en que se producen y se anuncian los efectos más devastadores son países de renta baja. A estos países me referiré repetidamente, comenzando en esta sección por los impactos socioeconómicos y sus efectos distributivos.

II.1. Impacto desigual en países de renta baja y media

El cambio climático produce claros perdedores. Afecta sobremanera a los colectivos más pobres en los países más pobres. Estas pérdidas están relacionadas muchas veces con características de las zonas en que residen (cerca de áreas con riesgo de crecidas, áreas expuestas a calores extremos o tormentas violentas). A ello se une que viven a menudo en viviendas frágiles, no tienen acceso a información anticipada sobre episodios climáticos extremos ni cuentan con la protección adecuada, tanto de carácter público como privado, frente a situaciones de emergencia climática. Es común que, tras graves desastres medioambientales, las poblaciones más pobres y marginalizadas no reciban compensaciones por los destrozos y pérdida de cosechas.

Como recuerda un informe de Oxfam (2023), la exclusión política de estas poblaciones dificulta su capacidad de reclamar derechos o respuestas por parte de gobiernos e instituciones internacionales. Ante la falta de apoyo, las poblaciones afectadas por episodios climáticos extremos agravan sus situaciones de vulnerabilidad incurriendo en estrategias y prácticas que profundizan las afectaciones, como las migraciones, la venta de tierra o el trabajo infantil.

II.2. Impacto desigual en países de renta media y alta

Aunque, de momento, los impactos descritos suelen ser más limitados, en los países de renta más alta son también los sectores más desfavorecidos los que sufren las principales consecuencias del cambio climático de forma más intensa.

Es cada vez más extensa la bibliografía que ha analizado los efectos desiguales de episodios extremos vividos en ciudades norteamericanas y europeas, en especial olas de calor. Las olas de calor pueden afectar de forma muy negativa a la salud humana, especialmente sobre poblaciones que presentan ya otro tipo de vulnerabilidades, como ancianos, embarazadas o personas aquejadas por otro tipo de enfermedades.

Distintos estudios epidemiológicos evidencian que las altas temperaturas incrementan riesgos de mortalidad, de morbilidad y de malestar. Por ejemplo, se ha estimado que, durante el verano de 2022, el verano más cálido registrado desde 1880, el calor provocó 61.672 muertes prematuras (fallecimientos que no se hubieran producido de no haber tenido lugar temperaturas extremas) en Europa, un 41% más que las registradas en el período 2015-2021 (Ballester *et al.*, 2023).

La exposición al calor es también un problema para los trabajadores que desarrollan su labor al aire libre o en instalaciones no adecuadamente aclimatadas durante períodos del año especialmente calurosos. Según un reciente estudio de la OCDE (2024), España es el segundo país en este club de países ricos con más trabajadores expuestos a riesgos de calor (25%), tras Turquía. El calor causa fatiga y extenuación, y puede provocar problemas respiratorios y de salud cardiovascular. Trabajar en condiciones de calor excesivo afecta a las capacidades físicas y cognitivas, así como a su productividad, incrementa el absentismo y el riesgo de accidentes laborales (Casanueva *et al.*, 2020). Un estudio del sindicato UGT en España (2024) constata que las incidencias relacionadas con el calor crecieron en 2023 un 24%. En ese año hubo 199 accidentes laborales con baja por calor e insolación, un 27% más que un año antes. También experimentaron un impulso importante los accidentes causados por temperaturas extremas, luz y radiación, del 18%, hasta 105 episodios de este tipo.

El calor extremo también induce otros comportamientos y prácticas que influyen indirectamente sobre la salud. Por ejemplo, las altas temperaturas reducen la actividad física (Lanza *et al.*, 2022a; Lanza *et al.* 2022b).

En general, las ciudades experimentan el llamado efecto isla de calor, por el que la temperatura es superior dentro de la ciudad que en las áreas rurales que la rodean. A ello se une el hecho de que en casi todas las ciudades los distintos distritos se ven afectados de forma desigual por las altas temperaturas: hay barrios mucho más cálidos que otros. Las zonas de más baja temperatura son habitualmente las que se encuentran cerca de zonas verdes y en las áreas más elevadas. En ellas residen normalmente colectivos con mayor poder adquisitivo. La falta de arbolado y de espacios amplios que contribuyan a la ventilación y al enfriamiento es una característica de los barrios menos pudientes, por lo que sufren más las altas temperaturas. Así se ha constatado, por ejemplo, en Madrid, donde se pueden llegar a medir diferencias de 10 grados (*El País*, 2021).

Un número creciente de estudios han analizado correlaciones entre factores socioeconómicos y las superficies arboladas de las ciudades. Un número significativo de estudios han logrado acreditar correlaciones entre la cobertura arbolada y la

composición socioeconómica mayoritaria de pequeñas áreas. Gran parte de los estudios se producen en Estados Unidos, analizando coberturas arboladas en pequeños distritos censales (con entre 600 y 3.000 residentes) de áreas metropolitanas. Por ejemplo, Jesdale *et al.* (2013) evidenciaron que las minorías étnicas afroamericanas e hispanas viven en distritos censales con menos vegetación protectora frente a riesgos de calor que las poblaciones blancas (no hispanas). Más recientemente, también en Estados Unidos, McDonald *et al.* (2021) muestran que los distritos censales con poblaciones de renta baja tienen, por término medio, un 15% menos de cobertura arbolada y experimentan 1,5 grados más que los distritos pudientes. Las disparidades observadas se deben en gran medida a que los propietarios residentes en barrios acomodados disponen de espacio suficiente para plantar árboles en sus jardines y parcelas, y tienen mayor capacidad para demandar a las autoridades locales la preservación de áreas verdes de carácter público.

Un segundo factor a tener presente es la disponibilidad en los hogares de dispositivos tecnológicos para combatir altas temperaturas. El acceso a aire acondicionado u otros equipamientos para aliviar el calor es, en este sentido, capital en momentos de calor extremo. El cambio climático está trayendo consigo un aumento de los días de calor difícilmente soportables sin dispositivos de aclimatación. Como resultado de estos episodios se ha documentado en distintos lugares del mundo incrementos notables de la mortalidad. La mayoría de las víctimas tienen edades avanzadas viven solas, tienen problemas de salud previos, y en general, no disponen de aire acondicionado.

Un número creciente de estudios acreditan que el uso de aire acondicionado disminuye la mortalidad asociada a episodios de calor (Barreca *et al.*, 2016; Burgess *et al.*, 2017; Carleton *et al.*, 2018). Pero la adopción de estos equipamientos en zonas del planeta con temperaturas más altas está claramente relacionada con la renta de los hogares. Incluso en los países de renta más alta el acceso al aire acondicionado es y seguirá siendo (de acuerdo con estudios prospectivos) una posibilidad de la que quedarán excluidas las capas de población más desfavorecida (Davis *et al.*, 2021).

Otra de las consecuencias del cambio climático es el creciente riesgo de grandes tempestades e inundaciones asociado con episodios climáticos extremos. Al igual que en los países menos desarrollados, existe investigación sobre daños vinculados a estos episodios en países de renta alta que sugieren que la desigualdad juega un papel de primer orden tanto en lo que se refiere a la exposición al riesgo, las consecuencias de ese riesgo sobre sus vidas y la capacidad de recuperarse. Así, por ejemplo, la investigación empírica sobre los efectos del huracán Katrina en Nueva Orleans ha evidenciado varias vertientes de esta relación. La tempestad afectó desproporcionadamente a la población más vulnerable (Gemenne, 2010). Por un

lado, un porcentaje elevado de estos colectivos no pudo abandonar la ciudad porque no tenía vehículo propio o no tenía familiares o conocidos con los que alojarse fuera de la ciudad. Por otra parte, los peores daños se concentraron en zonas habitadas por población de renta baja y de color. Las iniciativas de reparación de daños, sin embargo, procedieron con mayor lentitud en esos distritos que en barrios habitados por población acomodada y blanca (Mutter, 2015; Finch *et al.*, 2010).

Las operaciones de reparación de daños también han sido objeto de atención en distintas ciudades afectadas por episodios extremos. En Madrid, tras la borrasca Filomena de enero de 2021, los primeros días de apertura después del temporal fueron de caos. En buena parte de la ciudad la movilidad quedó severamente limitada por la presencia de hielo y nieve en calles y aceras, y no se logró restablecer la normalidad en el acceso a suministros hasta varias jornadas después. En algunos barrios, los vecinos salieron a protestar o se autoorganizaron para trabajar en la limpieza ante la falta de intervención municipal y posibilitar cierta movilidad. Aunque faltan estudios académicos sobre lo acontecido esos días, según distintas denuncias periodísticas y ciudadanas, las labores de limpieza priorizaron barrios de población más acomodada antes de acometer la limpieza de zonas muy pobladas de barrios humildes (*eldiario.es* 15-06-2022).

II.3. Más allá de las brechas socioeconómicas

Las desventajas sociales tienen un carácter multifacético. Las brechas sociales que abre el cambio climático no son una excepción. Más allá de la dimensión socioeconómica, la vulnerabilidad frente al cambio climático suele ser mayor para colectivos en situación de desventaja o exclusión social, como las que sufren mujeres, niños y niñas o minorías discriminadas o estigmatizadas. Los riesgos que afrontan en un contexto de cambio climático tienen un carácter específico, que agrava la vulnerabilidad que experimentan.

La vulnerabilidad de las mujeres frente al cambio climático ha sido acreditada extensamente, y a ella se dedica enteramente un capítulo en este libro. Se deriva fundamentalmente de sus responsabilidades domésticas, que condiciona su participación en las actividades económicas más rentables y que otorgan más poder, así como de su posición social subordinada, que limita su acceso a recursos patrimoniales y limita su participación en la toma de decisiones. Estas posiciones de desventaja socioeconómica conducen a una mayor exposición al riesgo, exclusión y formas de violencia durante episodios meteorológicos extremos, periodos de sequía prolongada o afectaciones graves del ecosistema natural o social. Estas condiciones además incrementan la inseguridad y vulnerabilidad en situaciones de migración forzada inducida por condiciones climáticas.

En esta sección centraré la atención en la posición subordinada de niños y niñas. Los grupos más jóvenes van a estar más expuestos que ningún otro segmento de edad a los efectos del cambio climático. El cambio climático incrementa los riesgos de desnutrición y malnutrición y de infecciones de niños en países de renta baja. Pero también incide sobre la vida de los niños de maneras menos dramáticas, pero que afectan a dimensiones fundamentales de su bienestar, como es restringir las oportunidades de desarrollar actividades recreativas al aire libre debido a los efectos del calor o la contaminación (Evans, 2019).

En 2019 un informe publicado en la prestigiosa revista *The Lancet* señalaba que la infancia en todo el mundo se encuentra entre los colectivos más afectados por el cambio climático (Watts *et al.*, 2019). En los países menos desarrollados los efectos sobre el clima amenazan la estabilidad y seguridad en el suministro de cosechas, siendo los niños (especialmente los menores de 5 años) el grupo que más riesgos corre por desnutrición en los períodos críticos. La desnutrición puede provocar afectaciones intrauterinas del feto y retraso del crecimiento, con severas consecuencias sobre la vida de los menores.

El cambio climático también propicia la transmisión de ciertas enfermedades infecciosas (como la malaria y el dengue), que encuentran en los niños a víctimas especialmente vulnerables. Estos riesgos se agravan en sociedades que carecen de estructuras adecuadas de saneamiento. Los niños son también especialmente vulnerables en períodos de calor extremo, en los que experimentan mayores riesgos de sufrir desequilibrios electrolíticos, fiebre, problemas respiratorios y enfermedades renales.

A escala global, la contaminación atmosférica –provocada principalmente por los combustibles fósiles– tiene efectos perjudiciales sobre el corazón, los pulmones y otros órganos vitales. Y lo hace incrementalmente. La exposición continuada desde la infancia incrementa el riesgo de desarrollar enfermedades como el asma y enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, y precipita la muerte prematura de millones de personas cada año.

La investigación especializada sobre pobreza y exclusión en la infancia en el mundo desarrollado ha evidenciado que son los niños que provienen de las capas más humildes de la sociedad los más expuestos a condiciones de presión medioambiental. Los entornos en los que viven son, muchas veces, menos saludables debido a emisiones contaminantes de vías de circulación o instalaciones industriales contaminantes cercanas, o por la ausencia de espacios verdes. Sus viviendas están peor acondicionadas frente a olas de calor.

Por lo que se refiere al estudio de los efectos de las altas temperaturas, una línea de investigación que ha recibido considerable atención en los países desarrollados es la que examina su impacto en la salud reproductiva, particularmente durante el embarazo. Diversos estudios han documentado una asociación entre exposición a altas temperaturas y un mayor riesgo de complicaciones obstétricas como parto prematuro, bajo peso al nacer o muerte fetal. Estas asociaciones suelen ser más pronunciadas en mujeres de bajo estatus socioeconómico, lo que sugiere una interacción entre factores ambientales y desigualdades sociales en la determinación de los riesgos perinatales (Chersich, 2020).

La literatura sobre los efectos de episodios meteorológicos extremos coloca a la infancia en un lugar destacado como grupo especialmente vulnerable. En países en los que sigue vigente el trabajo infantil, estos episodios meteorológicos conducen a menudo a abandono escolar. Las familias tratan de compensar las pérdidas de ingresos provocadas por inundaciones, tempestades o sequías, o enjuagar deudas en que incurren para restablecer la normalidad, integrando a niños y niñas en actividades laborales (Evans, 2019).

Niños y adolescentes son también particularmente vulnerables al estrés postraumático provocado por episodios meteorológicos extremos. Los efectos de estos problemas de salud mental pueden ser duraderos, arrastrándose a la vida adulta (Brown *et al.*, 2017; UNICEF, 2021; Thiery *et al.*, 2021).

En términos generales, la discriminación y marginalización agravan las dificultades de adaptación al cambio climático. La discriminación restringe el acceso de determinados grupos a recursos críticos (como el agua) o a servicios básicos que están disponibles para el resto de la población. Por su parte, la marginalidad tiende a generar contextos en los que las decisiones adaptativas se ven condicionadas por limitaciones estructurales, conduciendo a respuestas subóptimas. Ante circunstancias adversas, estas poblaciones pueden verse forzadas a desplazamientos inseguros, en los que incurren en nuevos riesgos, o bien, por el contrario, a desatender llamadas a la evacuación y permanecer en lugares donde no se dan condiciones básicas para la vida.

III. LA DESIGUALDAD EN LA PRODUCCIÓN Y MANIFESTACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La relación entre cambio climático y desigualdad es compleja. Como hemos visto, el cambio climático incide de forma desigual en la vida de grupos y personas, exacerbando diferencias de bienestar, riqueza, renta o salud. Pero ésta es solo una de las formas en que se expresa la relación entre ambos fenómenos.

El cambio climático tiene raíces antropogénicas. En su origen está la emisión de gases de efecto invernadero y las prácticas de consumo de millones de seres humanos a lo largo del último siglo y medio. No hay la menor duda de que, históricamente, la industrialización y el desarrollo económico de los países más ricos son los factores causantes de esas emisiones. Desde una perspectiva de justicia climática basada en el principio de igual derecho al uso de la atmósfera como bien común (Hickel, 2020), algunos estudios estiman que los países del Norte Global son responsables de aproximadamente el 92% del exceso de emisiones acumuladas desde mediados del siglo XIX (Oxfam, 2023).

Junto a la literatura que analiza el perfil territorial de las emisiones de carbono en el mundo, hay un número creciente de estudios que analiza la “extracción social” de las emisiones. El diagnóstico general es muy coincidente. La “huella del carbono” es el resultado de los estilos de vida, consumo y actividades de los grupos de mayor renta en el mundo, ciudadanos mayoritariamente del Norte Global. Por ejemplo, Chancel y Piketty (2015) estiman que las emisiones de personas del 1% más rico son 100 veces superiores a las que se sitúan en el tramo del 10% inferior. Una conclusión parecida es la que obtienen los análisis del Stockholm Environment Institute y Oxfam.

Como indica Oxfam (2023), los multimillonarios son los principales responsables de la mayor parte de las emisiones por tres vías:

- 1) Las emisiones de carbono que emiten en su vida diaria a partir de prácticas que entrañan un volumen desaforado de emisiones, como la utilización de espaciosas residencias, yates, jets privados y distintas formas de consumo conspicuo.
- 2) A través de sus inversiones y participaciones accionariales en industrias altamente contaminantes.
- 3) A través de su influencia sobre los medios, la economía y la política pública.

Más allá de las responsabilidades de los multimillonarios, el 10% más rico del mundo emite la mitad de las emisiones globales. De ellas, el 60% procede de países del Norte Global (Oxfam, 2023: 15). Su papel es menor que el de los multimillonarios por la vía de sus inversiones y participaciones accionariales, pero la capacidad de frenar sus consumos más dañinos y el poder de su voz política es clave para corregir las derivas del cambio climático.

El consumo de recursos también puede agravar los efectos del cambio climático. Por ejemplo, el acceso desigual a recursos hídricos. El uso intensivo que los grupos de

renta alta hacen del agua puede llevar a una presión insostenible sobre los sistemas urbanos de aguas, especialmente en áreas de estrés hídrico o sequía. Mientras las clases populares utilizan el agua para consumos básicos como beber, la higiene personal o la limpieza de sus domicilios, las clases privilegiadas incurren a menudo en estilos de vida y prácticas recreativas que implican el uso de un volumen ingente de recursos hídricos: piscinas, riegos de jardines, prácticas deportivas en superficies que deben ser regadas (como el golf). Por ejemplo, en un estudio reciente, Savelli *et al.*, (2023) analizan los efectos regresivos de políticas de gestión del agua en un contexto de sequía en Ciudad del Cabo. El 13,7% de la población de rentas más altas era responsable de más de la mitad del consumo de agua, fundamentalmente a través del acceso privado a los acuíferos. En una etapa prolongada de falta de precipitaciones, ante la amenaza de agotamiento de recursos hídricos, la administración impuso restricciones e incrementos de tarifas que dificultaron el uso del agua pública y encarecían las facturas de los colectivos que menor uso hacían de él.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad no solo afecta de manera asimétrica las vidas de distintos grupos. Es un generador de resultados sociales problemáticos en el ámbito climático. Richard Wilkinson y Kate Pickett llevan años documentando múltiples efectos adversos asociados a la desigualdad. Entre ellos figuran también impactos medioambientales, medidos a partir de un indicador compuesto que sintetiza y otorga puntuaciones a los países en varias dimensiones (contaminación atmosférica, reciclaje, emisiones de carbono, progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cooperación internacional en el área). Wilkinson y Pickett (2024) encuentran una correlación entre las puntuaciones de ese indicador y los niveles de desigualdad en una muestra de países desarrollados. Los países más desiguales tienden sistemáticamente a exhibir peores resultados en el desempeño medioambiental.

Distintos autores han tratado de dar cuenta de posibles mecanismos que operan para producir este tipo de diferencias.

Un primer mecanismo es el que impele a la gente a “no ser menos que los demás” (resumida en la expresión anglosajona *keeping up with the Joneses*) (Chancel, 2020: 30). La propensión de los seres humanos a compararse con los demás y no salir malparado influye en nuestros hábitos de consumo. Buena parte de lo que compramos lo destinamos a señalar nuestro estatus socioeconómico. Así lo sugirió hace más de un siglo el sociólogo Thorstein Veblen. Según el autor norteamericano, cada clase social tiende a imitar los hábitos de la que se sitúa por encima y a distanciarse de quienes se sitúan por debajo. En ese sentido, en las sociedades más desiguales,

los miembros de las distintas clases sociales muestran especial empeño en ostentar estatus a través de bienes y prácticas muy visibles, para diferenciarse de quienes tienen un estatus inferior que ellos. El consumo, en este sentido, no se explica únicamente por necesidades materiales, sino también por su función simbólica en la reproducción de jerarquías sociales. Esas orientaciones y comportamientos tienen consecuencias devastadoras para el medio ambiente, puesto que incrementan el uso de energía y territorio para satisfacer los deseos de no ser menos que los demás en hábitos dañinos, como el número de vehículos que se posee y su potencia, el tamaño de las viviendas (que es necesario aclimatar), el valor de las vacaciones (mejor en lugares distantes y exóticos), etc.

Un segundo mecanismo a tener presente es el modo en que la desigualdad distorsiona dinámicas políticas. Una de las consecuencias que tiene implicaciones más importantes es la polarización. La desigualdad radicaliza preferencias y tensiona la vida política de las sociedades (McCarty, Poole y Howard, 2016). La polarización impide la formación de consensos sobre cuestiones importante en la sociedad, como son la necesidad de las políticas medioambientales. Es más, en sociedades polarizadas, las iniciativas de protección medioambiental se pueden convertir en un objeto central de disputa, que ofrece oportunidades a agitadores políticos de torpedear avances. El ejemplo palmario de esta dinámica perversa es la campaña permanente de los partidos de ultraderecha contra las medidas de mitigación y adaptación frente al cambio climático con el pretexto de que perjudican a sectores vulnerables de la población, como trabajadores en la minería, industrias contaminantes o agricultores sujetos a cada vez más estrictas reglas de protección de los ecosistemas. Trump esgrimió esos agravios para sacar a su país de los Acuerdos del Clima de París en 2017. Aducía que los acuerdos de París ponían en peligro la viabilidad de explotaciones mineras de carbón en su país, y con ellos, miles de puestos de trabajo (aproximadamente el 0,5% de la población trabaja en estados de EEUU con ese tipo de cuencas mineras).

Las dinámicas de explotación del descontento pueden resultar especialmente dañinas en contextos en que los gobiernos no abordan adecuadamente los efectos colaterales de las medidas adoptadas, y en particular la concentración de efectos sociales en pequeños grupos y poblaciones. En distintos lugares del mundo, estamos asistiendo a movilizaciones alimentadas por agravios de grupos de la población que sienten que cargan sobre sus hombros una parte desproporcional del coste que representan las medidas adoptadas contra el cambio climático ante gobiernos que en muchas ocasiones no se han molestado en desarrollar políticas de compensación, ofrecerles canales para expresar sus inquietudes o reconocer el sacrificio realizado. El descontento aparece fundamentalmente entre personas que viven en zonas que están

económicamente estancadas, orilladas en un proceso de transición energética que condena a la extinción a los sectores que habían sustentado sus economías locales.

El movimiento de los “chalecos amarillos” en Francia ha sido el ejemplo más emblemático de reacciones sociales ante determinadas políticas climáticas percibidas como injustas, pero no el único. En los últimos años, el sector agrario ha liderado numerosas protestas en el ámbito europeo, convirtiéndose en un actor clave en la contestación a algunas medidas de transición ecológica. En los Países Bajos, el malestar del mundo rural ha nutrido el surgimiento de nuevo partido agrario que cosechó un notable éxito en las elecciones locales de 2023. En Alemania, los agricultores han protagonizado grandes movilizaciones en protesta contra la supresión de subsidios al diésel, contribuyendo al desgaste de la coalición gubernamental, y en particular de la agenda del partido verde dentro de ella. Pero las demostraciones de hartazgo se han dado también, de forma más episódica, en muchos más países, donde se reclama una mayor acción para contrarrestar los efectos del cambio climático (como las sequías, heladas o inundaciones) y se reclaman más y mejores ayudas ante la introducción de políticas verdes, como las contempladas en las orientaciones de la Política Agrícola Común (PAC) desde 2023.

V. TRANSICIÓN (IN)JUSTA

La necesidad de abordar el cambio climático de manera urgente ha alcanzado un punto crítico, imponiendo cambios inevitables en distintos sectores de la economía. El último informe del Panel Intergubernamental es concluyente: el cambio antropogénico progresa rápidamente. Se nos acaba el tiempo. Contrarrestar esta deriva reclama acciones públicas contundentes e inmediatas para frenar emisiones y gestionar las consecuencias de las disrupciones que ya estamos experimentando. Apremiados por esas urgencias, pasan a veces a un segundo plano consideraciones sobre la justicia de las decisiones adoptadas y sus implicaciones sobre poblaciones y comunidades.

