02|2023

INFORME
LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA

PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2023

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

COLECCIÓN INFORMES | NÚMERO 02|2023

INFORME 02|2023

LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA

PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2023

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 843-2023

Colección Informes
Número 02/2023
La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, mayo de 2023

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la sesión ordinaria del Pleno del día 3 de mayo de 2023.

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISBN 978-84-8188-409-8
D.L. M-17121-2023

Imprime
ADVANTIA, Comunicación Gráfica, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 3 de mayo de 2023

INFORME 02|2023
LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA

PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2023

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO I. **LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVASIÓN DE UCRANIA** 14

CAPÍTULO II. **CRISIS ENERGÉTICA Y DE INFLACIÓN. IMPACTO Y RESPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL** 22

CAPÍTULO III. **LA GOBERNANZA ECONÓMICA ANTE EL NUEVO ESCENARIO** 51

1. REFORMA DEL MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA Y FISCAL 53
2. INTEGRACIÓN FINANCIERA 62
3. EL MERCADO INTERIOR 68
4. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES 72
5. ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA 81

CAPÍTULO IV. **RETOS A MEDIO Y LARGO PLAZO DE LA UNIÓN EUROPEA** 88

1. LA EXTENSIÓN DEL CONFLICTO: RETOS EN EL ÁMBITO POLÍTICO 92
2. POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EUROPEA 94
3. SEGURIDAD Y DEFENSA 103

4. DEPENDENCIAS ECONÓMICAS ESTRATÉGICAS DE LA UNIÓN EUROPEA 113
5. SOBERANÍA DIGITAL 125
6. TRANSICIÓN VERDE 135
7. TRANSFORMACIÓN EN CLAVE DE IGUALDAD: LOS CUIDADOS EN EL EJE DEL CAMBIO 146
8. EL FUTURO DE EUROPA. AVANZAR EN LA UNIÓN POLÍTICA 151

CAPÍTULO V. **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS** 157

INTRODUCCIÓN

Una vez alcanzada una relativa convivencia pacífica con el COVID-19 y sus variantes, 2022 debería haber sido el año de consolidación de la recuperación económica de la Unión Europea, el año de la vuelta a la normalidad. Sin embargo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022, una guerra en suelo europeo, volvió a golpear a las economías comunitarias y lo hizo desde un ángulo nuevo, el de la geopolítica, cambiando completamente el escenario económico y obligando a incorporar la incertidumbre a cualquier previsión de futuro.

Al igual que sucedió con la pandemia, el conflicto bélico tuvo inicialmente un impacto asimétrico en los socios europeos, con una incidencia superior en aquellos que mantenían mayores vínculos o dependencias comerciales con la economía rusa. Pero la prolongación del conflicto, junto a la persistencia de problemas en algunas cadenas globales de valor, aceleraron y agravaron las tensiones inflacionistas –surgidas, en una fase incipiente, a finales del ejercicio 2021–, extendiendo la crisis al conjunto de los Estados miembros.

La dependencia comunitaria del gas ruso, la escalada de su precio y su repercusión en los precios de la electricidad, como resultado de la configuración hasta ahora vigente del mercado de la electricidad comunitario, pronto dejaron claro que esta guerra también se libraba en los mercados energéticos. Además, los mercados de otras materias primas –como algunos metales industriales o químicos– o alimentarias –como trigo, maíz o algunos aceites– tensionaron, asimismo, múltiples cadenas de valor a nivel mundial, contribuyendo al proceso inflacionista.

Aunque diferentes en su magnitud, las tensiones inflacionistas fueron generalizadas en todos y cada uno de los Estados miembros, llegando a alcanzar niveles de dos dígitos para el conjunto de la zona euro, lo que desembocó en un acelerado aumento de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo (BCE). El mayor coste de la vida y la subida de tipos han golpeado directamente a los presupuestos de las familias europeas, elevando la vulnerabilidad financiera de los hogares más endeudados y dificultando el proceso de recuperación de la actividad productiva.

Todo ello abre un difícil escenario geopolítico, económico y social para la Unión Europea. Y es en este contexto en el que el Consejo Económico y Social de España (CES)

plantea su informe sobre la gobernanza de la Unión Europea[1] donde, además, analiza cómo el conflicto bélico ha podido afectar a los desafíos a los que se enfrenta la Unión en el medio y largo plazo.

Para ello, tras esta introducción, el informe dedica su primer capítulo a describir la respuesta comunitaria a la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Una respuesta unida, contundente y coordinada, que ha contado con el apoyo de la ciudadanía comunitaria y ha girado en torno al establecimiento de sanciones a la economía rusa y al respaldo a Ucrania en múltiples ámbitos –humanitario, financiero o material, entre otros–.

A continuación, en un segundo capítulo, el informe aborda el impacto de la guerra sobre la economía europea. Describe cómo se pasó de una crisis inicial de precios y abastecimiento energético vinculada al conflicto a otra de inflación generalizada a medida que avanzaba el año, con consecuencias sobre los costes de la actividad y las rentas de los hogares. Asimismo, se describen las medidas puestas en marcha en el ámbito comunitario para tratar de amortiguar dicho impacto, destacando la aprobación del *REPowerEU*, baluarte de la política energética comunitaria anticrisis, o las medidas del BCE, no exentas de efectos colaterales negativos. Frente a esta respuesta multilateral, las medidas de protección económica y social ante la crisis de precios tuvieron un marcado carácter nacional que, si bien permitía un abordaje más quirúrgico del problema, condicionaba la capacidad de respuesta de cada Estado miembro al margen fiscal disponible.

El tercer capítulo ofrece la reflexión de este Consejo sobre las consecuencias de esta nueva crisis sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, en un momento en el que aspectos como la integración presupuestaria o el marco de reglas fiscales estaban en proceso de revisión tras la crisis pandémica. Se han vuelto a tensionar los equilibrios dentro del mercado único y ha aumentado el interés por integrar el Pilar Social en la gobernanza económica, dado que el dispar impacto que la actual crisis está teniendo en el tejido social podría generar una nueva divergencia en este terreno.

De hecho, el cambio de escenario afecta a muchas de las iniciativas comunitarias ya en marcha, de modo que los supuestos sobre los que fueron construidas, las hojas de ruta y los objetivos declarados se enfrentan a nuevas restricciones que deberán abordarse en el corto y medio plazo.

Pero, además, también afecta a los retos de futuro en la construcción de la Unión Europea, apuntados por este CES en anteriores informes, a los que se añaden, o recobran

NOTAS

1 Anteriormente, el CES se ha pronunciado sobre la gobernanza económica en: Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*; Informe 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*; Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea;* Informe 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea;* Informe 2/2018, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea;* Informe 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea;* Informe 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*.

fuerza, otros desafíos. El cuarto capítulo se dedica a desgranarlos, partiendo de un denominador común: la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión y de atender al compromiso de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050, expresado en el Pacto Verde Europeo. La mejora de la autonomía estratégica industrial europea y de la soberanía digital, la necesidad de avanzar en la transición verde y en la cohesión social o los efectos que el entorno geopolítico tendrá en las estrategias de seguridad y defensa de la Unión Europea o en su política migratoria forman parte de las reflexiones recogidas en ese capítulo, que termina haciéndose eco de los debates sobre el futuro de Europa y los avances en la integración política.

En definitiva, el momento resulta propicio para que este Consejo haga balance de los avances realizados en la gobernanza de la Unión Europea y de los retos a los que se enfrenta en el medio y largo plazo, más aún teniendo como telón de fondo la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023. Nuevamente está en examen el papel de la Unión como organización internacional de carácter supranacional y el propio futuro del proyecto europeo basado en los principios fundamentales de solidaridad y cooperación.

CAPÍTULO I
LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVASIÓN DE UCRANIA

La Unión Europea ha mostrado desde el inicio de la crisis su unidad de acción, centrando sus primeras decisiones en limitar el comercio con Rusia y en elevar el coste económico de la invasión. Además de contundente, la respuesta ha sido coordinada y contempla una serie de medidas para amortiguar el impacto de la agresión.

Sería conveniente que la guerra no se enquistara, dado que supone la pérdida de vidas humanas, la distracción de recursos hacia el esfuerzo bélico y una fuente de inestabilidad política y económica. Por ello, resulta deseable alcanzar, lo antes posible, un acuerdo de paz que restituya la convivencia en Europa.

Asimismo, la prolongación del conflicto está suponiendo un nuevo reto para la Unión Europea que exigirá una reflexión conjunta sobre su futuro geopolítico, lo que ha generado también un debate sobre la necesidad de reforzar la estrategia de defensa propia, en paralelo a los objetivos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Primera respuesta de la Unión Europea

Desde el inicio de la agresión militar de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, la Unión Europea ha reaccionado de manera solidaria con el pueblo ucraniano, coordinando su actuación con los socios y aliados, en el marco de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OTAN y el G7, pero también con otros socios internacionales, en particular con Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Noruega, Japón, Corea del Sur, Suiza y Australia.

La unidad en la respuesta comunitaria ha servido para proporcionar a Ucrania un apoyo humanitario, político, financiero y material coordinado, que se ha traducido en medidas concretas para ayudar a las personas refugiadas.

Una de estas primeras medidas adoptadas fue la Directiva sobre protección temporal, activada el 4 de marzo de 2022, y que se había adoptado ya en 2001 tras los

RECUADRO 1. PRINCIPALES MEDIDAS DE AYUDAS A PERSONAS REFUGIADAS

- Un mecanismo de protección temporal de las personas que huyen de la guerra.
- 348 millones de euros en ayuda humanitaria.
- Apoyo en materia de protección civil a Ucrania, Polonia, Eslovaquia, Chequia y Moldavia.
- Apoyo financiero y técnico a los Estados miembros que acogen a personas refugiadas.
- Apoyo a la gestión de fronteras para los países de la Unión Europea y para Moldavia.

Fuente: elaboración propia.

desplazamientos masivos que tuvieron lugar en Europa debido a los conflictos armados de los Balcanes Occidentales. El objetivo de la norma, que hasta la fecha no se había activado, era aliviar la presión sobre los sistemas nacionales de asilo y permitir a las personas desplazadas disfrutar de derechos armonizados en toda la Unión Europea. Principalmente, estos derechos abarcan: la residencia, el acceso al mercado laboral y a la vivienda, la atención médica y el acceso de los menores a la educación.

Según los cálculos disponibles hay más de 4,8 millones de personas refugiadas de Ucrania registradas como beneficiarias de esta protección temporal o sistemas similares en la Unión Europea[2].

En cifras globales, se calcula que más de 7,8 millones de ucranianos y ucranianas han salido del país, a lo que habría que sumar los más de 6,5 millones de personas desplazadas internamente[3], lo que ha generado una crisis humanitaria, económica y geopolítica a nivel global. Al mismo tiempo, ha desviado la atención de otras regiones en desarrollo, así como de otras situaciones de conflicto y violencia que también generan la huida de personas y sobre las que no se está mostrando la misma respuesta, lo que provoca desigualdades comparativas en cuanto a los mecanismos de protección desplegados.

En la actualidad, el foco se centra en los millones de personas que han huido de la guerra buscando refugio en países de la Unión Europea, entre otros. Analizando su perfil se observa que el 90 por 100 de los núcleos familiares están formados por mujeres y menores[4]. A este respecto, el Parlamento Europeo recuerda que el impacto de los conflictos armados en las mujeres y las niñas es desproporcionado, además lamenta el uso de la violencia sexual como arma de guerra y subraya la urgente necesidad de luchar contra esta violencia y de combatir la impunidad llevando a los responsables ante la justicia. Las mujeres son con frecuencia las primeras víctimas de los desplazamientos de población en las zonas de conflicto y a menudo sufren una pérdida de autonomía económica y una falta de acceso a la educación y a unos servicios fiables de salud sexual y reproductiva y, por ello, insiste en la necesidad de garantizar el acceso a la educación y al empleo a las poblaciones desplazadas por los conflictos o las catástrofes naturales. De manera simultánea, pide a la Comisión y a los Estados miembros que trabajen con los países socios y sus fuerzas armadas para garantizar la correcta aplicación del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, centrándose específicamente en la prevención y el castigo de la violencia sexual[5].

Al mismo tiempo, esta crisis ha reforzado, aún más, los argumentos en favor de desarrollar una verdadera política migratoria común, más allá de herramientas como el Mecanismo de Intermediación Financiera gestionado por el Banco Mundial que respalda

2 ACNUR, 7 de septiembre de 2022.
3 Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
4 Según los datos de una encuesta de ACNUR difundidos en julio de 2022 en el informe *Vidas en espera: perfiles e intenciones de los refugiados de Ucrania*.
5 Parlamento Europeo, P9_TA (2022)0073. Plan de Acción en materia de Género de la UE III. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre el Plan de Acción en materia de Género de la UE III [2021/2003(INI)].

los esfuerzos de los países de renta media para atender las necesidades de las personas refugiadas y las comunidades de acogida[6], con el objetivo de apoyar tanto a las comunidades de destino que reciben un gran flujo de migrantes como a las comunidades de origen.

Además del humanitario, estas migraciones están teniendo un efecto económico, destacando su impacto sobre el flujo de remesas, que tal y como prevé la última edición de la Reseña sobre migración y desarrollo del Banco Mundial[7], aumentarán hacia Ucrania por encima del 20 por 100 en 2022, al tiempo que disminuirán los flujos hacia muchos países de Asia central que dependen de Rusia[8].

Como se analizará más adelante, se ha producido también un aumento de los precios de los alimentos, los combustibles y los fertilizantes, lo que, a su vez, ha incrementado los riesgos de garantía alimentaria y de aumento de la pobreza en muchos países de ingresos bajos. Gran parte de ellos, se sitúan en África, lo que ha supuesto además el riesgo de provocar un efecto potenciador de las migraciones hacia países europeos.

Unidad en la respuesta de la UE frente a la agresión rusa contra Ucrania

La agresión de Rusia contra Ucrania no solo constituye una guerra contra la soberanía de un país europeo, sino que también supone una amenaza contra la propia democracia, contra los valores comunitarios y el futuro de Europa, por eso la Unión Europea y sus Estados miembros permanecen unidos en su apoyo a Ucrania y condenan la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia. Así, los dirigentes de la Unión Europea han exigido a Rusia en múltiples ocasiones que ponga fin inmediatamente a sus acciones militares, retire incondicionalmente todas las fuerzas y equipos militares de Ucrania y respete plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania[9]. Estos han condenado asimismo la participación de Bielorrusia en la agresión contra Ucrania instando a dicho país a que cumpla sus obligaciones internacionales.

De hecho, desde febrero de 2022, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea se han reunido periódicamente para debatir la situación en Ucrania desde diferentes perspectivas, reiterando cada vez estas demandas/condenas y su apoyo a dicho país. En este orden de cosas, durante el Consejo Europeo del 23 de junio de 2022, se concedió a Ucrania la condición de país candidato a la adhesión a la Unión Europea.

En efecto, como ya se ha apuntado, desde que Rusia comenzó la invasión de Ucrania en febrero de 2022, los Estados miembros han mostrado una firme unidad en su apoyo

6 World Bank Group, Migration and Development. *A War in a Pandemic - Implications of the Ukraine crisis and COVID-19 on global governance of migration and remittance flows* (mayo de 2022).

7 Véase World Bank Group (2022), *op. cit.*

8 Otro de los ámbitos donde se ha reflejado la guerra en Ucrania ha sido en los sistemas de pagos internacionales, lo que tiene importantes repercusiones para los flujos de remesas transfronterizos desde Rusia a los países de Asia central que dependen en gran medida de las remesas provenientes de ese país.

9 Se trata de una guerra contra la idea de que el pueblo ucraniano sea el único que pueda adoptar decisiones soberanas que afecten a su propio futuro.

a dicho país en múltiples ámbitos (financiero, humanitario, material, etc.). Incluso los Estados del norte de Europa, como Suecia y Finlandia, han hecho movimientos para mejorar rápidamente su integración de defensa con la OTAN o la Unión Europea.

La última muestra de esta unidad fue la reunión de 44 países –los 27 Estados miembros de la Unión Europea y otras 17 naciones– en el primer encuentro de la Comunidad Política Europea (CPE), propuesto por el presidente francés, Macron, celebrado en Praga en octubre de 2022, en el marco del Consejo Europeo de otoño. La reunión escenificó la unión de todos estos países, incluidos algunos más escépticos como Reino Unido o Turquía, para demostrar el aislamiento internacional de Moscú por la guerra en Ucrania.

Las sanciones como respuesta frente a Rusia

Junto a la respuesta solidaria con el pueblo ucraniano, también ha habido una reacción enérgica por parte de la Unión Europea frente al Estado agresor, aprobando ocho paquetes de sanciones contra Rusia[10] (y también contra Bielorrusia por su implicación en la guerra), en coordinación con sus aliados, en particular los países del G7. Hasta la fecha se han adoptado nueve paquetes de medidas, siendo el último de diciembre de 2022.

Finalmente, se ha adoptado un conjunto de medidas específicas para luchar contra la elusión de las sanciones. Igualmente, las entidades y personas en países terceros que faciliten la violación de las sanciones europeas podrán, a su vez, ser objeto de estas.

A pesar de la respuesta cohesionada de los Estados miembros, no han faltado voces discordantes dentro de la Unión Europea. Algunas naciones, como Hungría, se han mostrado más contrarias a las sanciones a Rusia. Así, el primer ministro húngaro ha pedido a la Unión Europea en varias ocasiones que levante las sanciones contra Moscú antes de que acabe 2022 y los principales políticos de la coalición gobernante han pedido al Gobierno que celebre un referéndum para proponer que no se renueven las sanciones a Rusia. Además, recientemente, en diciembre de 2022, Hungría trató de vetar un paquete de ayuda financiera de la Unión Europea a Ucrania por valor de 18.000 millones de euros, condicionándolo a que no se congelasen sus fondos de cohesión en el marco de la primera activación del Mecanismo del Estado de Derecho, de la que se dará cuenta más adelante (capítulo IV, apartado 5). En este orden de cosas, cabe señalar también que Hungría es el único Estado miembro de la Unión Europea que no ha ratificado todavía la entrada de Suecia y Finlandia en la OTAN.

10 Cabe recordar que este instrumento coercitivo ya se había adoptado previamente, en julio de 2014, a través de las restricciones a la cooperación económica, y con la petición al Banco Europeo de Inversiones (BEI) de suspender la firma de nuevas operaciones de financiación en la Federación de Rusia. Los Estados miembros de la Unión Europea acordaron coordinar sus posiciones en el Consejo de Administración del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) con vistas a suspender también la financiación de nuevas operaciones y se revaluó la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la Unión Europea con Rusia, llegando a suspender determinados programas.

RECUADRO 2. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN FORMA DE SANCIONES A RUSIA

- Sanciones individuales: inmovilización de bienes y restricción de la libre circulación en el territorio de la UE. Afectan a más de 1.300 personas y entidades rusas, entre otros al presidente ruso Vladímir Putin y al ministro de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov. También incluye a las Fuerzas Armadas rusas, empresas industriales de defensa, miembros de la Duma Estatal y del Consejo de la Federación, ministros, autoridades rusas delegadas en zonas ocupadas de Ucrania y partidos políticos, entre otros.
- Sanciones económicas masivas para mermar la capacidad de financiación de la economía rusa: prohibición de las transacciones de activos y reservas del Banco Central de Rusia; restricción de la adquisición de deuda soberana rusa y los flujos financieros procedentes de Rusia. Igualmente, se han adoptado medidas concretas como forma de presión:

  1. Acceso limitado a los mercados de capitales primario y secundario de la UE para determinados bancos y empresas rusas.
  2. Prohibición de las transacciones con el Banco Central de Rusia y el Banco Central de Bielorrusia.
  3. Prohibición de acceso al sistema SWIFT para determinados bancos rusos y bielorrusos. La exclusión de Rusia del sistema de pagos SWIFT ha añadido una dimensión de seguridad nacional a los sistemas de pagos internacionales, que probablemente se conviertan en multipolares en el futuro.
  4. Prohibición del suministro de billetes denominados en euros a Rusia y Bielorrusia.
  5. Prohibición de la financiación o la inversión públicas en Rusia.
  6. Prohibición de invertir en proyectos cofinanciados por el Fondo Ruso de Inversión Directa.
  7. Prohibición total de las transacciones al Banco Ruso de Desarrollo Regional para paralizar aún más los cajeros automáticos.

- Sanciones económicas dirigidas a sectores clave de la economía rusa: energía, transporte, aeronáutica, industria de defensa, materias primas y prestación de servicios. Así, en el ámbito del transporte, se procedió al cierre del espacio aéreo de la UE a todas las aeronaves rusas o matriculadas en Rusia; al cierre de los puertos de la UE a los buques rusos; a la prohibición de entrar en la UE a los transportistas por carretera rusos y bielorrusos; y a la prohibición de la exportación a Rusia de bienes y tecnología de las industrias de la aviación, marítima y espacial, así como a la prohibición de que los buques con pabellón ruso accedan a los puertos y otras restricciones en el sector de la prestación de servicios.
  En el sector de la defensa, cabe destacar la prohibición de la exportación a Rusia de productos de doble uso y bienes tecnológicos que puedan contribuir a las capacidades de defensa y seguridad de Rusia, y la prohibición del comercio de armas. Las restricciones se extienden a motores de drones, equipos de camuflaje, equipos químicos/biológicos adicionales, agentes antidisturbios y componentes electrónicos adicionales que se encuentran en los sistemas militares rusos en el campo de batalla. Las nuevas prohibiciones de exportación se extenderán a otros bienes industriales y tecnologías, como drones de juguete/*hobby*, dispositivos generadores complejos, ordenadores portátiles y componentes informáticos, circuitos impresos, sistemas de radionavegación, aparatos de radiocontrol remoto, motores de aviación y partes de motores, cámaras y objetivos.

- Por otro lado, se adoptaron sanciones en forma de prohibición de las exportaciones y las importaciones de algunos bienes desde y hacia Rusia. Así, los Estados miembros han decidido prohibir la importación de carbón, y la importación por vía marítima de crudo y de productos petrolíferos rusos, es decir, prácticamente la totalidad del petróleo exportado por Rusia hacia los países de la UE. Por otro lado, se ha adoptado un mecanismo de limitación de los precios del petróleo que Rusia vende a otros países. Este mecanismo completa el embargo europeo para reducir los ingresos rusos provenientes de la exportación de petróleo y evitar, al mismo tiempo, un impacto en los precios mundiales.
  Tal y como ha reconocido el Parlamento Europeo, los ingresos fiscales procedentes de las mayores empresas extranjeras de Rusia constituyen una parte importante del presupuesto ruso y representan cerca de un tercio del gasto militar. Por ello, ha pedido a las empresas que retiren sus inversiones en el país, deslocalicen los centros de producción de Rusia y reduzcan los contratos en curso. Asimismo, pide a las grandes empresas de informática que restrinjan considerable o totalmente el acceso de las personas usuarias de Rusia a sus productos, servicios y sistemas operativos.

- Sanciones contra las campañas de desinformación y manipulación de la información, entre ellas la suspensión de la emisión en los Estados miembros de la UE de *Sputnik*, *Russia Today* y *Rossiya 24* hasta que cese la agresión a Ucrania. Además, una gama aún más amplia de servicios empresariales ya no puede prestarse a Rusia con la introducción de prohibiciones a los servicios de estudios de mercado y encuestas de opinión pública, los servicios de pruebas y análisis técnicos y los servicios de publicidad.

Fuente: elaboración propia.

Otras respuestas políticas: las medidas diplomáticas

Las medidas políticas contra Rusia, ya se habían adoptado en 2014, tras la anexión unilateral de Crimea, cancelando la cumbre Unión Europea-Rusia, las cumbres bilaterales periódicas con Rusia y suspendiendo las conversaciones bilaterales con Rusia en materia de visados. En lugar de la cumbre prevista del G8 en Sochi, se celebró ese año una reunión del G7, sin Rusia, en Bruselas. Desde entonces, las reuniones se han seguido celebrando en su composición de G7. A todo ello, cabe añadir que los países de la Unión Europea respaldaron la suspensión de las negociaciones sobre la adhesión de Rusia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

En febrero de 2022 se dio un paso más, y la Unión Europea decidió que el cuerpo diplomático y el funcionariado rusos, así como las personas empresarias rusas, dejaran de poder acogerse a las disposiciones sobre facilitación de visados, que permiten un acceso privilegiado a la Unión Europea.

Igualmente, el Consejo adoptó en septiembre de 2022 una Decisión por la que se suspendía totalmente el Acuerdo de facilitación de visados entre la Unión Europea y Rusia. En consecuencia, se aplicarán a la ciudadanía rusa las normas generales del Código de visados.

En este contexto, la encuesta del Eurobarómetro estándar de invierno 2022-2023, realizada en enero y febrero de 2023[11], casi un año después de la invasión de Rusia, muestra que la ciudadanía europea mantiene una fuerte solidaridad con Ucrania y su apoyo a las acciones emprendidas para ayudar al país y a su pueblo. Así pues, en consonancia con las encuestas anteriores, en general, la mayoría de la ciudadanía europea (56 por 100) sigue satisfecha[12] con la respuesta de la Unión Europea a la invasión rusa de Ucrania y el 55 por 100 lo está con la de su gobierno nacional.

Apoyo de la ciudadanía europea a la respuesta de la UE frente a la agresión rusa contra Ucrania

En países como Portugal, Irlanda y Polonia, más de tres cuartas partes de las personas encuestadas se muestran totalmente satisfechas con la respuesta de la Unión Europea a la agresión de Rusia contra Ucrania. En el otro extremo, se encuentran países como Grecia, Estonia o Eslovenia, en donde más de la mitad de las personas encuestadas se encuentran totalmente insatisfechas con la respuesta de la Unión Europea a la agresión de Rusia contra Ucrania. En España, el 48 por 100 de las personas encuestadas se muestran totalmente satisfechas con la respuesta de la Unión Europea a la agresión de Rusia contra Ucrania, mientras que el 46 por 100 no lo están de manera total.

11 Eurobarómetro estándar de invierno 2022-2023 (EB núm. 98), que se llevó a cabo entre el 12 de enero y el 6 de febrero de 2023 mediante entrevistas presenciales y en línea.

12 Ello incluye a los totalmente satisfechos y a los parcialmente satisfechos.

En países como Finlandia, Dinamarca y Suecia, más del 80 por 100 de las personas encuestadas se muestran totalmente satisfechas con la respuesta de sus respectivos Gobiernos a la agresión de Rusia contra Ucrania. Del otro lado, en Grecia, Bulgaria, Eslovaquia o Eslovenia, más de la mitad de las personas encuestadas afirman estar totalmente insatisfechas con la respuesta de sus respectivos Gobiernos a la agresión de Rusia contra Ucrania. En España, el 46 por 100 de las personas encuestadas se muestran totalmente satisfechas con la respuesta del Gobierno de la nación a la agresión de Rusia contra Ucrania, mientras que el 49 por 100 no lo están de manera total.

La ciudadanía de la Unión Europea continúa mostrando su inquebrantable solidaridad con Ucrania. El 91 por 100 de las personas encuestadas está de acuerdo con la prestación de apoyo humanitario y el 88 por 100 está a favor de acoger en la Unión Europea a las personas que huyen de la guerra. Brindar apoyo financiero a Ucrania está aprobado por el 77 por 100, mientras que imponer sanciones económicas a las empresas, las personas y el Gobierno rusos obtiene el apoyo del 74 por 100 de las personas entrevistadas. En Europa también se sigue estando mayoritariamente a favor de prohibir la emisión de medios de comunicación estatales rusos (67 por 100) y de que la Unión Europea financie la compra y el suministro de equipo militar a Ucrania (65 por 100)[13].

Todos los resultados anteriormente citados son muy similares a los que se desprendieron de la anterior encuesta del Eurobarómetro estándar de verano 2022 (EB núm. 97).

Además, según el Eurobarómetro de invierno, el 77 por 100 de las personas encuestadas de la Unión Europea está a favor de una política común de defensa y seguridad entre los Estados miembros de la Unión Europea, la misma proporción que en el verano de 2022, mientras que el 16 por 100 está en contra. Asimismo, el 80 por 100 piensa que la compra de equipamiento militar por parte de los Estados miembros debería coordinarse mejor y el 69 por 100 cree que la Unión Europea necesita reforzar su capacidad para producir equipamiento militar.

Por otro lado, dicho Eurobarómetro muestra, en línea con los resultados del anterior (EB núm. 97) que el 47 por 100 de la ciudadanía europea tiende a confiar en la Unión Europea y el 32 por 100 tiende a confiar en los gobiernos nacionales. El 45 por 100 de la ciudadanía europea tiene una imagen positiva de la Unión Europea, el 36 por 100 una imagen neutra y el 18 por 100 una imagen negativa. Finalmente, el 62 por 100 dice ser optimista sobre el futuro de la Unión Europea (-3 puntos porcentuales respecto al verano de 2022 pero nivel similar al registrado en febrero de 2022, antes de la agresión de Rusia a Ucrania).

13 En este contexto, el apoyo de los ciudadanos incluye a los totalmente satisfechos y a los parcialmente satisfechos.

CAPÍTULO II
CRISIS ENERGÉTICA Y DE INFLACIÓN. IMPACTO Y RESPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Después de la histórica recesión sufrida en 2020 a causa de la pandemia, el inicio de recuperación en 2021 y el freno que ha supuesto la guerra en Ucrania, la Unión Europea se enfrenta en la actualidad a una compleja situación económica, en la que confluyen un *shock* energético que se ha agravado en el contexto de la guerra, una inflación elevada y persistente, después de años en que esta se había mantenido en niveles muy reducidos, y las consecuencias económicas de ambas circunstancias sobre la ciudadanía europea, lo que obliga a adoptar medidas también en el ámbito económico desde la unidad de acción europea.