Frente a esta situación está surgiendo en los últimos años una literatura especializada que alerta sobre posibles injusticias que acarreen las respuestas al cambio climático (Sovacool *et al.*, 2019; McCauley *et al.*, 2019). Estas respuestas suelen analizarse desde distintos criterios de justicia: 1) distributivo 2) de reconocimiento de vulnerabilidades especialmente intensas 3) de procedimiento 4) atención a todos los efectos, se produzcan donde se produzcan (“justicia cosmopolitana”).

La justicia distributiva pone el foco en quienes son los beneficiarios y perjudicados por los impactos de las políticas de mitigación y los procesos de transición energética.

Esos impactos no suelen ser neutrales desde el punto de vista distributivo. Así, buena parte de las decisiones encaminadas a privilegiar el uso de energías renovables y sustituir combustibles fósiles –más allá de su incuestionable valor para el conjunto de la humanidad en la lucha contra el cambio climático– acarrearán beneficios a buena parte de los consumidores (que pagan energía más barata) y oportunidades laborales a posibles trabajadores en los sectores productivos emergentes vinculados a la economía verde. Pero también ocasionan pérdidas a trabajadores de los sectores implicados en la extracción de combustibles fósiles o su uso industrial intensivo, así como a las comunidades locales donde se asientan estas actividades productivas. Esa distribución opone intereses de residentes de territorios distantes, que muchas veces se identifican ya como habitantes de espacios diferenciados y a veces confrontados como resultado de otras dinámicas de competición o disputa. A resultas de ello, quienes salen malparados se perciben como los perdedores de un proceso donde los que ganan no lo hacen como resultado de algún mérito, talento o esfuerzo, sino que han precipitado el resultado en su propio beneficio, ignorando o descuidando el interés de los demás.

Otra ilustración de efectos distributivos asimétricos, que plantean cuestiones de justicia, es el reparto de beneficios y cargas derivados de políticas para favorecer el uso del vehículo eléctrico. Las ventajas otorgadas al uso de vehículos eléctricos benefician a sectores que pueden costearse vehículos generalmente más caros, afianzando sus posiciones preeminentes. Muchas veces estas políticas incluyen restricciones a la circulación de vehículos contaminantes (por ejemplo, prohibiciones de circular en determinadas zonas de la ciudad o en días de elevada contaminación) con objeto de acelerar el reemplazo de esos vehículos, medidas que penalizan a titulares de vehículos con menor poder adquisitivo. Evidentemente, la introducción de compensaciones puede alterar la distribución de beneficios y pérdidas y corregir posibles injusticias.

En casos extremos, las estrategias adoptadas en la transición energética han conllevado la desposesión de recursos sin ningún tipo de compensaciones a grupos con poca capacidad de defenderse. La literatura especializada acumula ejemplos de transferencia o captura de bienes públicos (generalmente tierras o derechos de explotación) a actores privados, generalmente grandes corporaciones que proyectan sus operaciones a zonas remotas o periféricas, donde es posible acumular grandes beneficios, muchas de ellas en el Sur Global. Es el caso de la apropiación (o compra a bajo precio) de espacio con el propósito de desarrollar nuevas actividades industriales o extractivas, como puede ser la construcción de plantas hidroeléctricas, parques eólicos o minas dedicadas a la extracción de metales raros (como el litio o el cobalto) necesarios para producir componentes de nuevas

tecnologías renovables (Sovacool, 2021), a costa del ecosistema económico, social y cultural de comunidades locales. Muchos de los episodios documentados en la literatura incluyen prácticas coercitivas –incluyendo amenazas abusos, extorsión y violencia– auspiciados para silenciar o neutralizar la resistencia de los residentes. Pese a sus beneficios medioambientales, la transición energética puede reproducir e intensificar lógicas de injusticia ambiental y colonialismo verde.

Un aspecto importante que conviene contemplar es la afectación de grupos especialmente vulnerables, que se corre el riesgo de ignorar o postergar. La falta de reconocimiento de su experiencia singular como grupo con cualidades específicas, puede agravar las situaciones que sufren. Una concepción amplia de justicia también obligar a atender costes concentrados, que afectan a colectivos muy pequeños, en contextos en que la inmensa mayoría de la población sale ganando y aprueba la dirección de las medidas. Es el caso de comunidades indígenas, que viven en condiciones de relativo aislamiento, dando la espalda a la evolución económica y tecnológica del resto de la humanidad, así como a las concepciones de progreso asociadas. Su singularidad excluye la utilización de formas de compensación convencionales. La instalación de nuevas infraestructuras depredadoras del territorio supone para ellos algo más que la posible pérdida de empleos o el deterioro de su valor patrimonial en el mercado. Representa la destrucción de sus modos de vida.

Pero no hay que irse a casos tan extremos para encontrar grupos con características específicas que muchas veces no consiguen reconocimiento a sus circunstancias especiales. En el debate sobre la introducción del vehículo eléctrico se han apuntado, por ejemplo, las situaciones de desventaja que padecen los residentes en zonas despobladas, donde los habitantes pueden tener que recorrer grandes distancias sin disponer de instalaciones de recarga, lo que limita la utilidad de vehículos de autonomía limitada. O la dificultad que encuentran algunos grupos, como personas ancianas o con discapacidades cognitivas, para manejar dispositivos digitales asociados a las nuevas tecnologías en el espacio doméstico (como los contadores inteligentes).

Otra dimensión de la justicia que puede resultar comprometida es la procedimental. Se refiere a los procesos que aseguran que todos los grupos potencialmente afectados por la transición hayan tenido la oportunidad de expresar sus puntos de vista y que estos hayan sido debidamente tomados en consideración. Supone también eliminar trabas al acceso a canales adecuados para clarificar la legalidad de las medidas (y si es necesario, litigar contra ellas). La exclusión de grupos vulnerables en los procesos de formulación y toma de decisión es común en

operaciones de desposesión lideradas por el Estado, las grandes corporaciones o determinadas élites en los grandes proyectos examinados anteriormente en el Sur Global. Pero también pueden darse con relación a iniciativas más modestas como la delimitación o la restricción de actividades en zonas protegidas, la regulación de la circulación de vehículos motorizados o la obligación de sustituir artefactos y tecnología obsoletas (calderas, contadores, etc.), creando sentimientos de agravio en poblaciones afectadas.

Finalmente, una última dimensión de justicia a tener presente tiene que ver con el modo en que se mete en la ecuación afectaciones de seres humanos que viven más allá de los entornos próximos con los que nos resulta más fácil la identificación. La premisa es que todos los seres humanos merecen el mismo respeto y deben ser tratados de la misma manera. Los imperativos éticos tienen un carácter global (o cosmopolita) y no se detienen en una frontera. Eso implica tener en cuenta las condiciones de trabajo de todas las personas que intervienen en la producción de los bienes de la nueva economía sostenible, en todas sus fases, y el trazado de materiales desechados. Se pretende con ello evitar que puedan ignorarse, por ejemplo, experiencias de explotación y riesgo extremo en que incurren trabajadores en las actividades extractivas en países como la República del Congo (cobalto) o Argentina, Chile y Bolivia (litio), donde se obtiene una proporción elevada de minerales raros esenciales para la producción de placas solares o baterías.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas de bienestar han sido tradicionalmente concebidas como mecanismos de protección y compensación frente a riesgos sociales. Durante la industrialización, abordaron los llamados “viejos riesgos sociales”: los accidentes laborales, la enfermedad, la imposibilidad de encontrar empleo durante una crisis económica, la incapacidad de trabajar en edades avanzadas. Posteriormente, en la etapa postindustrial, el Estado de bienestar ha ido atendiendo nuevos riesgos sociales. Ha ofrecido servicios y apoyos económicos a familias con necesidades de cuidado para afrontar retos vinculados a conciliación de vida laboral y familiar (tras la incorporación masiva de las mujeres al trabajo formal). Atienden a trabajadores cuyas competencias quedan obsoletas (en un contexto de rápido avance tecnológico), posibilitando su capacitación y reenganche a nuevos procesos productivos en que se requieren nuevas habilidades y conocimientos. Ofrecen a población de edad avanzada oportunidades de envejecimiento activo, en un contexto en que la creciente longevidad ha traído consigo nuevos riesgos asociados a las situaciones de movilidad reducida, aislamiento o falta de capital social.

La política social ha sido uno de los principales recursos de las sociedades de los siglos XX y XXI para dar respuesta a necesidades sociales emergentes, derivadas de cambios sociales, económicos y tecnológicos. Como hemos tenido ocasión de comprobar, la transición ecológica y energética entraña transformaciones de enorme calado en todos estos planos. Y con ello surgen nuevos riesgos sociales que involucran inevitablemente a las estructuras de bienestar existentes y reclaman innovación para responder a demandas en un marco de presiones cruzadas (tasas de envejecimiento y dependencia en crecimiento, deuda pública, crecimiento económico renqueante, etc.) sobre recursos limitados. Desatender estos riesgos, u ofrecer respuestas parciales o fragmentadas, entraña el riesgo de avivar el agravio y el descontento de sectores especialmente perjudicados o que entienden que la gestión de la transición a una economía de cero emisiones se realiza en beneficio de unos pocos. Su descontento, como hemos visto antes, puede convertirse en un factor de ralentización o parálisis en la adopción de políticas de mitigación necesarias (amén de provocar potencialmente otras formas de desestabilización social y política).

Parece pues un paso lógico expandir conceptos vigentes de política social para incorporar dimensiones ecológicas que afectan al bienestar y la distribución de recursos. El cambio climático está demandando nuevas formas de protección y aseguramiento frente al aumento de temperaturas y el incremento de la frecuencia de episodios extremos que amenazan la salud y la integridad física de las personas y/o pueden acarrearle enormes costes económicos.

La legislación laboral está llamada a jugar un papel de primer orden para proteger a trabajadores más expuestos a situaciones de riesgo provocado por altas temperaturas, regulando interrupciones de la jornada laboral, horarios de trabajo y nuevas prácticas de prevención de riesgos laborales. Así lo reivindica de manera creciente el mundo sindical. Por otra parte, cambios en las prácticas laborales, inducidas por una legislación propicia –como la reducción de días de trabajo y la extensión del teletrabajo– podrían a su vez disminuir las emisiones y mejorar la calidad de vida.

El cambio climático también está contribuyendo a exacerbar otros procesos en que agentes del Estado u organizaciones financiadas por el sector público juegan un papel destacado. Entre los más relevantes, está la gestión de los flujos migratorios globales desde países menos desarrollados y las políticas de inclusión a que han dado lugar. La magnitud de estas corrientes migratorias, exacerbada en parte por la crisis climática en distintas zonas del Sur Global, está obligando a adaptar y reforzar las políticas de bienestar en capítulos específicos, como es la atención a emergencias, el apoyo a refugiados, las políticas de integración o la adaptación de los servicios públicos a necesidades y demandas específicas.

La nueva política urbana también es inconcebible sin líneas de acción para proteger a la población frente a eventualidades que no se habían contemplado tradicionalmente como riesgos. Una de las innovaciones más importantes es ofrecer espacios donde grupos que tienen dificultad para aclimatar sus viviendas puedan encontrar lugares donde resguardarse (refugios climáticos) cuando arrecian temperaturas extremas. Por otra parte, el creciente riesgo de inundaciones pone en peligro grupos de edificaciones situados en ubicaciones problemáticas, construidas en su momento en un marco de alegalidad o ilegalidad. Se está convirtiendo en un imperativo proteger a esas poblaciones, propiciando incluso su desplazamiento a zonas seguras.

La política de vivienda se ha convertido también en uno de los puntales principales para reducir el gasto energético y reducir emisiones. En el nuevo contexto climático y energético, las administraciones públicas están llamadas a regular adecuadamente la nueva construcción, lo que implica tener en cuenta las emisiones durante la fabricación de los materiales que se van utilizar o la posible reutilización de materiales tras una demolición. También se abre un nuevo campo para desarrollar líneas de financiación para las obras de rehabilitación e instalación de tecnologías eficientes. Adecuar estas líneas a las capacidades económicas de los propietarios es particularmente importante para aquellos grupos a los que puedan frenar los elevados costes de estas operaciones.

Una transición justa hacia un nuevo modelo económico y energético requiere una protección social adecuada frente a los riesgos derivados de la adaptación de estructuras industriales y energéticas, como es la pérdida de empleos e ingresos provocadas por el cambio hacia economías de emisiones netas cero. En los próximos años se producirá una importante reducción de empleo en industrias implicadas en la generación, suministro y explotación de combustibles fósiles, en la minería, transporte o sectores manufactureros intensivos en uso de energía. En situaciones como las descritas, las políticas de aseguramiento social están llamadas a jugar su tradicional papel estabilizador, proporcionando compensaciones que puedan contribuir al mantenimiento de ingresos y estatus social en procesos de retirada definitiva del mercado de trabajo o de transición hacia nuevos empleos.

En este proceso son importantes las políticas de capacitación que contempla el nuevo marco del paradigma de la inversión social. Las políticas de formación son claves para los trabajadores que deben encontrar nuevos empleos. La formación específica en competencias vinculadas a actividades de la nueva economía de emisiones cero pueden ofrecer oportunidades de reenganche laboral, pero entraña dificultades que no se deben ignorar. Las nuevas ocupaciones en el sector energético, vinculadas al desarrollo de nuevos sectores productivos sostenibles, han experimentado una

expansión considerable en los últimos años. Sin embargo, esta transformación del mercado laboral no siempre guarda una adecuada correspondencia con las necesidades de empleo de los trabajadores provenientes de los viejos sectores intensivos en el uso de emisiones contaminantes. La mayoría de los nuevos empleos se concentran en zonas urbanas y demandan alta cualificación, mientras que la desaparición de empleo en los sectores más contaminantes se produce generalmente en zonas rurales y sectores de baja cualificación. Las políticas de acompañamiento, los programas de formación, así como el diálogo social entre gobiernos, empresas y organizaciones sindicales, son herramientas clave para corregir posibles desajustes en el proceso de reestructuración productiva.

Frente a la incertidumbre y la desigualdad, el sector público está llamado a cobrar protagonismo creciente. Va a ser un proceso no exento de conflictos ideológicos, trabas, avances y retrocesos. Lo estamos empezando a comprobar en muchos países, donde fuerzas políticas y sociales con discursos negacionistas o simplemente “retardistas” están abogando frenar la adaptación a las nuevas circunstancias, utilizando los elementos estructurales de la retórica reaccionaria para oponerse a los avances progresistas, que tan bien describiera Albert Hirschman: la tesis de la perversidad, la tesis de la futilidad y la tesis del riesgo.¹ Para los partidarios de avanzar de forma decidida hacia un Estado ecosocial, el gran desafío político será dotarse de nuevas estructuras y marcos flexibles y eficaces, pero también justas, que no generen miedo, frustración y agravio en los perdedores y en las capas más desfavorecidas. Solo así será posible promover la única transición ecológica viable en una democracia: una transición ecológica que respalde mayoritariamente la ciudadanía.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTER, J. *et al.* (2023). “Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022”. *Nature Medicine*, 29, 1857–1866. <https://doi.org/10.1038/s41591-023-02419-z>

¹ La tesis de la perversidad proclama que cualquier intento deliberado de mejorar algún aspecto del orden existente no solo fracasará, sino que terminará provocando el efecto contrario al buscado, agravando precisamente aquello que se pretendía corregir. La tesis de la futilidad sostiene que los esfuerzos por cambiar la realidad social son inútiles. El *statu quo* es tan poderoso o está tan profundamente arraigado que resulta imposible modificarlo. Bajo esta lógica, cualquier intento de reforma está condenado a ser ineficaz o irrelevante. La tesis del riesgo argumenta que, aunque el avance pueda ser percibido como deseable en teoría, los costos o los peligros que trae aparejado son demasiado altos, puesto que podrían poner en riesgo logros alcanzados previamente.

- BARRECA, A., CLAY, K., DESCHENES, O., GREENSTONE, M., & SHAPIRO, J. S. (2016). “Adapting to climate change: The remarkable decline in the U.S. temperature-mortality relationship over the twentieth century”. *Journal of Political Economy*, 124(1), 105–159. <https://doi.org/10.1086/684582>
- BROWN, M. R. G. *et al.* (2019). “After the Fort McMurray wildfire there are significant increases in mental health symptoms in grade 7–12 students compared to controls”. *BMC Psychiatry*, 19, Article 18. <https://doi.org/10.1186/s12888-019-2074-1>
- BURGESS, J., DESCHENES, O., DONALDSON, D., & GREENSTONE, M. (2017). *Weather, climate change and death in India* (Working Paper). London School of Economics.
- CARLETON, T., DELGADO, M., GREENSTONE, M., HOUSER, T., HSIANG, S., HULTGREN, A., JINA, A., KOPP, R. E., MCCUSKER, K., NATH, I. *et al.* (2018). *Valuing the global mortality consequences of climate change accounting for adaptation costs and benefits* (Working Paper). University of Chicago.
- CASANUEVA, A. *et al.* (2020). “Escalating environmental summer heat exposure — A future threat for the European workforce”. *Regional Environmental Change*, 20(40). <https://doi.org/10.1007/s10113-020-01625-6>
- CHANCEL, L. (2020). *Unsustainable inequalities: Social justice and the environment*. Harvard University Press.
- CHERSICH, M. F. *et al.* (2020). “Associations between high temperatures in pregnancy and risk of preterm birth, low birth weight, and stillbirths: Systematic review and meta-analysis”. *BMJ*, 371, m3811. <https://doi.org/10.1136/bmj.m3811>
- DAVIS, L., GERTLER, P., JARVIS, S., & WOLFRAM, C. (2021). “Air conditioning and global inequality”. *Global Environmental Change*, 69, 102299. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102299>
- *El Diario.es*. (2022, June 15). *Almeida contrató limpiar la nieve de Filomena en calles secundarias de barrios ricos antes que en mercados municipales*. https://www.eldiario.es/madrid/somos/almeida-contrato-limpiar-nieve-filomena-calles-secundarias-barrios-ricos-mercados-municipales_1_9059579.html

- *El País*. (2021, August 2). *El calor de Madrid va por barrios*. <https://elpais.com/espana/madrid/2021-08-02/el-calor-de-madrid-va-por-barrios.html>
- EVANS, G. W. (2019). “Projected behavioral impacts of global climate change”. *Annual Review of Psychology*, 70, 449–474. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010418-102941>
- FINCH, C., EMRICH, C. T., & CUTTER, S. L. (2010). “Disaster disparities and differential recovery in New Orleans”. *Population and Environment*, 31, 179–202. <https://doi.org/10.1007/s11111-009-0099-8>
- GEMENNE, F. (2010). “What’s in a name: Social vulnerabilities and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina”. In J. J. Tamer (Ed.), *Environment, forced migration and social vulnerability* (pp. 29–40). Springer.
- HICKEL, J. (2020). “Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary”. *The Lancet Planetary Health*, 4(9), e399–e404. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30196-0)
- IPCC. (2014). *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability* (Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report). Cambridge University Press.
 - (2022). *Impacts, adaptation and vulnerability* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report). Cambridge University Press.
- JESDALE, B. M., MORELLO-FROSCH, R., & CUSHING, L. (2013). “The racial/ethnic distribution of heat risk-related land cover in relation to residential segregation”. *Environmental Health Perspectives*, 121(7), 811–817. <https://doi.org/10.1289/ehp.1205919>
- LANZA, K., GOHLKE, J., WANG, S. *et al.* (2022). “Climate change and physical activity: Ambient temperature and urban trail use in Texas”. *International Journal of Biometeorology*, 66, 1575–1588. <https://doi.org/10.1007/s00484-022-02302-5>
- LANZA, K., ALCAZAR, M., DURAND, C. P., SALVO, D., VILLA, U., & KOHL, H. W. (2022). “Heat-resilient schoolyards: Relations between

temperature, shade, and physical activity of children during recess”. *Journal of Physical Activity and Health*, 1, 1–8. <https://doi.org/10.1123/jpah.2022-0256>

- MCCARTY, N. M., POOLE, K. T., & ROSENTHAL, H. (2016). *Polarized America: The dance of ideology and unequal riches* (2nd ed.). MIT Press.
- MCCAULEY, D., RAMASAR, V., HEFFRON, R. J., SOVACOOOL, B. K., MEBRATU, D., & MUNDACA, L. (2019). “Energy justice in the transition to low carbon energy systems: Exploring key themes in interdisciplinary research”. *Applied Energy*, 233–234, 916–921. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.10.005>
- MCDONALD, R. I., BISWAS, T., SACHAR, C., HOUSMAN, I., BOUCHER, T. M., BALK, D., NOWAK, D., SPOTSWOOD, E., STANLEY, C. K., & LEYK, S. (2021). “The tree cover and temperature disparity in US urbanized areas: Quantifying the association with income across 5,723 communities”. *PLOS ONE*, 16(4), e0249715. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249715>
- MUTTER, J. C. (2015). *Disaster profiteers: How natural disasters make the rich richer and the poor even poorer*. St. Martin’s Press.
- OCDE. (2024). *Feeling the heat: Working under increasing temperatures* (Policy Brief, 27 de agosto). <https://www.oecd.org/>
- OXFAM. (2023). *Climate equality report: A planet for the 99%*. Oxfam International. <https://doi.org/10.21201/2023.000001>
- SAVELLI, E., MAZZOLENI, M., DI BALDASSARRE, G., CLOKE, H. & RUSCA, M. (2023). “Urban water crises driven by elites’ unsustainable consumption”. *Nature Sustainability*, 6, 929–940. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01179-0>
- SOVACOOOL, B. K., MARTISKAINEN, M., HOOK, A. & BAKER, L. (2019). “Decarbonization and its discontents: A critical energy justice perspective on four low-carbon transitions”. *Climatic Change*, 155, 581–619. <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02521-7>

- SOVACOOOL, B. K. (2021). “Who are the victims of low-carbon transitions? Towards a political ecology of climate change mitigation”. *Energy Research & Social Science*, 73, 101916. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101916>
- THIERY, W. *et al.* (2021). “Intergenerational inequities in exposure to climate extremes: Young generations are severely threatened by climate change”. *Science*, 374(6564), 158–160. <https://doi.org/10.1126/science.abi7339>
- UGT. (2024). *Informe sobre accidentes de trabajo 2023: En el trabajo #NiUnaMuerteMás | #DetrásDeLosNúmerosHayPersonas*. Unión General de Trabajadores.
- UNICEF. (2021). *The climate crisis is a child rights crisis: Introducing the Children’s Climate Risk Index*. UNICEF.
- WATTS, N. *et al.* (2019). “The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: Ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate”. *The Lancet*, 394(10211), 1836–1878. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32596-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32596-6)
- WILKINSON, R. & PICKETT, K. (2024). “Why the world cannot afford the rich”. *Nature*, March 12.

LA UE PIDE A ESPAÑA QUE HAGA FRENTE A LA POBREZA INFANTIL (Y LA VIVIENDA ES CLAVE)

Daniel Molinuevo, Research Manager en la agencia europea Eurofound, recuerda que a principios de junio el Consejo de la UE situó la pobreza infantil como “uno de los principales retos estratégicos en nuestro país”. Entre las medidas “prioritarias” para erradicarla, según destaca, está “asegurar el acceso a servicios básicos como la vivienda” con cambios legales y el incremento de la “oferta de viviendas sociales y asequibles”.



Daniel Molinuevo

5 de septiembre de 2025

A principios de junio, el Consejo de la Unión Europea hizo una serie de recomendaciones a todos los países de la UE en materia de políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias. Entre las seis [recomendaciones a España](#), en una se pide a nuestro país que tome medidas contra la pobreza infantil.