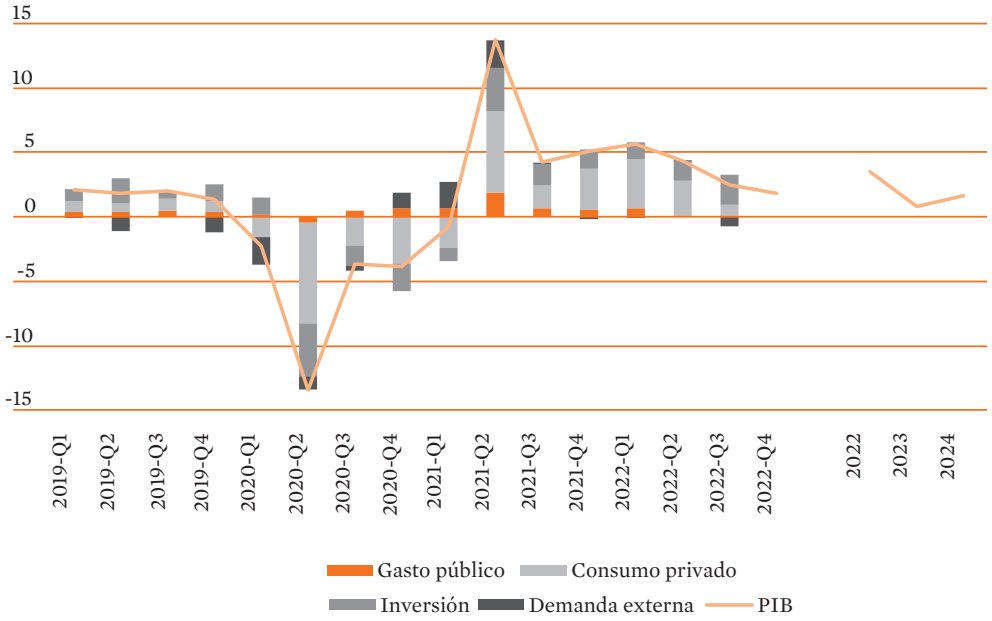
La proximidad geográfica a la guerra y su impacto en las economías europeas ha tenido su reflejo en una desaceleración del ritmo de actividad a lo largo de 2022, aunque menor de lo previsto inicialmente, evitando la contracción que anticipaban las previsiones de otoño de la Comisión, y ello porque junto a la fortaleza que ha mantenido el consumo y la buena situación del mercado laboral, a final de año se relajaron las tensiones en los mercados energéticos y se empezó a recuperar la confianza de las personas consumidoras y empresas (gráfico 1). Los datos para 2022 reflejan un crecimiento del PIB del 3,5 por 100 tanto en la Unión Europea como en la zona euro.

Sin embargo, dado el contexto de incertidumbre, elevada inflación, pérdida de poder adquisitivo de los hogares, un entorno exterior más débil y condiciones financieras más restrictivas, las perspectivas de la Comisión para 2023[14] reflejan cierta debilidad, aunque menos de lo esperado inicialmente, con tasas de crecimiento del PIB en la Unión Europea y en la zona euro, respectivamente, del 0,8 y 0,9 por 100, y una progresiva recuperación del crecimiento de cara a 2024. Esta situación se observa, con carácter general, en todos los Estados miembros, siendo solo Estonia el que registró un crecimiento negativo del PIB en 2022; las previsiones, por su parte, apuntan a que en 2023 pueda ser Suecia quien registre un crecimiento negativo del PIB.

Entre los factores que explican esta desaceleración del PIB está el impacto de la inflación, que se ha mantenido en niveles elevados y persistentes durante 2022 (de media un 8,4 por 100 en la zona euro y un 9,2 por 100 en la UE-27), como se da cuenta en detalle posteriormente. Para 2023, las previsiones de la Comisión continúan señalando, en un contexto de elevada incertidumbre, tasas elevadas y mayor moderación de cara a 2024, aunque se mantendrán ligeramente por encima del 2 por 100. Se sigue constatando, además, un comportamiento económico dispar entre los Estados miembros (cuadro 1), tanto

14 Comisión Europea, *Previsiones económicas de invierno,* 13 de febrero de 2023.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019-2024
(Tasa de variación interanual en porcentaje. Previsiones para datos anuales)



*Nota: los datos anuales del PIB para el periodo 2022-2024 corresponden a las previsiones más recientes de la Comisión Europea.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea, *Previsiones económicas de invierno 2023.*

en la evolución del crecimiento del PIB como en la inflación y su impacto, en función, entre otros elementos, de la dependencia energética de cada Estado miembro y de las medidas adoptadas para paliar sus efectos.

Por su parte, el crecimiento durante el primer semestre de 2022 y la eliminación progresiva de las ayudas relacionadas con la pandemia impulsaron una reducción del déficit público, que, sin embargo, se espera que siga manteniéndose en niveles superiores al 3 por 100 por la debilidad del crecimiento a final de año y por las medidas adoptadas por los Estados miembros para mitigar los efectos del aumento de los precios en hogares y empresas.

A pesar de este difícil contexto, los mercados de trabajo europeos han registrado buenos resultados, con el empleo y la participación en su nivel más alto y una tasa de desempleo en su valor más bajo en décadas (en el 6,2 por 100 en la UE-27 y el 6,8 por 100 en la zona euro).

CUADRO 1. INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2022-2024
(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB %			Inflación media* % en tasa interanual			Desempleo % población activa			Déficit público* % PIB			Deuda pública % PIB		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Alemania	1,8	0,2	1,3	8,7	6,3	2,4	3,1	3,5	3,5	-2,3	-3,1	-2,6	67,4	66,3	65,4
Austria	4,8	0,5	1,4	8,6	6,6	3,6	5,0	5,2	5,3	-3,4	-2,8	-1,9	78,5	76,6	74,9
Bélgica	3,1	0,8	1,6	10,3	4,3	2,7	5,8	6,4	6,3	-5,2	-5,8	-5,1	106,2	107,9	108,6
Chipre	5,8	1,6	2,1	8,1	4,0	2,5	7,2	7,2	6,9	1,1	1,1	1,6	89,6	84,0	77,7
Croacia	6,3	1,2	1,9	10,7	6,5	1,6	6,3	6,3	5,9	-1,6	-2,4	-2,7	70,0	67,2	68,0
Eslovaquia	1,7	1,5	2,0	12,1	9,7	5,3	6,3	6,4	6,4	-4,2	-5,8	-4,7	59,6	57,4	57,4
Eslovenia	5,1	1,0	2,0	9,3	6,1	3,5	4,1	4,3	4,1	-3,6	-5,2	-2,7	69,9	69,6	68,8
España	5,5	1,4	2,0	8,3	4,4	2,3	12,7	12,7	12,6	-4,6	-4,3	-3,6	114,0	112,5	112,1
Estonia	-0,3	0,1	2,8	19,4	6,2	2,2	6,1	6,6	6,2	-2,3	-3,7	-3,3	18,7	19,3	21,9
Finlandia	2,0	0,2	1,4	7,2	4,2	2,0	7,0	7,2	6,9	-1,4	-2,3	-2,3	70,7	72,0	73,3
Francia	2,6	0,6	1,4	5,9	5,2	2,5	7,7	8,1	7,7	-5,0	-5,3	-5,1	111,7	110,8	110,2
Grecia	5,5	1,2	2,2	9,3	4,5	2,4	12,6	12,6	12,1	-4,1	-1,8	-0,8	171,1	161,9	156,9
Irlanda	12,2	4,9	4,1	8,1	4,4	2,1	4,4	4,8	5,0	0,2	0,8	1,2	44,7	41,2	39,3
Italia	3,9	0,8	1,0	8,7	6,1	2,6	8,3	8,7	8,5	-5,1	-3,6	-4,2	144,6	143,6	142,6
Letonia	1,8	0,1	2,7	17,2	7,9	1,5	7,1	8,1	7,9	-7,1	-3,4	-1,3	42,4	44,0	43,6
Lituania	1,9	0,3	2,5	18,9	8,7	2,1	6,0	7,1	7,0	-1,9	-4,4	-1,8	38,0	41,0	39,9
Luxembrugo	2,0	1,7	2,4	8,2	3,1	2,7	4,7	5,1	4,9	-0,1	-1,7	-0,5	24,3	26,0	26,3
Malta	6,6	3,1	3,7	6,1	4,3	2,4	3,2	3,1	3,0	-6,0	-5,7	-4,4	57,4	59,9	60,6
Países Bajos	4,4	0,9	1,3	11,6	4,5	2,7	3,7	4,3	4,3	-1,1	-4,0	-3,1	50,3	52,4	53,2
Portugal	6,7	1,0	1,8	8,1	5,4	2,6	5,9	5,9	5,7	-1,9	-1,1	-0,8	115,9	109,1	105,3
UEM (20)	**3,5**	**0,9**	**1,5**	**8,4**	**5,6**	**2,5**	**6,8**	**7,2**	**7,0**	**-3,5**	**-3,7**	**-3,3**	**93,6**	**92,3**	**91,4**
Bulgaria	3,9	1,4	2,5	13,0	7,8	4,0	5,2	5,2	5,3	-3,4	-2,8	-2,5	22,5	23,6	25,6
Dinamarca	3,1	0,1	1,6	8,5	4,4	2,5	4,5	5,5	5,6	1,8	0,5	0,4	33,7	32,8	32,1
Hungría	4,9	0,6	2,6	15,3	16,4	4,0	3,6	4,2	4,2	-6,2	-4,4	-5,2	76,4	75,2	75,1
Polonia	4,9	0,4	2,5	13,2	11,7	4,4	2,7	3,0	3,1	-4,8	-5,5	-5,2	51,3	52,9	54,2
República Checa	2,5	0,1	1,9	14,8	9,3	3,5	2,7	3,3	3,6	-4,3	-4,1	-3,0	42,9	44,2	44,5
Rumanía	4,5	2,5	3,0	12,0	9,7	5,5	5,4	5,8	5,4	-6,5	-5,0	-4,8	47,9	47,3	47,6
Suecia	2,4	-0,8	1,2	8,1	6,3	1,8	7,2	7,6	7,8	0,2	0,2	0,0	32,1	29,4	28,5
UE-27	**3,5**	**0,8**	**1,6**	**9,2**	**6,4**	**2,8**	**6,2**	**6,5**	**6,4**	**-3,4**	**-3,6**	**-3,2**	**86,0**	**84,9**	**84,1**

* Inflación media anual en base al índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible y déficit público como capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de invierno,* 13 de febrero de 2023, para datos del PIB y la inflación; y *Previsiones económicas de otoño,* 11 de noviembre de 2022, para el resto.

Shock energético

A lo largo de 2021, los mercados energéticos de la Unión Europea, sobre todo de gas y de electricidad, comenzaron a tensionarse como consecuencia de la confluencia de varias circunstancias[15]: un fuerte crecimiento de la demanda internacional por la recuperación pospandemia, un almacenamiento de gas en la Unión Europea por debajo de la media histórica, limitaciones a las importaciones de gas por gasoducto hacia la Unión Europea, un crecimiento de los costes de los derechos de emisión y unas condiciones meteorológicas adversas.

Las tensiones en los precios impactaron de manera desigual sobre las economías de los diferentes socios comunitarios en función de su grado de dependencia del gas, del grado de conectividad de sus sistemas gasísticos y eléctricos y del peso de los contratos a largo plazo frente a los contratos a corto *(spot)* para las personas consumidoras.

En 2022, estas tensiones se aceleraron y agravaron con la guerra en Ucrania y la decisión unilateral de Rusia de suspender las entregas de gas a algunos Estados miembros. Como se apunta más adelante, Rusia responde del 29 por 100 de las importaciones de petróleo de la Unión Europea y del 43 por 100 de las de gas, con grandes diferencias entre los Estados miembros, destacando la dependencia de Eslovaquia o Lituania de las importaciones de petróleo ruso y la de República Checa o Letonia del gas ruso.

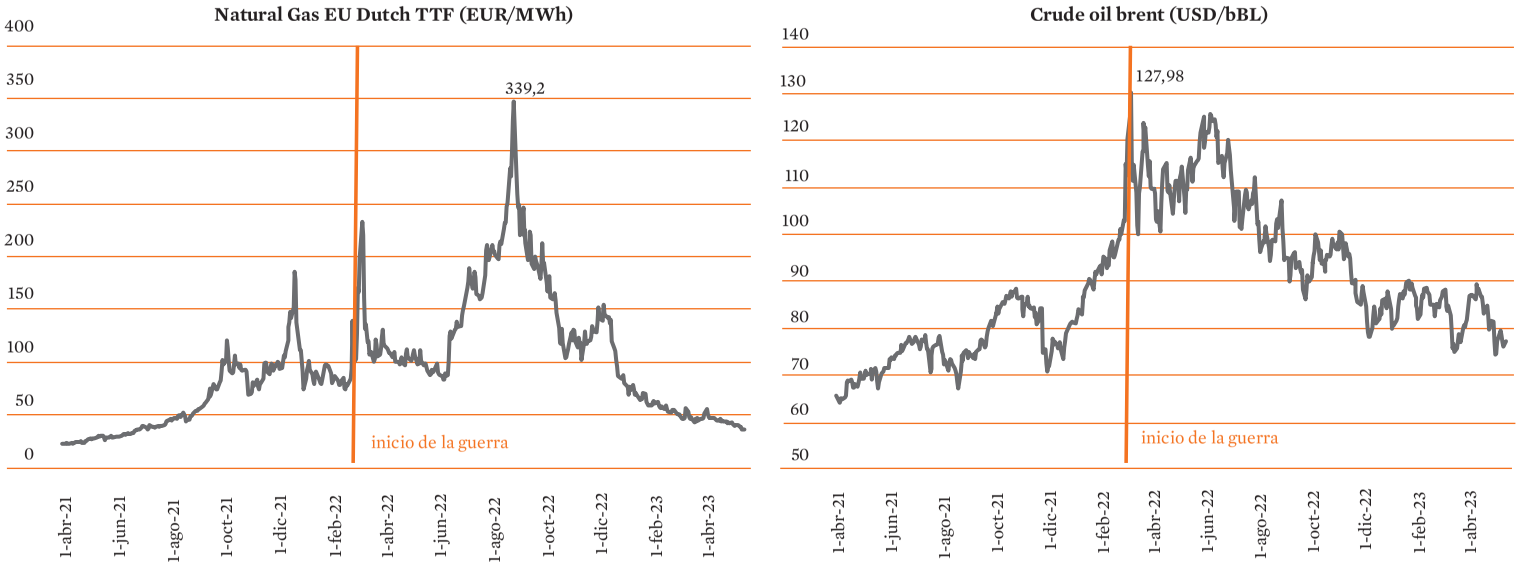
Los precios energéticos alcanzaron niveles sin precedentes en la Unión Europea, marcando, en el caso del petróleo, su máximo días después de la invasión, mientras que el gas alcanzó su precio máximo el 26 de agosto de 2022, como reacción al anuncio de Gazprom de cerrar del oleoducto Nord Stream 1 para llevar a cabo operaciones de mantenimiento. Además, durante el verano, en Europa, las olas de calor aumentaron la demanda de electricidad para climatización, y por el lado de la oferta, la sequía hizo estragos en la producción hidroeléctrica, el bajo nivel de los ríos en el centro de Europa dificultó el tránsito fluvial de combustibles para la generación térmica (carbón) y la alta temperatura del agua de los ríos, utilizada para enfriar los reactores, limitó también la generación nuclear.

La subida de los precios del gas y del petróleo repercutió en los presupuestos familiares y en los costes de las empresas tanto de manera directa como, sobre todo, por el traslado de esas tensiones a los precios de la electricidad.

En diez Estados miembros, los hogares experimentaron considerables subidas en los precios medios de la electricidad entre el primer semestre de 2021 y el de 2022, sobresaliendo los incrementos en República Checa, Dinamarca, Estonia o Rumanía, donde fueron superiores al 50 por 100 (gráfico 3A). En otros, los precios para el consumo doméstico no experimentaron grandes cambios, lo que provocó un aumento de la diferencia intracomunitaria entre los precios pagados por las personas consumidoras (gráfico 3B). Estas diferencias pueden explicarse, entre otras cuestiones, por la distinta configuración de los mercados y el peso que tiene el mercado sin precio regulado (denominado mercado libre) en cada uno de los Estados miembros (donde los contratos a largo plazo protegieron temporalmente de las subidas de precios) o por la puesta en marcha en algunos países de ayudas específicas (subsidios y prestaciones) a las personas consumidoras.

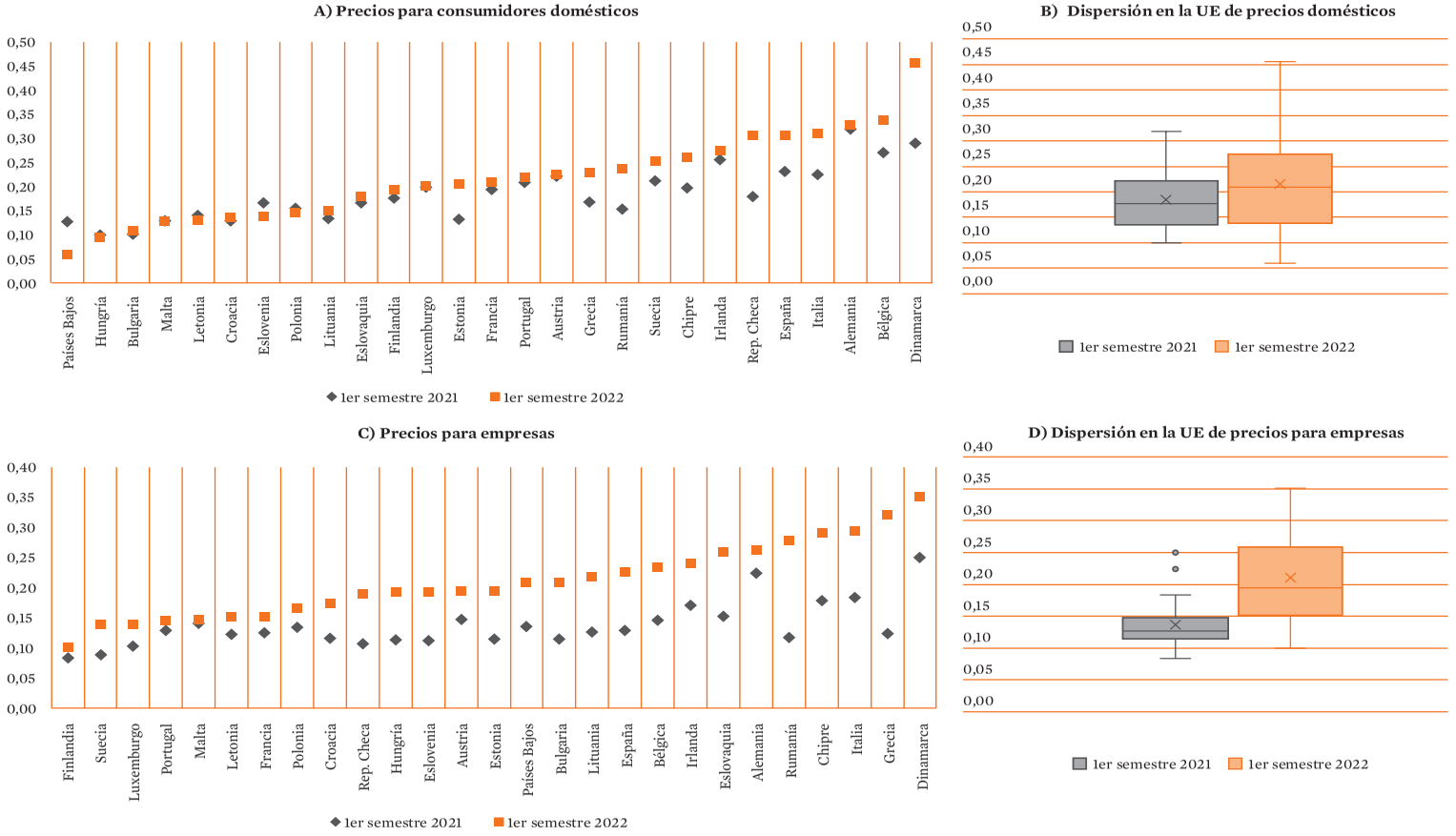
15 Véase Memoria CES 2021.

GRÁFICO 2. PRECIOS DEL GAS Y DEL PETRÓLEO EN LA UE, 2021-2ABRIL 2023



Fuente: *Trading Economics.*

GRÁFICO 3. PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD EN LA UE: I SEMESTRE 2021 VS. I SEMESTRE 2022
(En euros/KWh)



Nota: para consumo doméstico se ha tomado la banda 2.500 kWh < Consumo < 5.000 kWh, y para consumo de empresas la banda 500 MWh < Consumo < 2.000 MWh.
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

También se observa un aumento en las diferencias de precios pagados por las empresas, aspecto crucial puesto que afecta al grado de competitividad comparada dentro de la Unión Europea. Frente al caso de los hogares, en términos generales, para las empresas los precios de la luz subieron en todos y cada uno de los Estados miembros, aunque con enormes diferencias: desde el 4,7 por 100 de incremento en Malta, hasta el 158,2 por 100 de Grecia o el 136,7 por 100 de Rumanía.

Desde mitad de 2021, el Consejo de Ministros, el Eurogrupo y la Comisión mostraron su preocupación ante las fuertes subidas de los precios del gas, su traslación a los precios de la electricidad y su impacto sobre los hogares más vulnerables. En octubre de 2021, la Comisión presentó una Comunicación[16] sobre posibles medidas a considerar por los Estados miembros para hacer frente a la subida de precios *(toolbox)*, contemplando entre otras: apoyar a las personas consumidoras en situación de pobreza energética, autorizar aplazamientos temporales de facturas, establecer ayudas fiscales a hogares vulnerables o prestar ayudas a empresas conforme a las normas de ayudas estatales de la Unión Europea.

Medidas comunitarias para controlar los precios de la energía

Esa misma comunicación contemplaba también medidas de medio plazo de cara a lograr un sistema energético descarbonizado y resiliente, intensificando la inversión en energías renovables, fomentando la capacidad de almacenamiento y garantizando la seguridad energética[17], e instaba a estudiar la compra conjunta de gas por parte de los socios comunitarios. Respecto al mercado de la electricidad, solicitó a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) estudiar las ventajas y los inconvenientes de la configuración vigente de dicho mercado para hacer recomendaciones a la Comisión cuando procediera.

En los primeros meses de 2022, ante el agravamiento de la situación, como resultado de la invasión rusa de Ucrania, los dirigentes de la Unión Europea, en la Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo, acordaron eliminar la dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos[18] (véase capítulo IV, apartado 4, sobre dependencias estratégicas). Asimismo, desde instancias europeas se solicitaron medidas de emergencia basadas en la situación y el estado actual de los suministros, existencias y flujos energéticos en los distintos socios y se subrayó la necesidad de limitar el impacto del encarecimiento energético en los hogares y las industrias; aunque supusiera el abandono temporal del objetivo de descarbonización comprometido por la Unión Europea.

En mayo, la Comisión Europea presentó su plan *REPowerEU*[19] con el objetivo de reducir las importaciones rusas de combustibles fósiles, guiado por tres vectores: el ahorro

16 *Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía,* COM (2021) 660 final, de 13 de octubre.

17 En diciembre, la Comisión presentó varias propuestas legislativas para descarbonizar el mercado del gas de la Unión facilitando el recurso a gases renovables y gases hipocarbónicos, como el hidrógeno, y para garantizar la seguridad energética de la Unión Europea.

18 Véase en el capítulo IV el apartado 4 sobre dependencias estratégicas.

19 COM (2022) 230 final, de 18 de mayo.

RECUADRO 3. ACCIONES DEL PLAN *REPowerEU*

Medidas de corto plazo	Medidas de medio plazo (antes de 2027)
• Compras conjuntas de gas, GNL e hidrógeno a través de la *UE Energy Platform*. • Nuevas asociaciones con proveedores de energía fidedignos. • Rápido despliegue de proyectos de energía solar y eólica combinados con un despliegue de hidrógeno renovable. • Incrementar la producción de biometano. • Aprobación de los primeros proyectos de la UE de hidrógeno. • Insistir en ahorro de energía/eficiencia energética. • Almacenamiento de gas al 80 por 100 de su capacidad antes del 1 de noviembre de 2022. • Planes de reducción de demanda coordinados por la Unión Europea.	• Nuevos planes nacionales *REPowerEU* en el marco del Fondo de Recuperación y Resiliencia. • Impulsar la descarbonización industrial apoyada por el Fondo de Innovación. • Nueva legislación y recomendaciones para agilizar los permisos de desarrollo de energías renovables. • Inversiones en una red de infraestructuras integrada y adaptada al gas y la electricidad. • Mayor ambición en el ahorro de energía vs. *Fit for 55*.

Fuente: elaborado a partir de COM (2022) 230 final, de 18 de mayo. Plan acogido favorablemente por el Consejo de Ministros de Energía de 27 de junio de 2022.

de energía, la aceleración de las renovables y la diversificación de suministros; previendo los recursos financieros y las medidas legales necesarias para su desarrollo (recuadro 3).

Asimismo, tras una intensa negociación, a principios de junio la Comisión aprobó la denominada "excepción ibérica" para España y Portugal, que supone la minoración del coste de los insumos de las centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles[20] y trata de amortiguar el impacto de las subidas de los precios del gas sobre los precios de la luz. La Comisión estimó que la medida era coherente con la normativa sobre ayudas de Estado de la Unión Europea, principal escollo para su aprobación, porque trataba de remediar "una grave perturbación en la economía de un Estado miembro" sin poner en riesgo el mercado interior, era de carácter temporal (en principio, hasta el 31 de mayo de 2023, pero prorrogada posteriormente hasta finales de 2023) y atendía a circunstancias particulares del mercado mayorista ibérico de la electricidad: una limitada capacidad de interconexión de la península ibérica, una alta exposición de las personas consumidoras a los precios mayoristas de electricidad y un peso elevado del gas en la fijación de los precios finales de la electricidad.

A finales de junio de 2022, de cara a reforzar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión Europea, dada la persistencia del conflicto bélico, se aprobó el Reglamento[21]

20 El pago diario de la subvención directa a los productores de electricidad se calcula como la diferencia de precio entre el precio de mercado del gas natural y un tope fijado en una media de 48,8 euros/MWh durante el periodo de vigencia de la medida (40 euros/MWh, durante los seis primeros meses y a partir del séptimo se incrementa 5 euros al mes, hasta los 70 euros/MWh el duodécimo mes).

21 Reglamento (UE) 2022/1032, de 29 de junio, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) núm. 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas.

para garantizar que las instalaciones de almacenamiento de gas de la Unión Europea estuvieran llenas antes del invierno (como mínimo al 80 por 100 de su capacidad antes del inicio del invierno de 2022-2023 y al 90 por 100 antes del inicio de los inviernos siguientes) y que el gas pudiera compartirse entre los Estados miembros con un espíritu de solidaridad. Todo ello sometido a una interpretación flexible en función de la situación de cada socio, ya que algunos podían contar con reservas de gas natural licuado (GNL) o demás combustibles alternativos, mientras que otros no disponían de instalaciones de almacenamiento propias.

En julio, los Estados miembros acordaron una reducción voluntaria de la demanda de gas natural en un 15 por 100 para el invierno de 2022-2023[22], subrayando que las medidas de eficiencia energética son la manera más económica, segura y sostenible de reducir la dependencia europea de combustibles fósiles de Rusia.

Con todo, el fuerte aumento de los precios durante el verano y la interrupción del suministro de gas ruso a través del gasoducto Nord Stream 1 agravaron los problemas, de modo que, en octubre de 2022, el Consejo aprobó una serie de medidas de emergencia para hacer frente a la situación[23]. En primer lugar, fijó un objetivo voluntario general de reducción de consumo bruto de electricidad del 10 por 100 y otro obligatorio de reducción del consumo de electricidad en horas punta del 5 por 100, ofreciendo a los socios la libertad para elegir las medidas más adecuadas para alcanzar ambos objetivos.

Los altos precios de la energía durante el verano exigieron medidas de emergencia

En segundo lugar, el Consejo acordó fijar el tope de los ingresos de mercado para los productores de electricidad en 180 euros/MWh, en particular los que emplean las denominadas tecnologías inframarginales para generar electricidad, como las energías renovables o la energía nuclear, que, dada la subida de los precios del gas (fuente marginal sobre la que se fijan los precios), habían logrado beneficios muy por encima de lo habitual. Según dicho Reglamento, el tope fijado trataría de salvaguardar la rentabilidad de los operadores y no dificultar las inversiones necesarias en energías renovables. No obstante, cada Estado miembro tendrá la potestad para diseñar las medidas específicas, estableciendo, por ejemplo, límites más altos o haciendo distinciones entre tecnologías.

Además, se establecía, de manera temporal, la contribución solidaria de las empresas con actividad en los sectores del petróleo crudo, el gas natural, el carbón y la refinería que hayan obtenido esos beneficios extraordinarios, entendiéndose por tales los que han superado en un 20 por 100 los beneficios imponibles medios anuales desde 2018. Esos ingresos podrán ser utilizados para prestar apoyo financiero a los hogares y las empresas y mitigar los efectos de los elevados precios minoristas de la electricidad.

22 Reglamento (UE) 2022/1369, de 5 de agosto, sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas.

23 Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía.

Aluvión de medidas a finales de 2022

A finales de 2022 se aprobaron más medidas. Dentro del marco de sanciones a Rusia, el 3 de diciembre, el Consejo de la Unión Europea decidió fijar un tope al precio del petróleo ruso en 60 USD por barril[24] que, además de reducir los ingresos de Rusia, trataba de estabilizar los precios mundiales de ese hidrocarburo.