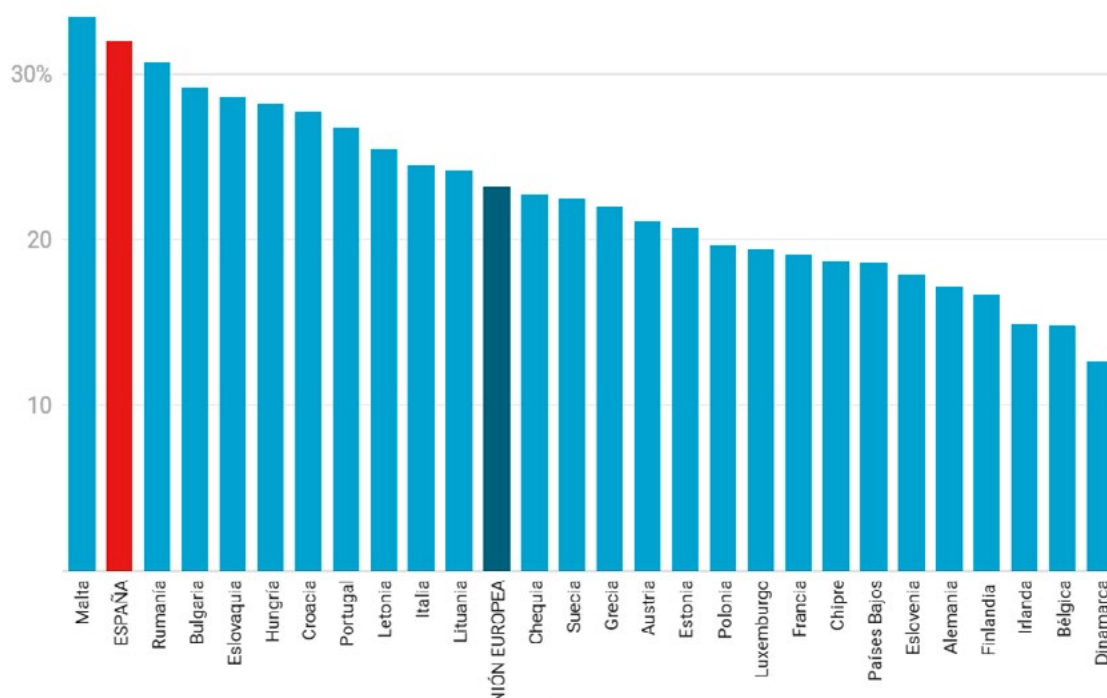
Que, entre los amplios temas abarcados en estas recomendaciones, se señale que la pobreza infantil es uno de los principales retos estratégicos en nuestro país confirma la magnitud del problema. Porque, como ya se analizó en [otro artículo en Agenda Pública](#), España lleva años estancada en unas tasas de pobreza infantil muy elevadas.

En la recomendación se hace hincapié en que la pobreza infantil es un reto estructural importante para la equidad social. La mayor parte de los niños en esta situación tienen un nivel de renta muy por debajo de la media. Esta falta de equidad se puede medir analizando la mediana relativa de la brecha de riesgo de pobreza.

Este indicador puede parecer algo enrevesado, pero es útil porque nos da una idea de cómo de pobres son los menores de edad que están por debajo del umbral de la pobreza. Con este indicador se expresa como un porcentaje la cantidad de renta que haría falta para dejar de estar en riesgo de pobreza. Una mediana relativa alta significa que hay una gran brecha en el nivel de renta por debajo de la pobreza. A pesar de que, a lo largo del tiempo, la situación ha mejorado en España, el porcentaje sigue siendo alto si se compara con la situación en otros países. En 2024, España tenía un porcentaje del 32%, el segundo más alto de toda la UE, muy por encima de la media europea (23%).

MEDIANA RELATIVA DE LA BRECHA DE RIESGO DE POBREZA (2024)

Mediana relativa de la brecha de riesgo de pobreza (2024)



Este indicador usa como referencia el umbral AROP, que es el nivel de renta debajo del cual se considera que alguien está en riesgo de pobreza. A este umbral se le resta el nivel de renta mediano de todos aquellos por debajo del umbral AROP. Una mediana relativa alta significa que hay una gran diferencia en el nivel de renta por debajo de la pobreza.

Fuente: Eurostat [Descargar los datos](#) Creado con [Datawrapper](#)

LA DESIGUALDAD EN CASA

Ante esta situación, ¿qué medidas se deben priorizar? Una de las medidas que las instituciones europeas recomiendan a España para erradicar la pobreza infantil es asegurar el acceso a servicios básicos como la vivienda. **El acceso a una vivienda digna y asequible es uno de los grandes retos en nuestro país.** De este problema se ha hablado mucho respecto a cómo afecta a la población en general y a los jóvenes en particular. Se ha hablado menos de cómo impacta la falta de vivienda asequible a la población con menos de 18 años. En **un reciente informe de la agencia de la UE Eurofound**, analizamos la situación de la infancia en Europa. Los datos del informe muestran que el ámbito de la vivienda es donde la infancia en España tiene más problemas en comparación con otros países.

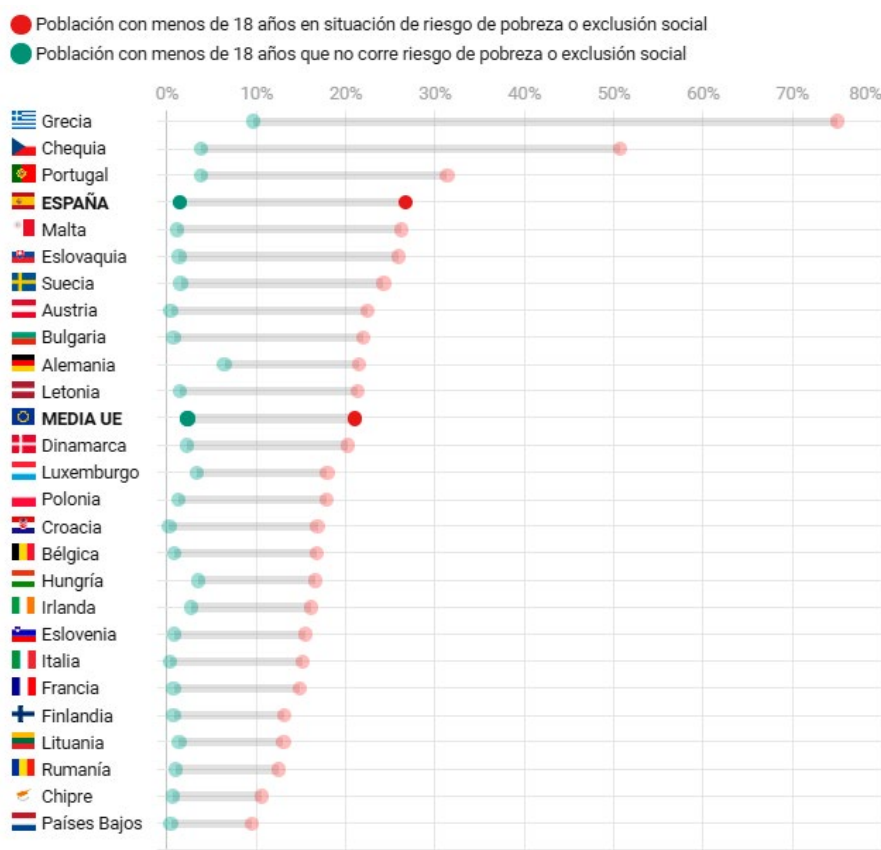
Un claro ejemplo de esto es el coste de la vivienda. Esto se puede medir analizando la sobrecarga del coste de la vivienda. Este indicador mide el porcentaje de niños que viven en un hogar en el que los gastos en vivienda representan más del 40% de la renta disponible en dicho hogar (descontando las desgravaciones por vivienda). El año

pasado, España estuvo entre los tres países de la UE con la peor situación, con uno de cada diez niños viviendo en hogares con sobrecarga de costes de vivienda.

Si analizamos los datos más en detalle centrándonos en el nivel socioeconómico, vemos que más de un cuarto (26,8%) de niños en situación de pobreza o exclusión social vivían en hogares con problemas para pagar la vivienda en España. Este porcentaje es el cuarto peor dato en la UE y está muy por encima de la media europea. En el caso de los niños que no están en riesgo de pobreza o exclusión social, tan solo el 1,5% vivían en hogares con problemas con los gastos de vivienda, por debajo de la media europea. Puede parecer obvio que, a menos renta, mayores problemas con el coste de la vivienda. Lo notable es la enorme diferencia que hay en España entre la situación de los niños en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y aquellos niños que no estaban en esta situación. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, nuestro país estuvo en 2024 entre los cuatro países en los que más desigualdad existe a la hora de poder pagar los gastos de una vivienda.

TASA DE SOBRECARGA DEL COSTE DE LA VIVIENDA (2024)

Porcentaje de la población con menos de 18 años que vive en hogares en los que los gastos en vivienda representan más del 40% de la renta disponible en dicho hogar (descontando las desgravaciones por vivienda). No hay datos disponibles en el caso de Estonia



Fuente: EurostatCreado con Datawrapper

EL PROBLEMA DE LA POBREZA ENERGÉTICA

Las desigualdades también están por encima de la media europea en el caso de la pobreza energética. Esto se puede medir analizando el porcentaje de hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos. Este es un indicador muy a tener en cuenta en el caso español. Nuestro país tuvo en 2024 la segunda cifra más alta de toda la UE si nos centramos en el porcentaje de niños que viven en hogares con este problema.

Este porcentaje tan alto es el resultado de tener también el mayor deterioro de la situación a lo largo de la última década junto con Francia. Ambos países experimentaron el mayor incremento en toda la UE en el porcentaje de niños en hogares con problemas de pobreza energética. Lo que diferencia a estos dos países es que en España las desigualdades entre quienes sufren esto son mucho mayores que en Francia. Mientras que en Francia las diferencias según estatus AROPE están ligeramente por encima de la media en la UE, en 2024 fuimos el quinto país con mayores desigualdades en la situación de aquellos que padecen pobreza y exclusión social y quienes no.

Con lo cual tenemos una combinación de deterioro general de la situación a lo largo del tiempo, junto con un incremento de las desigualdades según estatus socioeconómico. Como se puede ver en el gráfico de abajo, en la UE la tendencia es inversa, ya que se han reducido las diferencias según el riesgo de pobreza a lo largo del tiempo.

DIFERENCIAS EN POBREZA ENERGÉTICA EN EL HOGAR

Diferencias según riesgo de pobreza en el porcentaje de niños que viven en hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos



Las diferencias se calculan restando el porcentaje de niños en situación de riesgo de pobreza y exclusión social que viven en hogares con problemas de pobreza energética del porcentaje de niños que no están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social pero que viven en hogares con este problema.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat [Descargar los datos](#) Creado con Datawrapper

Tenemos, por lo tanto, que la vivienda es uno de los pilares sobre los que se debe basar cualquier medida que busque erradicar la pobreza infantil en nuestro país. Para mejorar la oferta de vivienda, el Consejo de la Unión Europea recomienda finalizar la reforma de la Ley del Suelo, reducir los plazos para tramitar permisos, eliminar obstáculos administrativos y aumentar la mano de obra en la construcción. También se recomienda ampliar la oferta de viviendas sociales y asequibles. Este último aspecto es clave para reducir las enormes desigualdades por nivel de renta que encontramos en la asequibilidad de la vivienda y la pobreza energética en los hogares.

©AgendaPública. Análisis de políticas pública

Daniel Molinuevo

Research Manager en la agencia de la UE Eurofound

Es también miembro del Consejo Asesor de la estrategia de juventud e infancia Young Ireland. Ha coordinado los estudios de la fase preparatoria final de la Garantía Infantil en España y en otros países de la UE.

LA VIVIENDA EN EUROPA

VIVIENDA ASEQUIBLE: EL CAMBIO NORMATIVO EN LA UE QUE EXIGE LA CRISIS HABITACIONAL

La crisis de la vivienda en Europa “pone en juego la propia legitimidad del proyecto europeo”, advierte el experto en política europea Ernesto López-Vallet. Con precios disparados y una inversión en caída libre, Bruselas responde con dos movimientos clave: un Plan Europeo de Vivienda y la reforma del marco de ayudas públicas, donde Teresa Ribera juega un papel central.



Ernesto López Vallet

21 de agosto de 2025

Históricamente, las instituciones de la UE se habían mostrado reticentes a desarrollar políticas de vivienda, considerando que se trataba de una competencia nacional que cada Estado miembro debía gestionar por su cuenta. No obstante, la crisis habitacional ha alcanzado dimensiones tan severas que los viejos argumentos competenciales ya no valen para justificar la inacción ante una ciudadanía cada vez más angustiada.

Ajustados por la inflación, los precios de la vivienda han aumentado más de un 20% desde 2015 en la Unión Europea, según datos de [Eurostat](#). En las grandes ciudades, el impacto es aún mayor: los alquileres para un apartamento de un dormitorio han aumentado hasta un 48% entre 2014 y 2023. Y esta crisis no se limita al

aumento de precios, sino también a una caída de la inversión: ajustada a la inflación, la inversión residencial disminuyó un 6% entre 2022 y 2024, y los permisos de construcción para edificios de vivienda se redujeron en más de un 20% desde 2021.

Ante esta evolución, cada vez más voces reclaman un papel más activo de las instituciones europeas en materia de vivienda. Y es cierto que, a pesar de ser la vivienda una competencia nacional, existe base legal para ello. De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión Europea es la guardiana de la cohesión económica, social y territorial en sus Estados miembros, y tiene entre sus objetivos el de combatir la “exclusión social”. El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión “reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”.

Consciente de que la gravedad de la crisis pone en juego la propia legitimidad del proyecto europeo, la presidenta de la Comisión dio un giro de 180 grados en su [carta](#) de prioridades para el nuevo mandato de julio de 2024. Con la intención de hacer de la vivienda uno de los pilares de su nuevo mandato, anunció el nombramiento del primer comisario europeo de vivienda, además del primer Plan Europeo de Vivienda Asequible, cuya presentación está prevista para la primavera del 2026.

Ambas noticias han generado grandes expectativas, pero conviene ser realistas acerca de su posible alcance. Es justo reconocer que la Comisión está haciendo un esfuerzo para movilizar fondos públicos en el mercado de la vivienda; notablemente en el contexto de la [revisión intermedia](#) de la política de cohesión se aprobaron enmiendas que permitirán doblar la cantidad de fondos de cohesión destinados a vivienda asequible. Eso tendrá un impacto nada desdeñable, autorizando a los Estados miembros a redirigir hasta 15.000 millones de euros para la construcción de viviendas. Aún así, sería ingenuo pensar que la crisis de vivienda puede solucionarse únicamente con fondos europeos.

La realidad es que la Unión Europea atraviesa un momento de escasez fiscal. Por un lado, debe afrontar el reembolso de la deuda contraída por los fondos NextGenerationEU. Por otro, están emergiendo nuevas prioridades políticas como la defensa, la competitividad o la transición digital que exigen una redirección de inversiones. El resultado es que, previsiblemente, en el próximo Marco Financiero Plurianual la capacidad de gasto disponible para atajar la crisis habitacional será muy limitada. Pero eso no quiere decir que la Unión no disponga de otras herramientas para afrontar el asunto.

Concretamente, la Comisión Europea tiene la facultad de reformar el marco de la ayuda estatal, incluyendo las reglas aplicables a los SGEI (Servicios de Interés Económico General). Por aportar contexto: los SGEI son actividades económicas consideradas de interés público (como pueden ser la vivienda social, el transporte público o la sanidad) que pueden ser financiadas públicamente sin contradecir la normativa de competencia. Cabe destacar que de acuerdo con los artículos 3 y 106(2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, su modificación es una prerrogativa exclusiva de la Comisión Europea, por lo que no requiere el consenso de los Estados miembros y, además, su reforma no requeriría gasto presupuestario directo. Si juegan bien sus

cartas, la Comisión Europea y, sobre todo, su presidenta, podrían anotarse una victoria política y fiscalmente viable en una de las cuestiones más importantes de la agenda.

Y, por lo que parece, la Comisión Europea se está moviendo en esa dirección. Estas líneas se redactan unos pocos días después de cerrarse una consulta pública y una convocatoria de aportaciones técnicas (*call for evidence*) sobre la reforma del marco SGEI. En el texto de la *call for evidence*, la propia Comisión reconoce que: “Las actuales normas de ayudas de Estado no están adaptadas para permitir que los Estados miembros aborden de forma eficaz los diversos desafíos relacionados con la asequibilidad de la vivienda que van más allá de la vivienda social”.

En efecto, el marco legislativo vigente permite a los Estados miembros ofrecer vivienda social a los colectivos más vulnerables mediante ayudas públicas sin que se establezca un límite cuantitativo. Pero la cuestión es que hoy día la crisis de la vivienda ha desbordado el ámbito de la vivienda social, reservada a las clases más desfavorecidas. Hoy afecta también, entre otros, a las clases medias urbanas, que sufren los efectos del aumento de precios, el cada vez más elevado número de apartamentos turísticos, y la falta de nueva obra asequible, entre otros problemas. Y esas clases medias quedan fuera del alcance de la definición de “vivienda social” de acuerdo con el redactado actual de las normas SGEI.

Conviene resaltar que en el texto de la recientemente lanzada *call for evidence* la Comisión considera que en principio el régimen actual podría cubrir también proyectos de vivienda asequible como SGEI, pero lo cierto es que no existe una definición clara de este concepto en la normativa vigente. Además, cuando se sobrepasa el ámbito estricto de la vivienda social, la compensación máxima permitida sin notificación previa es de 15 millones de euros anuales: una cifra insuficiente para marcar la diferencia. En teoría, los Estados miembros podrían utilizar el marco SGEI general, pero este exige notificación previa y se rige por condiciones de compatibilidad mucho más estrictas, lo que lo convierte en una vía poco práctica (prueba de ello es que, hasta la fecha, ningún Estado miembro ha recurrido a ella).

En vistas de todo lo anterior, la opción más razonable probablemente sería no tocar la definición de vivienda social del SGEI, pero incorporar en la normativa una nueva categoría de “vivienda asequible”, un concepto mucho más amplio. Según el [documento de trabajo](#) de la Comisión, la definición que actualmente se está barajando es:

“Vivienda destinada a hogares que, debido al funcionamiento del mercado y especialmente a sus fallos, no pueden acceder a una vivienda que cumpla los niveles mínimos de eficiencia energética en condiciones asequibles”.

La introducción de esta nueva categoría permitiría a los Estados miembros financiar proyectos de vivienda asequible que beneficien a capas de la población que actualmente se ven excluidos de la mayoría de las ayudas estatales, sin perjuicio de las también fundamentales ayudas a la vivienda social.

Curiosamente, la presentación oficial de esta reforma será independiente del anunciado Plan Europeo de Vivienda. La reforma del marco SGEI está siendo coordinada por la Dirección General de Competencia (DG COMP), bajo la responsabilidad de la vicepresidenta Teresa Ribera, mientras que el desarrollo del Plan de Vivienda y de

la plataforma de inversión involucra a otras direcciones generales con competencias sectoriales, lideradas por el comisario europeo de Vivienda y Energía, Dan Jørgensen.

En resumen, aunque la Comisión Europea no cuenta con amplios márgenes presupuestarios, sí cuenta con la facultad de ajustar las reglas que determinan lo que los Estados miembros pueden financiar. Aunque eso a muchos les pueda saber a poco ante el descorazonador tamaño del problema, en tiempos de escasez fiscal, la inteligencia normativa puede marcar la diferencia.

©AgendaPública. Análisis de políticas pública

Ernesto López Vallet

Senior Adviser en la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB), especializado en políticas promocionales e instrumentos financieros de la UE.

Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra, y máster en Diplomacia y Gobernanza Global por la Brussels School of Governance.

POLÍTICA EUROPEA

CÓMO LA ULTRADERECHA ESTÁ TRANSFORMANDO LA UE: INTEGRACIÓN, INMIGRACIÓN Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

El ascenso de la ultraderecha y sus agendas reaccionarias, tanto en Estados Unidos como en Europa, está reconfigurando el panorama político de la Unión Europea. Según Cesáreo Rodríguez, catedrático de la Universitat de Barcelona, su impacto ya es evidente en tres frentes, aunque con resultados dispares: la federalización europea, el rechazo a la inmigración y la ralentización de la transición ecológica.



Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat.

29 de enero de 2025

El triunfal regreso de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos de América tiene un enorme impacto internacional, ya que, de un lado, es expresión de la seria crisis que atraviesa la democracia liberal, y de otro, supone un espaldarazo a la actual ola reaccionaria generalizada. En la que (aún) sigue siendo la primera potencia mundial se está impulsando una clara involución iliberal que se basa en un líder autoritario —que ha moldeado a su gusto al histórico Partido Republicano— y en una nueva oligarquía tecnológica privilegiada y prácticamente incontrolable, tal como la han descrito Joseph Stiglitz o Yanis Varoufakis (este último en su libro *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*).

En la Unión Europea (UE) el ascenso a posiciones de poder de diversas formaciones de la derecha radical es un fenómeno generalizado en varios de sus Estados, reflejo del giro ultraconservador de una buena parte de la ciudadanía y de la ineficacia de la mayoría de los grupos progresistas para reducirlo. En el Parlamento Europeo se han configurado tres grupos *ultras* que suman cerca del 26% de los 720 escaños: Patriotas de Europa (ochenta y cuatro), Conservadores y Reformistas Europeos (setenta y ocho) y Europa de las Naciones Soberanas (veinticinco). El primer espacio (con líderes como Víktor Orbán, Marine Le Pen, Matteo Salvini o Santiago Abascal) ofrece un perfil muy reaccionario y el tercero (liderado por Alternativa para Alemania) es de tipo neofascista y esto es lo que explica la aparentemente sorprendente normalización del segundo bloque, liderado por una hábil y pragmática líder ultraconservadora que está consiguiendo aparecer como [moderada y confiable, Giorgia Meloni](#), que preside el Gobierno italiano.

No solo el sector más derechista del Partido Popular Europeo (Manfred Weber) opta por pactar sin ambages con Conservadores y Reformistas Europeos, sino que la propia presidenta de la Comisión, [Ursula von der Leyen, también popular, ha asumido que cabría tomar en consideración algunas propuestas de Meloni](#). Por ejemplo, las externalizaciones de inmigrantes irregulares, pese al rotundo fracaso práctico de esta fórmula, toda vez que los jueces italianos dejaron en nada los traslados forzosos a Albania.

La visión de la integración europea del partido de Meloni, Fratelli d'Italia, es claramente intergubernamental y apuesta por no pasar de una laxa confederación de Estados nacionales *soberanos* e identitarios, de ahí su rotundo rechazo a una eventual federalización política de la UE (Con *Giorgia l'Italia cambia l'Europa. Europee 2024, 8-9 giugno. Programma*). El segundo gran objetivo de esta dirigente es el de restringir al máximo la recepción de inmigrantes y expulsar a los irregulares, así como endurecer el derecho de asilo. El tercero es el de atenuar la transición energética (el Green Deal) para retrasar la descarbonización e intentar recuperar (en Italia) la energía nuclear. Pues bien, de un lado, [Meloni aspira a ser vista como la mejor interlocutora de Trump en la UE](#). A la vez está negociando con Elon Musk un contrato de 1.500 millones de euros con Starlink (red de microsátélites de SpaceX) para disponer de comunicaciones seguras a través de esa vía, y de otro, su proyecto estratégico está centrado en esos tres ítems para introducirlos con más claridad en muchas políticas comunitarias.

El repliegue nacional (y nacionalista) de los Estados de la UE hace que el escenario de una federalización política hoy no sea realista, porque ni la mayoría de las élites ni de las opiniones públicas lo desean. La UE sigue siendo en lo esencial una organización intergubernamental, con algunos rasgos supranacionales innegables, pero limitados, y esto no va a cambiar en lo inmediato. La mayor fuerza de las derechas radicales europeas —que son ultranacionalistas— ralentizará aún más los posibles pasos hacia una federalización política de la UE al actuar como poderoso *lobby* radicalmente contrario a ese proyecto.

El temor a la competencia de los *ultras* ha hecho que, por ejemplo, políticos moderados de los dos principales Estados de la UE, Francia (Emmanuel Macron) y Alemania (Olaf Scholtz), hayan atenuado claramente sus propuestas de integración política supranacional, sin ignorar que se trata además de dos dirigentes en horas bajas. El retraso o

incluso la congelación de la federalización política no contribuye precisamente a corregir el tradicional déficit democrático de la UE, que solo ha sido atenuado muy parcialmente. El freno a la federalización está teniendo una seria consecuencia involutiva: [son cada vez más frecuentes los controles fronterizos temporales](#) entre países de la UE y estas reiteradas suspensiones parciales devalúan uno de los grandes logros históricos de la UE que es el sistema Schengen. Además, no deja de ser una aberración que no cesen de construirse cada vez más vallas fronterizas de separación: en 2014 suponían unos 300 km y hoy suman más de 2.000 y no solo para proteger las fronteras exteriores, sino incluso para separar espacios territoriales de Estados comunitarios (lo han hecho Hungría, Eslovenia y Croacia, por ejemplo).

Naturalmente, todo esto tiene que ver con la actual obsesión de las derechas radicales con la [inmigración](#). Un factor absolutamente manipulado que está contribuyendo a sus éxitos electorales y con una capacidad de incidencia notable en las fuerzas moderadas que asumen, al menos en parte, el diagnóstico e incluso las terapias de aquellas en este asunto y ello pese a sus manifiestas falsedades como ha puesto de relieve Hein de Haas (*Los mitos de la inmigración. Veintidós falsos mantras sobre el tema que más nos divide*, Península, Barcelona, 2024). El Pacto de Migración y Asilo de la UE de 2024, tras muchos años de negociaciones, es muy restrictivo al estar presidido por criterios de seguridad, limitación de derechos y garantías y no facilitadores de la recepción. El centrista Macron ha endurecido la nueva ley nacional de inmigración de 2024 —aunque el Conseil Constitutionnel ha anulado algunas de sus disposiciones— para simplificar los procedimientos de expulsión de extranjeros delincuentes, para exigir más requisitos para autorizar a residir en el país y permitir las reunificaciones familiares—. Con el mantra de que hay que gestionar “mejor” la inmigración, Scholtz —alarmado por el auge de los *ultras* (según los sondeos, serán la segunda fuerza en las elecciones del 23 de febrero de 2025)— ha declarado que habrá que controlar más *adecuadamente* los procedimientos de acogida.

El tercer ítem de influencia de las derechas radicales en el *establishment* comunitario es el del Green Deal, no hasta el punto de que pudiera revertirse porque es ya una opción estratégica consolidada en la UE, pero sí para retrasarlo. En general, los *ultras* consideran que el ecologismo se ha convertido en una especie de religión fundamentalista de una izquierda trasnochada y pugnan por mantener todo lo que se pueda las energías fósiles. [Marine Le Pen apuesta por las mismas](#) —además de por la nuclear— y por frenar las renovables, puesto que, a su juicio, la solar y la eólica deberían reducirse o incluso suprimirse (de hecho, propone cerrar parques eólicos). Meloni tiene un punto de vista más matizado, pues su apuesta es la de diversificar todas las fuentes energéticas (en la línea del histórico plan de Enrico Mattei de soberanía energética en los años cincuenta) sin descartar ninguna: ella desearía reintroducir la nuclear en Italia, pero es algo impracticable tras los claros referéndums de 1987 y 2011 y porque además necesitaría de muchos años y de muy alta inversión. Además del argumento ideológico (la descalificación del ecologismo como una especie de sucedáneo del viejo comunismo), los *ultras* utilizan el criterio de recuperar la agricultura y la ganadería tradicionales.

No obstante, en este ámbito es muy difícil revertir a fondo la situación presente, no solo porque el compromiso comunitario de [la descarbonización progresiva es firme](#),

sino porque la UE tiene ya casi el 50% de sus recursos energéticos en las renovables, lo que ha creado un importante mercado y muchos negocios, de tal suerte que es irreversible. Cuestión diferente es la de los ritmos, porque la UE va con cierto retraso: el paquete Fit for 55 planeó reducir las emisiones en un 55% para el 2030, pero con la actual implementación es dudoso que pueda conseguirse. Todo ello por no dejar de mencionar que la UE sigue sin estar bien interconectada desde el punto de vista energético y es muy vulnerable a choques externos, con todo algo amortiguados desde la guerra de Ucrania. En cambio, la energía nuclear es un planteamiento distinto, porque aquí el panorama de los Estados miembro de la UE es muy diverso: en este asunto, Francia ha impuesto sus intereses y ha conseguido nada menos que las autoridades comunitarias consideren *verde y limpia* a la energía nuclear, algo muy llamativo porque está en las antípodas de los que los movimientos ecologistas sostienen. Francia tiene cincuenta y seis reactores nucleares que producen entre el 65% y el 70% de la electricidad del país, pero el insoluble problema de los residuos radiactivos hace inverosímil definir como verde la energía que generan. En cambio, en Alemania el peso de las nucleares es hoy insignificante (1.4%), si bien Scholz ha propuesto “flexibilizar” la agenda verde —un síntoma más de su cesión parcial a algunas tesis de las derechas radicales—.

No obstante, pese al parón de la federalización política, las restrictivas políticas migratorias y la ralentización del Green Deal —y todo ello reforzado ahora por la presión ultra—, [la UE se va a ver forzada objetivamente a integrarse](#) más en algunos ámbitos. La propia Von der Leyen ha sugerido crear un auténtico mercado común de capitales para canalizar el ahorro europeo —que es más elevado que el de los EE. UU.—, favorecer mucho más la innovación tecnológica dado el importante retraso al respecto, dar paso a una central de compra conjunta comunitaria de materias primas esenciales y completar la unión energética. Probablemente, una vez más, esta estrategia funcionalista se acabará implementando, reflejo de los límites y de las posibilidades de una UE casi por definición, siempre en crisis, y es posible que paradójicamente Trump acabe favoreciendo —a su pesar— estos pasos.

©AgendaPública. Análisis de políticas pública

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona política industrial

COHESIÓN ECONÓMICA

ES EL MOMENTO DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA

Ante los dos bloques económicos tecnológicos, la UE debe rediseñar sus políticas industriales para competir en un escenario cada vez más incierto y convulso

Mónica Melle Hernández

Ante el debilitamiento del sistema multilateral y el creciente enfrentamiento comercial, industrial y, sobre todo, tecnológico, entre China y EE. UU., Europa tiene por delante retos significativos para competir en un escenario tan incierto como disruptivo.

La pandemia puso de relieve los riesgos y consecuencias de la vulnerabilidad industrial y tecnológica de Europa. La posterior crisis de oferta y los “cuellos de botella” agudizaron tales vulnerabilidades.

Se hizo evidente la necesidad de contar con autonomía estratégica en la UE, no sólo en vacunas, industria farmacéutica, componentes tecnológicos o minerales y materias primas escasas; sino también y, ante el shock energético derivado de las guerras primero en Ucrania y después en Palestina, con una autonomía energética europea. Para reducir nuestra dependencia rusa del gas, acelerar la transición hacia energías renovables y propiciar una nueva regulación del precio en el mercado eléctrico, que vaya más allá de los mecanismos de corrección implantados en algunos países de la unión, como ha sido la excepción ibérica.

Resulta imprescindible el desarrollo de una nueva política industrial común en Europa que dote al área económica europea de autonomía estratégica, al tiempo que facilite la transición a un modelo productivo basado en el conocimiento, la tecnología y la innovación.

La aprobación del Fondo de Recuperación y Resiliencia Next Generation UE, inicialmente pensado para hacer frente a la pandemia, constituye un buen primer paso en la dirección correcta. Por primera vez se articula una respuesta fiscal europea conjunta de inversión, con cumplimiento de hitos y reformas adoptados conjuntamente, y que tiene una dotación de más de 800.000 millones de euros. El objetivo que persigue es reactivar las economías europeas e impulsar el cambio estructural, el crecimiento y la estabilidad en la era digital.

No se puede desarrollar una política industrial europea sin un presupuesto común. La UE debe contemplar la creación de capacidad fiscal común. Tal vez, una posibilidad sea prolongar la iniciativa del fondo Next Generation UE, perpetuándolo y convirtiéndolo en el embrión de una unión fiscal. La mutualización de la deuda pública con programas conjuntos de inversión conduce a una mayor eficiencia y más espacio fiscal, ya que los costes agregados de endeudamiento son menores.

Esta mayor integración facilita, federalizando gasto, que las inversiones cruciales se produzcan según la necesidad de cada país, en vez de según su capacidad. Hasta ahora la escasa política industrial se desarrolla en los países con margen fiscal suficiente,

como ocurre en Alemania, mermando la potencialidad de invertir a mayor escala para generar un área industrial europea competitiva.

Esta Unión Fiscal pasa por la reforma de las reglas fiscales para adaptarlas a cada economía, y compatibilizar unos objetivos de déficit y deuda razonables y realizables para cada Estado miembro, con inversiones públicas que potencien la política industrial común y lograr un crecimiento económico sostenible que además garantice la cohesión social. Sólo así se podrán corregir los desequilibrios de manera gradual y evitar shocks y riesgos de sesgo procíclico que tienen las reglas fiscales actuales, tal y como comprobamos con las políticas de austeridad forzadas tras la crisis financiera.

Si la Unión Europea pretende tener éxito en su carrera industrial y tecnológica frente a China y Estados Unidos, debe dar pasos y avanzar desde la unión monetaria hacia una unión económica amplia, con la creación de Unión de Mercados de Capitales, Unión Bancaria, Unión Energética, pero sobre todo con la Unión Fiscal. Urge un instrumento financiero o fondo soberano, tomando como ejemplo a los EE.UU., para desarrollar una política industrial europea conjunta que defienda el Mercado Único evitando la fragmentación nacional y la competencia entre Estados miembros.

En otras economías importantes, como China y EE.UU., están bien posicionadas en sectores estratégicos porque desarrollan políticas industriales invirtiendo a gran escala, especialmente para avanzar en investigación, tecnología e innovación. Sin embargo, en la UE tan sólo existen políticas descentralizadas, y no en todos los países. El resultado es que no se consigue potenciar una estrategia industrial de conjunto.

La autonomía estratégica y la supervivencia del área económica europea pasa por impedir la utilización de ayudas nacionales para atraer proyectos de inversión o rescatar empresas de forma asimétrica y contraria a los principios de integración europea. Se trata de evitar el pragmatismo contable y apostar por el papel del “Estado Emprendedor”, pero a nivel UE, para desarrollar proyectos industriales capaces de escalar su tecnología, al igual que viene haciendo EE. UU. con grandes proyectos, como son por ejemplo los espaciales y de defensa. La descentralización es una receta para la subinversión.

El Gobierno federal de EE UU, no los estados norteamericanos, domina la inversión en ciencia y tecnología. La UE tiene oportunidades en sectores como IA, aeroespacial, computación cuántica, tecnologías de defensa, salud de vanguardia; pero debe reconsiderar las ayudas de estado eliminando obstáculos administrativos y regulatorios y garantizando eficiencia y sencillez. Europa debe salvaguardar los intereses de las empresas europeas ante las medidas de corte proteccionista que aprueba EE. UU., como la reciente Ley de Reducción de la Inflación (Inflation Reduction Act) aprobada en agosto de 2022.

Si Europa quiere salir de su estancamiento y mejorar la competitividad y el dinamismo de las economías europeas, urge ampliar las inversiones federales y hacerlas permanentes. Si se administran de forma centralizada serán más eficientes, y su financiación debe ser a través de la emisión de deuda soberana de la UE. Es un gran paso de unión política que requiere cesión de soberanía nacional. Pero la fragmentación regulatoria y de las políticas industriales conduce al declive en relación a los otros grandes bloques.

Se trata de una cuestión de supervivencia del bienestar y el modo de vida propio de la sociedad europea.

©*Invertia*, 6 de noviembre de 2023

LOS FONDOS EUROPEOS Y LAS NUEVAS REGLAS FISCALES

Por primera vez una verdadera integración fiscal, paso histórico en la construcción europeo, está en ciernes

Mónica Melle Hernández

Tras la crisis financiera de 2008, el dogma de la austeridad presupuestaria se fue extendiendo a través del continente europeo, amenazando el ideal comunitario de prosperidad económica y cohesión social. Todo ello no solo derivó en una crisis de la deuda en países como el nuestro, con graves consecuencias en el estado del bienestar, los derechos de los trabajadores, las cifras insoportables de desempleo y en un aumento dramático de las desigualdades. El dogma también entorpeció el crecimiento en el conjunto de la Unión Europea, generando una crisis de confianza en la sostenibilidad del euro. El BCE, y Mario Draghi liderándolo, con su ya famoso “I am ready to do whatever it takes to save the euro”, desactivó esa crisis, iniciando en 2012 la compra de deuda pública de aquellos Estados miembros que eran solventes, pero no tenían liquidez suficiente, convirtiéndose en prestamista de última instancia. A partir de ahí se inició un largo camino de cuestionamiento de los fundamentos de la visión de la austeridad.

El punto de inflexión coincidió con la crisis de la pandemia: en esta ocasión la respuesta europea ha sido diametralmente opuesta, recuperando el modelo de convivencia social que ha estado siempre implícito en el proyecto europeo. Durante la pandemia, aprobando mecanismos como el SURE para preservar el empleo con los ERTE, cooperando en compras conjuntas de material sanitario, en investigación y adquisición de vacunas.

Posteriormente, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, los Estados miembros crean el Fondo Next Generation UE. Se trata de un instrumento excepcional dotado con 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados Miembros -hasta 360.000 millones de préstamos reembolsables y 390.000 millones de transferencias no reembolsables-.

Fruto de la respuesta europea coordinada y solidaria, los Estados miembros comparten los objetivos de hacia dónde deben ir esos recursos, esto es, para acelerar la doble transición ecológica y digital, pero también la resiliencia económica, que incluye el impacto en la igualdad de género y en la cohesión social y territorial. Y lo que es más importante, el Fondo Next Generation UE supone, por primera vez, una federalización de la financiación, con la emisión de bonos por parte de la Comisión Europea mutualizando la deuda de los Estados miembros. Es un avance en la Unión Fiscal, que implica mayor solidaridad europea para reducir los costes de financiación de los Estados.

La política recupera así su vocación de avanzar desde la unión monetaria hacia una verdadera unión económica, gracias a la reforma de las reglas fiscales. Buscando un justo término entre volver a la disciplina presupuestaria con objetivos flexibles adaptados a la situación de cada país, y extender el programa Next Generation UE con deuda mancomunada para invertir en el objetivo compartido de la transición verde. Los Estados miembros comparten su preocupación por los efectos del cambio climático y Bruselas aboga por un esfuerzo colosal de inversión que ronda el 2% del PIB europeo hasta 2030.

Para ello lo relevante es la federalización del gasto, y no tanto conseguir relajar las normas fiscales y las ayudas de Estado, ya que en el espacio fiscal las divergencias en el seno de Europa siguen siendo muy grandes entre el núcleo “frugal” y la periferia “dispendiosa”. Lograr la mutualización de la deuda pública con programas conjuntos de inversión, alargando la idea del Next Generation UE, conducirá a una mayor eficiencia y más espacio fiscal, ya que los costes agregados de endeudamiento serán menores. De esta manera, las políticas fiscales nacionales podrán centrarse más en reducir la deuda y crear reservas para tiempos peores.

Esta mayor integración facilitaría, con la federalizando gasto, que las inversiones cruciales se produjeran según la necesidad de cada país, en vez de según su capacidad. Y al propio tiempo, liberaría de los presupuestos nacionales el peso de las inversiones de interés común, aumentando el margen y reduciendo la presión sobre el resto del gasto.

Todo ello significa compartir más soberanía y, por tanto, conviene buscar nuevas formas de representación y toma de decisiones centralizada; sobre todo, a medida que la UE se amplía para incluir a los Balcanes y a Ucrania. Así evitar repetir los errores del pasado cuando ampliamos nuestra periferia sin fortalecer el centro, con el riesgo de dilución.

Una toma de decisiones más centralizada requerirá, a su vez, el consentimiento de los ciudadanos europeos en forma de una revisión de los tratados de la UE, algo que los responsables políticos europeos han evitado desde los referendos fallidos en Francia y los Países Bajos en 2005. Sin embargo, los tiempos han cambiado: ahora ya no se trata de asuntos estrechamente económicos que recuerdan el trauma de la austeridad, sino del futuro del modelo social europeo.

Las estrategias que garantizaron la prosperidad y la seguridad de Europa en el pasado, como han sido nuestra dependencia de Estados Unidos para la seguridad, de China para las exportaciones y de Rusia para la energía; se han vuelto insuficientes, inciertas o inaceptables. En este nuevo mundo, la parálisis es claramente insostenible para los ciudadanos, mientras que la opción radical de salir de la UE ha arrojado resultados decididamente mixtos. Forjar una unión más estrecha demostrará en última instancia ser la única manera de lograr la seguridad y la prosperidad que anhelan los ciudadanos europeos. Esa será sin duda una de las claves de las elecciones europeas de 2024.

Consejera de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y Profesora de Economía de la UCM. La clave está en los sistemas de control y auditoría, y los instrumentos de cooperación entre administraciones y sector privado.

©*Invertia*, 26 de septiembre de 20233

CONDICIONES PARA LA EFICACIA DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU

La clave está en los sistemas de control y auditoría, y los instrumentos de cooperación entre administraciones y sector privado.

Mónica Melle Hernández.

España recibirá de Europa más de 150.000 millones de euros entre 2021 y 2026, tras las más recientes ampliaciones, con la finalidad de apoyar la inversión y las reformas necesarias para lograr una recuperación sostenible y resiliente.

Se trata de una oportunidad histórica para nuestro país, para llevar a cabo la necesaria transformación de nuestro modelo productivo, que permita mejorar la productividad y competitividad de nuestra economía. Pero los resultados no están garantizados: todo depende de los instrumentos de gobernanza, es decir del buen equilibrio entre la eficacia en la ejecución, y el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación de acceso.

Tras la aprobación del programa Next Generation EU por el Consejo Europeo en julio de 2020, España aprobó las normas, tiempos y requisitos para acceder a estas ayudas en el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Y en junio de 2021 el Plan fue aprobado por la Comisión Europea, posibilitando el inicio de los diferentes desembolsos. Como es bien sabido, éstos desembolsos van ligados al cumplimiento de toda una serie de hitos y reformas. Y en la práctica su ejecución depende de factores que atañen a la gobernanza.

En primer término: un sistema de control financiero y auditoría que se apoya en la estructura organizativa y los mecanismos y herramientas de control ordinario de los presupuestos públicos, y además debe adaptarse a los requerimientos específicos del Plan - en particular, a la ejecución basada en el cumplimiento de hitos y objetivos-.

Dicho sistema de control y auditoría cuenta con tres niveles de actuación para asegurar la fiabilidad y consecución de los hitos y objetivos, y también para prevenir, detectar y corregir los posibles fraudes o corrupción, conflicto de intereses o doble financiación.

El primer nivel corresponde al control interno realizado por el órgano ejecutor del Plan, que cuenta con un sistema informático de gestión y seguimiento de toda la información sobre los hitos, objetivos y receptores finales de los fondos, y que se intercambia con los sistemas de información de las entidades de la Unión Europea.

El segundo nivel corresponde al control ex ante que realizan de manera habitual los órganos independientes de la propia gestión, que fiscalizan los actos de ejecución del gasto, como el servicio jurídico, la intervención, y otros órganos de control interno de las distintas Administraciones Públicas. Y, por último, el tercer nivel corresponde al control ex post a la ejecución de los fondos, mediante auditorías, que realizará la Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de

Hacienda y Función Pública, y los Órganos de Control Externo como son el Tribunal de Cuentas y las Cámaras autonómicas de Cuentas.

El segundo factor de gobernanza, por la ambición y complejidad en su ejecución, atañe a los instrumentos de gobernanza que impliquen a todos los agentes económicos y sociales. Y, dado nuestro sistema de Estado autonómico, un modelo de gobernanza basado en los principios de participación, cooperación y coordinación entre diferentes niveles de gobierno, que asegure el despliegue ágil y eficiente de las inversiones y reformas.

Hasta finales de mayo de 2023 el Gobierno de España había asignado más de 23.400 millones de euros a las Comunidades y Ciudades Autónomas (y se prevé que, a lo largo del periodo plurianual de ejecución del Plan, las Comunidades Autónomas gestionarán el 54% del total de los fondos europeos asignados a gestionar el 54% del total de los fondos europeos asignados a nuestro país). Para el buen desempeño del Plan resulta por tanto vital reforzar la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central. Esta co-gobernanza se extiende también a las Entidades Locales, competentes en diversas actuaciones incluidas en el Plan, como son las zonas de bajas emisiones y apoyo al transporte público, la rehabilitación de edificios públicos y residenciales o la digitalización de los Ayuntamientos.

El Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas, por el momento, este año han aprobado sendos informes de fiscalización sobre medidas adoptadas en la fase de implementación en el ámbito autonómico y en el local. El primer informe recomienda a las Comunidades Autónomas una mejora en la planificación y una mejor coordinación por todas las consejerías de cada territorio, ya que salvo en cuatro Comunidades (Canarias, Navarra, Asturias y Murcia), el resto no ha acometido de manera dirigida y coordinada esta planificación.

También se recomienda reforzar el personal y mejorar la información detallada y actualizada sobre la ejecución de los fondos. El segundo informe, incide también en esta cuestión de la transparencia, esta vez por parte de los Ayuntamientos, y también en la necesidad de que apliquen medidas antifraude, tanto de prevención, como de detección y de corrección y persecución.

La fase de implementación avanza a buen ritmo en lo que se refiere a reformas incluidas en el Plan, habiéndose culminado ya en más del 60%. De los 37.000 millones de euros de fondos europeos ya recibidos, se han adjudicado el 80% a través de convocatorias de ayudas y licitaciones, mayoritariamente a empresas y centros de investigación.

Sin embargo, las inversiones completadas no llegan al 10%, debido en parte a una capacidad administrativa limitada y a la complejidad competencial de nuestro Estado; pero también a los cuellos de botella, la inflación, y la elevación de los tipos de interés, como consecuencia de la guerra en Ucrania. La ampliación o flexibilidad del calendario de ejecución de las inversiones más allá del 2026 es algo que ya se está valorando por parte de la Comisión Europea. Será por tanto necesario más y mejor personal cualificado, además considerando la necesidad de implementar modelos de gestión orientados a resultados y la aplicación de principios específicos de gestión, como la adopción de medidas para proteger los intereses financieros de la UE o la obligatorie-

dad de respeto del principio de horizontalidad de no causar perjuicio significativo al medio ambiente. Pero, sobre todo es crucial reforzar la cooperación y la coordinación de todos los agentes e instituciones implicadas. Nos jugamos no solo la modernización de España, también la credibilidad del proyecto europeo.

©Invertia, 10 de octubre 2023

EUROPA FRENTE A EE. UU. Y CHINA

Para que Europa recupere su papel en el mundo necesita avanzar hacia una mayor integración, para reactivar la inversión y movilizar el exceso de ahorro.

Mónica Melle Hernández

Las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea constatan que poco a poco la actividad económica de la UE se va acelerando de forma moderada, en un contexto de reducción de la inflación y fortaleza del mercado laboral.

Subsisten los riesgos geopolíticos, por la guerra de Rusia en Ucrania y el conflicto en Oriente Próximo. Pero la economía europea está dando señales de resiliencia frente a la sucesión de calamidades de estos últimos años.

Se ha evitado la recesión que se vaticinaba como consecuencia del ciclo de subidas de tipos de interés generado por el BCE en respuesta a la inflación. Y los indicadores más recientes apuntan incluso a una tímida recuperación -del 0,8% para la zona euro y del 1% para la UE en este año, según la Comisión Europea-, liderada por economías como la española que disponen de más músculo. La propia Comisión ha mejorado sus previsiones para nuestro país pronosticando un crecimiento del 2,1% para 2024, frente al 1,7% que predijo en febrero de este año. Sin embargo, desde una perspectiva global, la economía europea sigue perdiendo peso respecto a las otras grandes potencias.

Mientras que EE. UU. ha avanzado un 5% desde antes de la pandemia, la UE apenas ha avanzado la mitad, prolongando la brecha de crecimiento que se había abierto tras la crisis financiera.

En lo que va de siglo, hemos retrocedido un 37% frente a EE UU en términos de renta por habitante. El descuelgue se inició con las políticas de austeridad pero, tras una breve pausa, se ha agudizado en el periodo más reciente (véase el gráfico adjunto).

También estamos perdiendo terreno con respecto a China: a principios de siglo nuestra renta per cápita era casi 11 veces mayor que en el gigante asiático, y para este año el diferencial habrá descendido hasta 2,2 veces, en base a previsiones de la OCDE.