También de gran calado y envergadura fueron los acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo en su reunión del 19 de diciembre 2022 que ponían fin a un periodo intenso de debates y negociación entre los Estados miembros[25] sobre cuestiones muy concretas:

- Se alcanzó un acuerdo para acelerar la concesión de autorizaciones y el despliegue de proyectos de energías renovables[26]. Se establecen plazos máximos para la concesión de autorizaciones para equipos de energía solar, la modernización de las centrales de renovables ya existentes (repotenciación) y las bombas de calor y se incorpora la presunción de interés público superior para llevar a cabo evaluaciones simplificadas de los proyectos. Este último aspecto concentró una parte importante de las discusiones; dada la necesidad de velar por reducir al máximo los impactos medioambientales, la definición de "zonas propicias" por parte de los Estados miembros trataría de solventar esta cuestión[27].
- Se adoptó formalmente el Reglamento[28] por el que se refuerza la solidaridad a través de la coordinación de las compras de gas (agrupando la demanda a escala de la Unión Europea), los intercambios de gas transfronterizos y se encomienda a la ACER la elaboración de una nueva referencia de precios complementaria para establecer precios fiables para las transacciones de GNL y el establecimiento de un mecanismo de gestión para evitar la volatilidad intradiaria de los contratos de gas indexados en la principal bolsa europea de gas (TTF - mecanismo de transferencia de títulos).
- Pero, sobre todo, se llegó a un acuerdo sobre el mecanismo temporal para limitar los precios del gas, el denominado "tope al gas", para proteger a la ciudadanía, garantizando a su vez la seguridad del suministro y la estabilidad de los mercados financieros[29], que se activaría cuando, durante tres días hábiles, el precio a un mes vista del citado TTF superase los 180 euros/MWh. Los Estados miembros han debatido sobre el necesario

24 Reglamento (2022) 2367, de 3 de diciembre.

25 Desde octubre se estuvo discutiendo la *Propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento de emergencia para hacer frente a los elevados precios del gas en la Unión Europea y garantizar la seguridad del suministro,* COM (2022) 553 final, de 18 de octubre.

26 A partir de la Comunicación de la Comisión, COM (2022) 591 final, el 19 de diciembre el Consejo alcanzó un acuerdo (orientación general) sobre modificaciones específicas a la Directiva sobre fuentes de energía renovables, propuesta en el marco del plan *REPowerEU*, para acelerar el despliegue de renovables.

27 Estas "zonas propicias" para el despliegue de renovables (ya sean terrestres, marinas o de aguas interiores) se seleccionarán por ser especialmente adecuadas para determinadas tecnologías de energías renovables y por presentar un menor riesgo para el medioambiente; evitando, por ejemplo, las zonas protegidas.

28 Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, las referencias de precios fiables y los intercambios de gas transfronterizos.

29 Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo, de 22 de diciembre, por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a los ciudadanos de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados.

RECUADRO 4. MECANISMO TEMPORAL DE LIMITACIÓN DE PRECIOS EXCESIVOS DEL GAS

Objetivos

Limitar las subidas excesivas del precio del gas.
Mantener la seguridad del suministro y de los flujos de intercambio de gas entre los Estados miembros.
Asegurar la estabilidad de los mercados.

Funcionamiento

El mecanismo se aplica a las plataformas virtuales de comercio de gas de la Unión Europea.
Se aplicará en los contratos a 1 mes vista, a 3 meses vista y a 1 año.
Es un mercanismo temporal que estará en funcionamiento por 1 año desde su puesta en marcha el 15 de febrero de 2023.

Qué supone

Mientras el mecanismo esté activo, no se permitirán transacciones relativas a futuros de gas natural que se encuentren por encima del denominado "límite dinámico de oferta", que es el precio de referencia del gas natural licuado (GNL) en los mercados mundiales más 35 euros/MWh. Si el precio de referencia del GNL es inferior a 145 euros, el límite dinámico de oferta se mantendrá en 180 euros. Una vez activado el límite dinámico de oferta se aplicará al menos durante 20 días.

Activación del mecanismo	Desactivación del mecanismo
De manera automática cuando sucede simultáneamente: — que el precio a 1 mes vista del mecanismo de transferencia de títulos (TTF) supere los 180 euros/MWh durante 3 días hábiles y — que el precio a 1 mes vista del TTF se sitúe 35 euros por encima del precio de referencia del GNL en los mercados mundiales durante el mismo periodo.	— cuando el "límite dinámico de oferta" es inferior a 180 euros/MWh durante los últimos 3 días hábiles consecutivos o — cuando la Comisión Europea declare la emergencia regional o de la Unión en cuanto a la seguridad del suministro, que de no ser resuelta diera lugar a racionamientos.

Fuente: elaborado a partir del Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo, de 22 de diciembre, por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a la ciudadanía de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados.

equilibrio entre la fijación de un tope al precio del gas y el riesgo de desabastecimiento. En el proceso de debate, las posiciones de cada socio estuvieron determinadas, por el distinto grado de dependencia del gas y por el diferente margen fiscal con el que cuentan. Así, un tope alto alejaría el riesgo de desabastecimiento, pero exigiría un mayor esfuerzo presupuestario bajo la forma de ayudas a los hogares y empresas, y viceversa.

Propuesta de reforma del mercado eléctrico de la Unión Europea

Además de todas las medidas descritas para mitigar el impacto del encarecimiento de la energía y la volatilidad de precios, el Consejo Europeo consideró necesario que la Comisión Europea propusiera una reforma estructural del mercado de la electricidad para garantizar la soberanía

energética europea y lograr la neutralidad climática. El 14 de marzo de 2023, tras meses de debate y consultas, la Comisión Europea presentó su propuesta[30] con los objetivos declarados de acelerar la incorporación de las energías renovables al sistema e independizarlo del gas, proteger a las personas consumidoras físicas y jurídicas de la volatilidad de los precios y propiciar la competitividad de la industria en su tránsito hacia una producción descarbonizada.

En su propuesta, la Comisión Europea subraya que el diseño actual del sistema eléctrico ha propiciado un mercado europeo integrado y eficiente pero que, sin embargo, es necesario realizar algunos ajustes para poder afrontar mejor las situaciones de estrés como la que hemos vivido desde la invasión de Ucrania. La Comisión identifica las siguientes áreas de mejora: la necesidad de contar con más instrumentos para proteger a las personas consumidoras de la escalada de precios; la necesidad de reducir la influencia del precio de los combustibles fósiles (sobre todo del gas) en los precios de la electricidad y lograr que el bajo coste de las renovables se traslade en mayor medida a los precios finales, y reducir la alta volatilidad y el impacto de las intervenciones regulatorias sobre la inversión; incrementar las herramientas de flexibilidad en el sistema (como el almacenamiento o la respuesta de la demanda); incrementar las alternativas en cuanto a los contratos de aprovisionamiento de energía; facilitar el acceso compartido a la generación renovable, y la necesidad de establecer un sistema de monitorización y vigilancia de los mercados de energía más robusto que con el que contamos actualmente.

Para proteger a las personas consumidoras, la Comisión amplía sus posibilidades de elección entre una amplia gama de contratos, de manera que podrán acceder a contratos con precios fijos de largo plazo y/u optar por contratos con fijación dinámica de precios. En todo caso, se debe velar por que la información contractual sea clara. Asimismo, la propuesta modifica las normas sobre los intercambios de energías renovables para facilitar el acceso compartido de las personas consumidoras. Y, por último, refuerza la protección de las personas consumidoras vulnerables, por ejemplo, protegiéndolas de la desconexión cuando sufren problemas de pagos.

En cuanto a la necesidad de mejorar la previsibilidad y la estabilidad de los costes de la energía para contribuir a la competitividad de la economía comunitaria, la Comisión propone fundamentalmente impulsar los contratos de largo plazo. Se trata de incentivar la inversión en renovables y, a su vez, asegurar precios más estables y menores en coherencia con la incorporación de ese mayor peso de las renovables en el *mix* eléctrico.

Por un lado, se prevé un régimen de apoyo directo a los precios a través de contratos por diferencias bidireccionales (*CfDs, Contracts for Diferences*), para fomentar las inversiones en generación inframarginal y sostenible de electricidad renovable y no fósil (es decir, proyectos eólicos, solares, geotérmicos, hidroeléctricos y nucleares). Estos contratos garantizarán los ingresos a este tipo de generación, lo que previsiblemente estimulará la inversión, incluso

30 *Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design,* COM (2023) 148 final y *Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) No 1227/2011 and (EU) 2019/942 to improve the Union's protection against market manipulation in the wholesale energy market,* COM (2023) 147 final.

ante la eventualidad de que los precios mayoristas de electricidad sean muy bajos. En caso contrario, cuando los precios son altos, la propuesta establece que los Estados miembros tendrán que canalizar los ingresos excedentarios hacia las personas consumidoras.

Por otro lado, se impulsan los contratos a largo plazo entre la parte proveedora de electricidad y la parte consumidora, como los acuerdos de compra de energía (*PPAs, Power Purchasing Agreements*), para asegurar la protección ante la volatilidad de precios. Además, la Comisión establece la obligación de que los Estados miembros garanticen la existencia de instrumentos para reducir los riesgos financieros de esos *PPA*s.

Asimismo, se aportan soluciones para limitar la importancia de los combustibles fósiles en el *mix* energético, abundando en la respuesta de la demanda (para lo que se necesita una mayor digitalización del sistema eléctrico) y en el almacenamiento de energía. Finalmente, se refuerza la capacidad de la ACER y de los reguladores nacionales para supervisar la integridad y la transparencia de los mercados de energía.

Inflación elevada y persistente

Las tensiones señaladas anteriormente en los mercados energéticos explican gran parte del elevado y acelerado crecimiento de los precios en la Unión Europea desde mediados de 2021, alcanzando tasas no vistas desde hace décadas.

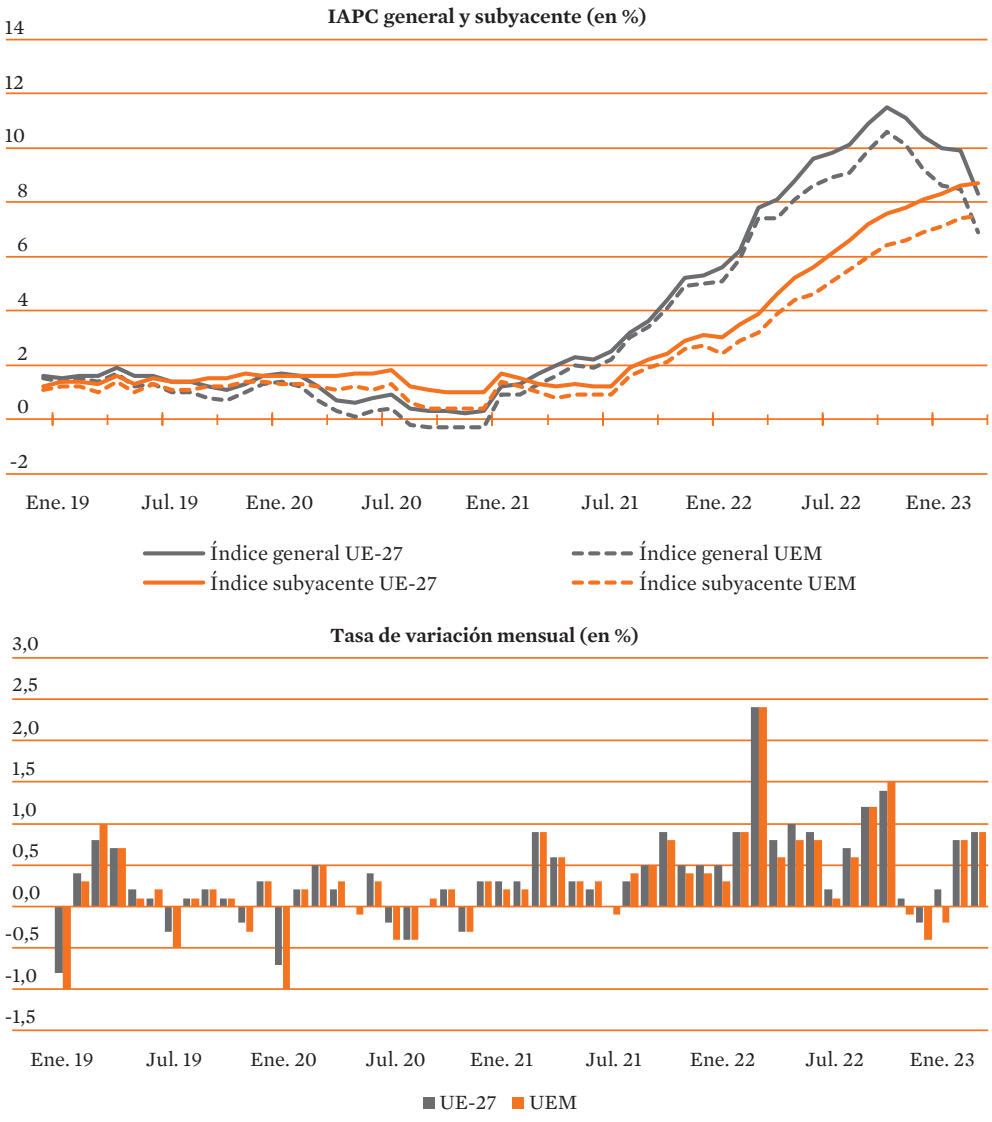
Este repunte inflacionista se ha reflejado en el crecimiento del índice armonizado de precios al consumo (IAPC), tanto en la UEM como en el conjunto de la UE-27, más de 8 puntos porcentuales desde el verano de 2021 hasta superar los dos dígitos un año después y alcanzar niveles máximos en octubre de 2022 del 10,6 por 100 en la zona euro y del 11,1 por 100 en el conjunto de la Unión Europea (gráfico 4). A lo largo de todos estos meses, el crecimiento de los precios ha sido continuo y acelerado y, en todo este tiempo, el componente energético ha explicado más de la mitad del crecimiento del índice general.

De hecho, se vislumbra cierto cambio de tendencia desde noviembre. Con el último dato disponible al cierre de este informe, la inflación se situó en marzo en el 6,9 por 100 en la zona euro y en el 8,3 por 100 en enero en la UE-27, a lo que se suma una contribución aún menor de los precios energéticos a la evolución del índice general.

Causas del repunte inflacionista y reflejo en el índice general

El origen inicial de esta escalada inflacionista fueron los desajustes entre la oferta y la demanda motivados, por un lado, por los cuellos de botella en la cadena de valor y el encarecimiento de los precios de algunas materias primas que se habían desplomado durante la pandemia, principalmente energéticas, pero también metales industriales por las tensiones en las cadenas de valor y materias primas alimenticias, y, por otro, por el efecto base ante la desaceleración de los precios de algunos bienes y servicios relacionados con la movilidad e interacción social durante la pandemia y la recuperación posterior de su demanda una vez eliminadas las restricciones a la movilidad e interacción social, a lo que se sumó la reactivación del conjunto de la demanda y la salida del ahorro acumulado.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ÁREA EURO, 2019-2023
(Tasa de variación interanual y mensual en porcentaje)



Fuente: Eurostat.

Las tensiones en los mercados internacionales de materias primas a raíz de la pandemia han sido un factor clave en la evolución de la inflación por el impacto de sus precios sobre los costes de producción y su repercusión en la cesta de la compra. En 2021, durante la fase de recuperación se evidenciaron problemas de oferta en países exportadores de materias primas energéticas (gas y petróleo) y metales industriales (aluminio, cobre y níquel). Solo en ese año, los precios energéticos crecieron un 54,5 por 100, destacando el crecimiento de un 270 por 100 del precio del gas, y los precios de los metales industriales un 28 por

100[31]. No obstante, en un primer momento, el repunte de la inflación se consideró transitorio, esperando que los precios internacionales de las materias primas se moderasen a medio plazo.

Sin embargo, ya desde principios de 2022 se constató el carácter persistente y cada vez más generalizado de la inflación, agravado por la guerra en Ucrania, que acentuó las tensiones en los mercados de materias primas energéticas, como se ha señalado anteriormente, pero también en los de metales industriales y en los de materias primas alimenticias.

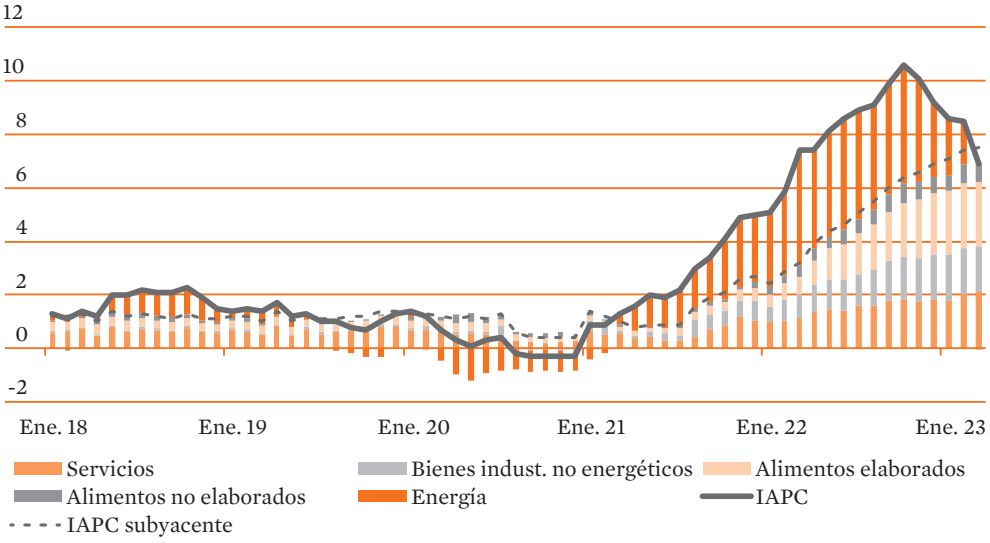
En el caso de los metales industriales porque existía el temor al desabastecimiento de suministros en los que Rusia era productor de referencia (paladio, níquel y aluminio), riesgo que no se materializó según avanzó el conflicto y permitió que los precios se moderasen. En el caso de las materias primas alimenticias, la guerra tenía un impacto directo en sus precios, dada la importante posición de Ucrania como exportador de cereales a nivel mundial, que condicionaba la capacidad de producción y exportación de la Unión Europea. Las restricciones comerciales derivadas de la guerra, el cierre de algunos puertos decisivos para la exportación, el encarecimiento de los fertilizantes a nivel mundial, con Rusia y Ucrania también como proveedores principales, las condiciones meteorológicas de sequía en otros productores mundiales y las primas de riesgo en los contratos de futuros provocaron una fuerte volatilidad en los precios de las materias primas alimenticias durante el segundo trimestre de 2022. No obstante, estas tensiones también se fueron relajando durante el último trimestre del año.

Todo ello tuvo su reflejo en el comportamiento del índice de precios, principalmente en los componentes relacionados con energía y alimentos. Los precios energéticos registraron un crecimiento elevado y continuado en el periodo considerado, de media un 37 por 100 en 2022 en la zona euro, alcanzando en marzo el máximo del 44,3 por 100. Ello tuvo su repercusión en la evolución del índice general durante el año, a cuyo aumento contribuyó en más de un 50 por 100 (incluso en un 60 por 100 en algunos momentos). En los últimos meses, sin embargo, se observa una menor aportación, que responde tanto a cierta moderación en los precios energéticos como al mayor peso que otros componentes, principalmente los alimentos, están teniendo en la evolución del índice general.

Precisamente, el otro componente que ha reflejado el alza de precios de forma importante ha sido el de alimentos, cuyos precios aumentaron de media un 10,8 por 100 durante 2022, y han continuado su escalada alcista en 2023 con crecimientos superiores al 16 por 100. Inicialmente, esta evolución se explicaba por el fuerte auge en 2022 de los precios de los alimentos no elaborados (de media un 10,4 por 100, con un máximo del 15,5 por 100 en octubre), mientras que los de los alimentos elaborados reflejaban menores presiones. Sin embargo, desde el verano, los precios de estos últimos empezaron a registrar también crecimientos superiores al 10 por 100, que han continuado en 2023 con tasas por encima del 15 por 100.

31 Villafranca, B. y Álvarez, P., "Continúa el baile en el mercado de materias primas", en *Informe Mensual IM09,* Caixabank Research, septiembre de 2022.

GRÁFICO 5. PESO DE LOS COMPONENTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN, 2018-2023



Fuente: Eurostat.

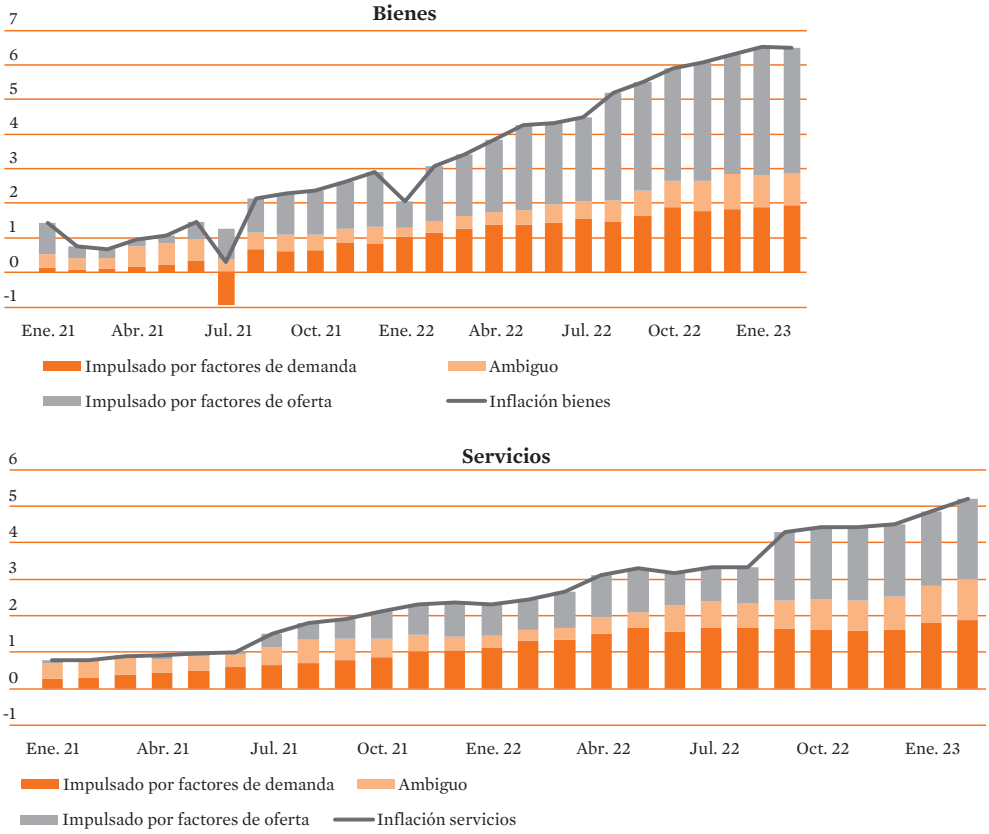
Lo anterior pone de manifiesto que el repunte inflacionista tenía su origen en factores de oferta, en su mayor parte por el aumento del coste de materias primas importadas, principalmente energéticas, pero también metales industriales y materias primas alimenticias, que, a su vez, han tenido un efecto directo sobre los precios de demanda final de algunos componentes del IAPC con un peso elevado en la cesta de consumo, principalmente relacionados con vivienda (suministros), transporte (carburantes y combustibles) y alimentos. Además, en el caso de las materias primas energéticas se constata un efecto indirecto de los mayores costes energéticos en toda la cadena de producción (gráfico 5). Todo ello ha provocado una transmisión a los precios de consumo más rápida e intensa que en el pasado, explicando los precios de la energía y los alimentos un 75 por 100 de la evolución del índice general durante 2022[32]. Por otra parte, también la depreciación del euro es un factor que ha contribuido a los altos niveles de inflación.

La traslación al conjunto de la cesta de consumo. Aumento de la inflación subyacente

Esta traslación se refleja también en la evolución del índice subyacente, que excluye del índice general los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, y que ha experimentado un crecimiento intenso que se sitúa, con los últimos datos disponibles al cierre de este informe, para marzo de 2023, en el 7,5 por 100 en la zona euro y en el 8,7 por

32 El Banco de España ha estimado que alrededor del 75 por 100 de la tasa de inflación de la zona euro se debe a los efectos directos e indirectos de los incrementos de los precios de la energía y los alimentos. Véase Pacce, M. y otros, "Evolución reciente de la inflación subyacente en el área del euro y en España", en *Boletín Económico 3/2022,* Banco de España, 2022.

GRÁFICO 6. COMPONENTES DE OFERTA Y DEMANDA EN LA INFLACIÓN
(TV interanual y contribuciones en pp)



Fuente: BCE, *Underlying inflation,* Lecture by Philip R. Lane, Member of the Executive Board of the ECB, Trinity College Dublin, 6 de marzo de 2023.

100 en el conjunto de la Unión Europea. En este caso, el incremento del índice subyacente responde principalmente al aumento de los precios de los alimentos elaborados (más del 40 por 100), mientras que los precios de los servicios que, tradicionalmente, explicaban más de la mitad de la evolución del índice, están contribuyendo cada vez menos. Por su parte, los precios de los bienes industriales no energéticos, aunque empezaron a mostrar mayores crecimientos a partir de marzo de 2022, explican algo menos de una tercera parte de la evolución del índice subyacente.

Se constata así que, junto a los factores de oferta, predominantes, también hay factores de demanda que han condicionado la evolución de los precios de algunos bienes y servicios y que responden a la propia recuperación de la actividad y al impulso del consumo tras la pandemia (gráfico 6). De hecho, en el verano de 2022, la mayor demanda de servicios, sobre todo turísticos, presionó los precios de estos al alza. En todo caso, para analizar adecuadamente este impacto hay que precisar el tipo de bienes y servicios que se estén considerando. A este respecto, el BCE señala que, en el caso de

los precios de los bienes industriales, han predominado los factores de oferta sobre los de demanda, mientras que, en los precios de los servicios de hostelería, los factores de demanda han sido superiores[33].

El BCE complementa su análisis con otros indicadores de inflación subyacente, construidos al excluir distintos componentes que ejercen más presión sobre los precios (como los servicios relacionados con el turismo y los viajes o los artículos de vestir y el calzado), al incluir componentes sensibles al ciclo, como es el caso del indicador *supercore* (supersubyacente), basándose en modelos como el componente persistente y común de la inflación (PCCI) o el indicador de inflación interna que recoge los precios de los componentes del IAPC con menor contenido importador. Todos ellos reflejaban precios elevados hasta final de 2022, mostrando algunos de ellos en los datos más recientes signos de moderación[34].

Por otro lado, habría que considerar también la posible existencia de efectos de segunda ronda, vía mayores demandas salariales para compensar el impacto de la inflación o aumento de márgenes más allá del coste energético.

Con carácter general, los salarios nominales se mantuvieron en crecimientos moderados a lo largo de 2022, si bien los salarios reales cayeron de forma importante, reflejando una pérdida de poder adquisitivo. No obstante, el BCE ha detectado[35] un gradual aumento de los salarios nominales hacia finales de año, respaldado por la solidez de los mercados de trabajo para intentar recuperar parte del poder adquisitivo perdido. En todo caso, existe gran heterogeneidad entre los Estados miembros en cuanto al nivel de inflación y su traslado a salarios, que depende de las características propias de los distintos mercados de trabajo, las medidas que se están adoptando para paliar la inflación o la posición cíclica de cada economía.

Por lo que se refiere a los márgenes empresariales, se observa un aumento en la traslación de los costes a precios finales, creciente conforme avanzaba el año. A este respecto, el BCE[36] ha señalado que hubo un notable aumento de los beneficios, sobre todo, en aquellos sectores que enfrentaban una oferta limitada y una reactivación de la demanda, que llegaron a aumentar sus precios más allá del aumento de los salarios nominales y, en muchos casos, incluso más allá del aumento de los costes de producción, especialmente los energéticos. Es posible que algunas empresas tratasen de recuperar las pérdidas sufridas desde la pandemia, sobre todo en algunos sectores de mayor interacción personal[37].

La evolución del deflactor del PIB constata estas presiones internas sobre los precios (gráfico 7), reflejando a lo largo de 2022 un crecimiento de los beneficios unitarios más intenso y rápido que el de los costes laborales unitarios. En el último trimestre del año, el

33 Gonçalves, E. y Koester, G., "El papel de la oferta y la demanda en la inflación subyacente: descomposición por componentes de la inflación medida por el IAPCX", recuadro en *Boletín Económico* del BCE 7/2022.

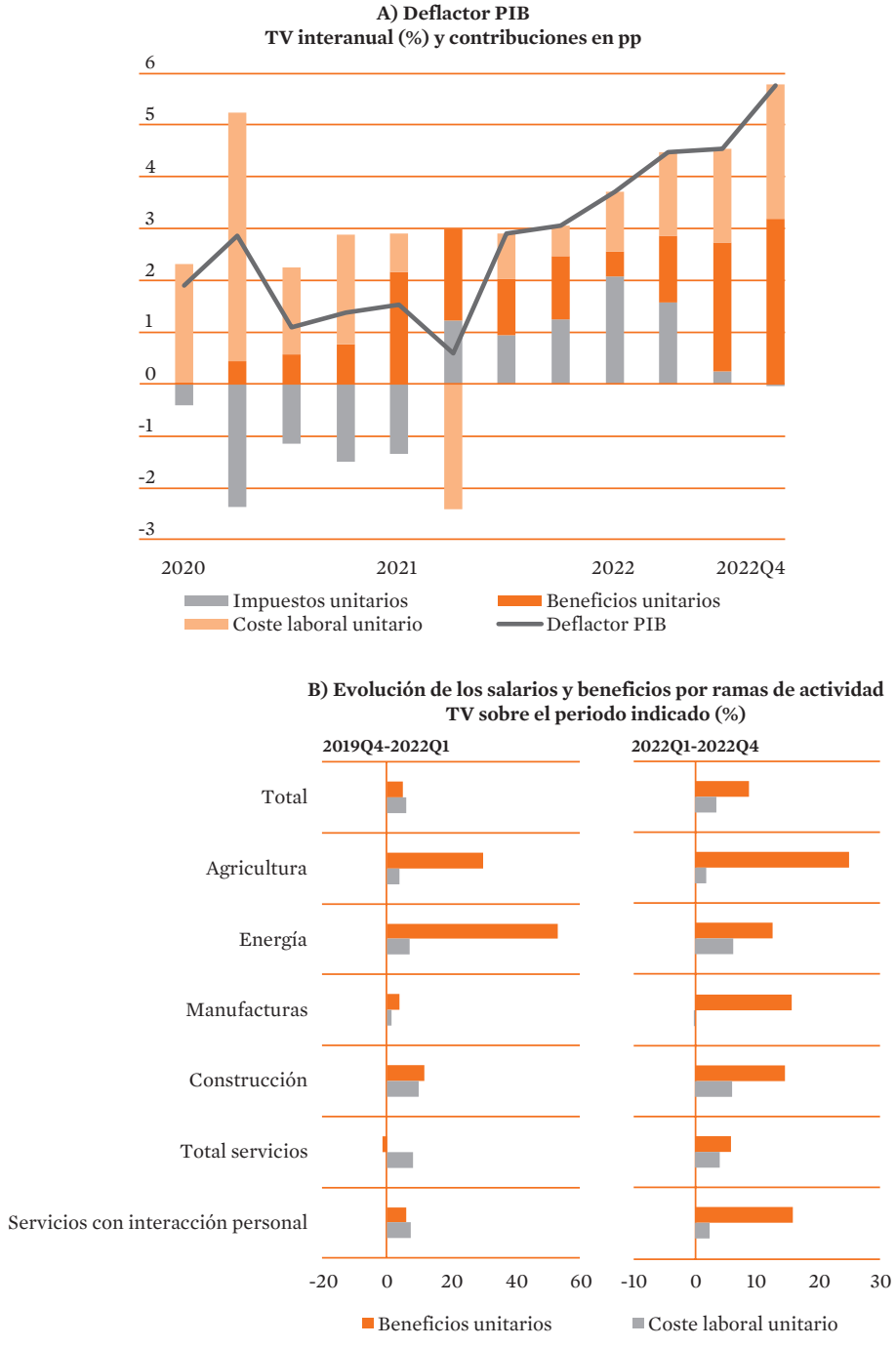
34 BCE, *Boletín Económico*, 1/2023, págs. 24-25; y BCE, "Un nuevo indicador de la inflación interna para la zona del euro", recuadro en *Boletín Económico*, 4/2022.

35 BCE, *Declaración de política monetaria*, 16 de marzo de 2023.

36 *Ibidem*.

37 Véase Arce, O. y otros, "How tit-for-tat inflation can make everyone poorer", The ECB Blog, 30 de marzo de 2023.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB Y SUS COMPONENTES POR RAMAS DE ACTIVIDAD



Fuente: BCE, *Monetary Policy and Inflation,* Lecture by Philip R. Lane, Member of the Executive Board of the ECB, University of Cyprus, 4 de abril de 2023; y Arce, O. y otros, "How tit-for-tat inflation can make everyone poorer", en The ECB Blog, 30 de marzo de 2023.

deflactor se situó en el 5,8 por 100, contribuyendo los beneficios a dicho crecimiento en más de la mitad mientras que los salarios contribuyeron en menos de la mitad[38]. Con una perspectiva histórica, esta situación es excepcional: desde 1999 hasta 2022, en promedio, los beneficios unitarios contribuyeron en una tercera parte a la evolución del deflactor del PIB, mientras que durante 2022 contribuyeron en dos tercios.

A este respecto, parece que la recuperación del consumo durante 2022 tras la fuerte caída durante la pandemia podría haber conducido a mayores márgenes de beneficio en algunos sectores, en función de su posición competitiva y de la estructura del mercado en cuestión, así como de la elasticidad de su demanda que, en muchos casos, se ha hecho más inelástica tras cambios en los patrones de consumo a raíz de la pandemia[39]. Así, distintas causas están detrás de la evolución concreta en los diferentes sectores[40].

El encarecimiento de los precios energéticos tuvo su reflejo directo en los precios de consumo del gas y de la electricidad en todos los Estados miembros, condicionando la evolución del componente energético del IAPC y provocando una inflación generalizada en el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, el distinto impacto del aumento de los precios del gas y la electricidad refleja una elevada heterogeneidad entre países. Los países que mayores tasas de inflación han tenido a lo largo de este periodo son los más próximos geográficamente a Rusia y, por tanto, más dependientes de sus exportaciones de gas. Con el último dato disponible al cierre de este informe para marzo de 2023, Hungría y Letonia han registrado tasas superiores al 17 por 100, frente a otros como España o Luxemburgo con tasas en el entorno del 3 por 100.

Heterogeneidad entre Estados miembros en energía y alimentos

Se constata, además, que esta dispersión entre las tasas de inflación en el conjunto de la Unión Europea es superior incluso que cuando los mayores precios energéticos tenían su origen en aumentos en el precio del petróleo. Como se ha señalado anteriormente, las dinámicas de los precios energéticos de los distintos países están menos alineadas de lo que habrían estado si el elemento dominante hubiera sido la evolución de los precios del petróleo[41], dada su traslación a los precios de la electricidad.

En cuanto a los precios del componente de alimentos, se observa un impacto distinto también del aumento de precios de las materias primas alimenticias y los fertilizantes

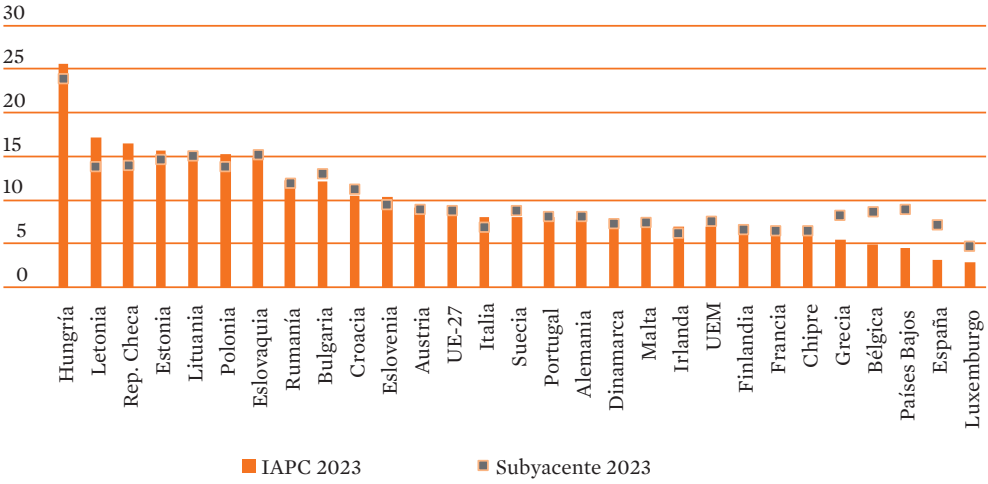
38 *Ibidem*.

39 Comisión Europea, *Inflation in the euro area and the EU,* Technical Note for the Eurogroup, 13 de febrero de 2023.

40 Así, en el sector agrícola, por el mayor aumento de los precios de los alimentos, en el sector energético y de suministros, por los altos precios energéticos; en la construcción, por la mayor demanda de vivienda tras la pandemia; en las manufacturas, por la oferta limitada y los costes de producción junto a una mayor demanda; y en los servicios intensivos en contacto, por un fuerte y persistente repunte de la demanda frente a una oferta limitada desde la reapertura después de la pandemia. Véase Arce, O. y otros, *op. cit*.

41 Kuik, F. y otros, "Evolución de los precios de la energía durante y después de la pandemia de COVID-19: de los precios de las materias primas a los precios de consumo", artículo en *Boletín Económico* del BCE 4/2022.

GRÁFICO 8. IAPC EN LA UE Y ESTADOS MIEMBROS
(TV interanual en porcentaje. Último dato disponible para marzo de 2023)



Fuente: Eurostat.

en función de la mayor y menor exposición a la guerra en la región. Los precios de los alimentos han aumentado en mayor medida en los países más expuestos y dependientes de las importaciones agrícolas de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, como los Estados bálticos y Finlandia. En cambio, en el resto de la Unión Europea, la dependencia directa de estas materias primas es menor y las presiones inflacionistas crecientes en el componente de alimentos se explican por la evolución de los precios internacionales de estas materias primas y por el tiempo que tardan en trasladarse al índice general.

De hecho, existen retardos en la traslación de los aumentos o caídas de los precios internacionales de las materias primas a los precios de consumo. A este respecto, los datos reflejan que la caída reciente de los precios internacionales todavía no se ha trasladado en su totalidad a los precios de consumo.

También existe un impacto heterogéneo de este mayor precio de las materias primas alimenticias en los distintos países en función del peso que suponen los alimentos en la cesta de la compra. Este peso es del 17 por 100 en el área euro mientras que en España asciende hasta el 22 por 100, por lo que la contribución al aumento del IAPC es mayor en este último caso (en torno a un 50 por 100 más)[42].

Todo ello se refleja en una evolución distinta según los países del índice de inflación subyacente respecto a la del índice general. Con el último dato disponible, para marzo de 2023, algunos Estados miembros tienen niveles de inflación subyacente próximos al índice general, mientras que en otros las diferencias son mayores. Por otro lado, en algunos Estados miembros como España, la adopción de medidas específicas para paliar el coste

42 Borallo, F. y otros, "El aumento de los precios de las materias primas alimenticias y su traslación a los precios de consumo en el área del euro", en *Boletín Económico* 3/2022, Banco de España, 2022.

de la inflación en hogares y empresas está permitiendo moderar el ritmo de crecimiento de los precios, como refleja la evolución del índice general que, en su dato más reciente, se sitúa por debajo del índice subyacente.

La respuesta desde la política monetaria del BCE

La percepción inicial de que el repunte de la inflación era temporal y tenía su origen principalmente en factores de oferta hizo que el BCE tardase algo más en reaccionar a la escalada inflacionista que la Reserva Federal de Estados Unidos, que inició la subida de tipos de interés en marzo de 2022, hasta el 4,5 por 100 actual, y otros bancos centrales, como el Banco de Inglaterra, que los sitúa en el 4 por 100.

A principios de 2022, el BCE planteaba la normalización gradual de la política monetaria, pero el escenario de inflación elevada y creciente, agudizado por la guerra en Ucrania, provocó un giro de la política monetaria con el fin de su programa de compras de activos públicos y el inicio de subidas en los tipos de interés, en el 0 por 100 desde 2016, con el objetivo de anclar las expectativas de inflación a medio plazo.

Desde julio de 2022, en la línea de otros bancos centrales, el BCE ha subido los tipos de interés hasta en seis ocasiones, un total de 300 puntos básicos, hasta situar el tipo de interés de referencia (de las operaciones principales de financiación) en el 3,5 por 100 tras la última subida en marzo de 2023 (gráfico 9). En esta decisión, el BCE prevé que la inflación siga en niveles altos en un escenario de elevada incertidumbre. De cara a las decisiones futuras, evaluará los datos existentes en cada momento, en concreto, las perspectivas de inflación, la dinámica de la inflación subyacente y la intensidad de la transmisión de la política monetaria.

Asimismo, las recientes tensiones en el sistema y mercados financieros internacionales añaden incertidumbre y son una fuente adicional de preocupación para la estabilidad financiera en el contexto actual. A este respecto, el BCE ha señalado la resistencia del sistema financiero de la zona euro y la capacidad suficiente, en caso necesario, para suministrar liquidez y garantizar la transmisión fluida de la política monetaria[43].

Más allá de los tipos de interés, el BCE tomó decisiones en relación con otros instrumentos de su política monetaria. Así, aunque en marzo de 2022 en el proceso de normalización de su política monetaria ya había suspendido el programa de compra de activos por emergencia ante la pandemia (PEPP), en julio suspendió también el programa de compra de activos públicos (APP). Y, aunque se había comprometido a reinvertir los reembolsos del principal de los títulos vencidos de ambos programas, el cambio de tono de la política monetaria le llevó a suspender las reinversiones del APP desde marzo de 2023 con el fin de reducir su balance (se prevé reducir la cartera de bonos en 15.000 millones de euros al mes hasta junio).

Durante este periodo, el BCE también ha recalibrado las condiciones de las operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico (TLTRO, por sus siglas en

43 BCE, *Decisiones de política monetaria*, 16 de marzo de 2023.

inglés), que fueron claves para el mantenimiento del flujo de crédito durante la pandemia, ajustando el cálculo de tipos de interés y plazos de reembolso con el fin de asegurar la coherencia con el cambio de orientación de su política monetaria y reforzar la transmisión a las condiciones de financiación bancaria. Se buscaba reducir los elevados niveles de liquidez en el sistema e incentivar las devoluciones anticipadas con un nuevo método de cálculo del coste de la financiación acorde al nuevo escenario de tipos. Con ello, estas operaciones se redujeron de forma importante en 2022 y se prevé que lo sigan haciendo en 2023, por su propio vencimiento y por nuevas devoluciones anticipadas.

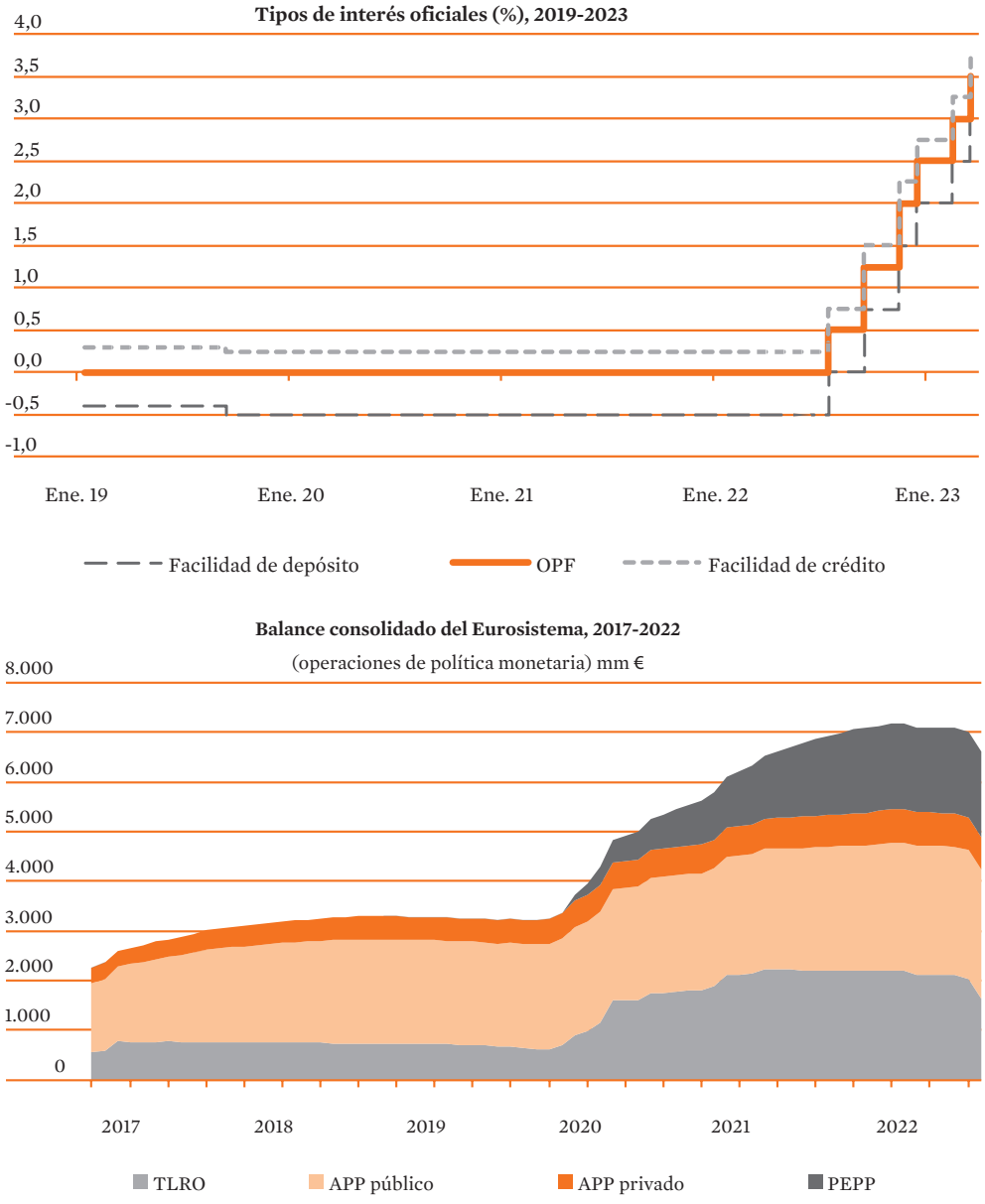
El objetivo, en última instancia, es moderar la demanda agregada y proteger frente al riesgo al alza de las expectativas de inflación. No obstante, la actuación del BCE se enfrenta a un complejo equilibrio, ya que, por un lado, la inflación ha tenido un componente dominante de oferta y existe incertidumbre sobre la efectividad real de la política monetaria en tal situación y, por otro, un endurecimiento generalizado de las condiciones de financiación podría condicionar el ritmo de crecimiento económico, máxime ante los diferenciales de inflación existentes en el conjunto de la zona euro. A este respecto, el BCE señaló en febrero que, si bien los estrangulamientos de la oferta se estaban suavizando, existía un retardo en su traslado a la caída de precios que, unido a la presión de una mayor demanda, mantendría las tasas de inflación todavía en niveles elevados.

Por otro lado, en este giro de la política monetaria, el BCE ha incorporado un nuevo instrumento con el fin de evitar en parte esta situación. En julio aprobó el Instrumento para la Protección de la Transmisión (TPI, por sus siglas en inglés), que se incorporaba a su batería de herramientas y cuyo objetivo era contrarrestar dinámicas de mercado no deseadas y desordenadas que constituyesen una amenaza para la transmisión de la política monetaria en la zona euro. En concreto, la activación de este instrumento, bajo unos criterios de elegibilidad establecidos, permite comprar en el mercado secundario valores emitidos en jurisdicciones que experimenten un deterioro en las condiciones de financiación no justificado según los fundamentos económicos y contrarrestar, en la medida en que sea necesario, los riesgos para la transmisión de la política monetaria.

Los cambios en la política monetaria en cuanto a las compras de activos y otros instrumentos articulados durante la pandemia suponen la progresiva reducción del excesivo balance del BCE (casi 8 billones de euros en 2022, más del 75 por 100 del PIB de la zona euro). De hecho, como se ha señalado anteriormente, entre las decisiones de política monetaria adoptadas en los últimos meses también se han incluido algunas respecto al ritmo y volumen de ejecución de los reembolsos y reinversiones de los saldos vivos de las operaciones llevadas a cabo durante la pandemia[44]. No obstante, es necesaria cierta cautela, dado que no se conoce el impacto que pueda tener este endurecimiento cuantitativo sobre los tipos de interés a largo plazo y las condiciones financieras, a lo que se suma una

44 A finales de 2022, el balance del BCE ya se había reducido cerca de un 10 por 100 por las devoluciones anticipadas de préstamos vinculadas a operaciones de financiación a largo plazo específicas, y lo seguirán haciendo también por el propio vencimiento del principal de estas operaciones.

GRÁFICO 9. DECISIONES DE POLÍTICA MONETARIA DEL BCE



Fuente: BCE.

mayor incertidumbre en torno a la estabilidad financiera por las tensiones en los sistemas y mercados financieros producidas en marzo de 2023.

El BCE ya había llamado la atención sobre los riesgos para la estabilidad financiera de esta normalización. Las reformas regulatorias y prudenciales abordadas en la última década deberían situar al sistema bancario de la zona euro en una posición favorable para

afrontar este giro de la política monetaria. En todo caso, ha señalado la necesidad de estrategias prudentes en las políticas de provisiones y una vigilancia estrecha para evitar riesgos sistémicos y, en todo caso, ha manifestado su intención de actuar, en caso necesario.

Por otro lado, habría que atender a la actividad del sector financiero no bancario, que constituye, en opinión del BCE[45], la principal vulnerabilidad del sistema financiero al asumir riesgos excesivos de apalancamiento. En este sentido, se reclama la necesidad de alcanzar un acuerdo global para afianzar una supervisión de estas entidades y aplicar una política macroprudencial para minimizar los riesgos de su actividad.

Coste social de la inflación y de la subida de tipos. Efectos para la vida de la población europea

Las tensiones inflacionistas y el aumento de los precios de la energía están teniendo un impacto notable en la población europea: el coste medio de la energía de los hogares europeos en los últimos 12 meses (hasta mayo de 2022), así como el de los combustibles y el transporte privado, aumentaron un 40 por 100 y un 33,4 por 100, respectivamente[46]. Este aumento de los precios de la energía, y su expansión a los alimentos y otros bienes y servicios, ha supuesto un empeoramiento de las finanzas de los hogares en general, si bien de manera más acusada en aquellos con rentas más bajas (gráfico 10).

Y es que este aumento de los precios, el más alto en décadas, se está focalizando en los bienes de consumo de primera necesidad, como alimentación, vivienda y energía, que son precisamente los que tienen un peso proporcionalmente mayor en las rentas de los hogares de rentas más bajas. Así, mientras un hogar de renta media en la zona euro gasta en promedio un 34 por 100 de sus ingresos brutos en bienes de primera necesidad, teniendo margen para ahorrar o comprar bienes duraderos, un hogar en los quintiles de renta más bajos destina a los mismos un 70 por 100[47] (gráfico 11).

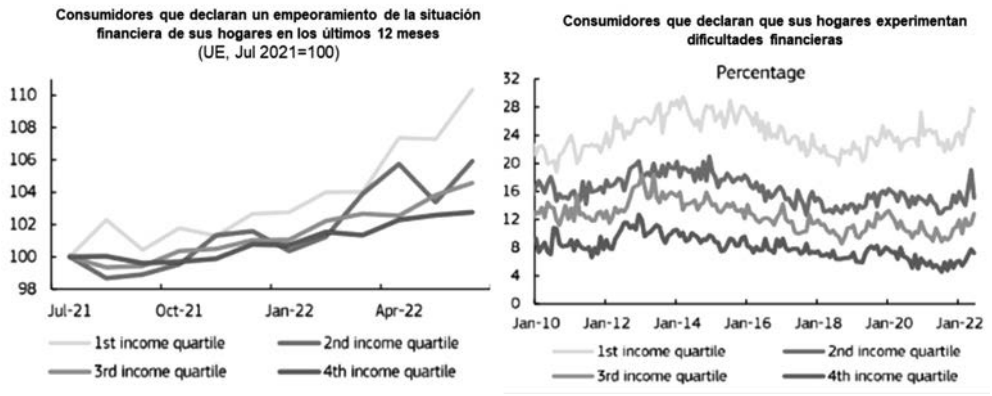
Por otro lado, la política monetaria del BCE para combatir la inflación, consistente en sucesivas subidas de los tipos de interés como se ha visto con anterioridad, está teniendo un impacto notable en el euríbor y, por ende, en el coste de los préstamos ligados a este indicador. Ello está repercutiendo, a su vez, en las rentas de los hogares pendientes de pagos hipotecarios sujetos a tipos de interés variable, cuando sus rentas ya se están viendo mermadas por la subida de los precios de la energía y los alimentos. El grado de afectación de esta medida, no obstante, no es homogéneo, siendo mayor en aquellos países donde las hipotecas de tipo variable tienen un mayor peso respecto a las de tipo fijo, como es el caso de España. El aumento de los tipos de interés también supone mayores dificultades para el consumo de los hogares financiado a crédito y que suele tener un mayor peso entre los

45 Guindos, de L., *Euro area current policy challenges,* discurso pronunciado en el Research Centre on Regulation and Supervision of the Financial Sector, 15 de septiembre de 2022.

46 Para más detalle, véase Comisión Europea, "The impact of inflation on consumers' financial situation - insights from the Commission's consumer survey", *Technical Paper* 058, julio de 2022.

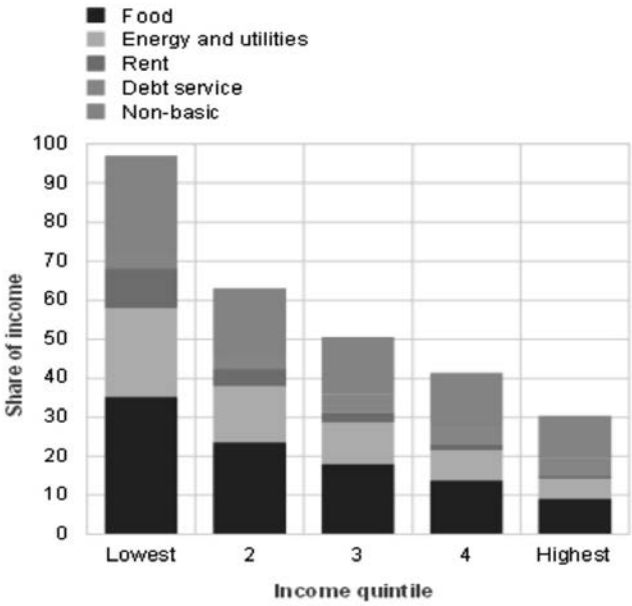
47 BCE, "Household inequality and financial stability risks: exploring the impact of changes in consumer prices and interest rates", *Financial Stability Review,* noviembre de 2022.

GRÁFICO 10. DIFICULTADES FINANCIERAS DE LOS HOGARES, POR NIVEL DE RENTA



Fuente: Comisión Europea, "The impact of inflation on consumers'financial situation-insights from the Commission's consumer survey", *Technical Paper* 058, julio de 2022.

GRÁFICO 11. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES, POR NIVEL DE RENTA
(En porcentaje sobre total del gasto del hogar. Zona euro, 1.er trimestre de 2022)



Fuente: BCE, "Household inequality and financial stability risks: exploring the impact of changes in consumer prices and interest rates", *Financial Stability Review,* noviembre de 2022.

de rentas más bajas[48], así como para su inversión en vivienda, lo que afecta negativamente a la población en general, y a la joven en particular.

La subida de los tipos de interés, no obstante, está repercutiendo positivamente en las rentas de los hogares que cuentan con ahorros, sobre los que recibirán mayor rentabilidad,

48 BCE, *op. cit.*

lo que les dota de más facilidades para hacer frente al incremento de los precios y a contrarrestar el coste de la subida de las hipotecas. Esta traslación de la subida de intereses a la remuneración de los depósitos tampoco resulta homogénea entre los Estados miembros, siendo inferior en el caso de la economía española, entre otras.

Estamos, pues, ante una política monetaria que, si bien está orientada a la reducción de la inflación, puede tener repercusiones importantes, no solo económicas (disminución del consumo y el empleo, o encarecimiento de la financiación pública y privada, entre otras), sino también sociales, mermando la calidad de vida de la población y pudiendo aumentar la desigualdad social.

Tanto la Unión Europea como sus Estados miembros están trabajando con el fin de contrarrestar el rápido aumento de los precios en los hogares y, especialmente, para mitigar los efectos de la inflación en aquellos más vulnerables. En el ámbito comunitario, cabe destacar el plan de la Comisión "Ahorrar gas para un invierno seguro", que tiene como objetivo acelerar la eliminación progresiva de los combustibles fósiles rusos y reducir la demanda de gas de la Unión Europea, prestando una especial atención a las personas consumidoras vulnerables. Además, las propuestas de la Comisión de una intervención de emergencia en los mercados energéticos europeos tienen por objeto hacer frente a las recientes subidas de precios y aliviar la presión que ello supone para los hogares y las empresas.

Medidas de apoyo a las rentas de los hogares

Los Estados miembros, por su parte, han emprendido distintos tipos de medidas para paliar el impacto de la inflación (recuadro 5). Buena parte de ellas han estado dirigidas a proteger las rentas de los hogares mediante la rebaja de los impuestos a las energías. Otras han estado más focalizadas en la población más vulnerable o en la ayuda a las empresas. También destacan las medidas fiscales, como los impuestos a los beneficios empresariales sobrevenidos en el contexto del encarecimiento de la energía. Finalmente, resultan reseñables las medidas regulatorias de precios orientadas principalmente a amortiguar la subida de los precios de la energía, sobre todo de la electricidad; entre ellas destaca la puesta en marcha de la anteriormente mencionada "excepción ibérica", que trata de limitar la exposición de las personas consumidoras a los precios mayoristas de electricidad.

En el conjunto de la Unión Europea, se ha destinado un total aproximado de 657 millones de euros a estas ayudas, si bien casi la mitad (265 millones de euros) solo en Alemania. En relación con el PIB de cada país, el presupuesto destinado a estas ayudas ha oscilado entre el 9,3 por 100 del PIB en Eslovaquia o el 7,4 por 100 en Alemania, hasta apenas el 0,6 por 100 en Finlandia. En todo caso, la mayoría de los países se concentran en el tramo de gasto comprendido entre el 5 por 100 y el 3 por 100 del PIB (3,4 por 100 en España)[49].

Los Estados miembros, pues, han desarrollado políticas de distinto tipo para paliar el impacto social y económico de la subida de los precios. Si bien la variación existente

49 Para más detalle, véase en el capítulo III el apartado 3 sobre mercado interior.

RECUADRO 5. MEDIDAS NACIONALES ADOPTADAS FRENTE A LA CRISIS ENERGÉTICA
(Medidas adoptadas entre septiembre de 2021 y febrero de 2023)

	Rebaja de impuestos a la energía/IVA	Regulación precios minoristas	Regulación al por mayor precios	Transferencias sociales a grupos vulnerables	Normas dirigidas a empresas estatales	Impuesto a los beneficios empresariales sobrevenidos	Apoyo a empresas	Otras
Austria	☑	☑		☑		☑	☑	☑
Bélgica	☑	☑		☑		☑	☑	☑
Bulgaria	☑	☑		☑		☑	☑	
Croacia	☑	☑		☑		☑	☑	
Chipre	☑	☑		☑	☑	☑	☑	
Rep. Checa	☑	☑		☑		☑	☑	☑
Dinamarca	☑	☑		☑		☑	☑	
Estonia	☑	☑		☑		☑	☑	
Finlandia	☑	☑		☑		☑	☑	☑
Francia	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	
Alemania	☑	☑		☑		☑	☑	
Grecia	☑	☑		☑	☑	☑	☑	
Hungría	☑	☑				☑	☑	
Irlanda	☑	☑		☑		☑	☑	☑
Italia	☑	☑		☑		☑	☑	
Letonia	☑	☑		☑		☑	☑	
Lituania	☑		☑	☑		☑	☑	☑
Luxemburgo	☑	☑		☑		☑	☑	
Malta		☑	☑		☑	☑	☑	☑
Países Bajos	☑	☑		☑		☑	☑	
Noruega	☑	☑		☑		☑	☑	
Polonia	☑	☑		☑		☑	☑	
Portugal	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	
Rumanía	☑	☑		☑		☑	☑	
Eslovaquia		☑		☑	☑	☑	☑	
Eslovenia	☑		☑	☑		☑	☑	
España	☑	☑	☑	☑		☑	☑	
Suecia	☑	☑	☑	☑		☑	☑	☑
Reino Unido	☑	☑		☑		☑	☑	☑

Disponible en: https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices
Fuente: Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Trasi C. y Zachmann, G., *National policies to shield consumers from rising energy prices,* Bruegel Datasets, 2023.

entre las políticas emprendidas por los Estados miembros está en consonancia con el impacto diferencial de la crisis en sus respectivas economías, quizás hubiera sido positivo contar con una política comunitaria que estableciese criterios mínimos, tanto en objetivos como en recursos destinados, así como ayuda financiera, especialmente para los países con menor capacidad presupuestaria, con el fin de lograr la mayor convergencia social y económica posible en la región.