El declive relativo de Europa, con una economía basada en las exportaciones, guarda un estrecho paralelismo con dos fenómenos muy importantes: la desglobalización y el débil comportamiento de la inversión. Desde 2019, el esfuerzo en capacitación del tejido productivo europeo y construcción de vivienda apenas ha crecido un 2,4% en total, frente al 6,7% de EE. UU..

Y esta brecha se añade a la que ya se había generado en el decenio anterior, durante el cual la inversión europea creció la mitad que en EE. UU.. Y el retraso con respecto

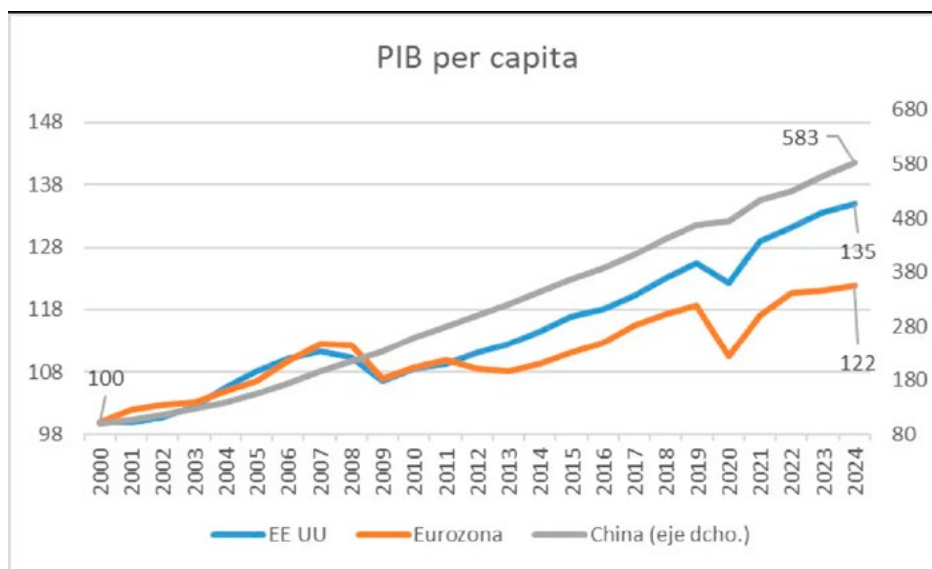
a China es aún más pronunciado. La atonía de la inversión ha lastrado nuestra productividad y potencial de crecimiento, así como la doble transición digital y verde de nuestras economías.

Esta situación puede ser corregida, ya que Europa dispone de una bolsa abundante de ahorro que podría desplegarse para reforzar la inversión. Sin embargo, el exceso de ahorro se exporta a otros países, sirviendo para capacitar las empresas establecidas fuera de la UE.

Según los datos de inversión extranjera directa, la exportación neta de capital se elevó a 672 mil millones de euros en los tres últimos años, lo que equivale a más del 80% de la totalidad de los fondos Next Generation. Buena parte de esa fuga de ahorro se dirigió a EE. UU., sin duda por el efecto imán de las jugosas subvenciones del Inflation Reduction Act o del Chips and Science Act.

A las puertas de las próximas elecciones europeas es el momento de que Europa se plantee si está dispuesta a recuperar el protagonismo y la relevancia económica que tuvo en épocas pasadas. Si desea emerger como una gran potencia económica que al propio tiempo ofrece al mundo un modelo de sociedad con indudables ventajas frente a los EE. UU. y China. Siendo nuestra principal fortaleza el modelo social europeo, con sistemas de transferencias y servicios públicos de calidad en ámbitos clave como la educación, la sanidad y la protección social, que redundan en desigualdades menos acusadas que en otros lares.

La recuperación del papel de Europa en el mundo pasa por reformas que faciliten a la UE los instrumentos macroeconómicos necesarios para competir de igual a igual con



los EE. UU. y China.

Porque, por el momento, Europa no cuenta con los mismos instrumentos que esas grandes potencias.

Para que la UE pueda aumentar su peso en el mundo, es preciso dotarla de una capacidad supra-nacional para realizar las inversiones necesarias y afrontar los grandes retos de la transición verde, de la Inteligencia Artificial, de la consolidación social y de

la defensa europea. Esto pasa por fortalecer la gobernanza económica de la Unión, en cuatro ámbitos: fiscal, monetario, del mercado de capitales y del sistema financiero.

La Unión debe dotarse de un presupuesto equivalente al 3% del PIB, multiplicando por tres la asignación actual gracias a la generación de recursos propios y una armonización del impuesto de sociedades. Asimismo, la potenciación del tesoro público europeo –que ahora solo existe de manera embrionaria-, con capacidad para emitir deuda mancomunada, reforzaría la necesaria unión fiscal.

La unión bancaria debe culminarse con la aprobación del esquema europeo de garantía de depósitos, y avanzar la creación de un mercado europeo de capitales, para que Europa movilice todo el ahorro privado disponible y que éste se invierta en el tejido productivo europeo.

Finalmente, el BCE debe propiciar una estrategia de crecimiento, para generar empleo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Ello pasa por reformar el mandato del BCE para que la estabilidad de precios y la cohesión económica y social sean objetivos al mismo nivel de importancia.

Todas estas reformas en la gobernanza económica europea pondrían a Europa en igualdad de condiciones para competir frente a China y EE. UU., y así poder convertir al continente en referente de desarrollo económico, y fundamentalmente social, del siglo XXI. Sólo así la economía europea recuperará una senda de crecimiento sostenible, para que Europa esté en condiciones de mantener el nivel de vida de los ciudadanos y revertir los fenómenos de desafección y de populismos que proliferan en la actualidad.

©Invertia, 21 de mayo de 2024

EL MOMENTO DE LOS MERCADOS DE CAPITALES EN EUROPA

Mónica Melle Hernández

La Unión viene registrando un superávit externo desde hace lustros. Es decir, el ahorro europeo no encuentra proyectos de inversión en nuestro continente de tal modo que, año tras año, la Unión pierde cantidades ingentes de recursos: estos se exportan para invertirse en el tejido productivo de EE. UU. y otros países terceros. - Esto explica que, según el informe Draghi, la UE se enfrenta a un déficit anual de financiación de unos 800.000 millones de euros para alcanzar sus objetivos de digitalización, infraestructuras y sostenibilidad. Todo un lastre para la competitividad de la UE frente al resto de economías.

La fragmentación de los mercados financieros, de los bancarios y de los de capitales, segmenta la bolsa de ahorro europeo en sus compartimentos nacionales. De este modo, el primer paso para abordar la consolidación de los distintos mercados sectoriales pasa por la europeización de los mercados de ahorro.

La irrupción de la crisis financiera de 2008 manifestó un debilitamiento de los préstamos interbancarios entre entidades financieras de la zona euro y en la renacionalización de las carteras de los bancos. Al mismo tiempo, el coste de financiación del mercado interbancario y el coste de cobertura de los créditos (CDS), comenzaron a de-

pende cada vez más de la solvencia del país en el que cada banco estuviese operando, en lugar de en la percepción común de la solvencia de la eurozona.

Esta fragmentación financiera impide el aprovechamiento de las oportunidades de inversión, particularmente en los países del Sur de Europa -España, Portugal, Italia y Grecia-, cuyo tejido empresarial, caracterizado por PYMEs, tiene una dependencia casi total de la financiación bancaria, careciendo de otras fuentes de financiación.

La unión bancaria, cuyo anuncio se produce precisamente a raíz de la crisis de 2008, supone una cesión de soberanía y competencias nacionales formales en el ámbito de la supervisión y resolución de crisis bancarias, que sin duda constituye un pilar fundamental de la integración europea. Actualmente, existe un marco normativo armonizado que se aplica de manera homogénea en la eurozona y permite mejorar la transparencia, resistencia y eficiencia de los bancos. Pero queda un largo camino para movilizar el ahorro disponible y así desatascar la inversión.

Para completar esta unión bancaria, y eliminar la fragmentación financiera que aún existe y que puede hacer que una situación delicada de un país acabe contagiando a sus bancos, es necesario aprobar el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, para garantizar los depósitos de los europeos con independencia de la jurisdicción donde se encuentren. No habrá unión bancaria hasta que se acuerde finalmente un seguro de depósitos común que iguale la seguridad de cualquier ahorro bancario.

Otro elemento que contribuiría a tener un mercado bancario único europeo sería la homogeneización de los regímenes de insolvencia nacionales. También cabe facilitar las operaciones transfronterizas: no deja de sorprender que el sector bancario sea uno de los más fragmentados, operando casi exclusivamente dentro de cada país. Esto reduce la competencia, encarece los costes financieros para los particulares y merma la circulación del ahorro para inversión.

El problema de la fragmentación financiera y de la financiación del crédito a las empresas debe abordarse también con el avance de otro gran proyecto europeo pendiente: la Unión del Mercado de Capitales. Sin embargo, esta estrategia lleva tiempo aparcada en la agenda comunitaria, aunque con pocos avances. Hasta ahora ha habido algún impulso para mejorar el marco regulatorio de las bolsas europeas, se ha reducido la burocracia para facilitar la cotización de mediana empresas, y se ha incentivado la participación de los hogares en los mercados de capitales.

Algunas de estas medidas tienen poca ambición, abordando en algunos casos asuntos que no tienen correlación directa con la consolidación de los mercados de capitales. De este modo, es necesario un impulso decisivo que debe estar centrado en remover barreras nacionales, pero no debe conducir a una reducción de las medidas de control y supervisión.

Para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero de la UE, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) debe aumentar sus competencias y financiación para mejorar la protección de los inversores y la estabilidad de un mercado de capitales único.

Por otra parte, hay que europeizar también vía reglamentos y no sólo directivas, en la medida que estas últimas siguen ofreciendo discrecionalidades nacionales, la definición de mercados europeos en titulizaciones, seguros, fondos de inversión, fondos

alternativos, pensiones y cualquier otro instrumento de ahorro. Los ahorradores no pueden limitar su marco de actuación a productos financieros exclusivamente nacionales y aun cuando los mercados para financiar empresas de ámbito local puedan seguir siendo especialmente nacionales, los mercados de financiación de empresas globales deben tener una naturaleza plenamente europea.

Para asegurar la competitividad de la UE a nivel global, necesitamos reformas audaces que movilicen mejor el capital y desbloqueen la financiación del sector privado. Reformas cruciales que potencien el acceso a financiación para empresas y la liquidez de los mercados.

Con el fin de que Europa alcance las tasas de financiación a la economía real en proporciones similares a los Estados Unidos, avanzando en una movilización plena y segura del ahorro privado hacia proyectos europeos de inversión. El statu quo debilita la posición de Europa ante los desafíos geopolíticos y tecnológicos de nuestros tiempos.

©*Invertia*, 14 de enero de 2025

EUROPA ANTE LA GUERRA COMERCIAL

Mónica Melle Hernández

Tras la victoria de Trump se esperaba una escalada arancelaria, ya de por sí perjudicial para la economía global, pero en realidad estamos asistiendo a un giro copernicano del orden económico mundial ante el cuál Europa no puede quedar impasible.

Las medidas que va desgranando el presidente americano con respecto a México, Canadá y China muestran que el objetivo desborda el terreno comercial. Y de momento parece que le está funcionando.

Ante la imposición inicial de un arancel del 25% a todas las importaciones procedentes de Canadá y México, aduciendo como razón el descontrol fronterizo, por el cual entrarían en EE. UU. inmigrantes y la droga fentanilo, Trump ha conseguido que ambos países refuercen la vigilancia de sus fronteras.

Concretamente, la presidenta de México ha prometido desplegar 10.000 efectivos en la frontera norte, mientras su homólogo canadiense ha asegurado que Canadá invertirá 1.300 millones para reforzar su frontera y combatir el crimen organizado.

El hecho de que EE. UU. haya decidido retrasar un mes la entrada en vigor de las barreras al comercio con ambos países evidencia que la presión se prolongará en el tiempo.

Esta incertidumbre preocupa en México: según datos del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), las exportaciones mexicanas a su vecino del norte ascendieron a 490.183 millones de dólares en 2023, casi el 30% del producto interior bruto (PIB).

Si bien a EE. UU. tampoco le beneficiaría desatar una guerra comercial con su país vecino del sur, el impacto sería significativamente menor.

A Canadá le ocurre algo similar. Su comercio bilateral con Estados Unidos está equilibrado si se excluye el petróleo, que EE. UU. importa voluntariamente de Canadá debido a las ventajas de los precios.

El comercio entre ambos países asciende a unos 680.000 millones de dólares estadounidenses al año.

En 2023, las exportaciones de bienes y servicios -principalmente automóviles; maquinaria y equipamiento; y agroindustria- de Canadá a los EE. UU. alcanzaron 594.500 millones de dólares canadienses, mientras que las importaciones fueron de 373.700 millones de dólares canadienses -lo que supuso un superávit comercial de 220.800 millones de dólares-.

Pero si se descuentan las exportaciones energéticas (principalmente petróleo y gas), en 2023, Washington logró un superávit comercial con Canadá de unos 63.000 millones de dólares estadounidenses.

En cuanto a China, Trump es consciente del mal momento que atraviesa su economía: el consumo interno del gigante asiático sigue lastrado por la explosión de la burbuja de crédito, de modo que el Gobierno de Xi intenta salir del bache mediante las exportaciones.

Este es el contexto en que se produce la decisión de Trump de imponer un arancel del 10% a las importaciones. Medida que seguramente estará seguida de otras.

La respuesta de China ha sido rápida pero ponderada, para evitar una guerra comercial a gran escala. Ha prometido sus propios aranceles del 15% sobre determinados productos estadounidenses, y restricciones a las exportaciones de minerales críticos y una investigación antimonopolio sobre la empresa estadounidense Google.

mantiene un gran déficit comercial con China, han iniciado un proceso de negociación para aumentar sus compras de bienes estadounidenses por valor de 200.000 millones de dólares en un período de dos años y para la entrada de socios estadounidenses en la plataforma TikTok.

Al mismo tiempo, desde la victoria de Trump el pasado 8 de noviembre, China ha estado introduciendo medidas de estímulo para impulsar su economía real y fortalecer su consumo interno; y planificando la diversificación de sus opciones comerciales, fundamentalmente en el Sur global -Brasil, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam-.

La UE debería tomar ejemplo. Según Trump, la UE se ha aprovechado de Estados Unidos con un superávit comercial de más de 300.000 millones de dólares. Ese superávit es significativamente menor si se incluyen los servicios. También considera que Europa debe asumir su propia defensa.

Alemania, con un superávit comercial de 67.000 millones de euros frente a EE. UU. y un gasto en defensa reducido, es el país potencialmente más damnificado. Pero finalmente, todas las economías europeas podrían verse afectadas por las relaciones comerciales entre ellas.

Por ello, la importancia, en primer lugar, de mantener unidad y responder con firmeza. Existen numerosos bienes que se importan desde EE. UU. a Europa a los que

aplicar contraaranceles que afectarían a la economía estadounidense -algunas de las empresas mayormente afectadas serían Apple y Cisco Systems-.

Incluso, sin imponer por el momento contraaranceles, los europeos estamos reaccionando. La creciente impopularidad de Elon Musk, puede ser uno de los factores que están detrás de la caída de las ventas de los coches eléctricos de su empresa Tesla en Europa.

En segundo lugar, la UE debería convertir las amenazas geopolíticas en una oportunidad para reforzar la necesidad de asumir su propia seguridad y para, al mismo tiempo, profundizar en sus relaciones con otros socios comerciales.

Finalmente, urge que la UE empiece a revertir su declive económico: solo así podrá pesar en las negociaciones que se avecinan con su socio transatlántico, ya no tan fiable.

Sin duda, el diálogo entre la UE y los EE. UU. es la mejor opción, para no iniciar una espiral comercial o una guerra económica que perjudique a los ciudadanos y las economías de ambas áreas geográficas. Pero para ello es imprescindible que Europa aparezca unida y con una visión clara de su futuro económico.

©*Invertia*, 11 de febrero de 2025

EUROPA SE PONE LAS PILAS

Mónica Melle Hernández

La Unión Europea reacciona ante Trump avanzando en integración y una defensa común europea

La llegada de Trump a la Casa Blanca está revolucionando el tablero geopolítico internacional. Los anuncios y decisiones que viene adoptando están generando riesgos e incertidumbres sobre nuestro futuro.

La historia nos muestra que los avances en la integración y unidad de la Unión Europea han venido siempre como consecuencia de sortear crisis.

Lo vivimos en la crisis financiera de 2008 y en la recesión por la pandemia de la Covid-19. Estamos en un momento crucial para que se produzcan avances sustanciales en el proyecto europeo, sobre todo en materia fiscal y de seguridad y defensa.

La guerra comercial que Trump ha iniciado con su política arancelaria ha despertado a la Unión Europea de su letargo. Europa se muestra más abierta a diversificar sus relaciones comerciales, estrechando lazos con Canadá. El Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) ha supuesto un aumento del comercio de más de La UE también está reforzando sus relaciones comerciales con otros bloques comerciales, como Mercosur, y más recientemente México, Malasia e India.

Además, la UE ha anunciado que reaccionará firme contra las barreras injustificadas al comercio libre y justo, protegiendo a las empresas, los trabajadores y los consumidores

europeos frente a medidas arancelarias injustificadas. Al imponer aranceles, EE. UU. aumenta los precios de los bienes y servicios importados, encareciendo los costes para las empresas y generando inflación que finalmente merma el poder adquisitivo de sus propios ciudadanos.

Según las recientes estimaciones del PIB de la Reserva Federal se aprecia un fuerte enfriamiento del consumo y una merma del sentimiento empresarial por miedo a los aranceles. Sus previsiones han pasado en unos días de un crecimiento medio-alto a una cuasi recesión. Veremos si todo ello influye en la política comercial de Trump.

Recordemos que la desconfianza puede convertirse en una profecía autocumplida, y que el miedo a una recesión puede convertirse en una profecía autocumplida, y que el miedo a una recesión acabe por provocar una recesión de verdad.

En todo caso, la Administración Trump está siendo un revulsivo para el proyecto de la Unión Europea. Estamos asistiendo a un distanciamiento respecto de Europa, aún más evidente con la nueva posición de esta Administración norteamericana en la guerra de Putin en Ucrania.

Europa ha entendido que tiene que ganar autonomía respecto del actual gobierno de los EE. UU., que ya no es de fiar. Y de ahí su firme intención de aumentar su gasto en defensa de forma rápida y decidida. Debe hacerlo sin arriesgar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera en un momento de gran peligro.

La eurozona sigue siendo una unión monetaria incompleta con una moneda común y políticas fiscales y económicas nacionales en gran medida descentralizadas. Esto conlleva riesgos que aún requieren un marco de gobernanza sólido y fiable. Afortunadamente, un aumento masivo del gasto en defensa es factible adaptando, por una parte, las reglas fiscales a la nueva realidad, esto es, permitiendo a los Estados miembros endeudarse más para que inviertan en defensa lo antes posible y durante mucho tiempo.

Pero sólo flexibilizando las reglas fiscales para la inversión en defensa activando la llamada “cláusula de escape nacional” –una disposición transitoria por definición– no se podrá alcanzar el volumen de fondos necesarios para financiar la defensa europea. Dado que se necesita un esfuerzo sostenido durante años, es mejor financiarlo con deuda que con aumento de impuestos. En ese sentido, el cambio de normas fiscales debería complementarse con el aprovechamiento de la capacidad de la UE para emitir deuda comunitaria, como se hizo con los Next Generation EU.

El reto consiste en hacerlo sin avivar los temores del mercado sobre la capacidad de los países para pagar sus deudas, porque en estos momentos lo último que necesita Europa es que se repita la crisis del euro. Para ello, este endeudamiento conjunto de la UE debe vincularse a una mayor integración de la política de defensa para lograr la mayor eficacia del gasto.

Lo que implica una cesión de soberanía por parte de los Estados miembros para compartir el poder de decisión en materia de política de defensa.

Sólo así es posible lograr una verdadera seguridad y defensa europeas, priorizando la eficiencia y eficacia de las inversiones para evitar duplicar capacidades militares.

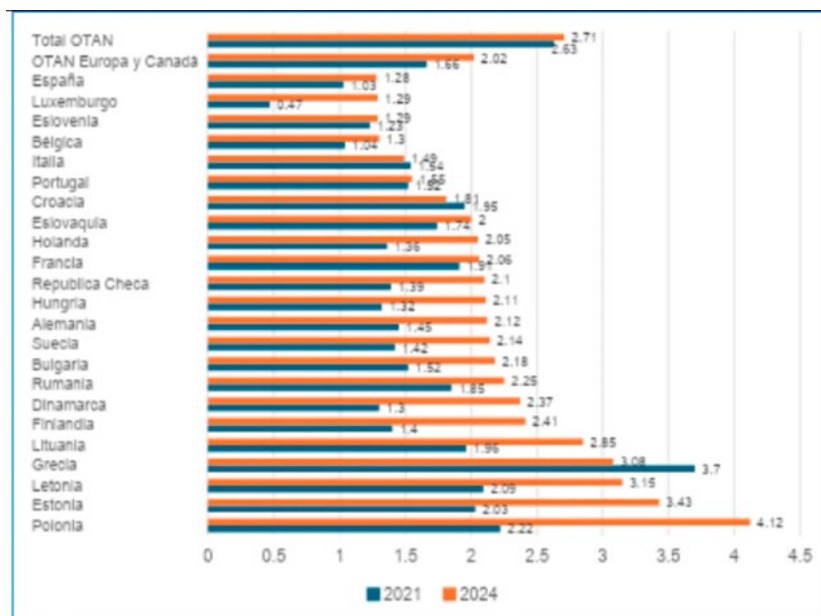


Gráfico: Gasto en defensa como % sobre PIB en los países de la UE (2021 vs. 2024) Fuente: OTAN (Los datos de 2024 son estimaciones de la OTAN).

La clave está en realizar el esfuerzo de inversión en defensa, elevando el potencial productivo de Europea (y no importando el armamento que necesitamos). Todo ello es crucial para reforzar la capacidad de acción de Europa, su estabilidad macroeconómica y su cohesión social en un periodo de gran peligro.

La seguridad europea es un bien público común, pero la percepción de mejora de bienestar varía entre los ciudadanos de los distintos Estados miembros -por ejemplo, la percepción en Polonia y en España difieren-. Para hacer políticamente sostenible el esfuerzo fiscal en defensa no puede hacerse a costa de partidas de nuestro estado del bienestar.

Asistimos a un cada vez mayor consenso sobre la necesidad de aumentar la inversión en defensa. También por el efecto multiplicador del gasto en defensa sobre el PIB -de entre un 0,6 y un 1-, y por las múltiples aplicaciones civiles de gran parte de la investigación y desarrollo militares. Es triste que el mundo en que vivimos nos aboque a una carrera armamentística. En el caso de Europa, el giro estratégico debe ser concebido como un elemento disuasorio y una palanca para el desarrollo económico.

©Invertia, 4 de marzo de 2025

EL ACUERDO EU-EE. UU. “MÁS GRANDE” ALCANZADO

Mónica Melle Hernández

La UE asume la retórica estadounidense sobre la falacia del déficit comercial ‘injusto’ de los EE. UU. y la necesidad de reequilibrar nuestros saldos comerciales, al firmar un

acuerdo comercial totalmente asimétrico. Todo ello, además, tras reunirse en un campo de golf escocés propiedad del Presidente norteamericano Donald Trump.

Los intercambios (o cuenta corriente) entre EE. UU. y la UE están más equilibrados de lo que reza la narrativa de presidente republicano. El déficit de bienes a favor de la UE se compensa en buena medida por el superávit de servicios en beneficio de EE. UU..

Además, los rendimientos del capital invertido por las multinacionales estadounidenses que operan en Europa, especialmente vía dividendos e intereses que generan, desempeñan un papel central en la configuración del balance bilateral.

Por otra parte, Estados Unidos atrae de forma constante capital extranjero, ya sea inversión en cartera, inversión directa u otros flujos, especialmente de la UE.

En este sentido, la UE está financiando el déficit externo estadounidense mediante la compra de activos estadounidenses.

Según el informe Letta, el ahorro privado de los hogares de la UE que anualmente se invierte en los EE. UU. alcanza 300.000 millones de euros.

Esto ocurre porque EE. UU. alberga los mercados de capitales más profundos y líquidos del mundo, respaldados por el papel global del dólar. Por lo tanto, el déficit por cuenta corriente de EE. UU., además de ser más reducido de lo que se piensa, se compensa totalmente por la sostenida demanda mundial de activos estadounidenses, que es una característica estructural del orden monetario global y un privilegio exorbitante de EE. UU..

Es incomprensible que la UE se haya doblegado a soportar aranceles del 15% general para los productos europeos que exportamos a los EE. UU. (y hasta el 50% para el acero y el aluminio), mientras que los bienes estadounidenses podrán entrar al mercado europeo sin pagar tarifas.

Por si fuera poco, la UE acepta comprar energía estadounidense (principalmente gas) por valor de 750.000 millones de dólares, comprar cientos de miles de millones de dólares en equipamiento militar, y realizar inversiones por 600.000 millones de dólares en EE. UU..

El compromiso de comprar energías fósiles constituye una contradicción flagrante con el objetivo de descarbonización arraigado en la política económica de la UE desde hace décadas. Europa no puede obligar a las empresas a comprar combustibles más caros que los precios más competitivos de la energía que proporcionan las renovables.

Eso mismo ocurre con las decisiones de inversión que libremente adoptan las empresas privadas y no los Estados. En todo caso, la UE no tiene capacidad para comprar mucho más gas y petróleo del que está importando en la actualidad -435.700 millones de dólares en 2024-; incluso desprendiéndose del gas ruso, de modo que intentar llegar a la cifra de 250.000 millones de dólares cada año parece imposible de alcanzar.

Las compras de armamento es otra invasión de nuestro espacio de soberanía.

Los países europeos ya se habían comprometido a elevar su gasto en defensa en el marco de la OTAN. Trump ha querido asegurarse de que el esfuerzo armamentístico beneficiara a su economía, agravando la dependencia de la UE.

Desde el punto de vista geopolítico, la UE sale debilitada, ya que, en lugar de responder a la coacción de Washington, teniendo preparados dos paquetes de respuesta, se muestra como un vasallo sin capacidad de resistencia.

Todo apunta a que la UE ha validado este acuerdo por temor a que la amenaza arancelaria de Trump fuera aún peor para los intereses europeos. En todo caso, el resultado de facto es el fin del sistema multilateral y su máximo exponente: la OMC.

Magro consuelo: al no responder con aranceles recíprocos, evita encarecer los precios internos, allanando el camino para una posible relajación de los tipos de interés del BCE. Y eso puede depreciar el euro, lo que compensaría parcialmente el golpe a las exportaciones.

Además, las fábricas de coches alemanas (clave en esta negociación) logran evitar una guerra comercial -esperemos que esta solidaridad con Alemania tenga contrapartida en el futuro-. Aun así, algunos sectores europeos sufrirán y el clima de incertidumbre persistirá.

Sorprende, en definitiva, que la UE no haya desplegado el músculo de que disponía para reaccionar, al modo de lo que ha hecho China. Se expone a que Trump siga con sus amenazas arancelarias y eleve sus exigencias en cualquier momento.

Los productos farmacéuticos (particularmente relevantes para los intereses españoles) y los semiconductores, entre otros, se enfrentan a un riesgo elevado ya que se encuentran dentro de la Sección 232, al igual que el acero y el aluminio -para los que se ha aceptado el 50%-.

Por tanto, este acuerdo comercial no da certidumbre porque puede ser el principio de nuevos aranceles por encima del 15% a otros productos de esa Sección 232.

Una vez más se pone de manifiesto que los EE. UU. ya no son un aliado confiable.

Es hora de que Europa marque sus líneas propias, lejos del entreguismo a Trump, y avance hacia una autonomía estratégica real: una defensa común, una política industrial ambiciosa y una integración más profunda del mercado interior.

Todo ello exige coordinación y financiación conjunta a través de eurobonos, y también nuevos acuerdos comerciales y más inversión estratégica en sectores clave.

En suma, Europa tiene que encontrar su propio camino ante el nuevo orden mundial que se vislumbra. De no lograrlo, los vientos de fragmentación soplarán con todavía más fuerza.

©*Invertia*, 5 de agosto de 2025

Mónica Melle Hernández

Consejera de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y Profesora de Economía Financiera de la Universidad Complutense de Madrid.

Material de trabajo





LA POLÍTICA EXTERIOR: OBJETIVOS, MECANISMOS Y RESULTADOS

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se creó en 1993 y, desde entonces, se ha visto fortalecida con cada Tratado. En la actualidad, el Parlamento contribuye regularmente al desarrollo de la PESC, en particular controlando las actividades de sus agentes y organismos institucionales: el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); los representantes especiales de la Unión Europea (REUE) y las delegaciones de la Unión. Las competencias del Parlamento en materia presupuestaria también pueden dar forma al alcance y al ámbito de aplicación de la PESC.

LA PESC: SU DESARROLLO CON LOS TRATADOS

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El TUE introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó la función de alto representante para la PESC. En el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), establecido por una Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional para su acción exterior. Además, suprimió la estructura en pilares introducida por el TUE en 1993. El Tratado creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que también ejerce de vicepresidente de la Comisión) y el nuevo presidente permanente del Consejo Europeo. Además, creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha [5.1.2](#)).

La base jurídica de la PESC se encuentra en el TUE, según la versión revisada del Tratado de Lisboa. Los artículos 21 a 46 del título V del TUE definen las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Los artículos 205 a 222 de la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tratan de la acción exterior de la Unión. También son de aplicación los artículos 346 y 347 de la séptima parte.

FICHAS TEMÁTICAS

De cara al futuro, el [informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de la Unión](#), presentado a las presidencias del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 9 de mayo de 2022, propone que «la UE mejore su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas, sobre todo en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), hablando con una sola voz y actuando como un verdadero actor mundial, proyectando un papel positivo en el mundo y marcando la diferencia en respuesta a cualquier crisis».

LAS COMPETENCIAS Y LOS INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO EN POLÍTICA EXTERIOR

Pese a su limitado papel formal en la toma de decisiones en materia de política exterior, el Parlamento ha apoyado el concepto de la PESC desde su inicio y ha intentado ampliar su ámbito de aplicación.

Con arreglo al artículo 36 del TUE, el alto representante debe consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, e informarle de la evolución de esta política. El Parlamento celebra, dos veces al año, debates sobre los informes de situación relativos a la PESC y formula preguntas y recomendaciones al Consejo y al alto representante.

El derecho del Parlamento a ser informado y consultado en lo relativo a la PESC y la PCSD se vio reforzado por la [declaración sobre responsabilidad política hecha por la alta representante en 2010](#), adjunta a la Resolución del Parlamento sobre la creación del SEAE. Esa declaración preveía, entre otras cosas:

- celebrar reuniones de consulta conjuntas, que permiten que un grupo de diputados al Parlamento Europeo se reúnan con sus homólogos del Comité Político y de Seguridad del Consejo, del SEAE y de la Comisión para debatir acerca de las misiones civiles de la PCSD, previstas y en curso;
- afirmar el derecho de la «comisión especial» del Parlamento a acceder a información confidencial relativa a la PESC y a la PCSD, que emana de un acuerdo interinstitucional de 2002;
- mantener intercambios de puntos de vista con jefes de misión, jefes de delegación y otros altos cargos de la Unión durante las audiencias y reuniones de las comisiones parlamentarias. Entre ellos, se incluyen los intercambios de puntos de vista en la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) con determinados jefes de delegaciones de la Unión o representantes especiales (REUE) que el Parlamento considere estratégicamente importantes, antes de su toma de posesión y recientemente nombrados;
- emplazar al alto representante a comparecer ante el Parlamento por lo menos dos veces al año para informar sobre el estado de las cuestiones relativas a la PESC/PCSD y responder a las preguntas que se le formulen.

Kaja Kallas, actual alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea, confirmó la validez de la declaración de 2010 y asumió [otros compromisos políticos](#) durante su audiencia de investidura en 2024 como comisaria propuesta.

Además de este diálogo político, el Parlamento ejerce su autoridad a través del procedimiento presupuestario. Al tratarse de una de las ramas de la autoridad presupuestaria de la Unión, el Parlamento debe aprobar el presupuesto anual para la PESCE. Un acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, revisado por última vez en diciembre de 2020, establece el marco para la aprobación anual y la estructura básica del presupuesto de la PESCE, así como los mecanismos de información. El Parlamento y el Consejo, previa propuesta de la Comisión, adoptan la legislación que establece el marco de financiación de la cooperación y ayuda internacional de la Unión. El acuerdo interinstitucional también especifica, desde 2006, que el Consejo debe informar inmediatamente al Parlamento de las decisiones relativas a los gastos de la PESCE y que las reuniones de consulta conjuntas deben tener lugar al menos cinco veces al año.

El Parlamento examina periódicamente las operaciones del SEAE y le formula recomendaciones sobre cuestiones estructurales, que van desde su equilibrio geográfico y de género a su interacción con otras instituciones de la Unión y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Celebra además diálogos periódicos con el alto representante y con los REUE nombrados para regiones específicas o asuntos concretos.

El Parlamento supervisa, asimismo, la negociación y la ejecución de acuerdos internacionales, para los cuales es necesaria su aprobación antes de que el Consejo pueda concluirlos (para obtener más información al respecto, consúltense las fichas [5.2.1](#) y [5.2.3](#)).

LAS ESTRUCTURAS INTERNAS DEL PARLAMENTO IMPLICADAS EN LA PESCE

La mayor parte del trabajo del Parlamento en el ámbito de la PESCE se efectúa en comisiones especializadas, en concreto en la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y su Subcomisión de Derechos Humanos (DROI) y en la Comisión de Seguridad y Defensa (SEDE). La Comisión de Comercio Internacional (INTA) y la Comisión de Desarrollo (DEVE) complementan su trabajo. Estas comisiones modulan la PESCE a través de los informes y las opiniones que aprueban, y por medio de recomendaciones, intercambios de puntos de vista con homólogos de terceros países en el curso de las misiones y la democracia parlamentaria. También intercambian puntos de vista con representantes de organizaciones multilaterales internacionales y regionales (incluidas las Naciones Unidas), otras instituciones de la Unión, las presidencias del Consejo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Las delegaciones parlamentarias también llevan a cabo trabajo relacionado con la PESCE. Su papel es mantener y desarrollar los contactos internacionales del Parlamento (en especial mediante la cooperación interparlamentaria) y fomentar los valores fundacionales de la Unión, entre ellos la libertad, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Actualmente existen cuarenta y ocho [delegaciones interparlamentarias](#) permanentes, incluidas las comisiones parlamentarias mixtas, las comisiones parlamentarias de cooperación, otras delegaciones parlamentarias, las asambleas parlamentarias conjuntas y las delegaciones a asambleas multilaterales.

FICHAS TEMÁTICAS

LA INFLUENCIA DEL PARLAMENTO EN LA PESCE

La participación del Parlamento en la PESCE contribuye a mejorar la responsabilidad democrática de esta política. El Parlamento ha apoyado firmemente la configuración institucional posterior al Tratado de Lisboa, abogando por un papel más relevante del alto representante, del SEAE, de las delegaciones de la Unión y de los REUE, así como por una política más coherente y una PESCE más eficaz, con sanciones incluidas. Ha impulsado una mayor coherencia entre los instrumentos políticos y financieros de la Unión respecto a las políticas exteriores con el fin de evitar las duplicaciones y la ineficiencia.

Se consulta al Parlamento sobre la PESCE y este la controla y realiza su aportación en materia de política estratégica. Su participación se centra en debates habituales sobre temas clave de política exterior con el alto representante en la sesión plenaria o en la Comisión AFET, en particular sobre el informe anual relativo a la aplicación de la PESCE.

En su [informe anual de 2024 sobre la aplicación de la PESCE](#), aprobado el 2 de abril de 2025, el Parlamento ofreció orientaciones sobre las prioridades de la política exterior de la Unión, destacando el «entorno internacional cada vez más volátil» y que la Unión debe abordar simultáneamente numerosos retos de política exterior que le afectan directa e indirectamente, como la actual guerra de agresión rusa contra Ucrania, los conflictos en Oriente Próximo, el aumento de la competencia de grandes potencias, los constantes intentos de socavar el orden internacional multilateral basado en normas y un mayor nexo entre las crisis extranjeras e internas. Propone medidas de actuación concretas para incentivar la cooperación con socios afines y promover la acción de la Unión en el extranjero. El Parlamento también pide que se refuerce el control parlamentario de la acción exterior de la Unión y presenta propuestas concretas para la próxima propuesta de la Comisión de un nuevo marco financiero plurianual posterior a 2027.

Además, los últimos informes anuales del Parlamento [sobre la aplicación de la PCSD](#) y [sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo](#) establecen sus posiciones en estos ámbitos (para obtener más información al respecto, consúltense las fichas [5.1.2](#) y [5.4.1](#), respectivamente).

En su reciente expresión de orientación política con respecto al marco institucional de la Unión para la acción exterior, el Parlamento propuso en su [Recomendación, de 15 de marzo de 2023, sobre el balance del funcionamiento del SEAE y en favor de una Unión Europea más fuerte en el mundo](#) que el Consejo, la Comisión y el alto representante mejoraran «la coordinación y la integración de la política exterior de la Unión y la dimensión exterior de las políticas interiores de la Unión». También pidió que se reforzara «la estructura de coordinación estratégica compuesta por todos los comisarios pertinentes, el VP/AR y los servicios de la Comisión y del SEAE para garantizar la coherencia, la sinergia, la transparencia y la rendición de cuentas de la acción exterior de la Unión». El Parlamento también abogó por una revisión significativa tanto de la [Decisión del Consejo de 2010 por la que se establece el SEAE](#) como de la [Declaración de 2010 de la alta representante sobre responsabilidad política](#). El Parlamento recomendó reiteradamente el uso pleno de la votación por mayoría cualificada en determinados ámbitos de la política exterior,

como en el régimen de sanciones de la Unión de alcance mundial en materia de derechos humanos, excepto para la creación de misiones u operaciones militares con un mandato de intervención. En virtud del artículo 31, apartado 1, del TUE, el Parlamento también defendió paralelamente el uso de la abstención constructiva.

Además, solicitó la prestación efectiva de ayuda exterior bajo la marca «[Equipo Europa](#)». «Equipo Europa» se creó como respuesta a las consecuencias mundiales de la COVID-19 y está compuesto por instituciones de la Unión y organismos de financiación exterior y bancos europeos y de los Estados miembros.

EL MARCO ESTRATÉGICO DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN Y DEL PARLAMENTO EUROPEO

El 28 de junio de 2016, la entonces alta representante presentó al Consejo Europeo la [Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea](#). Con su énfasis en la seguridad, la ambición de una autonomía estratégica y un enfoque basado en los principios, pero pragmático en relación con el contexto en que se enmarca Europa, la Estrategia Global supone un importante cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, expertos y el público en general, el Parlamento Europeo participó en el proceso de consulta que condujo a la Estrategia Global.

Los aspectos de seguridad y defensa de la Estrategia Global de la Unión se complementaron considerablemente con la [Brújula Estratégica de la Unión](#), refrendada por el Consejo Europeo los días 24 y 25 de marzo de 2022. Como consecuencia del reto estratégico para la seguridad europea y la estabilidad global planteado por la invasión rusa de Ucrania, la Unión ha adoptado recientemente un cambio de paradigma y ha puesto en marcha varias iniciativas en materia de PCSD y de industria de defensa (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha [5.1.2](#)).

El [Libro Blanco sobre la defensa europea – Preparación 2030](#) describe el rápido deterioro del contexto estratégico.

Además, con el fin de ofrecer una opción sostenible para la inversión mundial en infraestructuras y hacer frente al reto geopolítico que plantea el modelo de inversión y gobernanza de China, la Unión presentó en 2021 una [estrategia Global Gateway](#). Esta iniciativa tiene por objeto recaudar hasta 300 000 millones EUR en inversiones públicas y privadas en diversos sectores de la conectividad en todo el mundo, promoviendo al mismo tiempo los valores de la Unión y un código normativo mundial. El Parlamento también destacó en su [informe anual de 2024 sobre la aplicación de la PESC](#) que la iniciativa Global Gateway es un concepto estratégico en el que se integran las políticas exterior, económica y de desarrollo, lo que permite aumentar la presencia y la visibilidad de la Unión en todo el mundo. Esta iniciativa se basa en parte en fondos del «Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global» del presupuesto de la Unión, por un valor aproximado de 80 000 millones EUR en 2021-2027. En su [Resolución, de 12 de diciembre de 2023, sobre la aplicación del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global](#), el Parlamento acogió con satisfacción la consolidación de la mayor parte de la acción exterior de la Unión en

FICHAS TEMÁTICAS

un único instrumento. No obstante, aunque esto haya hecho que la acción exterior sea más sencilla, flexible y eficiente, el Parlamento lamenta que el proceso no vaya acompañado de una rendición de cuentas y transparencia suficientes (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha [5.3.1](#)).

Para obtener más información sobre este tema, visite el sitio web de la [Comisión de Asuntos Exteriores \(AFET\)](#).

Michal Malovec
04/2025

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión. La PCSD es el principal marco político a través del cual los Estados miembros pueden desarrollar una cultura estratégica europea de seguridad y defensa, abordar juntos los conflictos y las crisis, proteger a la Unión Europea y a su ciudadanía y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Como resultado del tenso contexto geopolítico, la PCSD ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos diez años. Desde el 24 de febrero de 2022, la guerra de agresión rusa a Ucrania ha actuado como un reinicio geopolítico para Europa y ha dado un nuevo impulso a lo que debería convertirse en una Unión de Defensa Europea.

BASE JURÍDICA

La PCSD se describe en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009 y modificó el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El funcionamiento de la PCSD y de la PESC se explica en los artículos 21 a 46 del TUE, en su título V (Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común).

El papel del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se define en los artículos 24, 27 y 36 del TUE, mientras que las disposiciones de financiación de ambas políticas se establecen en el artículo 41 del TUE.

La PCSD se describe con más detalle en los protocolos a los Tratados añadidos por el Tratado de Lisboa, principalmente en el Protocolo n.º 1 (sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea), el Protocolo n.º 10 (sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del TUE) y el Protocolo n.º 11 (sobre el artículo 42 del TUE), así como en las Declaraciones 13 y 14 (Declaraciones relativas a la política exterior y de seguridad común).

ORGANIZACIÓN

El vicepresidente de la Comisión también actúa como Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (por lo tanto, su cargo se abrevia como «VP/AR», aunque se le denomina «Alto Representante» si actúa exclusivamente en su competencia de asuntos exteriores), y ocupa el papel institucional central en relación con la PCSD. Desde el 1 de diciembre de 2024 Kaja Kallas es la VP/AR. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de Ministros de Defensa de la UE —que es el órgano decisorio de la PCSD—, y se encarga a los Estados miembros de presentar las propuestas de la PCSD. La VP/AR dirige, asimismo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y es la directora de la Agencia Europea de Defensa (AED).

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Algunas destacadas excepciones son las decisiones

FICHAS TEMÁTICAS

relativas a la AED (artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (abreviada como y perfilada en el artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría.

El Tratado de Lisboa introdujo una política de capacidades y armamento europeos (artículo 42, apartado 3, del TUE) y estableció que la AED desempeña sus funciones en coordinación con la Comisión cuando sea necesario (artículo 45, apartado 2, del TUE); esto ocurre en lo que respecta a las políticas de la UE en materia de industria, espacial y de investigación en tecnología de defensa.

Por otra parte, el artículo 21 del TUE recalca que el multilateralismo es la base de la acción exterior de la Unión. En consecuencia, los socios de la Unión pueden participar en las misiones y operaciones de la PCSD. La Unión está comprometida con una mayor coordinación y cooperación dentro de varios marcos multilaterales, en particular con las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero también con otros órganos regionales como la Unión Africana.

EVOLUCIÓN

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PCSD ha evolucionado considerablemente, tanto política como institucionalmente.

En junio de 2016, la VP/AR Federica Mogherini presentó la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que esboza cinco prioridades, entre ellas la seguridad y la gobernanza mundial de la Unión. Para poner en marcha la estrategia, en noviembre de 2016 presentó un plan de ejecución que condujo a la aplicación de la CEP, un mecanismo destinado a aquellos Estados miembros dispuestos a seguir comprometiéndose en materia de seguridad y defensa, y el Fondo Europeo de Defensa (FED), un instrumento de financiación para la investigación en materia de defensa y el desarrollo de capacidades.

En 2021 la UE desarrolló, para su adopción en el primer semestre de 2022, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa», una hoja de ruta política para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en la próxima década proporcionando un marco de acción para desarrollar una visión compartida en materia de seguridad y defensa. Su objetivo principal era proporcionar orientación política para la puesta en práctica de la «autonomía estratégica» en cuatro áreas principales: gestión de crisis, resiliencia, desarrollo de capacidades y asociaciones.

En el contexto de la guerra de agresión rusa a Ucrania, que empezó el 24 de febrero de 2022, el documento tuvo que modificarse significativamente para tener en cuenta la desestabilización del orden de seguridad europeo y el cambio posterior en la postura, las ambiciones y las herramientas de la Unión en el ámbito de la defensa. En marzo de 2022 el Consejo Europeo refrendó la [versión definitiva de la Brújula Estratégica](#).

Como consecuencia de la guerra, Dinamarca suprimió su exclusión con respecto a la política de defensa de la Unión, que había obtenida en 1992. Los daneses acordaron adherirse a la PCSD mediante un referéndum organizado el 1 de junio de 2022 (con un 66,9 % de votos a favor). Por lo tanto, los veintisiete Estados miembros contribuyen actualmente a la PCSD.

Las misiones y operaciones de gestión de crisis son la expresión más visible y tangible de la PCSD. La Brújula Estratégica aborda las lagunas de la EGUE en las herramientas e instituciones de gestión de crisis, por ejemplo, mediante el establecimiento de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE que permitirá el rápido despliegue de hasta 5000 efectivos militares para diferentes tipos de crisis. Con la Brújula Estratégica también se busca ofrecer metas coherentes y objetivos para otras iniciativas como la CEP, el FED y la revisión anual coordinada de la defensa (CARD).

Si bien el Parlamento Europeo no tiene un papel directo en la definición de la Brújula Estratégica, se espera que sea informado periódicamente sobre el grado de aplicación y tenga ocasión de expresar sus opiniones sobre el proceso, en especial durante las declaraciones informativas ante su Comisión de Seguridad y Defensa (SEDE), que en diciembre de 2024 pasó de subcomisión parlamentaria a una comisión plena. El cambio fue propuesto por la presidenta Roberta Metsola y los grupos políticos en respuesta a los actuales retos de Europa y a las prioridades del Parlamento.

Europa atraviesa ahora un panorama geopolítico en rápida evolución caracterizado por el aumento de las amenazas, las agresiones exteriores y la inestabilidad. La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto debilidades en la base tecnológica e industrial de la defensa de la UE.

La UE ha intentado reforzar su cooperación e inversión en el sector de la defensa a través de diversas iniciativas:

- El [FED](#), cuyo objetivo es incentivar la investigación conjunta en materia de defensa y el desarrollo de capacidades;
- la adopción en octubre de 2023 del [Reglamento \(UE\) 2023/2418](#), que estableció un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA), fomentando la adquisición conjunta en materia de defensa;
- la adopción en julio de 2023 del [Reglamento \(UE\) 2023/1525](#) relativo al apoyo a la producción de municiones y al impulso a la producción de municiones y misiles en el ámbito de la defensa;
- la [Estrategia Industrial de Defensa Europea](#), presentada por la Comisión y el VP/AR en marzo de 2024, tiene como objetivo reforzar la competitividad y la preparación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea;
- el [Programa para la Industria de Defensa Europea](#), propuesto por la Comisión en marzo de 2024 y a la espera de la decisión de la comisión competente del Parlamento;
- el [Plan de la Comisión «ReArmar Europa/Preparación 2030»](#), presentado en 2025;
- el [Libro Blanco conjunto de la Comisión y la Alta Representante, de 19 de marzo de 2025](#), sobre la Preparación Europea de la Defensa para 2030, que aboga por un enfoque sólido de la política industrial de defensa, priorizando las cuestiones relativas a las capacidades en defensa, la competitividad industrial y las necesidades de inversión, así como un cuantioso incremento del gasto en defensa.