CAPÍTULO III
LA GOBERNANZA ECONÓMICA ANTE EL NUEVO ESCENARIO

1. Reforma del marco de gobernanza económica y fiscal

Antes de la pandemia ya existía consenso en torno a la necesidad de reformar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacionales, ante la evidencia de que su aplicación reforzada tras la crisis financiera y de deuda soberana no había logrado los resultados esperados[50]. Pero la gravedad de la perturbación provocada por la pandemia, que llevó a la Comisión a activar la cláusula de escape del PEC y a relajar las normas sobre ayudas de Estado a las empresas para permitir políticas nacionales de apoyo fiscal masivo, así como a crear instrumentos fiscales supranacionales temporales financiados con deuda europea, como el SURE y el NGEU, obligó asimismo a posponer el debate en torno a la reforma del marco de gobernanza fiscal, porque el abrupto deterioro de las finanzas públicas europeas, con un aumento notable de las divergencias entre los Estados miembros, hizo, si cabe, más evidentes las deficiencias del sistema vigente, así como la necesidad de acometer una reforma de este más ambiciosa y profunda de lo inicialmente previsto[51].

Concretamente, en 2020 se produjo un incremento generalizado y muy pronunciado del déficit público y la deuda pública en todos los países de la zona euro, un repunte que, en 2021 y 2022, tras la eliminación de las ayudas ligadas a la pandemia y la recuperación de la economía, se ha revertido solo en parte, de forma que las ratios en 2022 se sitúan todavía muy por encima de las registradas en 2019. Si en 2019 todos los países mostraban déficits iguales o inferiores al límite del 3 por 100 que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en 2022 siete de los diecinueve Estados superaban este límite, entre ellos España. Por su parte, mientras que en 2019 nueve Estados registraban una deuda inferior al 60 por 100 del PIB y solo tres superaban el 100 por 100, en 2022 solo ocho se sitúan por debajo del límite del PEC, y seis superan el 100 por 100, entre ellos España. Tomando la zona euro en su conjunto, entre 2019 y 2022 el déficit habría escalado del 0,6 al 3,6 por 100 y la deuda pública del 83,9 al 91,6 por 100 del PIB (gráfico 12).

En otoño de 2021, una vez que la crisis pandémica dio visos de estar encauzada, la Comisión reabrió el periodo de consulta pública sobre la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. En él participaron instituciones europeas e internacionales, así como organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia, y pivotó en

50 Véase *Revisión de la gobernanza económica,* COM (2020) 55 final, 5 de febrero de 2020.
51 *The EU economy after COVID-19: implications for economic governance,* COM (2021) 662 final, 19 de noviembre de 2021.

GRÁFICO 12. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO, 2019-2022
(En porcentaje del PIB)

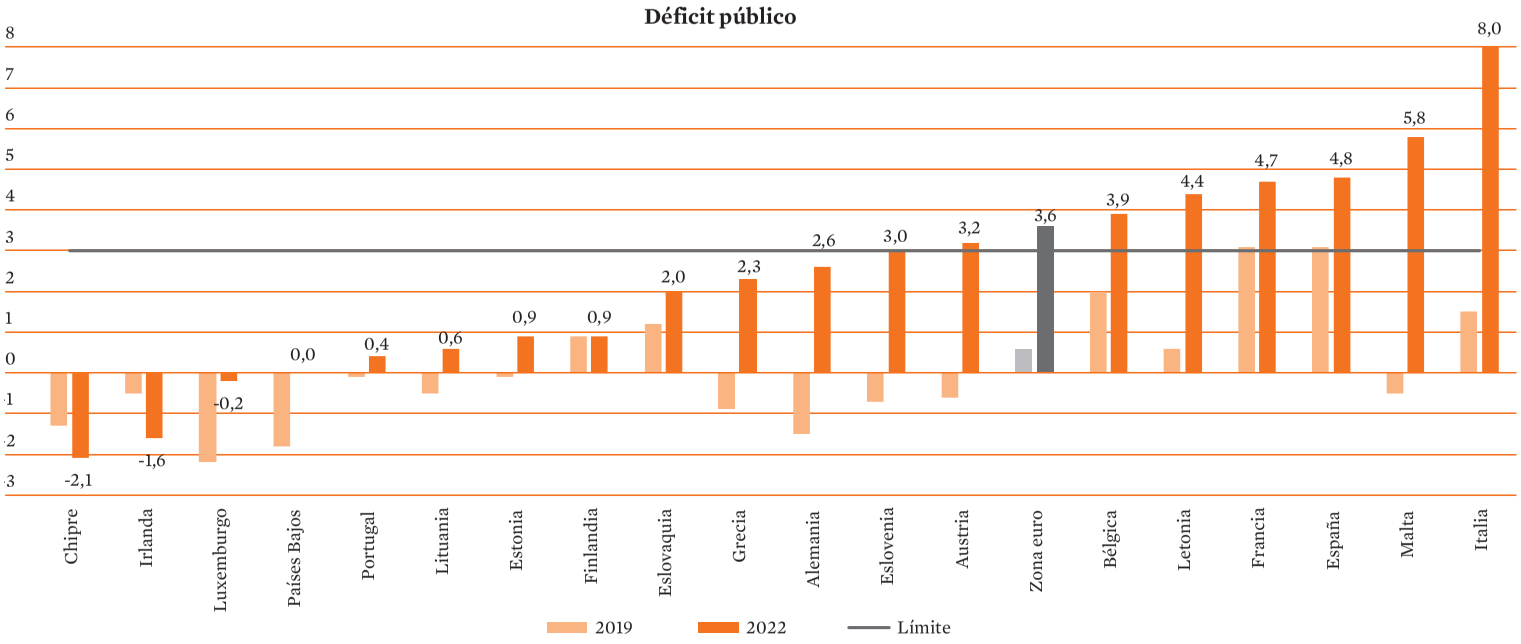
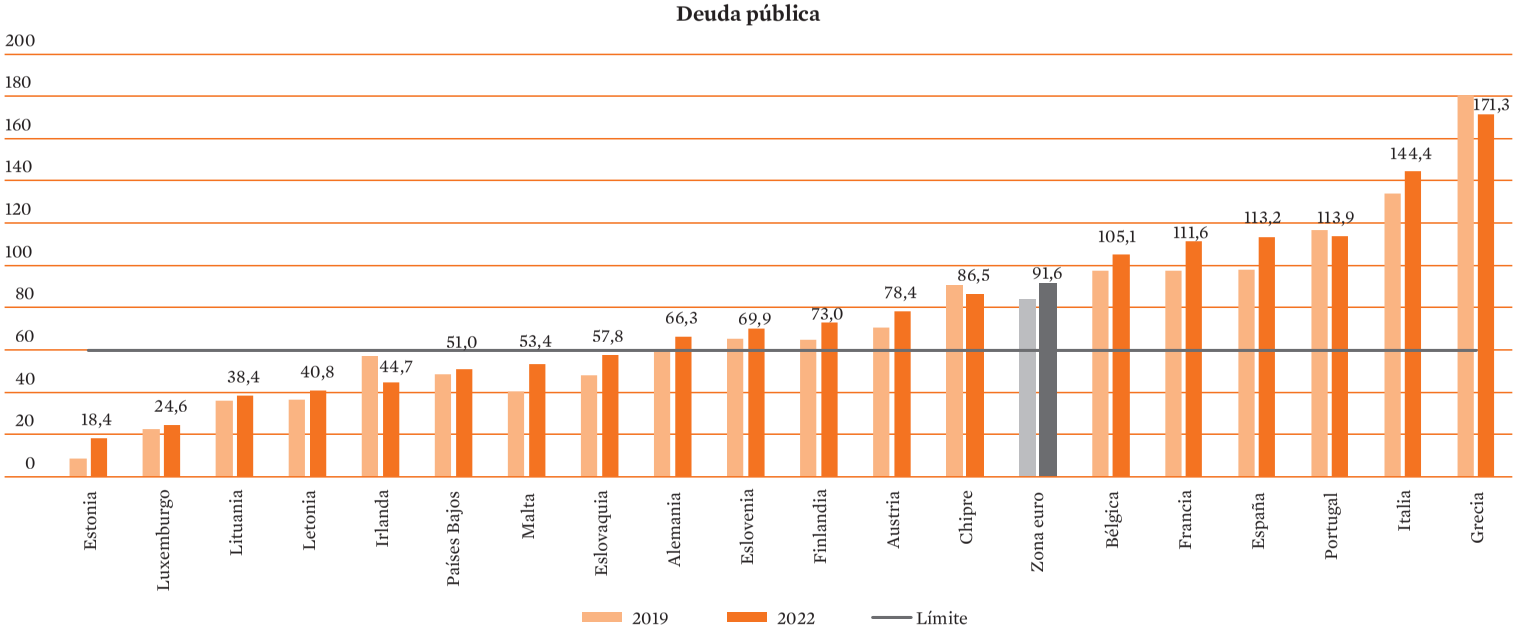


GRÁFICO 12. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO, 2019-2022 *(Continuación)*
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

RECUADRO 6. CONSENSO SOBRE LAS LÍNEAS DE REFORMA DE LA GOBERNANZA FISCAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Creación de herramientas fiscales supranacionales permanentes para afrontar grandes perturbaciones exógenas, encauzar el tono fiscal de la zona euro en su conjunto y apoyar a la política monetaria para salvaguardar la estabilidad de la UEM.
2. Formulación de nuevas reglas fiscales más sencillas, transparentes y realistas para los Estados, que favorezcan la reducción tendencial de la deuda, pero permitiendo fluctuaciones del déficit anticíclicas.
3. Supervisión centrada en objetivos fiscales a medio plazo y en indicadores directamente observables fijados sobre la base de análisis de la sostenibilidad de la deuda que tengan en cuenta el escenario macroeconómico del momento.
4. Articulación de medidas transitorias que permitan la homogeneización de la posición fiscal inicial de los Estados, ahora enormemente dispar, a través de sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo para los países más endeudados.
5. Introducción de mecanismos para proteger (e incluso impulsar) el gasto público favorecedor del crecimiento económico, y por tanto de la sostenibilidad de la deuda, en los periodos de consolidación fiscal (inversión pública, gasto educativo y sanitario).

Fuente: Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia.*

torno a un diagnóstico ampliamente compartido de cuáles debieran ser los ejes principales de la reforma[52], una visión a la que también se sumó el CES (recuadro 6).

Finalmente, en noviembre de 2022, la Comisión formuló su propuesta para orientar la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea[53] a la que ha dado su respaldo el Consejo con ligeros retoques[54], con la pretensión de que el marco reformado se comience a aplicar en el ciclo presupuestario de 2024.

La propuesta de la Comisión supone un cambio relevante del sistema vigente de supervisión de las finanzas públicas nacionales, que responde al cambio del paradigma dominante en torno al papel que debe desempeñar el sector público y la política fiscal en el contexto actual de disrupción geopolítica, elevada incertidumbre y enormes desafíos de futuro. Así, el nuevo marco de gobernanza económica pretende conciliar el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en los distintos Estados con la necesidad de proporcionarles margen fiscal suficiente para desarrollar tres funciones económicas esenciales que, a falta todavía de herramientas presupuestarias europeas de la suficiente envergadura, siguen siendo en lo fundamental de su entera jurisdicción: articular políticas contracíclicas que estabilicen la economía, arbitrar medidas distributivas que refuercen la cohesión social y territorial y, de manera destacada, realizar las ingentes inversiones públicas que se precisan para impulsar un

52 *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report,* SWD (2022) 104 final, 28 de marzo de 2022.

53 *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE,* COM (2022) 583 final, 9 de noviembre de 2022.

54 *Orientations for a reform of the EU economic governance framework, Revised Draft Council Conclusions,* Ecofin, 14 de marzo de 2023.

RECUADRO 7. NUEVO SISTEMA DE SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL

Enero-abril T-1	Comisión	Fijación de la **trayectoria de referencia del gasto primario neto** basado en análisis de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
	Gobierno nacional en diálogo con la Comisión	Diseño del plan fiscal y estructural nacional a medio plazo: periodo de 4 años ampliable a 7 años.
Mayo-junio T-1	Comisión y Consejo	Evaluación y aprobación del plan nacional a medio plazo.
Otoño T-1	Comisión e IFI nacional	Evaluación *ex ante* del proyecto presupuestario del año T a la luz del plan a medio plazo.
Primavera T+1	Comisión e IFI nacional	Evaluación *ex post* de la política fiscal del año T a la luz del plan a medio plazo.

Fuente: COM (2022) 583 final.

nuevo modelo de crecimiento de la actividad y el empleo basado en la transformación ecológica y digital de la economía[55].

De este modo, la Comisión plantea un nuevo esquema de gobernanza económica centrado en el diseño, aplicación y evaluación continua de planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo. Los planes tendrían un horizonte temporal de 4 años, ampliable a 7 años a condición de realizar inversiones y reformas, serían elaborados por los Gobiernos y deberán ser debatidos y acordados con la Comisión y finalmente aprobados por el Consejo (recuadro 7).

El plan fiscal y estructural nacional a medio plazo como eje del sistema

En el caso de los Estados moderada o gravemente endeudados (ratio entre el 60 y el 90 por 100 o superior al 90 por 100 del PIB), los planes a medio plazo para los que se solicite una duración ampliada de 7 años deberán incluir los siguientes elementos:

1. *Trayectoria de ajuste fiscal*. Fijación de un límite máximo de gasto público primario neto[56] anual que garantice que, al final del periodo de ajuste, la deuda pública se sitúe o se mantenga en una senda descendente y el déficit público no supere el 3 por 100 del PIB. Para la fijación de la senda de consolidación fiscal, la Comisión proporcionará previamente a los Estados una trayectoria de ajuste de referencia a políticas constantes, utilizando una metodología transparente acordada con los Estados miembros basada en su marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

55 La Comisión calcula que para el pleno desarrollo del Pacto Verde Europeo la Unión Europea deberá realizar inversiones anuales por un importe de 520.000 millones de euros hasta 2030. *Hacia una economía ecológica, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento,* COM (2022) 83 final.

56 Descontando el gasto en intereses de la deuda, el gasto cíclico en prestaciones por desempleo y las variaciones de ingresos debidas a medidas discrecionales.

2. *Compromisos de reformas e inversiones*. Deben fomentar el crecimiento, apoyar la sostenibilidad fiscal y abordar las prioridades comunes de la Unión Europea, particularmente las relativas al clima, la digitalización, la defensa y el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Asimismo, deben seguir las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo, incluidas, en su caso, las derivadas de un Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos revisado[57]. Las reformas e inversiones han de justificarse de forma exhaustiva y transparente permitiendo la cuantificación de los costes a corto plazo, así como de sus efectos presupuestarios y sobre el crecimiento potencial a medio plazo. La Comisión prevé la creación de un nuevo instrumento para garantizar el cumplimiento de las reformas e inversiones comprometidas en los planes.
3. *Gasto financiado con fondos europeos*. No computa a efectos de la fijación de la trayectoria de ajuste fiscal, pero los planes a medio plazo deben incluir los gastos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a los fondos de la política de cohesión y a otras transferencias de la Unión Europea.

Previa solicitud, el plan fiscal y estructural podrá estar alineado con el ciclo electoral nacional, podrá ser revisado si hay cambio de gobierno y también actualizarse si se dan circunstancias objetivas que así lo aconsejen.

En definitiva, se pretende que los planes fiscales y estructurales a medio plazo reflejen de manera comprensiva, integrada y coherente la política económica que cada Estado pretende desplegar en el medio plazo, y que en la evaluación continua de estos por parte de la Unión Europea confluyan todas las herramientas europeas hasta ahora desplegadas para coordinar las políticas económicas nacionales y alinearlas con las prioridades europeas.

Este planteamiento, aún pendiente de concretarse, supone un avance respecto al marco vigente porque da respuesta a gran parte de sus deficiencias: reduce sustancialmente su complejidad, se focaliza en el medio plazo, aumenta la implicación de los Estados y permite conciliar mejor sostenibilidad y crecimiento al dar mayor margen fiscal a los países más endeudados para que realicen inversiones y reformas.

57 Para aumentar su eficacia como mecanismo de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos en la Unión Europea y, entre otras cuestiones, corregir la asimetría en su aplicación, que hasta ahora se ha centrado en los déficits comerciales y presupuestarios relegando a un segundo plano la prevención y corrección de los superávits comerciales y presupuestarios excesivos, la Comisión propone revisar en profundidad el PDM en una triple dirección: gobernanza basada en el diálogo reforzado entre la Comisión y los Estados para lograr diagnósticos y estrategias de reforma consensuadas que se integren de forma coherente en los planes fiscales y estructurales nacionales; refuerzo del carácter prospectivo de los análisis frente a las tendencias observadas; y mayor énfasis en los desequilibrios de la Unión Europea y la zona euro, frente a los de cada Estado considerado individualmente, COM (2022) 583 final.

Respecto a la fijación de la trayectoria de ajuste fiscal compatible con la sostenibilidad de su deuda a largo plazo, la Comisión propone como variable fiscal única de control el gasto primario neto, es decir, el gasto público total menos: 1) el gasto en intereses de la deuda, una partida que está fuera del control de los Gobiernos; 2) el gasto cíclico en protección por desempleo, para no anular la capacidad de estabilización económica de esta partida; y 3) las variaciones de ingresos públicos debidas a medidas discrecionales. Esto último implica que si un Estado decide hacer una reforma fiscal que conduzca a un aumento permanente de los ingresos públicos aumentará su límite de gasto público anual permitido, suavizando con ello la senda de ajuste fiscal a medio plazo. En sentido inverso, las reformas fiscales que conlleven una caída estructural de ingresos rebajarán el límite de gasto anual permitido y la senda de ajuste fiscal será más dura. Con todo, la regla de gasto relega a un segundo plano la vertiente de ingresos del presupuesto, y del mismo modo que se fija un techo de gasto estructural, se debería establecer también un suelo de ingresos estructurales.

Aunque este esquema, centrado en una única regla de gasto ajustado, simplifica bastante el marco actual, permite la actuación estabilizadora del gasto en desempleo y tiene en cuenta, aunque de forma indirecta, la vertiente de ingresos del presupuesto, no evita que surjan discrepancias metodológicas en torno a la estimación de las variables que siguen sin ser directamente observables, como el gasto cíclico en desempleo o el impacto estructural de las medidas tributarias, pero también, y de manera destacada, respecto a las propias proyecciones de la sostenibilidad de la deuda de cada Estado a las que se ancla todo el sistema y que deberán integrar la estimación de los efectos presupuestarios y sobre el crecimiento de las reformas e inversiones que se vayan comprometiendo. Por ello, y para que la aplicación del nuevo marco de supervisión fiscal sea verdaderamente eficaz y elimine el riesgo de que las autoridades europeas den un trato diferenciado a los Estados, resulta crucial que unas y otros adopten metodologías comunes y transparentes previamente consensuadas.

En cuanto a la inversión pública, la Comisión opta en su propuesta por excluir de la regla de gasto solo las inversiones que los Estados financien con cargo a fondos europeos, desechando la idea, ampliamente debatida en el periodo de consulta pública (recuadro 8), de incorporar algún tipo de "regla de oro" de la inversión, es decir, de excluir del gasto computable las inversiones con efectos positivos en el largo plazo para permitir su financiación mediante deuda pública, particularmente las vinculadas a la necesaria y urgente transformación ecológica de la economía.

No obstante lo anterior, la propuesta de la Comisión sí incorpora incentivos a la inversión en la medida en que admite sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo a los Estados más endeudados que acometan reformas e inversiones alineadas con las prioridades de la Unión con efectos positivos sobre el crecimiento potencial, para cuya evaluación la Comisión prevé crear una nueva herramienta que, en todo caso, requerirá también, para ser eficaz, criterios y metodologías consensuadas con los Estados.

RECUADRO 8. DEBATE SOBRE LA EXCLUSIÓN DE INVERSIONES DE LA REGLA DE GASTO

A favor	• La transformación ecológica y digital de la economía requiere con urgencia fuertes inversiones sostenidas en el tiempo. • La evidencia indica que la inversión pública se hunde en los periodos de consolidación fiscal, porque es políticamente más fácil de recortar que otras partidas de gasto, como el gasto social. • En la medida en que genera nuevo capital a largo plazo, la financiación mediante deuda redistribuye mejor los costes de la inversión entre las generaciones presentes y futuras.
En contra	• En los periodos de consolidación fiscal se haría recaer el ajuste en el gasto en protección social, comprometiendo la sostenibilidad del Estado del Bienestar. • Generaría grandes controversias ideológicas y metodológicas para delimitar las inversiones legitimadas (medición de su impacto a largo plazo en términos ¿de crecimiento?, ¿de empleo?, ¿de sostenibilidad medioambiental?, ¿de cohesión social y territorial?). • Propiciaría la contabilidad creativa para reclasificar gasto como inversión elegible. • Las inversiones excluidas de la regla implicarían en todo caso un aumento de la deuda pública, por lo que no se eliminaría el riesgo financiero.

Fuente: elaboración propia.

La Comisión realiza por lo tanto una propuesta holística que pretende integrar en un mismo sistema de gobernanza económica los diferentes objetivos de la política fiscal: sostenibilidad de la deuda, crecimiento económico, estabilización macroeconómica y transformación ecológica, a los que debería sumarse con más claridad la creación de empleo de calidad y la cohesión social y territorial, como se recoge en un epígrafe posterior. Ello exigirá un diálogo reforzado entre ambos niveles de gobierno para definir los planes fiscales y estructurales nacionales, y también, como se ha explicado, para fijar criterios y metodologías de medición, predicción y evaluación de las políticas con impacto presupuestario que sean transparentes y aceptadas por todos.

En el marco de este diálogo bilateral reforzado, la propuesta comunitaria contemplaba un aumento de la participación de las autoridades fiscales independientes nacionales, si bien el Consejo ha rebajado su papel excluyéndolas de la fase de diseño de los planes. El alcance concreto que se quiere dar a estas instituciones en el proceso presupuestario, así como al Consejo Fiscal Europeo, está aún por definir, pero en todo caso debería quedar claro que sus funciones son esencialmente de asesoramiento y que no tienen capacidad formal para participar en la toma de decisiones de política económica[58].

Para potenciar el consenso y la corresponsabilidad en materia de política económica, se debería contemplar asimismo un papel más activo de los agentes sociales en el seguimiento de los planes fiscales y las estructurales nacionales.

58 Para un análisis en profundidad de este tipo de consejos fiscales, véase Gordo, E., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J., "Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM", *Boletín Económico,* febrero de 2015, Banco de España, 2015.

En todo caso, la sostenibilidad de la deuda pasa en muchos países, sobre todo los más endeudados, por la mejora de la eficiencia y la eficacia de sus políticas de gasto y de ingresos públicos.

En particular, en el terreno de la fiscalidad, la reciente aprobación de la Directiva (UE) 2022/2523 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión[59] supone un importante avance en la lucha contra la planificación fiscal agresiva en el mercado interior, más teniendo en cuenta que ha tenido que aprobarse por unanimidad. Esta norma deberá transponerse a las legislaciones nacionales antes del 31 de diciembre de 2023, y con ella se persigue, como expresa la Directiva en sus considerandos, poner fin a las prácticas fiscales de algunas grandes empresas multinacionales que les permiten trasladar beneficios a jurisdicciones en las que no están sujetas a imposición o están sujetas a una imposición muy reducida, erosionando con ello la base fiscal de algunos Estados europeos.

Con todo, si todas estas reformas no van acompañadas de la creación de instituciones presupuestarias supranacionales de calado y permanentes, sobre la base de un sistema de recursos propios reforzado y la emisión de deuda pública conjunta, resultan claramente insuficientes para afrontar los enormes retos externos e internos que debe encarar la Unión Europea en cuanto unión política, y a los que los Estados con sus propias capacidades fiscales no pueden dar respuesta, por mucho que coordinen sus políticas económicas y refuercen sus sistemas tributarios. Tal es el caso de la provisión de bienes públicos europeos en los ámbitos de la energía, la defensa, los suministros y las materias primas estratégicas, la tecnología digital o la lucha contra el cambio climático, pero también de la articulación eficaz de políticas que garanticen la estabilidad macroeconómica y financiera de la zona euro, que avancen en la construcción del mercado único, incluido el de capitales, y que propicien la convergencia económica y la cohesión social y territorial en el seno de la Unión Europea.

En este sentido, el éxito de las recientes experiencias de mutualización de riesgos, ya sean las dirigidas a estabilizar la economía, como el SURE, el REACT-UE, o las adoptadas para transformar el aparato productivo, como el NGEU o el Fondo de Transición Justa, impensables antes de la pandemia, deberían servir de acicate para acometer reformas de calado en los Tratados que incrementen la capacidad presupuestaria de la Unión Europea, con el fin de que pueda impulsar y desarrollar políticas en los ámbitos que demandan actuaciones conjuntas. Con un presupuesto inferior al 2 por 100 del PIB, en abierto contraste, por ejemplo, con el 25 por 100 que maneja el Gobierno federal de Estados Unidos,

59 La Directiva afecta a los grupos empresariales con presencia en la Unión Europea con ingresos anuales iguales o superiores a 750 millones de euros (excluidos fondos de pensiones, fondos de inversión, instrumentos de inversión inmobiliaria y transporte marítimo internacional) y establece un marco de normas interconectadas en virtud de las cuales, si el tipo efectivo aplicado a esas entidades en un país es inferior al 15 por 100, se debe recaudar un impuesto adicional hasta alcanzar ese umbral, el denominado impuesto complementario. El tipo efectivo de gravamen soportado por el grupo empresarial en cada jurisdicción no se calcula con arreglo a las normativas nacionales del impuesto de sociedades, sino con la compleja metodología de las Normas Modelo de la OCDE sobre el pilar 2, que la Directiva incorpora.

la Unión Europea difícilmente puede dar respuesta a los desafíos que afronta. En todo caso, dar pasos hacia una mayor integración presupuestaria implica cesiones de soberanía desde los Estados, lo que plantea la necesidad, como se explicará más adelante, de reforzar sustancialmente las bases democráticas de la Unión Europea y la legitimidad de sus instituciones.

2. Integración financiera

Desde la crisis financiera, el grado de integración financiera en la zona euro se ha venido reforzando, principalmente, con el proyecto de Unión Bancaria, lanzado en 2012 como parte de la respuesta europea a la crisis financiera y de deuda, con el fin de lograr un mecanismo que permitiese a medio plazo acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria.

El rápido avance logrado en los primeros años para configurar una nueva arquitectura financiera sobre la base de un marco regulatorio y normativo común, un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y un Mecanismo Único de Resolución (MUR) encontró su principal obstáculo en el diseño de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). De ahí que, diez años después de haberse iniciado, la Unión Bancaria siga incompleta.

Por otro lado, las crisis surgidas a raíz de la pandemia o, más recientemente, de la guerra de Ucrania, han puesto de manifiesto la importancia de culminar la Unión Bancaria para evitar situaciones de inestabilidad financiera, al tiempo que contribuir a la resiliencia y la sostenibilidad económicas de la Unión. Y ello porque, por un lado, la integración financiera se ha visto nuevamente resentida por las medidas adoptadas para contrarrestar el impacto de estas dos nuevas perturbaciones, al contar los Estados miembros con mayor capacidad para articular medidas de respuesta al margen de la regulación comunitaria[60], y, por otro, porque existe el riesgo de que en el contexto actual, de moderado crecimiento, alta inflación, tipos de interés al alza y endurecimiento de las condiciones financieras, aumente la inestabilidad bancaria y financiera por la mayor vulnerabilidad de familias y empresas y por las dificultades de las entidades para hacer frente a la menor rentabilidad. Las tensiones en los mercados y sistemas financieros internacionales en marzo de 2023 pueden ser un ejemplo de ello.

Por eso, sigue siendo necesario lograr la Unión Bancaria lo antes posible. Y ello requiere un mayor esfuerzo para alcanzar un compromiso político decidido que, además, reforzaría el proyecto europeo en sí mismo. Este compromiso debería orientarse a mejorar el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y resolución existentes, alcanzar un acuerdo político sobre la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales.

A este respecto, el Consejo Europeo de diciembre de 2021, reiteró la necesidad de contar con un plan de trabajo definido para culminar la Unión Bancaria, en el que se incluía

60 Véase a este respecto, Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*.

el refuerzo del marco de gestión y resolución actual que se consideraba incompleto[61], la creación de una protección común más robusta para los depositantes, un mercado único más integrado para los servicios bancarios y el impulso de mayor diversificación de las tenencias de bonos soberanos por parte de los bancos en la Unión Europea.

De hecho, se va más allá al hablar de una "Unión Bancaria reforzada" que fomente la confianza y fortalezca la estabilidad financiera, condiciones necesarias para apoyar el crecimiento y las reformas a medio plazo, lo cual tiene aún más importancia en el contexto de las inversiones contempladas en el *Next Generation EU*. Un sector bancario europeo sólido y competitivo, junto con mercados de capitales sólidos, serán clave para movilizar las inversiones necesarias para abordar la transición verde y digital en marcha.

Sin embargo, con el objetivo de avanzar se decidió que, en una primera fase, los esfuerzos se centrarían en el refuerzo del marco para la gestión de crisis y los sistemas nacionales de garantía de depósitos, dejando para más adelante la revisión del estado de la Unión Bancaria y cómo abordar de forma consensuada los elementos pendientes, entre los que también se situaba el SEGD.