FICHAS TEMÁTICAS

CONJUNTO DE INSTRUMENTOS DE LA PCSD

Desde 2016 la PCSD ha obtenido varios éxitos, incluida la puesta en marcha de la CEP; una estructura permanente de mando y control para la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas; el FED; el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD de 2018; el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD, revisado y actualizado en 2023; y un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz extrapresupuestario.

El primer informe de la revisión anual coordinada de la defensa fue elaborado por la AED y presentado a los ministros de Defensa de la UE en noviembre de 2020. En él se señalan cincuenta y cinco oportunidades de colaboración en todo el espectro de capacidades de defensa.

En diciembre de 2020 el Consejo alcanzó un acuerdo político provisional con representantes del Parlamento sobre un Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, en el contexto del marco financiero plurianual para 2021-2027. El presupuesto asignado para este período es de 8 000 millones EUR. El FED se estableció para incentivar la cooperación de la industria europea de la defensa. El programa de trabajo del FED para 2025 incluye 33 temas en los que pueden proponerse proyectos, con un presupuesto total de 1 065 millones EUR para la investigación y el desarrollo colaborativos en el ámbito de la defensa.

El FEAP, un instrumento extrapresupuestario por valor de 17 000 millones EUR para el período 2021-2027, financia los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD, mejorando así el reparto de cargas entre los Estados miembros. Este Fondo también puede utilizarse para financiar el suministro de formación y equipos militares (incluido material mortífero) para los países socios de la Unión. Al reforzar las capacidades de las operaciones de apoyo a la paz y de terceros países y organizaciones asociadas en asuntos militares y de defensa, la UE incrementa la eficacia de su acción exterior de la Unión. Desde marzo de 2024 la UE ha prestado por primera vez asistencia, en el marco del FEAP, a Kenia, Albania, Armenia y Montenegro. Entre 2022 y 2024 la Unión movilizó 11 100 millones EUR en el marco del FEAP para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas.

El 19 de julio de 2022 la Comisión, tras haber recibido un mandato en la Cumbre de Versalles de marzo de 2022, presentó una propuesta de Reglamento por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA). Se trata de un instrumento de adquisición conjunta de equipos de defensa a corto plazo por valor de 500 millones EUR. Su objetivo es colmar las deficiencias en cuanto a capacidades de defensa e incentivar a los Estados miembros a adquirir conjuntamente productos de defensa. El Pleno del Parlamento aprobó este Reglamento el 12 de septiembre de 2023. Del mismo modo, el 3 de mayo de 2023 la Comisión presentó una propuesta legislativa de apoyo a la producción de municiones, cuyo objetivo es proporcionar a Ucrania municiones, aumentar la adquisición común y aumentar la capacidad de producción.

El 5 de marzo de 2024, tras las medidas de emergencia a más corto plazo (el Reglamento de apoyo a la producción de municiones, o EDIRPA y EDIRPA) que expiran en 2025, la Comisión propuso un proyecto de Reglamento sobre el Programa

para la Industria de Defensa Europea con el fin de proporcionar un apoyo financiero de 1 500 millones EUR con cargo al presupuesto de la Unión durante el período 2025-2027. El proyecto de Reglamento, en espera de la decisión de la comisión parlamentaria, pretende establecer un régimen más estructurado y a más largo plazo basado en la inversión y la producción colaborativas a escala de la Unión, que garantice la disponibilidad y el suministro de productos de defensa de forma estable.

Con el fin de reforzar la competitividad y el estado de preparación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) e incentivar a los Estados miembros a cooperar en la adquisición conjunta, el objetivo es adquirir al menos el 40 % de los equipos de defensa en colaboración y el 50 % dentro de la Unión de aquí a 2030, porcentaje que aumentará hasta el 60 % en 2035.

A tal fin, en su proyecto de Reglamento, la Comisión propone: un Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en el ámbito de la Defensa (FAST) con el fin de apoyar a las pequeñas y medianas empresas; la creación de un régimen modular y gradual de seguridad del suministro a escala de la UE; una Estructura para el Programa de Armamento Europeo (SEAP) a fin de mejorar la cooperación mediante exenciones del IVA; y un Mecanismo Europeo de Ventas Militares para garantizar la disponibilidad de equipos de defensa a la Unión.

El 5 de marzo de 2025 la Comisión presentó el Plan Rearmar Europa/Preparación 2030, proponiendo cinco iniciativas destinadas a aumentar el gasto europeo en defensa, tales como: un nuevo instrumento financiero de 150 000 millones EUR para apoyar las inversiones de los Estados miembros en defensa; la activación de la cláusula nacional de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permitirá a los Estados miembros superar su objetivo de déficit con fines de defensa; una mayor flexibilidad de los instrumentos existentes de la UE para permitir una mayor inversión en defensa; la promoción de las aportaciones del Banco Europeo de Inversiones; y la movilización de capital privado.

Posteriormente, el 19 de marzo de 2025, las orientaciones políticas del Plan Rearmar Europa/Preparación 2030 se incluyeron como acciones concretas en el [Libro Blanco Conjunto «Preparación en materia de defensa europea 2030»](#), de la Comisión y la Alta Representante. El documento destaca la necesidad de trabajar de manera colaborativa para abordar las carencias en materia de capacidades en ámbitos prioritarios, en particular: la defensa aérea y antimisiles; los sistemas de artillería; las municiones y misiles; los drones y los sistemas de defensa contra los drones; la movilidad militar; la guerra electrónica y cibernética; los facilitadores estratégicos (capacidades estratégicas de transporte aéreo, reabastecimiento en vuelo, inteligencia y vigilancia, entre otros); y la protección de las infraestructuras críticas, a través de un instrumento recientemente propuesto de 150 000 millones EUR (Seguridad y Acción para Europa — SAFE) que concede préstamos a los Estados miembros.

MISIONES Y OPERACIONES DE LA PCSD

Desde 2003 y su primera intervención en los Balcanes Occidentales, la Unión ha puesto en marcha y llevado a cabo cuarenta operaciones y misiones en tres continentes. Desde enero de 2025 hay veintiuna misiones y operaciones PCSD

FICHAS TEMÁTICAS

en curso. Alrededor de 4 800 miembros del personal militar y civil de la Unión están actualmente desplegados en el extranjero. Las decisiones de la Unión de desplegar misiones u operaciones se adoptan normalmente a petición del país socio o sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, en el marco de la Misión de Asistencia Militar de la UE en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), a finales de febrero de 2025 se había formado a 75 000 soldados ucranianos.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo apoya la integración y la cooperación de la Unión en materia de defensa; supervisa la PCSD y puede tomar la iniciativa de dirigirse al VP/AR y al Consejo en este ámbito (artículo 36 del TUE). También ejerce el control sobre el presupuesto de la PCSD (artículo 41 del TUE). Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba informes: uno sobre el progreso de la PESC, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores; y otro sobre el progreso de la PCSD, escrito por la comisión SEDE.

El [informe anual de 2024 del Parlamento sobre la aplicación de la PCSD](#) se aprobó en el Pleno del Parlamento el 10 de febrero de 2025, destacándose la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión y su papel como proveedor de seguridad mundial. El informe hace hincapié en la importancia de mejorar las capacidades de despliegue rápido y de incrementar la resiliencia frente a las amenazas híbridas. También subraya la importancia de las colaboraciones con la OTAN y países afines para abordar eficazmente los retos comunes en materia de seguridad. Pide una mayor inversión en investigación y desarrollo en materia de defensa, reforzando la estrategia industrial europea en materia de defensa y promoviendo iniciativas de contratación pública conjunta para reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa de la UE. El informe aboga además por reforzar el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para respaldar a los países socios, y hace hincapié en la importancia de garantizar que las misiones y operaciones de la PCSD respeten el Derecho internacional y los derechos humanos.

El llamamiento del Parlamento en favor de una mayor participación en la PCSD se ajusta a su papel en este sentido, tal como se configura en el TUE. Desde 2012, en virtud del Protocolo n.º 1, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC. Los cambios introducidos por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa garantizan que el Parlamento desempeñe un papel clave en la configuración del desarrollo de la PCSD como socio esencial a la hora de abordar los retos de seguridad y las relaciones exteriores.

Para desempeñar esta función, el Parlamento participa periódicamente en deliberaciones, audiencias y talleres sobre temas como los despliegues civiles y militares de la PCSD, la lucha contra el terrorismo, el control de los armamentos y la evolución institucional de la Unión. Desde la declaración de 2010 de la VP/AR sobre responsabilidad política, el Parlamento ha participado activamente en consultas conjuntas con el Consejo, el SEAE y la Comisión. Asimismo, durante las reuniones de la comisión SEDE, plantea preguntas y formula sugerencias directamente al SEAE sobre asuntos de PCSD. Así pues, el llamamiento del Parlamento en su informe anual de 2024

FICHAS TEMÁTICAS

sobre la aplicación de la PCSD en favor de un control, una rendición de cuentas y un diálogo más sólidos con las autoridades de defensa de la Unión está en consonancia con las obligaciones del Parlamento.

El 12 de marzo de 2025 el Parlamento aprobó su Resolución relativa al Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea, en la que pedía medidas concretas para las cuestiones relativas a las capacidades de defensa, la competitividad industrial y las necesidades de inversión, definiendo al mismo tiempo el enfoque de la Unión en materia de integración de la defensa. La Resolución también subrayaba la necesidad de que la UE elabore planes de contingencia para apoyo mutuo en caso de crisis de seguridad importantes, para ayudar a Europa a disuadir a posibles agresores y reforzar su papel como potencia creíble en el seno de la OTAN.

Oliver Krentz
04/2025



RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Muy buenas tardes. Mis primeras palabras son de agradecimiento por la invitación a participar en esta mesa redonda a la Fundación Pablo Iglesias, a Óscar Martín y a Sergio Molina, y a todas y todos ustedes. Gracias por escucharnos y por las preguntas y comentarios que sin duda plantearán tras nuestra intervención.

Quiero partir del retorno de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, con un nuevo mandato que nos enfrenta a un trumpismo más radical, organizado, estratégico y disruptivo. En pocos meses ha transformado las relaciones hemisféricas y el vínculo transatlántico. Ello también condiciona el tercer lado de ese triángulo geopolítico: las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Con relación a América Latina, Trump ha recuperado, de manera explícita, la vieja doctrina del Destino Manifiesto y una política exterior que apela al excepcionalismo y al providencialismo. Quiere restablecer una relación de subordinación con lo que Washington llama “el hemisferio occidental”.

Esta política de coerción y unilateralismo, de palo sin zanahorias, hace que, para muchos países de la región la relación con China y con la Unión Europea puedan ser alternativas más atractivas.

La IV reunión ministerial del Foro China–CELAC, celebrada en Beijing en mayo de 2025, anunció un plan de cooperación centrado en infraestructura, energía y tecnología, consolidando a China como un socio alternativo. Mientras Washington multiplica la coerción y la incertidumbre, Pekín se presenta como un actor previsible que ofrece ayuda, inversión y mercados, ganando así terreno político y económico en América Latina.

En lo que concierne a Europa, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha marcado un profundo giro en las relaciones transatlánticas. Desde su primera reunión de gabinete, el 26 de febrero, dejó claro su enfoque confrontativo: acusó a la UE de haber “nacido para joder a Estados Unidos” y al tiempo anunció aranceles del 25%. En estas declaraciones hay motivos ideológicos, funcionales a su retórica de polarización interna, así como razones geopolíticas: Washington pretende situar a Europa en una posición de subordinación en términos financieros y geopolíticos, y concentrarse en la contención de China en el Indo-Pacífico, una estrategia iniciada con Obama, mantenida por Biden y ahora acentuada con Trump.

No es el objeto de mi intervención hoy, pero no podemos dejar de anotar lo ocurrido en la Cumbre de la OTAN en La Haya en junio de este año. Una cumbre cuidadosamente orquestada para evitar que Trump pusiera en duda el vínculo transatlántico y el compromiso de seguridad con Europa, ante una Rusia envalentonada que no va a dejar de aprovechar cualquier oportunidad si percibe que hay fisuras en esa relación. ¿Diplomacia hábil o innecesaria muestra de servilismo? Los socios europeos de

la OTAN pasaron en pocos meses de los discursos sobre la autonomía estratégica a las demostraciones de vasallaje, aunque la posible espantada trumpiana se evitó. Pero, por otra parte, ese 5% ha quedado inscrito de manera ambigua, hay miembros renuentes a cumplirlo y distintas vías de escape.

Quizás se trataba, sobre todo, de ganar tiempo. Las elites europeas más atlantistas están convencidas de que Trump es un fenómeno pasajero, que con las elecciones presidenciales de 2028 volverán los buenos y viejos tiempos, con alguien más dialogante en la casa Blanca, que tenga voluntad de recuperar la vieja relación transatlántica y preservar la OTAN. Pero esto es quizás más un deseo que una realidad. Trump puede ser un síntoma de un cambio político y cultural más profundo, y de su traducción geopolítica, pues el distanciamiento estadounidense de Europa y el giro hacia el Indopacífico se acentuará. Las concesiones europeas en La Haya no resuelven esta cuestión, y seguirá habiendo dudas sobre el verdadero compromiso de Washington con la seguridad europea.

También es necesario recordar el asimétrico y desfavorable acuerdo comercial de Tunrberry en agosto de este año. Distintos medios académicos y periodísticos europeos lo describieron como una “humillación”. Desde Le Grand Continent, Dominique de Villepin calificó el pacto como una “rendición pura y simple”, fruto de una estrategia de acomodación ante Trump. En España, El País denunció el posibilismo y la obsecuencia de Bruselas. En un editorial, Financial Times subrayó que el pacto supone elevar el arancel efectivo de Estados Unidos a niveles no vistos en noventa años, alienta deslocalizaciones y consolida la dependencia tecnológica y en defensa de la UE. Todo esto, a cambio de aplacar las amenazas de Trump, y de un horizonte incierto e inestable de acuerdos mal cerrados, que Washington puede volver a abrir en cualquier momento. En los términos utilizados por Emmanuel Macron, representaría un verdadero acto de vasallaje: la mayor potencia comercial del mundo se sometería voluntariamente al acoso estadounidense. A cambio de aplazar castigos, renuncia a su autonomía estratégica, degrada el mercado único, debilita la agenda climática, y erosiona la capacidad democrática de defender las normas propias.

En realidad, con la amenaza de abandonar su compromiso noratlántico tradicional, Estados Unidos exige a Europa una nueva relación de subordinación. Ante Trump, la UE enfrenta un doble dilema, entre fragmentación o unidad, y entre subordinación o autonomía estratégica. Las viejas élites atlantistas –Von der Leyen, Rutte, Starmer, Kallas, entre otros– siguen apostando por una política de contención de daños, y así preservar el vínculo con Washington, aunque cada vez a un precio más alto.

La narrativa de la autonomía estratégica europea sigue presente en planes como ReArm EU o en políticas de energía, industria y defensa. También en la búsqueda de nuevos socios comerciales, como Mercosur, Indonesia o la India. Sin embargo, en la práctica, domina la lógica del apaciguamiento para evitar un colapso inmediato del vínculo transatlántico. Josep Borrell lo resumió como una “tormenta perfecta”: si la UE no cede en comercio o en gasto militar, Trump va a presionar amenazando abandonar a Ucrania. En suma, Europa está atrapada en una triple negociación en la que es imposible salir bien parado en ninguno de esos tres frentes.

Pero cabe preguntarse si las elites atlantistas europeas no están cometiendo un error de diagnóstico, y Trump y el trumpismo no son un fenómeno pasajero, sino el exponente

de un cambio más profundo en la cultura política estadounidense, más inclinada a la derecha, y en su orientación geopolítica hacia el Indo-Pacífico. Las concesiones europeas han evitado, por ahora, una ruptura abrupta, pero persisten las dudas sobre el compromiso real de Estados Unidos con la seguridad europea. Tanto lo ocurrido en La Haya, con la imposición del 5% del PIB en defensa, como las cesiones de Alaska y Washington sobre Ucrania, o el propio acuerdo comercial de Turnberry, muestran hasta qué punto los acuerdos con Trump son volátiles y reversibles. Incluso cuando la UE cede en cuestiones estratégicas –ya sea en seguridad, en soberanía energética o en comercio–, las amenazas y exigencias se reanudan inmediatamente después. La tendencia apunta, por tanto, a un debilitamiento estructural del vínculo transatlántico. Trump personifica un proceso en el que Washington exige más a sus aliados al tiempo que reorienta sus recursos hacia Asia. En este escenario, Europa enfrenta el reto de redefinir su papel: aceptar la subordinación y el vasallaje, o avanzar en una autonomía estratégica que, aunque costosa y arriesgada, parece ser la única vía para garantizar su seguridad y relevancia global.

Con estos antecedentes, ¿Cómo recalibramos la relación eurolatinoamericana?

La ofensiva trumpista nos invita a fortalecer aún más las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en clave de autonomía estratégica abierta. Hay que recordar que esa relación había sido descuidada en los años anteriores, y se logró revitalizar en el periodo en el que Josep Borrell fue alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Para ello, se le dio una nueva racionalidad geopolítica: promover esa autonomía de ambas regiones frente a la amenaza de bipolaridad entre China y Estados Unidos, y los alineamientos rígidos que podría suponer que se enfrentamiento se agudizara. Con esa lógica, se lograron avances en sus tres pilares: en el diálogo político, con la celebración de la Cumbre UE-CELAC en julio de 2023 en Bruselas, tras ocho años de ausencia de reuniones de ese tipo. Se avanzó también en la cooperación al desarrollo, con el nuevo instrumento de cooperación financiera e inversión Global Gateway, con el anuncio de compromisos por unos 46.000 millones de euros en los próximos años. Finalmente, en el plano comercial, se cerró la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile; y con el Acuerdo con México y con Mercosur, a cuyo cierre ha contribuido, de manera decisiva, la amenaza que representa Trump.

Desde la Cumbre de Bruselas en 2023 hasta la próxima cita en Santa Marta, Colombia, en noviembre de este año, el panorama ha cambiado y ha hecho aún más relevante esa racionalidad geopolítica y geoeconómica de la relación birregional. Frente a un Washington hostil y una China más presente, la UE y América Latina podrían ser socios estables y confiables para diversificar relaciones en inversión y comercio, basadas en normas, incluyendo estándares sociales y ambientales más elevados, y compromiso con el multilateralismo.

Persisten recelos históricos en América Latina, donde Europa es vista como parte del Norte global. Aunque la UE cuenta con mejor imagen que Estados Unidos o China en transición verde y derechos sociales, necesita un diálogo más sensible a las asimetrías, y desde Europa tenemos que asumir que nuestros dobles raseros con las vacunas y, sobre todo, en la guerra genocida de Gaza, han destruido el ascendiente moral de Europa como potencia normativa.

En ese escenario, la UE debe decidir si América Latina será un socio periférico o estratégico, mientras que América Latina busca balancear presiones de Washington y Beijing con la posibilidad de un vínculo más equilibrado con Europa. Y esto ocurre en un momento en el que América Latina ha perdido gravitación internacional, debido a su menor peso económico y, también a causas autoinducidas, como su elevada fragmentación política, y el debilitamiento deliberado de sus organizaciones de concertación e integración regional.

Sin embargo, hay intereses clave en juego: Europa busca acceso a materias primas críticas, diversificar mercados y asegurar inversiones y cadenas de suministro, y promover sus estándares ambientales, más exigentes. América Latina reclama financiación, transferencia tecnológica y espacio de política para la industrialización, así como apoyo en materia social y apoyo frente a la crisis de seguridad ciudadana que está sufriendo. Ambas regiones necesitan diálogo regulatorio en áreas como las transiciones verde y digital, y los estándares laborales, ambientales y sociales. El acuerdo UE–Mercosur, finalmente cerrado en 2024, es ilustrativo: contiene reformas respecto a su diseño original que satisfacen esos objetivos. Su ratificación aún depende de que se superen resistencias internas en la UE, pero Trump ayuda a ese objetivo, al realzar la importancia de ese acuerdo como instrumento geopolítico, de diversificación comercial y para establecer reglas claras y predecibles ante la ofensiva arancelaria de Washington.

Lo mismo puede decirse de programas como Global Gateway, que solo serán creíbles si supone acceso real a financiación, si genera proyectos tangibles y beneficios compartidos, y no solo para las empresas europeas, y no alienta un nuevo ciclo extractivista. Aquí radican retos en materia de gobernanza y apropiación, de acceso a la financiación, evitando incurrir en mayor endeudamiento en el lado latinoamericano, y sin sacrificar otras modalidades de cooperación al desarrollo, que siguen siendo valiosas.

Hay áreas de colaboración estratégica con potencial de cooperación, por ejemplo, en materia aeroespacial y de soberanía digital, como ilustra el programa Copernicus. El proyecto europeo Iris 2, para crear una red satelital de acceso a Internet que busca ser alternativa al cuasi-monopolio Starlink, de Elon Musk, puede abrirse a la colaboración con socios clave de América Latina. En materia social, es el momento de avanzar hacia un pacto birregional de cuidados que sitúe las cuestiones de igualdad de género y la agenda social en el lugar que no pudo tener en la Cumbre de 2023 en Bruselas. En materia de seguridad ciudadana, la UE puede apoyar soluciones democráticas, basadas en el respeto al Estado de Derecho

Estimadas, estimados asistentes:

A principios del siglo XX, el presidente Teddy Roosevelt decía: “Habla suavemente y lleva un gran garrote; llegarás lejos”. Trump no habla bajo. Más bien, vocifera y grita a través de su red social Truth, y también empuña un gran garrote. Usa los aranceles como arma y elimina la cooperación. Nos muestra un Estados Unidos más duro, transaccional y coercitivo, más ideologizado, y menos confiable y predecible.

¿El resultado? Una política que pretende situar a latinoamericanos y europeos en una posición de subordinación, riesgos e incertidumbre. Una política que no abre horizontes de desarrollo ni de democracia. Pero esta es también una política que, paradójica-

mente, puede dejar espacio a América Latina y a Europa para ser socios más confiables y cercanos.

Como hemos visto, tras la Cumbre de la OTAN en La Haya y el mal acuerdo comercial en Turnberry (Escocia), la UE, presa de sus temores respecto a la guerra de Ucrania, parece haber optado por una estrategia de acomodamiento o subordinación para evitar males mayores. Hasta ahora, en el patrón de relaciones que presenta América Latina respecto de la administración Trump parece haber tres opciones: una, el trumpismo subalterno de los gobiernos ideológicamente afines, como los de Bukele o Milei -y sus amigos en Europa. Como Orbán-; dos, la subordinación flagrante de los más débiles, como Panamá o Colombia; y tres: la política de contención de daños de aquellos que tienen más que perder, como México o, quizás, Brasil.

Pero eso no quiere decir que se abandone la lógica geopolítica de autonomía estratégica abierta que interesa a muchos de los países que son parte de la asociación birregional, buscando complementariedad, diversificación y resiliencia. Con los antecedentes descritos, la Cumbre de Santa Marta no va a ser, y posiblemente no deba ser una ruidosa reunión “contra Trump”. Hay que mantener la calma, ser prudentes y no caer en sus provocaciones. No está claro si la estrategia trumpiana tendrá éxito y se impondrá a los controles y contrapesos de la democracia estadounidense. Pero también hay que evitar que la Cumbre de Santa Marta sea solo una reunión rutinaria para la gestión de una hoja de ruta de mínimos. Con o sin las políticas de Trump, entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe existe ya una hoja de ruta trazada. Hay que mantener el rumbo con firmeza, y largar velas para que la singladura sea más rápida. Quizás esa Cumbre no sea el lugar más relevante para defender el orden liberal internacional en su conjunto, que por otro lado necesita repararse desde hace tiempo. Hay otros espacios para ello. Pero sí puede ser un espacio apropiado para desplegar una estrategia plurilateral para un espacio eurolatinoamericano basado en normas.

Es importante no perder ni el rumbo ni la perspectiva, y. Apenas ocho meses del nuevo mandato de Trump, la cuestión clave es evitar que la Cumbre UE-CELAC y la renovada relación eurolatinoamericana sea una oportunidad perdida para evitar esa dinámica de subordinación, y dar a las relaciones con América Latina el papel y la altura que pueden y deben tener como instrumentos geopolíticos frente al trumpismo y a la internacional reaccionaria de la que es parte.