Hacia una Unión Bancaria reforzada: necesidad de mejorar el marco normativo

Un marco "reforzado", coherente y eficaz para la gestión de todos los bancos en dificultades es una parte fundamental de la Unión Bancaria, que permite garantizar la estabilidad financiera creando reglas de juego comunes y protegiendo a los depositantes y contribuyentes por igual a lo largo de toda la Unión Europea mediante el reparto de la carga y las redes de seguridad.

Durante la pandemia se había puesto de manifiesto la falta de eficacia de los colchones de capital anticíclicos (2,5 por 100 de los activos ponderados por riesgo), dado que las entidades no hicieron uso de la posibilidad otorgada por el supervisor europeo de desactivarlos ante dicha situación, surgiendo el debate en torno a si cumplían realmente su función. Esto llevó a la Comisión Europea a lanzar una consulta pública sobre el papel de los colchones de capital y otros aspectos con el fin de mejorar la regulación macroprudencial de la banca.

En noviembre de 2021, la Comisión presentó el denominado "paquete bancario", que recogía una propuesta de revisión[62] de las normas bancarias de la Unión Europea (Reglamento y Directiva sobre requisitos de capital y Directiva sobre recuperación y resolución bancaria[63]), con el objetivo de garantizar que los bancos fueran más resilientes ante posibles perturbaciones económicas futuras, en línea con el Acuerdo de Basilea III[64], contribuyendo al mismo tiempo a la recuperación tras la pandemia y al objetivo de transición a la neutralidad climática.

61 La Autoridad Bancaria Europea (EBA) había señalado tras un análisis al respecto que era necesario reforzar este marco para lograr mayor efectividad.

62 Comisión Europea, COM (2021) 665 final, de 27 de octubre de 2021.

63 Directiva 2013/36/UE, Directiva/59/UE y Reglamento 2013/575/UE.

64 Se habían producido ajustes en el Acuerdo de Basilea III de 2010, que era necesario incorporar a la legislación comunitaria. La pandemia hizo que se ampliase el plazo para incorporar las nuevas exigencias hasta 2023.

La Comisión buscaba reforzar la resiliencia de las entidades, sin que se produjese un aumento muy significativo de los requisitos de capital, sobre todo en el contexto de recuperación tras la pandemia y, al mismo tiempo, velaba porque no se subestimasen estos riesgos en función del modelo de cálculo utilizado, de forma que los colchones de capital fuesen suficientes para cubrirlos, en caso necesario. También se proponía reducir los costes de cumplimiento de estos requisitos, en particular para los bancos más pequeños, sin relajar las normas prudenciales.

La regulación prudencial se extendía también al tratamiento de los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, mejorando su medición y gestión sistemática en el marco de la gestión de riesgos, como parte de la estrategia de finanzas sostenibles de la Comisión. Respecto a este último aspecto, existe un debate y análisis incipiente sobre cuál debe ser el tratamiento prudencial de estos riesgos con el fin de impulsar una gestión adecuada de estos fomentando una transición de la economía hacia modelos más sostenibles[65].

Finalmente, la propuesta ampliaba las competencias de las instituciones supervisoras para evaluar operaciones de transferencia de activos y pasivos, fusiones o divisiones o la adquisición de participaciones cualificadas.

El objetivo, en última instancia, era reforzar el marco regulador y de supervisión de los bancos que operan en la Unión Europea con un conjunto de normas claras y equilibradas, con el objetivo de garantizar una gestión saneada y prudente de los bancos de la Unión Europea y armonizar los instrumentos y las competencias de supervisión, también para las sucursales de bancos de terceros países en la Unión Europea que, hasta ese momento, estaban sujetas a la legislación nacional.

Respecto a la propuesta de cambios en la Directiva sobre recuperación y resolución bancaria, denominada Reglamento sobre "cadena de filiales", o "*daisy chain"* en inglés, la Comisión buscaba asegurar que la absorción de pérdidas y, en su caso, la recapitalización de los bancos objeto de resolución, se realizase por medios privados. La actualización del marco de resolución bancaria que había entrado en vigor en 2019 había puesto en evidencia problemas que requerían soluciones adicionales. Por ello se incorporaban algunos ajustes específicos para mejorar la viabilidad de la resolución de los bancos. La propuesta incorporaba un tratamiento específico para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos de cumplir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles interno, mayor armonización en el tratamiento de los grupos de entidades de importancia sistémica mundial con una estrategia de resolución de activación múltiple y la aclaración de qué instrumentos emitidos eran admisibles para determinar la capacidad total de absorción de pérdidas.

Durante el debate en torno a la propuesta de la Comisión, el Eurogrupo acordó en junio de 2022[66] solicitar a la Comisión nuevas propuestas para fortalecer también el

65 Banco de España, Presentación del 9º Informe PwC *Unión Bancaria: un clima de cambio*. Conferencia de Margarita Delgado, 29 de marzo de 2022.

66 *Eurogroup statement on the future of the Banking Union,* de 16 de junio de 2022.

marco común para la gestión de crisis bancarias y los sistemas nacionales de garantía de depósitos, incluyendo una evaluación de interés público clara y armonizada, la ampliación de las herramientas de resolución de crisis a nivel europeo y nacional, incluso para bancos pequeños y medianos, mayor armonización en el uso de los fondos de garantía de depósitos nacionales y la armonización de las características en las leyes nacionales de insolvencia bancaria.

A finales de 2022 se alcanzó un acuerdo provisional entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo sobre determinados aspectos de la política macroprudencial en entidades de importancia sistémica, que se tradujo en la aprobación de un nuevo Reglamento[67].

Asimismo, el Consejo presentó su postura sobre el paquete bancario de la Comisión[68], incluyendo cierta flexibilidad en la propuesta inicial, que justificaba en las características de la banca europea y el contexto económico actual, y que se traducía, entre otros aspectos, en menores exigencias respecto a los requisitos de capital inicialmente planteados, estableciendo su aplicación para 2025, o en la falta de armonización en las medidas para reforzar la supervisión. En todo caso, son cuestiones todavía en debate, ya que al cierre de este informe está pendiente el acuerdo de un texto conjunto con el Parlamento Europeo y su aprobación definitiva.

En el marco del trabajo global sobre los elementos pendientes para completar la Unión Bancaria, en el primer semestre de 2021, el Grupo *ad hoc* sobre el "Fortalecimiento de la Unión Bancaria" se centró en los debates técnicos sobre la estructura del Sistema Europeo de Seguro de Depósitos, a partir de la propuesta de un modelo híbrido, abordando también su ámbito de aplicación y el tratamiento de las opciones y facultades nacionales previstas en la Directiva relativa a los Sistemas de Garatía de Depósitos, en particular las medidas preventivas y alternativas.

Completar la Unión Bancaria: lograr un acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

Este modelo híbrido implicaba el acceso, en un primer momento, de los sistemas nacionales de garantía de depósitos a recursos financieros adicionales (líneas de liquidez en una forma de fondo de seguro de depósitos central) en el caso de que no tuviesen capacidad suficiente. La contribución de cada Estado a este fondo se determinaría en

67 Reglamento (UE) 2022/2036 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 575/2013 y la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al tratamiento prudencial de entidades de importancia sistémica mundial con una estrategia de resolución basada en una activación múltiple y métodos para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles de cara a cumplir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles.

68 Consejo de la Unión Europea, Orientación general relativa a la modificación de la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, y de la Directiva 2014/59/UE, y Orientación general relativa a la modificación del Reglamento (UE) núm. 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados, 8 de noviembre de 2022.

función del riesgo de su sistema bancario, incluida la exposición a la deuda soberana. En una segunda fase se crearía un reaseguro que permitiría mutualizar parte del riesgo de forma que el fondo europeo se haría cargo de proteger los depósitos y absorber posibles pérdidas en cualquier Estado.

No hubo avances, en cambio, respecto a otras cuestiones relacionadas con los sistemas de garantía de depósitos, como la consideración de las exposiciones soberanas en las contribuciones de los bancos a los sistemas de garantía de depósitos, o la mayor diversificación de estas tenencias de bonos soberanos en los balances de las entidades.

Si bien los debates en el seno del Consejo Europeo durante 2021 profundizaron en este sistema "híbrido", la invasión de Ucrania supuso cierto freno que se retomó en la Cumbre del Euro en junio de 2022, donde se planteó la posibilidad de su creación no antes de 2025. El paso a la segunda fase quedaría condicionado a los avances en la reducción de riesgos y el estado del sistema bancario europeo en su conjunto. Y todo ello, supeditado a la mejora del marco normativo común, a la que se ha hecho referencia anteriormente, con el fin de mejorar la integración del sector bancario en Europa.

El objetivo de lograr la Unión Bancaria se completa con el avance hacia la Unión del Mercado de Capitales, que es un elemento clave para proporcionar recursos financieros de forma más amplia y diversificada a personas consumidoras, empresas e inversores mediante un acceso a fuentes de financiación sólidas, eficientes y fiables, independientemente de su ubicación, pero también para respaldar las inversiones en el marco del *Next Generation EU* y, sobre todo, de cara a abordar las transiciones verde y digital. Todo ello, a su vez, contribuirá a impulsar el papel internacional del euro y fortalecerá la resiliencia de la Unión Europea.

Unión del Mercado de Capitales

El avance en la Unión del Mercado de Capitales se basa en la concreción del Plan de Acción aprobado en 2020. A finales de 2021, la Comisión Europea presentó un paquete de cuatro propuestas legislativas y una Comunicación, que recogían algunas de las medidas contenidas en el Plan de Acción: garantizar que los inversores tengan mejor acceso a los datos de empresas, fomentar la inversión a largo plazo y hacer más fácil y segura la venta transfronteriza de fondos de inversión. Las propuestas tenían como objetivo facilitar la conexión entre inversores y empresas, mejorar el acceso de estas últimas a financiación, ampliar las oportunidades de inversión de los inversores minoristas y contribuir a una mayor integración de los mercados de capitales de la Unión Europea. Más en concreto, se proponía:

- Crear un punto de acceso único europeo para los inversores que proporcione información pública financiera y relacionada con la sostenibilidad sobre las empresas y los productos de inversión de la Unión Europea (el punto de acceso único europeo). De esta forma, se mejorará la visibilidad de las empresas, especialmente de las pymes, de cara a los inversores, no solo europeos sino también internacionales, lo que les permitirá ampliar las fuentes de financiación.

- Revisar el Reglamento sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE), haciéndolos más atractivos de cara a los inversores, contribuyendo así al fomento de la inversión a largo plazo, también con inversores minoristas, y convirtiéndose en una fuente complementaria de financiación. Dada su orientación hacia la inversión a largo plazo, es un instrumento que puede contribuir a la financiación de las transiciones ecológica y digital.
- Revisar la Directiva sobre los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) para armonizar las normas relativas a los fondos que conceden préstamos a empresas, facilitando la concesión de préstamos a la economía real, protegiendo mejor a los inversores y garantizando la estabilidad financiera. Además, garantizará una información y coordinación adecuadas entre los supervisores de la Unión Europea, protegiendo mejor a los inversores y la estabilidad financiera.
- Revisar el Reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros (MiFIR) para mejorar la transparencia mediante la introducción de un sistema europeo de información consolidada, que facilite a los inversores el acceso a los datos de negociación. También mejorará la igualdad de condiciones entre bolsas y bancos de inversión y promoverá la competitividad internacional de los centros de negociación de la Unión Europea eliminando la norma de acceso abierto.

Más recientemente, en diciembre de 2022, la Comisión presentó otras seis propuestas legislativas con nuevas medidas para seguir avanzando en la Unión del Mercado de Capitales relativas a:

- Los servicios de compensación de la Unión Europea, para que sean más atractivos y resilientes, con el fin de sostener la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea y preservar la estabilidad financiera.
- Determinadas normas de insolvencia, buscando su armonización a escala de la Unión Europea, para hacerlas más eficaces y contribuir a promover las inversiones transfronterizas.
- La admisión a cotización, aligerando, mediante una nueva ley, la carga administrativa para las empresas de todos los tamaños, en particular las pymes, con el fin de que cotizando en bolsa puedan acceder a financiación.

Todo ello, en última instancia, tiene como objetivo lograr movilizar el capital privado y avanzar hacia un mercado de capitales más dinámico y competitivo a escala mundial, a corto y medio plazo. La Unión del Mercado de Capitales permitirá a la economía europea contar con mercados financieros amplios y profundos. De ahí que, en febrero de 2023, el Consejo Europeo recalcará la importancia de acelerar la aplicación del Plan de Acción y finalizar las propuestas de legislación para avanzar en este objetivo.

3. El mercado interior

Junto a la respuesta comunitaria para hacer frente a la crisis energética, los Estados miembros desplegaron una serie de medidas y ayudas para amortiguar el impacto de las subidas de los precios tanto sobre el tejido empresarial como sobre los hogares. Como ya sucediera con la pandemia de COVID-19[69], la Unión Europea se enfrentaba a un *shock* con un impacto asimétrico entre los socios comunitarios que, en esta ocasión, ha afectado más a los países centroeuropeos dada su mayor dependencia energética de Rusia.

De hecho, poco después de iniciarse la crisis bélica, el 23 de marzo de 2022, la Comisión adoptó un Marco Temporal de Crisis para permitir a los Estados miembros aprovechar la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales[70]. Con ello se permitía, en principio hasta finales de 2022, conceder un importe limitado de ayuda a las empresas afectadas por la crisis actual o por las sanciones y "contrasanciones" conexas, garantizar que las empresas dispusieran de suficiente liquidez y compensar a las empresas por los costes adicionales incurridos debido a los precios excepcionalmente elevados del gas y la electricidad.

La guerra exige flexibilizar nuevamente las ayudas de Estado

No obstante, ante la persistencia de la crisis y la necesidad de preparar los sistemas energéticos de cara al invierno y en línea con el plan *REPowerEU* presentado en mayo, el marco temporal ha sido modificado varias veces. La primera vez, en julio de 2022, y solo tres meses después, en octubre, sería necesario prorrogarlo y modificarlo de nuevo. Se prorrogaron las medidas establecidas en el Marco Temporal de Crisis hasta el 31 de diciembre de 2023, se aumentaron los límites máximos establecidos para las ayudas, se introdujo una mayor flexibilidad sobre el apoyo a la liquidez de las instalaciones de energía para sus actividades de negociación, se aumentó la flexibilidad y las posibilidades de apoyo para las empresas afectadas por el incremento de los costes de la energía, se introdujeron nuevas medidas orientadas a apoyar la reducción de la demanda de electricidad y se aclararon los criterios para la evaluación de las medidas de apoyo a la recapitalización.

Nuevamente, como ha pasado durante la pandemia, el volumen de ayudas para hacer frente a esta crisis está siendo muy diferente entre los Estados miembros, revelando, en términos generales, una mayor generosidad en aquellos países que cuentan con posiciones presupuestarias más holgadas.

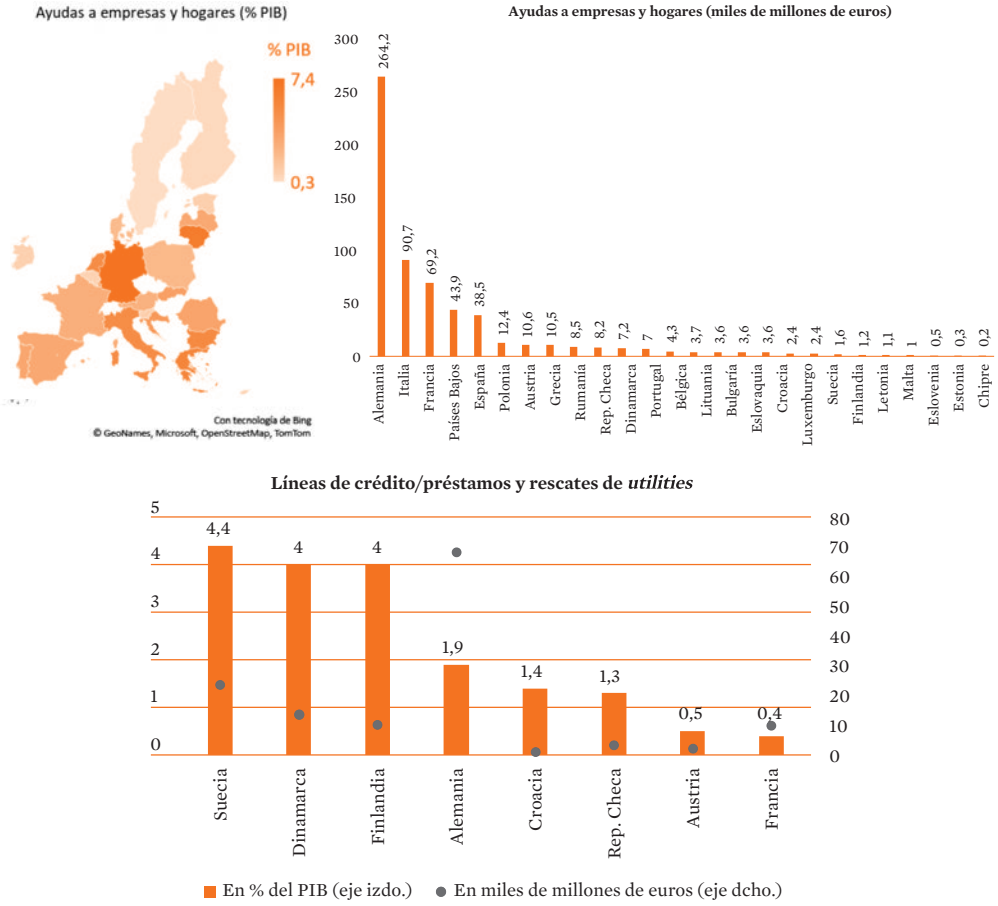
En términos comparados, destacan tanto las ayudas alemanas para familias y empresas –264,2 mil millones de euros, más de un 7 por 100 del PIB–, como los apoyos financieros y rescates a las grandes empresas de servicios (*utilities*) del sector energético[71], que ha

69 Véase Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*.

70 Comunicación de la Comisión, *Temporary, Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia, C* (2022) 1890 final.

71 Tal y como señala la propia Comisión Europea, COM (2022) 553 final, resulta necesario mitigar el impacto de las subidas de precios y la extrema volatilidad de los mercados de derivados energéticos, que han generado problemas de liquidez para las empresas energéticas.

GRÁFICO 13. VOLUMEN DE AYUDAS DE LOS EEMM A EMPRESAS Y HOGARES PARA AFRONTAR LA CRISIS ENERGÉTICA. PERIODO DE SEPTIEMBRE DE 2021 A NOVIEMBRE DE 2022



Fuente: elaborado a partir de Sgaravatti, G., Tagliapietra, S. y Zachmann, G. (2021), "National policies to shield consumers from rising energy prices", *Bruegel Datasets* (consultado el 16 de diciembre de 2022).

llegado incluso a suponer la nacionalización de alguna de ellas (*Uniper*). Por volumen de fondos movilizados, seguirían Italia, Francia, Países Bajos y España, aunque por esfuerzo respecto a su tamaño económico serían Lituania, Grecia, Bulgaria y Países Bajos.

Las diferencias en la intensidad de las ayudas afectan, en última instancia, al entorno competitivo en el que se desenvuelve la actividad empresarial, distorsionando el funcionamiento del mercado interior y pudiendo profundizar la divergencia económica entre los Estados miembros de la Unión Europea[72].

72 De hecho, el diseño original del mercado interior único contempla la prohibición general de las ayudas de Estado TFUE, artículo 107.1, para evitar, precisamente, que estos apoyos generen distorsiones competitivas aleatorias o discrecionales como posible resultado de la concesión de ventajas selectivas a determinadas empresas, impidiendo que la competencia entre empresas se produzca en igualdad de condiciones. Sin embargo, ese mismo artículo 107 del TFUE, en su apartado 2, abre la posibilidad de que esta prohibición quede sin efecto cuando la ayuda se justifique por cuestiones como resolver graves perturbaciones en la economía o por motivos de interés común europeo.

Con los Marcos temporales de ayuda, donde se establecen requisitos para las ayudas a empresas, la Comisión trata de preservar la competencia. No obstante, se corre el riesgo, dada la gravedad de la crisis energética y la urgencia en las actuaciones, de que se generalice el visto bueno de la Comisión, como ya sucedió durante la pandemia. Como la propia Comisión afirma, COM (2022) 553 final, de 18 de octubre, "es fundamental que se busquen soluciones comunes compartidas a escala de la Unión Europea, evitando respuestas nacionales fragmentadas que dependan del distinto margen de maniobra presupuestario de los Estados miembros".

Resulta conveniente recordar, como subraya la propia Comisión, que el mercado único es uno de los mayores logros de la Unión Europea, ya que ofrece a la ciudadanía europea una gama más amplia de servicios y productos y mayores oportunidades de empleo, mientras que a las empresas de la Unión Europea les permite acceder a un mercado interior más amplio que el de sus propios Estados miembros, estimulando el comercio, la competencia y la eficiencia, aspectos esenciales para impulsar la productividad.

Más allá del establecimiento de Marcos temporales de ayuda ante graves perturbaciones como la pandemia de COVID-19 o la guerra en Ucrania, la política de la competencia comunitaria está generando un importante debate sobre su adaptabilidad a los nuevos retos estratégicos de la Unión, sobre todo, los relacionados con la doble transición ecológica y digital. La política de la competencia debe salvaguardar las ventajas que tiene para los agentes europeos el acceso a un gran mercado único en igualdad de condiciones y, a su vez, ofrecer un entorno que promueva la actividad productiva, estimule la innovación y permita al tejido empresarial comunitario ostentar el liderazgo mundial en sus áreas de actividad.

Las normas de la competencia en un nuevo marco global

Como se analiza más adelante, los acontecimientos de los últimos ejercicios han puesto de manifiesto la elevada vulnerabilidad de la Unión Europea como consecuencia de su fuerte dependencia estratégica de terceros países[73]. En muchas industrias y/o productos, la competitividad comunitaria es inferior a la de Estados Unidos o China, donde, desde hace tiempo, se ha potenciado la industria nacional a través de subsidios a empresas, al refuerzo de empresas estatales e, incluso, han protegido sus mercados de la competencia internacional. A mediados de 2022, las tensiones en este terreno aumentaron tras la aprobación de la Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos (IRA, por sus siglas en inglés), por la que la Administración Biden ofrecía sustanciales incentivos financieros para apoyar la transición ecológica que, para el caso de vehículos no contaminantes, incluía requisitos sobre el origen estadounidense de las piezas, de la producción o del montaje. Esta medida ha provocado a nivel internacional, pero sobre todo en Europa, una creciente preocupación sobre la deslocalización de empresas a favor de Estados Unidos. De modo que, en los primeros meses de 2023, la presidenta de la Comisión Europea anunció una

73 Véase capítulo IV, apartado 4.

nueva revisión de su política industrial, para poder contrarrestar la medida norteamericana, de manera que se flexibilizaría el marco normativo comunitario para las ayudas a empresas y, de cara a evitar la posible fragmentación del mercado único, se pondría en marcha en el medio plazo un fondo europeo en defensa de la soberanía estratégica (*European Sovereignty Fund)* para promover igualmente la industria "Hecha en Europa".

El primer paso en este sentido ha sido la publicación por parte de la Comisión del Plan Industrial del Pacto Verde para la era *Net-Zero* [COM (2023) 62 final], que tiene por objetivo aumentar la competitividad de la industria europea en tecnologías limpias y apoyar una rápida transición hacia la neutralidad climática. El plan se basa en cuatro pilares: la creación de un entorno normativo previsible y simplificado, el acceso rápido y suficiente a la financiación (lo que supondrá la adaptación de las normas de las ayudas de Estado), el fomento de las capacidades a través de programas de mejora y reciclaje profesional en industrias estratégicas y el desarrollo de la red de acuerdos de libre comercio y otras formas de cooperación con socios de la Unión para lograr unas cadenas de suministro resilientes. En marzo de 2023, la Comisión avanzó en el plan y presentó una propuesta de Ley de Industria *Net-Zero,* complementada por una propuesta de ley sobre materias primas fundamentales para Europa[74] y apoyada en la propuesta de reforma del mercado eléctrico anteriormente descrita.

Todo ello, ha subrayado la importancia de lo que podría denominarse la "geopolítica de las normas de la competencia" en un marco caracterizado por la debilidad de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha señalado[75], a este respecto, que actualmente "las condiciones de acceso de las empresas europeas a las ayudas públicas son mucho más estrictas que las de nuestros competidores mundiales, por lo que suponen un freno a una verdadera política de apoyo a los sectores económicos", y que la regulación sobre acuerdos entre empresas o de control de concentraciones no parecen adecuarse a los nuevos retos que traen consigo la economía digital y la transición ecológica. Cabe recordar que las transiciones en la que está inmersa la economía europea necesitan, no solo un mercado único que funcione correctamente, sino también fuertes inversiones tanto públicas como privadas y garantizar una igualdad de trato entre los operadores europeos, y también frente a operadores mundiales[76]. De ahí que haya solicitado a la Comisión que adapte y movilice todos los instrumentos de la política de competencia para apoyar las transiciones ecológica y digital y que se dote de los instrumentos necesarios para afrontar la competencia extranjera en este contexto.

74 *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's Net-Zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act),* COM (2023) 161, y *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials,* COM (2023) 160, respectivamente. Los rasgos principales de ambas propuestas de Reglamento se recogen más adelante en el apartado sobre dependencias económicas estratégicas.

75 Dictamen del CESE INT/971, sobre la Comunicación de la Comisión: *Una política de competencia adaptada a los nuevos retos,* COM (2021) 713 final.

76 Dictamen CESE INT/971.

Ante esta situación, la Unión Europea apuesta, desde el fortalecimiento de sus normas de la competencia, por una autonómica estratégica abierta, evitando posturas proteccionistas, puesto que podrían afectar negativamente a las personas consumidoras, así como a los procesos de innovación.

El reto es, por consiguiente, lograr promover de manera equilibrada la competencia, la sostenibilidad y la resiliencia europeas, desafío que necesariamente requiere una revisión de las normas más acorde con la cambiante naturaleza de la competencia a nivel global. Tanto las recién aprobadas leyes de servicios digitales y de mercados digitales[77] como la promoción de alianzas industriales –la de semiconductores o la de datos industriales– constituyen buenos ejemplos de este tipo de estrategia. De hecho, se debe avanzar en un modelo de ayudas de Estado que permita competir con otros bloques a nivel internacional, que incida en una mejora de la cohesión territorial y que vincule la actividad económica al territorio de la Unión Europea.

Asimismo, la aprobación a finales de noviembre de 2022 del Reglamento sobre subvenciones extranjeras va, igualmente, en esta misma dirección[78]. Este Reglamento se ocupa de las distorsiones que provocan las subvenciones concedidas por terceros países a empresas que operan en el mercado único de la Unión Europea, con el objetivo de asegurar que la competencia entre todas las empresas –comunitarias o no– sea leal.

Esta nueva regulación adquiere una especial relevancia en la actual fase de recuperación de las economías europeas. Por un lado, porque se constata que la crisis pandémica se saldó con caídas importantes en los valores de algunas empresas o industrias europeas, favoreciendo su posible adquisición por parte de operadores internacionales subvencionados, lo que podría afectar a la competencia dentro del mercado interior. Por otro lado, porque una parte importante del estímulo fiscal del *Next Generation EU* se articula a través de contrataciones y licitaciones públicas, ofreciendo una importante oportunidad de negocio tanto para las empresas comunitarias como para las extranjeras. Por consiguiente, resulta muy pertinente que el nuevo Reglamento establezca las normas para investigar las subvenciones extranjeras en el caso de concentraciones de gran envergadura y en procedimientos importantes de contratación pública.

4. El Pilar Europeo de Derechos Sociales

La conmemoración del quinto aniversario del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2022 estuvo marcada por el resurgimiento de importantes incertidumbres económicas y sociales ocasionadas por la invasión rusa de Ucrania. Y ello cuando apenas habían transcurrido dos años de la pandemia y los Estados miembros comenzaban a recuperarse de los efectos de la crisis sanitaria en sus economías y mercados de trabajo.

77 Véase capítulo IV, apartado 5, sobre la soberanía digital de la Unión Europea.
78 Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior.

Quinto aniversario del Pilar Social con dos crisis mundiales consecutivas de fondo

En los escasos años transcurridos desde que el Pilar Social fuera aprobado en la Cumbre de Gotemburgo, pues, se han concatenado dos de las crisis mundiales más importantes de la historia reciente. Ello ha supuesto un verdadero *test de estrés* para la que ha constituido la iniciativa comunitaria más relevante de las últimas décadas dirigida a mejorar la integración económica y social, como se señaló en ediciones anteriores de este informe.

El Pilar Social, cabe recordar, supuso un cambio de paradigma de las políticas europeas, las cuales, durante los años previos se habían sustentado sobre la idea de que la convergencia económica *per se* llevaba aparejada la convergencia social. Sin embargo, la gobernanza de la crisis financiera de 2008 puso en evidencia las consecuencias de una estrategia económica basada casi exclusivamente en el saneamiento de las finanzas públicas, y que supuso una amplificación de los costes sociales de la crisis, especialmente en los países más afectados por aquella, aumentando las diferencias de los indicadores sociales entre los Estados miembros (divergencia social)[79].

Desde entonces, fue permeando un cambio hacia políticas social y económicamente más integradas que culminaron con la aprobación del Pilar Social en 2017, posteriormente fortalecido en la Cumbre Social de Oporto de 2021[80], donde se establecieron objetivos cuantitativos para avanzar hacia mercados de trabajo más inclusivos y sociedades más cohesionadas en el año 2030. Los Estados miembros, a su vez, establecieron compromisos nacionales para cada uno de estos objetivos que, tomados de forma conjunta, hacían viable alcanzarlos para toda la región en el plazo establecido (cuadro 2)[81].

En paralelo, y formando parte del Plan de Acción, se aprobaron nuevas iniciativas comunitarias dirigidas a lograr un crecimiento inclusivo y que venían a sumarse a las adoptadas en los años anteriores en el marco del Pilar Social[82]. Cabe destacar a este respecto la Directiva sobre el salario mínimo, la propuesta de Recomendación del Consejo sobre los regímenes de renta mínima o las medidas dirigidas a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, como la Estrategia europea de cuidados o la Directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración. Además, a finales de 2021 se

79 De hecho, la mayoría de los indicadores sociales mostraron durante esos años una evolución inestable y vinculada al ciclo económico. Es decir, mejoraban de manera generalizada en los Estados miembros y se redujeron las diferencias entre ellos (convergencia al alza), pero únicamente en periodos de bonanza económica, produciéndose el efecto inverso en periodos económicos adversos (divergencia). Para más detalles, véase la edición anterior de este informe.