LA CUMBRE DE LA OTAN Y LA CRISIS DEL ATLANTISMO

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Los socios europeos de la OTAN pasaron en pocos meses de los discursos sobre la autonomía estratégica a demostraciones de vasallaje hacia Estados Unidos. La política exterior de Donald Trump, con sus permanentes amenazas, no deja de generar dudas sobre el futuro de la Alianza.



El 26 de febrero de 2025, en la primera reunión formal de su gabinete, el presidente Donald Trump declaró que «La Unión Europea nació para joder a Estados Unidos. Ese es su objetivo, y lo ha cumplido muy bien», y anunció que le impondría aranceles del 25%. Ese ataque a la Unión Europea (UE) responde a razones ideológicas y es también funcional a una retórica de polarización dirigida a su base electoral. Sin embargo, también hay razones geopolíticas: distanciarse de Europa y reducir la implicación en su seguridad a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es parte del giro estratégico de Estados Unidos hacia la contención de China, que inició Barack Obama y también mantuvo el gobierno de Joe Biden. La inesperada invasión rusa de Ucrania forzó a Estados Unidos a retornar a Europa, pero a largo plazo ello no ha alterado ese viraje estratégico hacia el Indo-Pacífico, un nuevo constructo geopolítico en gran medida creado en Washington.

El Proyecto 2025, elaborado por la Fundación Heritage de cara a las elecciones presidenciales de 2024 no llega a plantear la retirada estadounidense de la OTAN, propuesta por republicanos radicales y, en ocasiones, por el propio Trump. Para centrarse en China, reclama que los europeos asuman y paguen el costo de la disuasión ante Rusia, dejando el «paraguas» nuclear estadounidense como último recurso. De igual manera, Ucrania debería pasar a ser un problema de los europeos.

Distanciándose de las políticas de Biden, Trump anunció la reducción de la ayuda a Ucrania –y su intención de pasar la factura por la ya otorgada– para forzarla a aceptar una paz favorable a Rusia. Así lo afirmó el secretario de Defensa, Pete Hegseth, en la reunión del 12 febrero de 2025 del Grupo de Ramstein, encargado de coordinar la asistencia militar a Kiev. Ante un posible cese el fuego –sobre el que en ese mismo momento dialogaban de manera bilateral Trump y Putin–, Hegseth reclamó un costoso y arriesgado despliegue en Ucrania de tropas «europeas y no europeas», sin cobertura de la OTAN, mientras descartaba la participación europea y ucraniana en esas conversaciones de paz.

En otra escenificación de ese viraje en la Casa Blanca, el 28 de febrero Trump y el vicepresidente J.D. Vance trataron de humillar públicamente al presidente ucraniano, Volodímir Zelensky, haciéndole saber que «no tenía cartas» y que debía aceptar una

pax trumpiana –muy cercana a la pax russica–, además de un desfavorable acuerdo para la explotación de minerales y tierras raras por parte de Estados Unidos. Esas presiones continuaron con informaciones confusas sobre la desconexión de los terminales de internet satelital Starlink, propiedad de Elon Musk y herramienta clave para los militares ucranianos, y el abrupto anuncio de la suspensión de la ayuda militar y de inteligencia de Estados Unidos, más tarde restablecida. La visión revisionista del vínculo noratlántico de Trump no se limita a la seguridad o a Ucrania. Supone una lista de exigencias, que, más que un desacople militar o económico pretenden llevar a Europa a una situación de subordinación estratégica cuyos costos, además, correrán a costa de los propios europeos. En el terreno económico, lo que Trump pretende arrancar a la UE y a otros socios y aliados abarca la reducción del déficit comercial –no se menciona la balanza de servicios, en la que Estados Unidos tiene superávit–; la eliminación de los impuestos a los servicios digitales –como la «tasa Google»– adoptados por algunos países; y la supresión o debilitamiento de la regulación europea de los servicios digitales y la inteligencia artificial, por su alcance mundial, como es expresión de lo que la profesora Anu Bradford llama el «efecto Bruselas» o poder regulatorio global de la UE. En su intervención del 14 de febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en vísperas de las elecciones generales en Alemania, el vicepresidente estadounidense sorprendió con un discurso ideologizado e identitario, favorable a la extrema derecha alemana y europea, y en contra del «wokismo» y la regulación digital de las redes, calificada como «censura» y ataque a la libertad de expresión. Vance mostró así que, en realidad, la política europea de Trump estaba más cerca de Budapest y Moscú que de Bruselas.

Tratando de apaciguar a Trump, en noviembre de 2024 la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, había ofrecido equilibrar el déficit comercial con mayores importaciones de gas licuado estadounidense, sustituyendo el que aún procedía de Rusia. Pero Trump también ha reclamado que los miembros europeos de la OTAN aumenten el gasto en defensa –y, con ello, las compras de armas estadounidenses– más allá del 2% del PIB acordado en la cumbre de Gales de la OTAN en 2014. La mayoría ya había alcanzado ese porcentaje en 2025, no tanto por presiones estadounidenses, como a causa de la invasión rusa de Ucrania. Esta puso en evidencia serias carencias de producción, logística y reservas de munición en los ejércitos y la industria europeos. En la reunión de Davos el 22 de febrero pasado, Trump exigió por primera vez 5% del PIB para gasto en defensa, que después se desglosó en 3,5% a gasto militar directo y 1,5% indirecto para infraestructura crítica, ciberseguridad o desarrollo industrial. Ello implicaría un aumento de las compras a Estados Unidos, dada la actual fragmentación de la industria militar europea y su menor capacidad para suministrar sistemas de armas avanzados. Para Trump, esa sería una vía rápida de reequilibrar la relación entre Estados Unidos y la UE y «poner precio» a la implicación de Estados Unidos en el espacio noratlántico.

¿Qué palancas está utilizando la administración Trump para lograr esos objetivos? En primer lugar, la amenaza de aranceles de un 50% a partir del 1 de agosto, por encima del 10% ya aplicado con carácter general a la UE, y del 20% anunciado en abril de 2025. Se sumarían a los ya aplicados al acero y aluminio (25%), a automóviles y repuestos (25%), y otros por definir para otros productos clave. Son parte de una estrategia que de manera deliberada crea incertidumbre, a riesgo incluso de pérdidas económicas

para Estados Unidos y de una posible recesión global, que, de nuevo, Trump emplea como medio coercitivo (the weaponization of uncertainty).

Además, Trump presiona con su declinante compromiso con la OTAN y el abandono de Ucrania, que se vería obligada a una suerte de capitulación, lo que supone el fin del vínculo transatlántico tal y como era conocido. Lo cual es ilustrado de manera diáfana por el giro de 180 grados que se ha producido en la posición estadounidense ante la invasión rusa. Este es quizás el peor escenario para Europa y para la UE, en particular para países que consideran que Rusia es una amenaza existencial (Polonia y los países nórdicos y bálticos). Para la nueva Comisión Europea, la invasión rusa de Ucrania y el riesgo de que Rusia pueda imponerse militarmente también es, explícitamente, una prioridad de la UE para su propia seguridad.

El viraje de Trump y de Estados Unidos tiene implicaciones sistémicas: por un lado, en la práctica Estados Unidos abandona su compromiso noratlántico y pretende, al mismo tiempo, establecer una relación de mayor dependencia –o de vasallaje, como la denominó el presidente francés, Emmanuel Macron–, que sitúa a los europeos ante un doble dilema interconectado: entre fragmentación y unidad, y entre subordinación o autonomía estratégica.

La mayor parte de los gobiernos europeos y las instituciones de la UE están hoy en manos de las tradicionales elites atlantistas, que abarcan fuerzas liberales y democristianas y sectores socioliberales de la socialdemocracia, representadas, entre otros, por Mark Rutte, Keir Starmer, Ursula Von der Leyen o Kaja Kallas. En Francia, ese vínculo también se considera esencial, al menos mientras se alcanza una mayor autonomía europea, que entronca con esa suerte de neogaullismo que representa Emmanuel Macron. Para esas elites quizás el peor escenario, que genera inseguridad existencial y una real angst de fin de época, es que Estados Unidos abandone el vínculo transatlántico. O que este no sea creíble ante Rusia. Ambas cosas se ponen a prueba a corto plazo en Ucrania. Consciente de ello, en su estrategia frente a Europa, Estados Unidos presiona simultáneamente en tres direcciones: comercio, OTAN y Ucrania. «Es la tormenta perfecta», según el anterior alto representante, Josep Borrell. Si no se cede en el comercio o en gasto de defensa, Trump presionará con la reducción de la ayuda y el abandono de Ucrania a las demandas rusas. Será difícil salir bien parado en esa triple negociación.

La inseguridad ontológica de las elites políticas europeas no solo responde a una identidad y cultura política arraigada, o al alcance de los vínculos económicos. Aún hay 84.000 soldados estadounidenses estacionados en Europa, y buena parte del arsenal de los ejércitos europeos tiene ese origen. Ante la crisis de confianza en la OTAN suscitada por Trump, se ha señalado que esos sistemas podrían tener un «kill switch» [interrupción por emergencia] por el que dejarían de ser operativos si Estados Unidos decidiera bloquearlos. El ejemplo paradigmático es el cazabombardero F-35, cuyo funcionamiento depende de datos alojados en una «nube» controlada por Estados Unidos. Es tal la dependencia de algunos de esos sistemas que, aun existiendo voluntad y medios, no se contará con equivalentes europeos en muchos años.

Ese es un argumento claro para promover una industria europea de defensa más fuerte y autónoma. Pero también se utiliza para lo contrario: para considerar fútil ese esfuer-

zo y alegar que mantener la dependencia de Estados Unidos y el vínculo defensivo de la OTAN es más barato y eficaz ante unas amenazas que, se afirma, ya están aquí.

Algunos servicios secretos europeos hablan de un posible zarpazo ruso, tal vez militar, tal vez híbrido, que pudiera tener lugar en pocos años, en las repúblicas bálticas o el corredor de Suwałkiy el enclave de Kaliningrado, para poner a prueba la resolución de los aliados a través del artículo 5, de defensa colectiva.

Si Rusia hiciera una apuesta geopolítica de ese tipo, no está claro que los europeos quisieran ir a la guerra si Estados Unidos no responde.

Significativamente, es Washington quien vuelve hoy menos creíble ese factor disuasorio. En principio, la cláusula de solidaridad del Tratado de la Unión Europea proporciona garantías jurídicas similares, si no mayores, que la cláusula de defensa mutua de la OTAN. Pero su solidez real también suscita dudas entre los propios aliados y miembros de la UE, sobre todo en su vertiente oriental.

En la UE se mantiene el discurso sobre la autonomía estratégica, y las políticas en materia de energía, industria, defensa o tecnología que se proponen y aplican desde las instituciones comunes y los Estados miembros, como ReArm Europe, declaran seguir ese objetivo. Pero lo que parece dominar la retórica y las políticas concretas frente a Trump es una estrategia de acomodamiento y apaciguamiento, con concesiones en asuntos clave para evitar una guerra comercial a gran escala, con una espiral arancelaria que conduciría a una crisis económica global, y que Estados Unidos rompa con la seguridad noratlántica, lo que en Ucrania llevaría a la imposición de una versión rusa de la paz de los vencidos, y a largo plazo en una situación de soledad estratégica que las elites atlantistas ven arriesgada y costosa.

Esa estrategia de acomodamiento y apaciguamiento puede verse en la autocontención verbal de los líderes europeos frente a las constantes provocaciones de Trump y su equipo; o en el foco en los asuntos clave – comercio, seguridad y defensa mutua, apoyo a Ucrania– frente a otros intereses europeos que pueden terminar siendo sacrificables, como la regulación digital o la fiscalidad. Así parece indicarlo el acuerdo adoptado por el G-7 en su cumbre de Montreal el 29 de junio de 2025 para que no se aplique a las empresas estadounidenses el acuerdo adoptado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el piso mínimo de tributación de 15%.

En la Cumbre de Londres, convocada de urgencia por Keir Starmer el 2 de marzo de 2025 tras la reunión entre Zelensky y Trump en la casa Blanca, los europeos trataron de mostrarse como aliados leales, útiles y dispuestos a asumir costos, y de esa manera obtener una silla en la mesa de negociación frente al anuncio de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Rusia. Para ello se propuso una «coalición de dispuestos», ofreciendo apoyo económico y militar a Ucrania y, como garantía de seguridad, despliegues militares terrestres y aéreos.

Hay que mencionar también el apresurado anuncio por parte de Ursula Von der Leyen de la iniciativa ReArm Europe, el 4 de marzo de 2025, mediante la cual se pretende incrementar el gasto militar europeo en 800.000 millones de euros adicionales. Esa cifra es similar a los recursos de NextGenerationEU movilizados ante la pandemia del covid-19. De ellos, 150.000 millones serían préstamos impulsados por el Banco

Europeo de Inversiones (BEI) para proyectos comunes de industria de defensa. Hasta ahí puede llegar la Comisión Europea, dado que sus competencias se limitan a la política industrial, mientras que la política de defensa es aún competencia nacional. Los otros 650.000 millones serían fondos de los Estados miembros, que desembolsarán, o no, de

manera voluntaria, sin que se contabilicen dentro de los umbrales de déficit y deuda de las reglas fiscales europeas.

Pero quizás el ejemplo más claro de esa estrategia de concesiones y apaciguamiento es la Cumbre de la OTAN en La Haya el 25 de junio de 2025. Centrada en el 5% y su calendario, fue una cumbre corta y cuidadosamente coreografiada para aplacar a Trump y evitar que una de sus impredecibles reacciones debilitara la credibilidad de la Alianza y el compromiso estadounidense de la que depende. Los aliados europeos habrían preferido hablar de las razones de ese aumento (Rusia y Ucrania) y los objetivos de ese 5% (defensa aérea, misiles, nuevas capacidades en drones y guerra electrónica), pero era arriesgado abrir esos debates.

El único país abiertamente disidente fue España, el miembro de la OTAN que menos recursos destina a defensa como proporción del PIB. Los argumentos españoles eran compartidos sotto voce por otros Estados miembros: que 5% era una cifra arbitraria, supone demasiado gasto y no existe capacidad ni planes para utilizar esos recursos de manera ordenada y eficiente; que los criterios de cómputo omiten contribuciones importantes que España y otros ya hacen; que, en un escenario de elevado endeudamiento público y escaso margen fiscal, se pondría en peligro la estabilidad presupuestaria en el marco de la UE, y que supondría recortes sociales difícilmente asumibles por el electorado.

Algunos países tienen más margen fiscal para permitirse ese aumento: los nórdicos, o Alemania, que con la gran coalición presidida por Friedrich Merz levantó en marzo de 2025 el «debt brake» para lanzar un gran programa de gasto e inversión. Para otros, como Polonia, y de nuevo los nórdicos o los bálticos, la percepción de amenaza de Rusia está más presente y el aumento del gasto tiene mayor apoyo público. Pero es dudoso que esa meta pueda ser cumplida por países como Francia o Italia, debido a sus constricciones fiscales y de deuda.

Pero, más allá de esas razones, la visible oposición de Pedro Sánchez respondía a razones de política doméstica: acorralado por escándalos de corrupción, optó por una estrategia de confrontación con Trump para desviar la atención. Existía el temor de que otros países se sumaran a España, de repente «gran villano» de la OTAN, y que ello provocase las temidas reacciones de Trump. En vísperas de la reunión, Sánchez logró un compromiso escrito de Rutte que le eximía de ese 5%, aunque ese apartado no figura en la declaración final. Por presión de varios países, el plazo inicial para llegar a 5% pasó de 2032 a 2035. Pero Italia, Francia y otros miembros renuentes al 5% optaron por callar y acatar, a sabiendas de que esa meta queda lejos y no es vinculante. Otros países fueron más entusiastas. En la misma fecha de la Cumbre, el Reino Unido anunció la compra de 12 aviones F35A con capacidad de portar armas nucleares estadounidenses, en un importante giro estratégico que supone ligar más sus capacidades nucleares con las de Estados Unidos. Solo existía una alternativa europea con esa capacidad, el francés Dassault Rafale, que fue descartado.

Así, la Declaración de La Haya reafirmó ritualmente el «compromiso férreo» con la defensa mutua del artículo 5, y conforme a las exigencias de Trump, el objetivo del 5% del PIB para 2035. Es el momento en el que Trump hizo público el mensaje obsequioso, si no abiertamente servil, enviado de manera privada por el secretario general, Mark Rutte, atribuyendo al estadounidense el éxito de la Cumbre y comprometiéndose a que los europeos terminarán pagando lo debido.

¿Diplomacia hábil o innecesaria muestra de servilismo? Los socios europeos de la OTAN pasaron en pocos meses de los discursos sobre la autonomía estratégica a las demostraciones de vasallaje, y la posible espantada trumpiana se evitó. Estados Unidos logró sus objetivos inmediatos y el 5% ha quedado inscrito como meta colectiva de la Alianza, pero hay que precisar que de manera ambigua y con distintas vías de escape. En lugar de comprometer a «todos los aliados» con el nuevo objetivo, el comunicado simplemente omitía la palabra «todos» lo que relativiza el grado de obligatoriedad. Quizás se trataba, sobre todo, de ganar tiempo. Las elites europeas más atlantistas están convencidas de que Trump es un fenómeno pasajero, y que las elecciones presidenciales de 2028 llevarán a la Casa Blanca a alguien más dialoguista y con voluntad de recuperar la vieja relación transatlántica con Europa, preservando la OTAN y su misión tradicional, aún vigente, que Lord Ismay, su primer secretario general, resumió, en plena Guerra Fría, con la célebre frase «mantener a los rusos fuera, a los estadounidenses dentro, y a los alemanes [o Europa] abajo», delegando en Estados Unidos parte del alto coste que supondría una defensa europea autónoma.

Pero esto es quizás más un deseo que una realidad. Trump puede ser un síntoma de un cambio político y cultural más profundo, y de su traducción geopolítica, pues el distanciamiento estadounidense de Europa y el giro hacia el Indopacífico se acentuará. Las concesiones europeas en La Haya no resuelven esta cuestión, y seguirá habiendo dudas sobre el verdadero compromiso de Washington con la seguridad europea. Un ejemplo: apenas unos días después de la Cumbre, Estados Unidos anunció una reducción de las entregas de armas y munición para Ucrania, que solo se revirtió tras intensas gestiones diplomáticas.

La visión europeísta, que se resiste la dependencia estratégica de Estados Unidos, también considera que es necesario un mayor gasto en defensa, sea dentro del «pilar europeo» de la OTAN o en el marco de la política europea de seguridad y defensa. Ello hace tolerable, e incluso deseable esa meta del 5%, pero tratarán de orientarla a una mayor autonomía. Ello, como alega Josep Borrell en un texto titulado «La Unión Europea, entre guerras y elecciones, ante la dureza del mundo», supone reconocer la soledad estratégica de la UE y los costos que ello comporta, que, siendo elevados, Europa puede afrontar. Se trataría del viejo dilema europeísmo-atlantismo siempre presente en el debate europeo sobre seguridad y defensa, aunque puesto al día por el «momento Trump».

Finalmente, más allá de la Cumbre de la Haya hay dos cuestiones que Europa no ha querido debatir y son determinantes para su seguridad futura. El aumento del gasto militar en marcha se puede justificar con argumentos atlantistas o europeístas, o con ambos a la vez. Pero lo que hoy existe en Europa es un patrón de gasto y organización militar muy fragmentado e ineficiente, con múltiples duplicidades y un alto nivel de despilfarro. En 2024, el gasto militar de la UE y el Reino Unido, unos 457.000 millones

de dólares, era ya 2,5 veces el de Rusia, que alcanzaba 149.000 millones tras el fuerte aumento que ha supuesto la invasión de Ucrania. Verter más dinero en ese esquema solo aumentará la ineficiencia y el derroche. El ejercicio de racionalización y priorización de una verdadera política europea de defensa permitiría tener más capacidad con los recursos ya existentes, incluso con menos, pero más allá de las limitadas iniciativas de la Comisión Europea, no parece que ese ejercicio vaya a darse pronto.

La segunda cuestión atañe a los conceptos sobre los que construir la seguridad europea, en la que es necesario un debate más abierto. Hay que preguntarse si esta debe estar basada únicamente en un estado de guerra, caliente o fría, que se cronifique; en una nueva carrera armamentística, incluyendo el despliegue de cientos de miles de soldados en el flanco oriental; en el despliegue de armas nucleares, incluidos peligrosos misiles de alcance intermedio; y, a la postre, en naturalizar un nuevo «telón de acero» basado en la OTAN, con o sin «pilar europeo».

Ese modelo, altamente militarizado y securitario, es muy costoso, y a la larga, como ocurrió en la Guerra Fría, será contraproducente por generar nuevos «dilemas de seguridad». Si es que en algún momento existe posibilidad de interlocución constructiva con Rusia, será necesaria una nueva arquitectura de seguridad que recupere la construcción de confianza mutua, el control de armamentos y el desarme convencional y nuclear. Las experiencias de la Conferencia de Helsinki, desarrollada entre 1973 y 1975, en plena Guerra Fría, pueden servir de inspiración para ese proceso. Plantear la posibilidad de un nuevo Helsinki, adaptado al presente, implica ampliar el debate y reconocer, de manera realista y pragmática, el principio de indivisibilidad de la seguridad europea, y reivindicar la necesidad de una nueva arquitectura paneuropea de seguridad común o de seguridad cooperativa. Pero, de nuevo, ese es un debate que aún está por plantearse.

©NUEVA SOCIEDAD, Julio 2025

PROGRAMA

MIÉRCOLES, 1 DE OCTUBRE

Presenta y modera

SERGIO MOLINA GARCÍA. Universidad de Castilla-La Mancha.

17:00 h **Conmemoración del 40º aniversario de la adhesión de España a la CEE.**

LUISA CARCEDO. Presidenta de la Fundación Pablo Iglesias.

ENRIQUE BARÓN. Expresidente del Parlamento Europeo.

ALAN GRANADINO. Profesor de Historia Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid.

18:30 h Café

19:00 h **La triple Transición de la Unión Europea.**

HUGO MORÁN FERNÁNDEZ. Secretario de Estado de Medio Ambiente.

CRISTINA NARBONA RUIZ. Presidenta de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso.

TERESA RIESGO ALCAIDE. Secretaria general de Innovación. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

JUEVES, 2 DE OCTUBRE

Presenta y modera

SERGIO MOLINA GARCÍA. Universidad de Castilla-La Mancha.

17:00 h **Cohesión económica, social y territorial de la UE.**

LINA GÁLVEZ MUÑOZ. Eurodiputada. Presidenta de la Comisión de derechos de las mujeres e Igualdad de Género.

MÓNICA MELLE. Economista. Universidad Complutense de Madrid.

PAU MARÍ-KLOSE. Profesor de Sociología. Universidad de Zaragoza.

18:30 h Café

19:00 h **Relaciones exteriores de la Unión Europea.**

VICENTE MONTÁVEZ AGUILLAUME. Diputado. Portavoz de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

MARÍA SOLANAS. Directora de Programa del Real Instituto Elcano.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. Universidad Complutense de Madrid.

REPRESENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN ESPAÑA

PASEO DE LA CASTELLANA, 46
MADRID

El 12 de junio de 1985, España suscribió el Tratado de Adhesión, y su incorporación formal a la Comunidad Económica tuvo lugar el 1 de enero de 1986. Con motivo de la celebración del 40 aniversario, la Fundación Pablo Iglesias llevó a cabo la realización de un ciclo de mesas redondas en el que se conmemoró este evento. Se analizó la situación española y europea desde una visión retrospectiva, evaluando lo conseguido durante estos cuarenta años y lo que aún queda por conseguir.

Los últimos acontecimientos políticos mundiales han desembocado a una situación en la que Europa está llamada a ser, cada vez en mayor medida, un actor importante en la política y la economía global.

Mediante la celebración de estas jornadas, la Fundación Pablo Iglesias quiere fortalecer el concepto de ciudadanía europea posibilitando la participación pública a través de la realización de actividades que, teniendo en cuenta la diversidad geográfica de España, abarque el mayor espectro posible de la ciudadanía española en todo su territorio.