80 Comisión Europea, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales,* COM (2021) 102 final, de 4 de marzo de 2021. El Plan fue la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre Social de Oporto de 2021.

81 Para ver los compromisos adquiridos por cada Estado miembro para cada uno de los indicadores del Plan de Acción, véase Comisión Europea, State of play on the national targets for 2030.

82 Como la Agenda de Capacidades Europea, la Garantía juvenil reforzada, el Plan de Acción de educación digital, la Estrategia europea para la igualdad de género o la Garantía infantil. Para más detalles, véase la edición anterior de este informe.

CUADRO 2. OBJETIVOS DEL PLAN DE ACCIÓN PARA 2030

	Objetivos para 2030	Situación actual	Compromisos conjuntos de los países/distancia objetivos para 2030
Aumentar la tasa de empleo	– Aumentar la tasa de empleo al 78 por 100. – Reducir a la mitad la brecha de género. – Reducir el porcentaje de NEET* al 9 por 100.	– Tasa de empleo: 73,1 por 100. – Brecha de género: 10,8pp. – Porcentaje de NEET*: 9,7 por 100.	78,5 por 100/(+0,5pp).
Mejorar la formación de la población adulta	– Que el 60 por 100 de la población adulta participe en actividades de formación. – Que al menos el 80 por 100 de la población adulta adquiera capacidades digitales básicas.	El 37 por 100 de los adultos participa en actividades de formación.	57,6 por 100/(-2,4pp).
Combatir la pobreza	– Reducir en al menos 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza. – 5 millones de las cuales deberán ser menores.	95 millones de personas en la Unión Europea (de las cuales, 17 millones son menores) se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social.	15,6 millones de personas menos en situación de pobreza y exclusión social/(+0,6 millones).

* NEET: acrónimo inglés de la expresión *Not in Employment, Education or Training* (ni trabaja, ni estudia ni recibe formación).
Fuente: elaboración propia.

presentó un paquete de medidas consistentes en una Comunicación[83], una propuesta de Directiva[84] y un Proyecto de Directrices[85] dirigido a mejorar las condiciones laborales y los derechos sociales de las personas que trabajan a través de plataformas. Asimismo, se aprobó el Plan de Acción para la Economía Social con el fin de aprovechar el potencial de la economía social para crear empleo de calidad y contribuir a un crecimiento justo, sostenible e inclusivo.

Balance positivo del desarrollo y aplicación del Pilar Social durante la pandemia

En la primera edición del Foro Europeo de Empleo y Derechos Sociales, que tuvo lugar en noviembre de 2022, se hizo balance de los progresos realizados en estos primeros cinco años del Pilar Social, valorando positivamente que casi la totalidad de las iniciativas puestas en marcha por el Pilar Social (más de 130) hubieran sido aprobadas o presentadas por parte de la Comisión.

También fue considerada positiva la respuesta europea a la pandemia, sustentada en los principios del Pilar Social y que, junto con una política fiscal expansiva sin precedentes, lograron que el aumento del desempleo fuera menor y menos desigual entre los Estados miembros que en la crisis financiera. Y es que las medidas adoptadas, sustentadas por el programa *Next Generation EU* (como los regímenes temporales de apoyo al empleo o los estabilizadores automáticos como el SURE, ampliamente aplicados en los países del sur y este de la Unión Europea), amortiguaron el impacto de la pandemia y facilitaron la recuperación posterior[86].

No en vano, el mercado de trabajo europeo en 2022 no solo había logrado alcanzar los niveles prepandemia, sino que su situación era la más favorable de las últimas décadas. A pesar del poco tiempo transcurrido desde la crisis sanitaria, y del nuevo escenario de elevada inflación e incertidumbre ocasionada por la invasión de Ucrania, las tasas de desempleo se situaban ese año en sus niveles más bajos y las tasas de actividad en sus niveles más elevados.

83 *Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo,* COM (2021) 761 final. En ella, la Comisión hace un llamamiento a los Estados miembros para que desarrollen medidas dirigidas de mejorar las condiciones laborales en las plataformas digitales.

84 *Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales,* COM (2021) 762 final.

85 Las *Directrices sobre la aplicación del Derecho de la Competencia de la UE a los convenios colectivos relativos a las condiciones de trabajo de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados,* que fue sometido a consulta, tratan de aclarar las circunstancias en las que el derecho de la competencia permite que los convenios colectivos sean un mecanismo para mejorar las condiciones laborales de algunas personas trabajadoras autónomas. Su aplicación afecta directamente a la economía de las plataformas en línea, si bien su ámbito es más amplio.
Para más detalles, véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6620.

86 Para más detalles, véase: Eurofound, *Monitoring convergence in the European Union: Looking backwards to move forward – Upward convergence through crises, Challenges and prospects in the EU series,* 2021.

Persisten los riesgos de divergencia social en Europa...

Con todo, aunque la respuesta política a la pandemia haya facilitado a las economías europeas el respaldo necesario para mantener el empleo, y que la cohesión social no se haya visto seriamente dañada teniendo en cuenta la envergadura de la crisis, persiste preocupación sobre las implicaciones de la pandemia en las condiciones de vida de la población. Así, los datos más recientes muestran que la pandemia arroja un aumento de la población en riesgo de pobreza y exclusión de casi 3 millones de personas en la UE-27 (que ha pasado de afectar a 92,2 millones en 2019 a 95,3 millones en 2021, según Eurostat), más de la mitad de las cuales pertenecientes a la población infantil (+ 1,8 millones). Las mujeres también se han visto afectadas por este aumento de la vulnerabilidad social (+ 1,3 millones) que, aunque en menor medida que los hombres (+ 1,8 millones), las sitúa en niveles más elevados, hasta afectar al 22,6 por 100 de estas, frente al 20,7 de los hombres.

Con todo, este incremento de la vulnerabilidad social proveniente, fundamentalmente, de Alemania, que ha concentrado buena parte del aumento de la población en riesgo de pobreza y exclusión (con 2,9 millones de personas más), seguida de España (con un aumento de 800 mil personas) y Francia (500 mil personas). El resto de los Estados miembros han mantenido sus niveles de pobreza e incluso los han reducido[87].

Por otro lado, otros indicadores sociales, como el desempleo de larga duración, la población que vive en hogares con escasos niveles de empleo o la desigualdad de renta, han mostrado una evolución desigual entre los Estados miembros[88] (gráfico 14).

... más aún ante las tensiones inflacionistas de 2022 y la primera subida de intereses en los últimos diez años

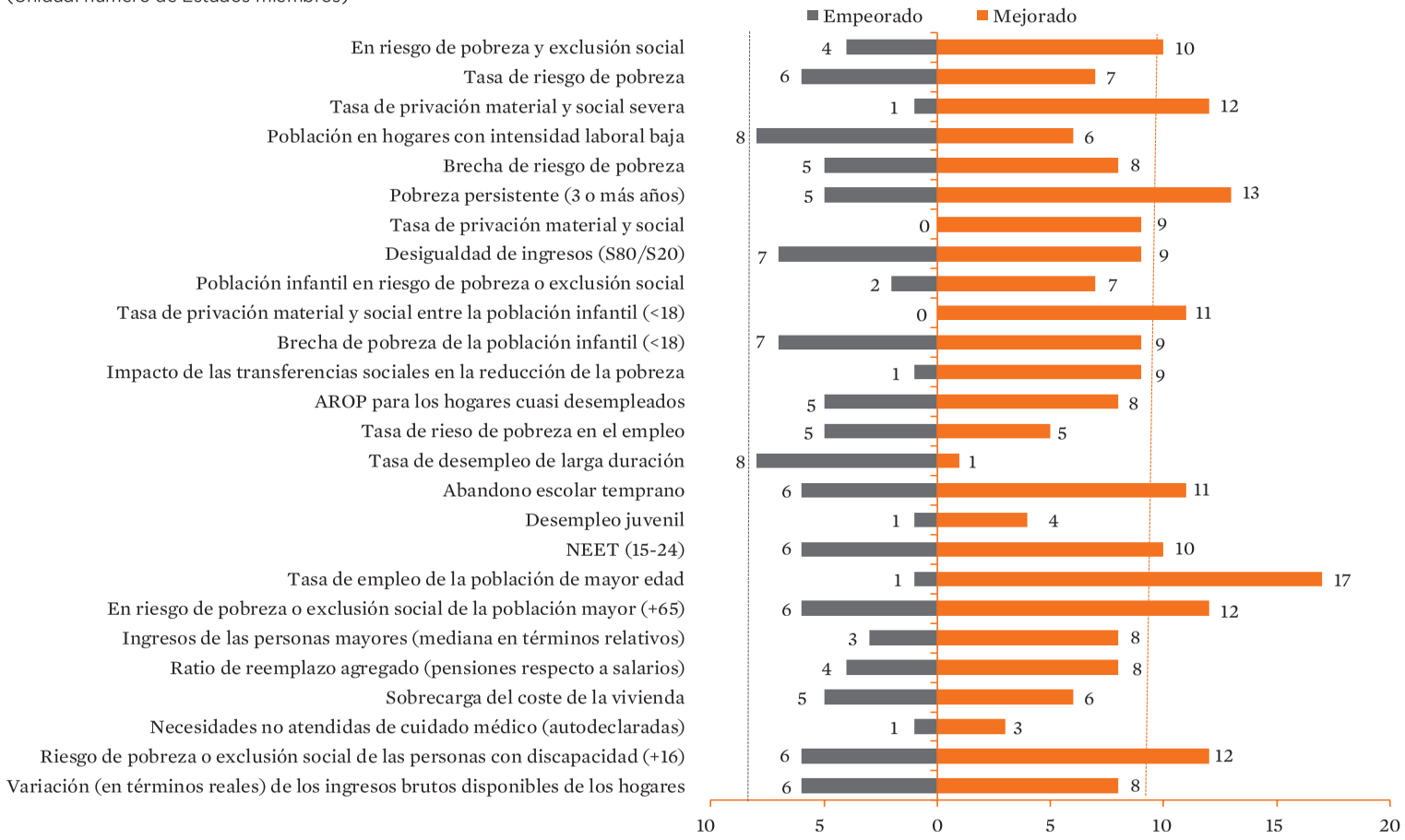
Además, se teme la repercusión que puedan tener las tensiones inflacionistas, aceleradas tras la invasión de Ucrania a principios de 2022 y las subidas de los tipos de interés en el empleo y las rentas de los hogares. No en vano, las previsiones económicas de otoño de la Comisión Europea estiman para 2023 un estancamiento del crecimiento del empleo, un aumento del desempleo (del 6,2 por 100 en 2022 al 6,5 por 100 en 2023), así como la pérdida de poder adquisitivo de los salarios (que crecerán, pero por debajo de la inflación).

Algunas previsiones, como la del Banco Europeo de Inversiones, prevén a su vez nuevos aumentos en los niveles de pobreza y que estos sean mayores en los países del este y del sur de Europa, que eran los que precisamente partían de mayores niveles de vulnerabilidad social, lo que supone una seria amenaza para la convergencia social de la Unión Europea[89].

De modo que, a pesar de la recuperación de la crisis ocasionada por la pandemia, existe el riesgo de que la elevada inflación producida por la subida de los precios de la energía

87 Para más detalles, véase Social Protection Committee, *Annual Report,* 2022.
88 *Ibidem.*
89 European Investment Bank, *How bad is the Ukraine war for the European recovery?,* junio de 2022.

GRÁFICO 14. AVANCES Y RETROCESOS EN LOS INDICADORES SOCIALES DE LA UE, 2020-2021
(Unidad: número de Estados miembros)



Fuente: tomado de Social Protection Committee, *Annual Report*, 2022.

y alimentos, y las medidas de política monetaria adoptadas, exacerben la situación de los hogares, especialmente los de ingresos bajos y de otros grupos desfavorecidos. En todo caso, el contexto de incertidumbre económica global pone en riesgo el alcance de los objetivos cuantitativos fijados en el Plan de Acción del Pilar Social para el año 2030 y la convergencia social al alza.

Como ya se ha expuesto, la Unión Europea y sus Estados miembros están trabajando con el fin de contrarrestar el rápido aumento de los precios de los alimentos y la energía en los hogares y, especialmente, para mitigar los efectos de la inflación en aquellos más vulnerables. En paralelo, los países están aplicando sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, en los que se pone el énfasis en reformas e inversiones dirigidos a reducir la pobreza y la desigualdad. Respecto a las tendencias de fondo, como la transición digital y ecológica, también se han puesto en marcha planes dirigidos a contrarrestar sus impactos negativos en la distribución de la renta y en las desigualdades[90].

Avances para fortalecer el Pilar Social en la gobernanza económica

Por otro lado, cabe destacar la comunicación de la Comisión dirigida a fomentar la evaluación del impacto redistributivo de las políticas de los Estados miembros, donde se ofrecen orientaciones para la realización de evaluaciones del impacto distributivo sobre la renta de diferentes grupos socioeconómicos y de incorporarlas a los procesos de elaboración de políticas[91].

Con todo, aunque el Pilar Social ha supuesto un cambio notable en las políticas europeas, y a pesar de haber mostrado su potencial para lograr frenar el impacto de la pandemia en los mercados de trabajo, sigue habiendo interrogantes sobre su capacidad y eficacia en el medio plazo para lograr sus objetivos para el año 2030, y no solo por las incertidumbres económicas existentes, sino por el papel del Pilar Social en la gobernanza económica de la Unión Europea.

A este respecto, y como ya se ha señalado en anteriores ediciones de este informe, los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión europea en los últimos años para reforzar la dimensión social europea, dado el principio de subsidiariedad, seguirán estando sujetos a la disposición de los Estados miembros a emprender políticas en estos ámbitos. Es decir, debido al limitado papel legislativo del Pilar Social (*soft policy*), los progresos sociales siguen dependiendo de la voluntariedad de las políticas aplicadas en cada uno de los países que conforman la región. Se trata de un aspecto relevante si, además, se tiene

90 El Pacto Verde Europeo y el paquete de medidas Objetivo 55 representan la respuesta a medio plazo de la Unión Europea para abordar el cambio climático e integrar la dimensión social en la elaboración de políticas. La Recomendación del Consejo para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática establece orientaciones concretas para los Estados miembros sobre cómo hacer frente a los aspectos sociales y laborales relacionados con la transición. La Comisión también ha propuesto una Brújula Digital para la Década Digital de la Unión Europea, en la que ocupan un lugar destacado la adquisición de capacidades digitales básicas para toda la población trabajadora y combatir así la brecha digital existente.

91 Comisión Europea, *Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros,* COM (2022) 494 final.

en cuenta que las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis generada durante la pandemia son de carácter temporal.

Así, aunque los planes nacionales de recuperación, transformación y resiliencia descansan en muchos de los principios del Pilar Social, son mecanismos temporales que, además, están mínimamente sujetos a criterios de inversión en políticas sociales, como sí se hace para las políticas de transición digital y ecológica (20 por 100 y 37 por 100, respectivamente).

Por otro lado, sería interesante seguir avanzando hacia la consolidación de mecanismos de estabilización automática estables. El SURE fue una medida de urgencia que demostró ser eficaz para combatir el impacto social de la pandemia en las rentas de los hogares y que podría servir de base para consolidar mecanismos estables de estabilización supranacional, como la protección por desempleo mutualizada, bajo el cumplimiento de determinados requisitos o condicionalidad en el mercado laboral, que permitan hacer frente a futuras crisis sin tener que pasar por la incertidumbre de acuerdos políticos.

Cabe destacar que se han dado pasos destacados en lo que respecta a medidas con una perspectiva de aplicación temporal más amplia, como el nuevo sistema de supervisión de la política económica nacional, expuesto anteriormente. Así, el nuevo esquema de gobernanza económica dota de una mayor flexibilidad temporal a los Estados moderada o gravemente endeudados, siempre y cuando estos adquieran compromisos de reformas e inversiones que aborden entre sus prioridades las establecidas en el Pilar Social. Siendo esta una novedad positiva para incentivar la dimensión social de los Estados miembros, la referencia al Pilar es ambigua y está exenta de objetivos concretos.

Esta ambigüedad es más acusada si se tiene en cuenta que los objetivos establecidos por el Plan de Acción para el año 2030 se limitan a señalar el incremento mínimo que debería registrarse en la región en su conjunto, sin realizar orientaciones nacionales ni más especificaciones, estando sujetos pues a los compromisos adquiridos por los países.

Respecto al objetivo referido a la tasa de empleo, cabe destacar que no se haga ninguna referencia sobre la calidad de este, aunque es reseñable que se detallen objetivos para las mujeres y los jóvenes, teniendo en cuenta su mayor vulnerabilidad laboral.

El objetivo relativo a la reducción de la pobreza establece que un tercio recaiga en la población infantil. Se trata de una novedad muy importante respecto a objetivos anteriores en este ámbito, teniendo en cuenta las repercusiones a largo plazo de vivir en situaciones de vulnerabilidad social durante la niñez, y que viene respaldada por la Garantía Infantil[92]. Sin embargo, los compromisos adquiridos por los Estados miembros tomados de forma conjunta no alcanzan el objetivo de reducción de la pobreza infantil en 5 millones, ya que hay mucha diferencia en los compromisos adquiridos por los distintos Estados miembros[93].

92 Conviene recordar que la Estrategia 2020 estableció el objetivo de reducir la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, si bien no estableció ningún criterio sobre la reducción entre la población infantil, como ya se señaló en anteriores ediciones de este informe.

93 Social Protection Committee, *op. cit.*

Por otro lado, la eficacia de algunas de las medidas dirigidas a mejorar la dimensión social de la Unión Europea se está viendo mermada por la situación actual de subida de precios y tipos de interés. Así, la Directiva sobre el salario mínimo, o la propuesta de Recomendación del Consejo sobre los regímenes de renta mínima, aunque suponen un avance importante, se enfrentan con dificultades para compensar los incrementos de gastos a los que se están enfrentando los hogares más vulnerables. De ahí que cobren relevancia propuestas, como la del Parlamento Europeo en enero de 2023, instando a los Estados miembros a aumentar gradualmente sus regímenes de renta mínima para las personas que carecen de recursos suficientes hasta un nivel que sea adecuado y, al menos, equivalente al umbral nacional de riesgo de pobreza.

Por todo ello, sería interesante dotar de mayor peso al Pilar europeo en el Semestre Europeo estableciendo objetivos más concretos y ambiciosos que, bajo el principio de subsidiariedad, permitan garantizar unos niveles mínimos de bienestar a nivel europeo[94]. A este respecto, sería deseable que se estableciera una selección de objetivos e indicadores del *Social Scoreboard* del Pilar, que incorpore con carácter transversal la perspectiva social (p. ej., niveles de empleo y calidad de este, desigualdad, pobreza, en especial la pobreza infantil), así como la perspectiva medioambiental y digital, con el ánimo de avanzar hacia transiciones justas que no dejen a nadie atrás.

En paralelo, y en aras de avanzar hacia la convergencia social, podrían establecerse mecanismos de supervisión de dichos objetivos e indicadores sociales (parejos a otros ya existentes como el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico), habida cuenta de su influencia en las finanzas públicas y, por ende, en la estabilidad macroeconómica de los Estados miembros.

Igualmente, los mecanismos de supervisión podrían incentivar la incorporación de las evaluaciones de impacto redistributivo de algunas políticas, para de este modo fomentar la implementación voluntaria de dichas evaluaciones.

Asimismo, si bien la implicación de los interlocutores sociales en el proceso de gobernanza ha ido aumentando progresivamente en el marco del Semestre Europeo, sigue siendo necesario avanzar para lograr una participación plena, tanto a nivel comunitario como nacional. No en vano, muchas de las propuestas y directivas comunitarias han de ser desarrolladas a nivel nacional, donde puede que las normas no incorporen el espíritu del Pilar Social en toda su dimensión y amplitud[95].

En definitiva, la aprobación del Pilar Social ha supuesto un paso muy importante en la gobernanza económica, y ha mostrado gran eficacia a la hora de mermar los impactos de las crisis en las condiciones de vida de la población. Ello no obsta para que se siga reflexionando sobre los aspectos que pueden hacer aumentar el potencial del Pilar Social ante los

94 Aunque desde algunas instancias se aboga por que el Pilar Social adquiera el mismo nivel legal que el TFUE. Para más detalles, véase European Policy Center, *The European Pillar of Social Rights: Five years on,* 2022.

95 Para más detalles sobre las preocupaciones de las organizaciones sindicales más representativas de la Unión Europea a este respecto, véase European Policy Center, *op. cit*.

importantes retos que afrontan las sociedades y economías europeas en un contexto de globalización y constantes cambios, con transformaciones de fondo que suponen cambios de gran calado, como la transición ecológica o digital.

El Pilar Social es un mecanismo que debe seguir evolucionando para su mejor adaptación a la intensidad y celeridad con la que se presentan los retos económicos y sociales recientes. Para ello, será indispensable seguir mejorando su proceso de integración en el Semestre Europeo, su encaje con otras políticas encaminadas a lograr la estabilidad macroeconómica (como la política monetaria puesta en marcha para reducir la inflación en el actual contexto) y su aplicación por parte de los Estados miembros para mitigar el impacto en la población socialmente más vulnerable. El diálogo social con los interlocutores sociales más representativos a nivel comunitario y nacional constituye una pieza clave en este proceso de mejora de la dimensión social en la gobernanza económica para lograr una convergencia social al alza que encamine a la Unión Europea hacia economías inclusivas y socialmente integradas.

5. Estado de Derecho y democracia en la Unión Europea

Promoción y protección del Estado de Derecho en la UE

El Estado de Derecho es uno de los valores fundamentales en los que se basa la Unión Europea y también es requisito previo de la protección de todos los demás en los que se fundamenta esta[96]: la democracia, la libertad, la igualdad y el respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana. El Estado de Derecho es asimismo crucial para toda la ciudadanía y las empresas de la Unión Europea, ya que garantiza los derechos y valores fundamentales, permite el cumplimiento del Derecho comunitario y sustenta un entorno empresarial favorable a la inversión.

La Comisión ha puesto en marcha en los últimos años medidas de gran relevancia para reforzar la capacidad de la Unión Europea de promover y proteger el Estado de Derecho. Así, creó en 2020 un Mecanismo del Estado de Derecho de carácter global y preventivo que contempla un proceso de diálogo anual con el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas. Con el fin de facilitar dicho diálogo, la Comisión publica informes anuales sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea, que se centran en cuatro ámbitos fundamentales: los sistemas judiciales, los marcos para la lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales. Dichos informes evalúan la situación en la Unión Europea en su conjunto y también incluyen 27 capítulos por países en los que se examina la evolución de esos aspectos en los distintos Estados miembros y, desde 2022, incluyen recomendaciones específicas para los Estados miembros. Hasta el momento se

96 Recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

RECUADRO 9. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TERCER INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE EL ESTADO DE DERECHO EN LA UE (2022)

1. Reformas de la justicia

Las reformas de la justicia siguieron ocupando un lugar destacado en la agenda política del año. Muchos Estados miembros acometieron importantes reformas para reforzar la independencia judicial, tales como reformas relacionadas con la composición y las competencias de los consejos del poder judicial, la mejora de los procedimientos de nombramiento de los jueces o el refuerzo de la autonomía de las fiscalías. Los Estados miembros también introdujeron medidas destinadas a mejorar la eficiencia y la calidad de la justicia, tales como una mayor digitalización de los sistemas judiciales y la facilitación del acceso a la justicia. Al mismo tiempo, persisten motivos de preocupación de carácter estructural en algunos Estados miembros por lo que respecta a la independencia judicial. En algunos Estados miembros existen dificultades en relación con los nombramientos en los tribunales superiores y para los cargos de presidente de los tribunales. En otros preocupa la independencia o la autonomía de las fiscalías y se siguen usando procedimientos disciplinarios para coartar la independencia judicial.

Para hacer frente a estos problemas, las recomendaciones de la Comisión alientan, por ejemplo, una mayor participación del poder judicial en los procedimientos de nombramiento, una mayor autonomía de las fiscalías y que los Estados miembros proporcionen recursos adecuados a los sistemas judiciales.

2. Normativas en materia de lucha contra la corrupción

La UE sigue siendo una de las regiones menos corruptas del mundo. Desde julio de 2021, numerosos Estados miembros han adoptado estrategias anticorrupción nuevas o revisadas, o las están revisando. Varios de ellos han adaptado las normativas vigentes a los estándares internacionales de lucha contra la corrupción y al Derecho de la UE. La mayoría tiene ahora leyes que facilitan a la justicia penal los instrumentos necesarios para combatir la corrupción. Numerosos Estados miembros han adoptado medidas para aumentar la capacidad de las fiscalías responsables de la lucha contra la corrupción a través de medidas como recursos o formación adicionales.

Sin embargo, la corrupción sigue siendo un motivo de grave preocupación para la ciudadanía de la UE. El Eurobarómetro de 2022 sobre la corrupción indica, por ejemplo, que el 68 por 100 de ella cree que la corrupción es generalizada en su país. En algunos Estados miembros, las investigaciones y los enjuiciamientos de asuntos de corrupción son largos y siguen faltando sentencias, especialmente en los de alto nivel. Los funcionarios públicos están sujetos a obligaciones de divulgación de bienes e intereses en todos los Estados miembros, pero aquellas varían en cuanto al alcance, la transparencia y la accesibilidad de la información divulgada, así como en cuanto al nivel y la eficacia de la verificación y el cumplimiento.

En lo que respecta a la normativa de lucha contra la corrupción, la Comisión ha formulado recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de las normas preventivas, por ejemplo, sobre la defensa de intereses y el conflicto de intereses, así como sobre la garantía de una investigación y enjuiciamiento eficaces de los asuntos de corrupción.

3. Libertad y pluralismo de los medios de comunicación

Tanto la pandemia de COVID-19 como la guerra de Rusia contra Ucrania han demostrado el papel crucial del periodismo para comprobar los hechos e informar a la ciudadanía. Varios Estados miembros han adoptado, intensificado o están estudiando medidas para mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo de los y las periodistas, sobre la base de las recientes iniciativas de la Comisión. Desde el último informe, varios Estados miembros se han esforzado por mejorar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. Siguen preocupando la falta de transparencia en el reparto de la publicidad institucional, el conflicto de intereses y los obstáculos relacionados con el acceso a documentos públicos, que son algunos de los problemas señalados en el informe que requieren atención.

Por primera vez, el informe también examina los medios de comunicación de servicio público y reconoce su papel especial para la sociedad y la democracia. Se necesitan salvaguardias para garantizar la protección de la independencia de los medios de comunicación de servicio público, que la financiación pública sea adecuada y que esta no se utilice para ejercer presión política sobre dichos medios, como se indica en las normas europeas.

Las conclusiones del informe se basan en una serie de fuentes, entre ellas el instrumento de seguimiento del pluralismo en los medios de comunicación (MPM 2022), la Plataforma del Consejo de Europa para

Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas y la plataforma Mapping Media Freedom.
La Comisión ha formulado en este ámbito una serie de recomendaciones que abarcan, entre otras cosas, el reparto transparente y equitativo de la publicidad institucional, la gobernanza independiente de los medios de comunicación de servicio público y las medidas para mejorar la seguridad de los periodistas. La próxima normativa de la UE sobre la libertad de los medios de comunicación tendrá por objeto resolver varios de los problemas señalados en los informes sobre el Estado de Derecho.

4. Controles y equilibrios institucionales

Los Estados miembros han seguido mejorando la calidad de sus procesos legislativos, una tendencia observada en los informes sobre el Estado de Derecho de 2020 y 2021. Los tribunales constitucionales siguen desempeñando un papel clave en el sistema de contrapoderes institucionales, por ejemplo, en lo relativo a la supervisión de las medidas de emergencia, así como en otros ámbitos, como las elecciones. Las instituciones de derechos humanos, los defensores del pueblo y otras autoridades independientes han visto su estatuto reforzado en algunos Estados miembros. En la mayoría de los Estados miembros existe un entorno propicio y favorable para la sociedad civil.
Sin embargo, en algunos Estados miembros sigue sin existir un marco formal de consulta a las partes interesadas, lo que constituye un motivo de preocupación, y las organizaciones de la sociedad civil siguen enfrentándose a dificultades como problemas de financiación, discursos negativos y limitaciones de su espacio de maniobra. Por primera vez, el informe también examina el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El informe también examina las reacciones del sistema de contrapoderes institucionales ante el uso de programas espía. Aunque está vinculado a la seguridad nacional, el uso de esas herramientas debe estar sujeto al sistema de contrapoderes institucionales.
Para hacer frente a algunos de estos problemas, la Comisión ha formulado recomendaciones relativas, por ejemplo, a la participación de las partes interesadas en el proceso legislativo, a la creación y el funcionamiento de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas y a la garantía de un marco operativo abierto para la sociedad civil.

Fuente: Comisión Europea.

han publicado tres informes anuales sobre el Estado de Derecho, el último de ellos referido al ejercicio 2022, que vio la luz en el mes de julio (recuadro 9).

Algunos Estados miembros vulneraron el Estado de Derecho con sus decisiones de lucha contra la pandemia o trataron de condicionar la negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y del Plan de Recuperación y Resiliencia; así ocurrió en Hungría con la aprobación de una ley de ampliación o prolongación del estado de alarma que iba a permitir gobernar por decreto, con poderes extraordinarios, de forma indefinida y sin ningún control (tampoco parlamentario). La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa señalaron que ello suponía una erosión del Estado de Derecho y de la democracia en Hungría.

Pero más decisivo fue el debate en torno al respeto al Estado de Derecho que condicionó la negociación del acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Plan de Recuperación y Resiliencia europeo. Como resultado, en este contexto, el presupuesto de la Unión cuenta desde 2021 con un nivel adicional de protección para los casos que incluyen violaciones de los principios del Estado de Derecho. Se trata del régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea, también

conocido como el "Reglamento de condicionalidad"[97], que está en vigor desde enero de 2021 y se encuentra avalado por el TJUE. Este mecanismo ocupa un lugar central en el *Next Generation EU* y en el presupuesto europeo. Así, siempre que se demuestre que una violación del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o puede afectar gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea o a los intereses financieros de la Unión Europea, deberán adoptarse medidas.

En este orden de cosas, el 27 de abril de 2022, la Comisión envió una notificación por escrito a las autoridades húngaras en virtud del Reglamento sobre la condicionalidad presupuestaria (primera activación del Mecanismo del Estado de Derecho). Se abrió un proceso de negociación entre la Comisión y las autoridades nacionales que acabó con la congelación de 6.300 millones de euros de los fondos de cohesión destinados a ese país[98].

En todo caso, la vulneración del Estado de Derecho por parte de algunos Estados miembros no es algo novedoso. La Comisión Europea ya decidió activar en 2019 el mecanismo preventivo en el marco del procedimiento de infracción para Hungría y Polonia, que lideran el denominado Grupo de Visegrado[99].

La firme defensa del Estado de Derecho ha de continuar ocupando un lugar central en la actuación de la Unión Europea. Máxime en un contexto de creciente fragmentación política y de un discurso autoritario y crítico con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión por parte de algunos Estados miembro como Hungría y Polonia, como ya se ha apuntado. Además, en Italia, una neofascista encabeza, desde octubre de 2022, su nuevo Gobierno, aunque por el momento está lanzando, por lo general, mensajes conciliadores y respetuosos con el proyecto europeo (lo que se ha empezado a denominar como "populismo de baja intensidad" en la Unión Europea). Y en Suecia, también en octubre, el bloque de la derecha alcanzó un acuerdo de Gobierno con el apoyo de la ultraderecha.

Existe un debate abierto en la actualidad acerca de si la lucha de la Comisión Europea contra la vulneración del Estado de Derecho es la correcta. Así, se reclama principalmente que la Comisión Europea necesita utilizar con urgencia todas las herramientas que tiene a su disposición para apoyar el pluralismo político. Un primer paso podría ser la presentación de muchos más casos de infracción contra los Estados miembros que presenten derivas autoritarias. Asimismo, se apunta que la Comisión debería condicionar toda la financiación de la Unión Europea a un Gobierno con deriva autoritaria, y no solo cuando el presupuesto de la Unión Europea esté directamente amenazado. Asímismo, desde mu-

97 Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

98 Aprobada en diciembre de 2022 en el seno del Coreper, los embajadores de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

99 El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea tiene como objetivo garantizar que todos los países de la Unión Europea respeten los valores comunes de la Unión, incluido el Estado de Derecho. Contempla dos mecanismos: el preventivo (art. 7.1), que tiene por objeto constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores, y el sancionador (art. 7.2), que constata la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores anteriores, pudiendo incluso suspender el derecho a voto del Estado miembro en cuestión.

chos sectores se alerta de que la Comisión debería ser más estricta y no tan conciliadora frente a los Estados miembros que presenten derivas autoritarias y que, por lo tanto, no reúnan plenamente los requisitos, en este terreno, para su pertenencia a la Unión Europea.

El auge del extremismo, la injerencia electoral, la difusión de información manipuladora y las amenazas contra periodistas y activistas constituyen los principales retos a los que se enfrenta la democracia en la Unión Europea. Es necesario recordar que la Unión Europea promueve la democracia como pilar fundamental de su existencia, de su razón de ser. La Unión Europea se rige por un sistema interno en régimen de democracia representativa, que necesita renovarse constantemente, cuya salvaguarda es vital para el futuro del proceso de construcción europea. En una democracia sana y próspera, los ciudadanos pueden expresar libremente sus opiniones, elegir a sus líderes políticos y tener voz sobre su futuro, y además los medios de comunicación libres, el mundo académico y la sociedad civil deben poder desempeñar su papel en el fomento de un debate abierto y sin injerencias perturbadoras, ya sean extranjeras o nacionales.

Defensa y refuerzo de la democracia europea en crisis

La Comisión ha puesto en marcha recientemente medidas muy relevantes para reforzar la democracia en Europa. Así, está lanzó en 2020 el Plan de Acción para la Democracia Europea,[100] concebido para empoderar a los ciudadanos y construir democracias más resilientes en toda la Unión Europea al promover elecciones libres y justas, reforzar la libertad de los medios de comunicación y luchar contra la desinformación. Estas medidas se deberán aplicar a lo largo de todo el mandato de la Comisión y en 2023, un año antes de las próximas elecciones europeas, la Comisión revisará la aplicación del Plan[101].

En cuanto a la democracia representativa, en noviembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta sobre transparencia y segmentación de la publicidad política[102], dentro de las medidas destinadas a preservar la integridad de las elecciones y abrir el debate democrático, conforme a lo anunciado en el marco del citado Plan de Acción para la Democracia Europea. Las normas propuestas dispondrán que todos los anuncios políticos estén claramente etiquetados como tales e incluyan información sobre quién los ha pagado y lo que han costado. Además, la Comisión también propuso actualizar las normas actuales de la Unión Europea sobre las fundaciones y los partidos políticos europeos[103].

Respecto a la democracia participativa, entre el 9 de mayo de 2021 y el 9 de mayo de 2022, la Unión Europea estuvo en contacto directo con cientos de miles de europeos de cara a su participación en la toma de decisiones de la Unión Europea. La "Conferencia sobre el Futuro de Europa" fue un ejercicio único de democracia participativa, de una

100 COM (2020) 790 final.
101 Véase Comisión Europea, Discurso sobre el Estado de la Unión 2022, Logros.
102 COM (2021) 731 final.
103 Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (actualmente en vigor).

magnitud y alcance sin precedentes. El informe final de la Conferencia contiene 49 propuestas y 326 medidas concretas, y se presentó a los presidentes de las tres instituciones de la Unión Europea el 9 de mayo de 2022. Estas propuestas y medidas son el resultado de las deliberaciones del pleno de la Conferencia en el que participaron ciudadanos, representantes electos a nivel local, regional, nacional y de la Unión Europea, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil[104].

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han de dar seguimiento a la ejecución de las propuestas de la Conferencia con total transparencia, cada uno dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y de conformidad con los Tratados para que así la ciudadanía europea pueda conformar efectivamente el futuro de Europa.

La democracia europea, que se está viendo atacada desde dentro y fuera de sus fronteras, no puede darse nunca por conquistada, se ha de cultivar y proteger en todo momento, máxime en el contexto actual de guerra en Ucrania y en el que, además, se han registrado retrocesos en materia de igualdad, con especial repercusión negativa para las mujeres y el colectivo LGTBI. En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía es clave para que esta continúe aumentando su confianza en la Unión Europea y su respuesta a la guerra en Ucrania como ha quedado patente con anterioridad en atención a los resultados de la encuesta del Eurobarómetro estándar de invierno 2022-2023 (EB núm. 98).

Por otro lado, el Parlamento Europeo ha aludido recientemente a las amenazas existentes para los derechos de las mujeres y la población LGTBI, ya que suponen amenazas para la democracia y los valores fundacionales de la Unión Europea[105]. Así, ha puesto de manifiesto que las mujeres se encuentran en mayor peligro durante las crisis humanitarias y los conflictos bélicos, ya que son víctimas de forma desproporcionada de discriminación basada en normas de género, de violencia de género y sexual y de trata de seres humanos. De otro lado, la pandemia de COVID-19 ha exacerbado las desigualdades de género estructurales existentes y sus consecuencias afectan de manera desproporcionada a la vida de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, entre ellos las mujeres o las personas LGTBI. Estas personas, además se enfrentan a circunstancias adicionales y múltiples violaciones de sus derechos humanos en todo el mundo perpetradas por parte de agentes estatales, en muchos casos.

En consecuencia, el Parlamento Europeo recuerda el compromiso de la Unión Europea con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y pide a la Unión Europea y al Consejo de Europa que sigan animando a los Estados a adherirse al Convenio de Estambul con el fin de combatir y eliminar por completo la violencia de género.

Asimismo, el Parlamento Europeo ha mostrado, concretamente, su preocupación por el retroceso mundial en materia de igualdad de género y salud y derechos sexuales y re-

104 Véase capítulo IV, apartado 8, del presente informe para una mayor información sobre la Conferencia.

105 Parlamento Europeo, *Opinión de la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género para la Comisión de Asuntos Exteriores sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto*. Informe anual 2022, 2022 [2049 (INI)], de 8.11.2022.

productivos, y también en la Unión[106]. Por consiguiente, pide a la Unión Europea y a los Estados miembros que promuevan la igualdad de género y la salud y los derechos sexuales y reproductivos en sus acciones exteriores e internas, incluidos los foros multilaterales y bilaterales; y hace hincapié en la importancia de dar ejemplo consagrando la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Y todo ello, teniendo en consideración que la salud y los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos y elementos fundamentales de la dignidad humana y del empoderamiento de las mujeres y que, en este terreno, la Unión Europea ha de ser un ejemplo destacado en todo el mundo.

106 Parlamento *Europeo, Resolución sobre el Plan de Acción en materia de Género de la UE III* [2021/2003(INI)], de 10.3.2022.

CAPÍTULO IV
RETOS A MEDIO Y LARGO PLAZO DE LA UNIÓN EUROPEA

Primero la pandemia y, desde febrero de 2022, la guerra en Ucrania, han provocado una intensificación de los debates sobre los desafíos de medio y largo plazo a los que se enfrenta la Unión Europea en un entorno global que puede calificarse de convulso e incierto. Y en un contexto, además, en el que el bloque europeo no ha logrado definir con claridad su papel como potencia geopolítica.

Es más, como se ha indicado anteriormente, la guerra en Ucrania ha aumentado las incógnitas acerca de la futura consolidación de una Unión Europea geopolítica. Por un lado, la disparidad de posiciones intracomunitarias frente al conflicto y las alianzas que ha reavivado y, por otro, el escaso seguimiento que han tenido las sanciones a Rusia por parte del resto del mundo, especialmente por el Sur global (*Global South)*, ponen de manifiesto que alcanzar ese objetivo queda aún lejos. Todo ello unido, además, a la necesidad de que la Unión Europea encuentre su lugar en el actual proceso de reglobalización, asegurando, a su vez, un mayor grado de autonomía estratégica.

El concepto de autonomía estratégica, aunque tuvo su origen en el terreno de la seguridad y defensa, se extendió prácticamente a todos los ámbitos políticos de la Unión Europea con dimensión extracomunitaria desde la presentación de la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016[107]. Esa autonomía estratégica ha sido definida como la "capacidad de actuar de forma autónoma para salvaguardar sus intereses, defender sus valores y ayudar a dar forma al futuro global"[108]. Posteriormente, el Consejo calificó a esta autonomía estratégica como "abierta" para dejar claro que no constituía una vuelta al proteccionismo, sino que la Unión Europea continuaba apostando por la apertura de las economías, cuestión esencial a la hora de definir su posición en el marco de una nueva/distinta globalización.

En los últimos años, el marco multilateral de normas económicas y comerciales pactadas, transparentes y estables ha venido perdiendo relevancia en favor de un unilateralismo caracterizado por un mayor número de aranceles y sanciones y por la ruptura de acuerdos internacionales, poniendo de manifiesto la cada vez menor efectividad de las instituciones multilaterales que actualmente rigen la gobernanza mundial, marco en el que se fraguó la construcción de la Unión Europea. De hecho, el propio proyecto comunitario se puede

107 European Union External Action (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,* 2016.

108 Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, "Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024".

considerar la antítesis de todo este proceso desagregador. El comercio entre los Estados miembros continúa creciendo y el mercado interior constituye la mayor fortaleza de la Unión Europea.

Sin embargo, este creciente mundo multipolar puede provocar fricciones dentro de la propia Unión. Así, por ejemplo, la Unión Europea como bloque se encuentra en la encrucijada de tener que tomar partido en la particular pugna comercial y tecnológica entre China y Estados Unidos, cuando depende estratégicamente de ambas economías. Mientras que los productos chinos están altamente integrados en las cadenas de valor de la producción europea y, en algunos casos, resultan irremplazables, la importancia de Estados Unidos en lo que atañe a los riesgos de seguridad y defensa es incontestable.

RECUADRO 10. UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE 360º

Nota: esta ilustración representa las áreas políticas en las que la Unión Eupea busca una mayor autonomía estratégica, lo que revela a su vez el grado de influencia entre ellas, siendo más fuerte en las zonas adyacentes.
Fuente: tomado y traducido de Damen, M., "EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity", EU Strategic Autonomy Monitor, European Parliamentary Research Service, 2022.

Bien es cierto que todos estos debates no son nuevos, pero tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia han adquirido un carácter más pragmático y concreto, teniendo como punto de inflexión la Declaración de Versalles de marzo 2022 donde, no solo se subrayó la necesidad de una mayor independencia energética, sino que, también y, sobre todo, salió a la luz la voluntad política de alcanzar una mayor autonomía estratégica de la Unión Europea sobre una base económica sólida.

Este entorno de reglobalización e incertidumbre geopolítica pone de manifiesto que los retos de medio y largo plazo a los que se enfrenta la Unión Europea se interrelacionan, es decir, ejercen bastante influencia los unos sobre los otros y, además, entroncan con los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que su abordaje exige un enfoque holístico e intersectorial (recuadro 10).

Cada uno de los aspectos de la autonomía estratégica –economía, información, medioambiente, demografía, geopolítica y valores– se analizan en este apartado bajo la forma de reto de largo y medio plazo para la Unión Europea y, aunque se abordan de forma cuasi monográfica, no deben ser considerados departamentos estancos, sino todo lo contrario. En efecto, las interrelaciones entre todos estos ámbitos políticos añaden un plus de complejidad a los actuales dilemas globales.

Así, como se expone a continuación, el deseo de lograr una mayor autonomía estratégica pasa, desde el punto de vista económico, por tratar de gestionar mejor las cadenas de valor propias y reducir las dependencias estratégicas, lo que a su vez exige una mayor inversión en tecnología y digitalización. La guerra en Ucrania ha provocado que la primera dependencia estratégica que ha habido que resolver haya sido la de las importaciones de combustibles fósiles rusas. Pero las decisiones en el ámbito económico afectan al medioambiental, puesto que cortar esa dependencia compromete, en el corto plazo, la descarbonización de las economías comunitarias. No obstante, en el largo plazo, la Unión Europea ha dejado claro que continuará, e incluso acelerará, el camino comprometido hacia la transición verde.

Respecto a la lucha contra el cambio climático, la biodiversidad, la protección del suelo y la calidad del agua y, sobre todo, la agricultura y la alimentación, constituyen ejes esenciales. Sin embargo, la guerra ha agravado la crisis alimentaria mundial, una crisis que junto a la climática vienen provocando desde hace tiempo una intensificación de los flujos migratorios, a los que se han sumado los procedentes del propio conflicto bélico.

En definitiva, la invasión de Ucrania vuelve a poner en evidencia que el terreno geopolítico internacional sigue plagado de incertidumbres, resultando cada vez más difícil que las soluciones a los problemas y desequilibrios globales sean cooperativas y solidarias. Para lograrlo se necesita que los Estados miembros compartan la misma visión sobre los riesgos y retos estratégicos a los que se enfrentan. Sin embargo, la divergencia en las posiciones y opiniones entre los Estados miembros podría abrir nuevas brechas dentro de la Unión Europea, dificultando aún más la toma de decisiones geoestratégicas, máxime teniendo en cuenta el creciente carácter intergubernamental de estas. De ahí que avanzar

en la unión política resulte clave para conjurar estos riesgos y avanzar hacia una Unión más geopolítica.

1. La extensión del conflicto: retos en el ámbito político

¿El despertar de una Unión geopolítica?

La mencionada unidad en la respuesta de la Unión Europea frente a la agresión rusa contra Ucrania señala un giro de 180 grados en la caracterización de la Unión Europea respecto a su papel político como actor internacional. En la Comisión Europea y en muchos Estados miembros, la agresión rusa contra Ucrania se ha considerado como un momento decisivo, así como el despertar de una "Unión geopolítica", un propósito o reto que la presidenta de la Comisión Europa declaró por primera vez en la presentación de su mandato en 2019.

Sin embargo, existen muchas incógnitas de cara a la futura consolidación de una Unión geopolítica. Así, algunos Estados miembros dudan en proporcionar un apoyo total a Ucrania en caso de que la guerra de Rusia se intensifique aún más y aumente el riesgo de un enfrentamiento nuclear. Estados miembros como Francia y Alemania tienden a creer en la necesidad futura de algún tipo de acuerdo político con Rusia, mientras que Europa oriental y los Estados bálticos están convencidos de que, en los próximos años, Rusia seguirá representando una amenaza existencial para su seguridad nacional.

En definitiva, como ocurrió con la pandemia, frente a la cual Europa se mostró unida, la respuesta ante la guerra en Ucrania es un nuevo momento en el que la unidad de acción europea, coordinada en el eje atlántico con Estados Unidos y Gran Bretaña, está siendo clave para afrontar nuevos desafíos o retos. No obstante, el logro de acuerdos en cuestiones decisivas para abordar esta respuesta no está exenta de riesgos por la existencia de posiciones contrarias en algunos aspectos entre los Estados miembros y de acontecimientos que impiden la vuelta atrás, como el sabotaje del gasoducto Nord Stream.

Además, las elecciones generales celebradas durante 2022 en Francia e Italia, países con un tradicional gran peso específico en Europa, se vieron condicionadas, en gran medida, por la agresión de Rusia contra Ucrania[109]. Sus resultados iban a influir, notablemente, en las decisiones en el seno de la Unión Europea y de la OTAN respecto del conflicto bélico en Ucrania. Así, los Gobiernos electos de dichos países, en su caso, podrían haber dado marcha atrás a muchas medidas adoptadas contra Rusia por invadir Ucrania (envío de armas a Ucrania, sanciones a Rusia, etc.). No obstante, a la vista de los resultados de dichos comicios se puede afirmar que, en la actualidad, la acción comunitaria y de la OTAN en la guerra de Ucrania no se ha debilitado o modificado.

109 La guerra en Ucrania y, en general, las cuestiones internacionales tuvieron una importante consideración, más de lo habitual, por parte de los ciudadanos de dichos Estados miembros a la hora de emitir su voto.

A este último respecto, como consecuencia de la guerra en Ucrania, la Unión Europea ha vuelto a plantearse la necesidad de reforzar su dimensión y su estrategia de defensa propia e independiente de la OTAN[110].

El conflicto bélico ha despertado de su letargo al proceso de ampliación de la Unión Europea sobre la base de sus valores comunes[111]. Se ha relanzado el debate sobre la ampliación y la capacidad de absorción de la Unión Europea. Así, el Gobierno ucraniano solicitó en 2022 formalmente su adhesión, como también hicieron los Gobiernos de Georgia y Moldavia al comienzo de la invasión rusa. Aunque la Unión había ya reconocido tiempo atrás la aspiración europea de los tres países, la posibilidad de que alguna vez se les reconociera estatuto de candidatos era prácticamente inexistente. Hasta que llegó la guerra. En los casos de Ucrania y Moldavia, con gran rapidez, el Consejo Europeo de junio de 2022 les concedió la condición de país candidato a la adhesión a la Unión Europea. Georgia no ha logrado, por el momento, pasar el corte.

La guerra en Ucrania y el proceso de ampliación de la Unión Europea

Esta eventual ampliación, por mucho que su materialización acontezca en el largo plazo, tendrá repercusiones de amplio alcance. Así, provocará una aceleración del proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales. Puede incluso que se reactive de modo efectivo el proceso de ampliación con Turquía, siempre que se reviertan las tendencias iliberales de la última década.

Con todo, los candidatos actuales para la adhesión a la Unión Europea son Montenegro, Serbia, Turquía, Macedonia del Norte, Albania, Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina. Kosovo y Georgia son candidatos potenciales.

RECUADRO 11. EL FUTURO EUROPEO DE UCRANIA

El 8 de abril de 2022 tuvo lugar un momento muy emotivo del itinerario de Ucrania hacia la Unión Europea cuando la presidenta de la Comisión Europea entregó al presidente de Ucrania un cuestionario destinado a recabar información sobre la preparación de dicho país para convertirse en país candidato a la adhesión a la UE. Diez días más tarde, las autoridades ucranianas presentaron oficialmente el cuestionario cumplimentado.

A través de su Acuerdo de Asociación, Ucrania ya está estrechamente alineada con la UE, y el proceso de acercamiento normativo y político se acelera, garantizando al mismo tiempo que se respeten todas las condiciones de fondo. El 17 de junio de 2022, la Comisión Europea emitió un dictamen favorable sobre la concesión a Ucrania, y a Moldavia, del estatuto de país candidato a la UE, lo que confirmó el Consejo Europeo por unanimidad el 23 de junio de 2022. El Consejo Europeo también reconoció la perspectiva europea de Georgia y expresó su disposición a concederle el estatuto de país candidato una vez que se haya dado respuesta a las prioridades especificadas en el dictamen de la Comisión sobre su solicitud de adhesión.

Fuente: Comisión Europea, Discurso sobre el Estado de la Unión 2022, Logros.

110 Esta cuestión se desarrollará en el capítulo IV, apartado 3 (seguridad y defensa), del presente informe.

111 En los últimos años, el interés y entusiasmo inicial por la ampliación de la Unión Europea se había ido desvaneciendo, sufriendo de fatiga existencial. Además, la anterior Comisión Europea (Comisión Juncker) no era partidaria de la ampliación de la Unión Europea durante su mandato.

En este contexto, cabe señalar que no está claro todavía cómo la ya referida Comunidad Política Europea (CPE), que reúne, en efecto, a 44 países europeos, incluidos los 27 Estados miembros de la Unión Europea, países candidatos como los de los Balcanes Occidentales y Turquía, Reino Unido, y otros, se relacionará con la política de ampliación de la Unión Europea y cómo los países candidatos reaccionarán si esta iniciativa se percibe como un sustituto discreto de la falta de avances hacia la adhesión. A este respecto, los países candidatos alertan del hecho de que la consolidación de la CPE como foro político podría distanciarlos aún más de su verdadero objetivo: ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea y disfrutar de sus beneficios. Los países candidatos desearían que la CPE y la ampliación no convergieran en el mismo proceso puesto que alegan que llevan esperando demasiado tiempo para que su futuro esté vinculado a un fórum incipiente y, por tanto, no consolidado. También se dice que Ucrania y Georgia deberían seguir el mismo proceso de adhesión sin beneficiarse de una vía rápida, a pesar de las circunstancias bélicas actuales[112].

En cualquier caso, la adhesión de nuevos Estados miembros exigiría, a buen seguro, una profunda reforma previa de las instituciones comunitarias, de su arquitectura, para garantizar que el proceso de toma de decisiones no quede lastrado hasta hacerlo inoperante.

2. Política migratoria y de asilo europea

La invasión rusa de Ucrania ha provocado un desplazamiento de personas refugiadas sin precedentes. Este volumen supone el mayor en Europa y uno de los más altos en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con la declaración conjunta de última Cumbre Unión Europea-Ucrania, en torno a ocho millones de ucranianos y ucranianas han buscado refugio en la Unión Europea.

Esta emergencia ha servido para que algunos elementos del Pacto sobre Migración y Asilo[113] que ya estaban en vigor fueran puestos en práctica y plantea la cuestión sobre su posible impacto en las bases y prioridades de la política migratoria y de asilo europea, sobre todo teniendo en cuenta que la respuesta europea ha sido distinta a otras ocasiones.

Las consecuencias de la guerra de Ucrania sobre la política migratoria europea

A pesar de que los sistemas de asilo no se habían recuperado tras la crisis de 2015 (recuadro 12), ante la invasión rusa los Estados miembros han adoptado una posición diferente a situaciones anteriores, mostrando ahora una actitud favorable a la llegada de personas refugiadas de Ucrania. En este sentido, la respuesta europea ha sido unitaria y solidaria.

El elemento central de la respuesta europea ha sido la activación de la Directiva de Protección Temporal[114] (DPT). Este mecanismo de emergencia ofrece protección

112 Véase CIDOB, "La comunidad (geo)política europea. ¿Más de lo que parece?", *Opinión* 735/2022.
113 COM (2020) 609 final.
114 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

RECUADRO 12. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO ANTES DE LA GUERRA DE UCRANIA

En el año 2015, la Unión Europea sufrió una crisis migratoria y de asilo sin precedentes. Por ello, en 2016 se lanzaron las primeras propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con un paquete que incluía: la reforma del Reglamento de Dublín, un Reglamento de Cualificación, un Reglamento de Procedimientos de Asilo, el Reglamento Eurodac, el Reglamento de la nueva Agencia Europea de Asilo en sustitución de la actual EASO, un Reglamento Marco para Reasentamientos y una nueva Directiva de Acogida. Posteriormente, en 2018, se añadieron propuestas de reforma de la Directiva de Retorno, así como el Reglamento de la nueva Frontex y el sistema de visados (nuevo Código de Visados e Interoperabilidad del Sistema de Información de Visados).
En 2020, la Comisión presentó el Pacto sobre Migración de Asilo, que descansa en gran parte sobre las propuestas anteriores. El Pacto se estructura en torno a cinco ejes principales: la Gestión integrada de fronteras y lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes; un Marco Europeo común para la gestión de la migración y el asilo; la Colaboración con los principales países socios de origen y tránsito: reasentamiento y atracción de capacidades y talentos; un Sistema de preparación y respuesta ante crisis migratorias; y, finalmente, el Plan de integración e inclusión para 2021-2024.

Fuente: elaboración a partir de CES: Informe 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*.

inmediata a la ciudadanía ucraniana, pero también a personas nacionales de terceros países que estaban residiendo en Ucrania y no pueden volver a sus países de origen. En concreto, la DPT ofrece derecho a residencia, acceso al mercado laboral y a la vivienda, asistencia social, atención médica y acceso a la educación para menores. De momento, la DPT permanecerá vigente hasta el 4 de marzo de 2024, con posibilidad de extenderse un año más. En la actualidad, más de cuatro millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania se han acogido a este sistema.

Junto a esto, la Comisión puso en marcha una Plataforma de Solidaridad, que reúne a los Estados miembros, los países Schengen, Ucrania, Moldavia, las agencias europeas y otros actores internacionales para coordinar la respuesta europea y asegurar una correcta implementación de la DPT. Destaca, igualmente, la activación del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias[115], incluido en el Pacto sobre Migración y Asilo.

Por otro lado, la Comisión publicó unas directrices operativas para ayudar en la gestión y control de las fronteras exteriores con acuerdo a las normas Schengen. En este sentido, la Comisión emitió una serie de recomendaciones, como la simplificación de los controles para determinadas categorías de personas o el establecimiento de corredores de asistencia urgente, y recordó que los Estados miembros pueden recibir ayuda de las agencias europeas.

En cuanto a la financiación, se dio flexibilidad a la utilización de fondos de cohesión del periodo 2014-2020, así como del instrumento REACT-EU[116]. En total, suponen 17 mil

115 Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la Unión Europea para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias).

116 Instrumento que forma parte de los fondos *Next Generation EU,* creados para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

millones de euros que los Estados miembros pueden utilizar para cubrir las necesidades de las personas refugiadas procedentes de Ucrania. A esto hay que añadir 420 millones de euros de los fondos de asuntos de interior. La Unión Europea también ha movilizado mil millones de euros en ayuda humanitaria y de protección civil para las personas civiles afectadas en Ucrania y las que han huido a países vecinos, sobre todo Moldavia.

Estos elementos aparecen recogidos en el plan presentado por la Comisión en marzo de 2022, donde además se incluye la propuesta de una plataforma de registro para intercambiar información sobre el grado de acogida a la DPT, un plan para luchar contra el tráfico de personas y una mención específica a Moldavia, especialmente afectada para ayudar al país en la acogida de personas refugiadas y en la gestión de las fronteras.

A pesar de que la respuesta a corto plazo ha sido muy positiva, reflejando la solidaridad y unidad europeas, no está exenta de retos en el medio y largo plazo. Supone un desafío logístico y de coordinación por parte de las administraciones para ofrecer a las personas refugiadas unas condiciones adecuadas, sobre todo teniendo en cuenta que la respuesta inicial se apoyó especialmente en actuaciones espontáneas por parte de la ciudadanía; un desafío en términos económicos, pues se estima que el coste de la acogida de un millón de personas refugiadas supone unos diez mil millones de euros anuales[117]; y, por último, un desafío para la integración social, puesto que una parte de las personas refugiadas acabarán quedándose en los países de acogida, sobre todo cuanto más dure el conflicto. Esto, además, se producirá de manera desigual, ya que no todos los Estados miembros están asumiendo la misma presión en número de personas refugiadas. A esto hay que añadir la perspectiva de género, pues más del 90 por 100 de las personas refugiadas son mujeres y menores. Esta cuestión tiene implicaciones en distintos ámbitos, como la seguridad –para garantizar la protección de menores frente al tráfico de niños y evitar la explotación laboral y sexual de mujeres–, y la integración –a la dificultad del idioma hay que añadir la carga maternal y sus implicaciones para la inserción laboral–.[118]

La implementación del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: qué se ha hecho y qué queda por hacer

En noviembre de 2022, la Comisión presentó el último informe[119], en el que hacía balance de los progresos realizados hasta la fecha en la implementación del Pacto sobre Migración y Asilo. Y es que, si bien la hoja de ruta planteaba que la mayoría de propuestas deberían haber sido adoptadas a lo largo de 2020 y 2021, los avances han sido limitados.

Entre los resultados obtenidos, cabe destacar la puesta en marcha de la nueva Agencia de Asilo[120], que, desde que comenzó a funcionar en enero de 2022, ha ayudado a 12 Estados miembros en la gestión del asilo, desplegando un total de mil personas

117 Pisani-Ferry, J., "The economic policy consequences of the war", 8 de marzo de 2022, *Bruegel*.
118 González, C., *La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres,* Real Instituto Elcano, 2022.
119 C (2023) 219 final on the Report on Migration and Asylum, de 12 de enero de 2023.
120 Reglamento (UE) 2021/2303.

expertas. Asimismo, la Comisión ha presentado el Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, que pretende reforzar la comunicación y la coordinación a escala de la Unión Europea, y la Estrategia de Retorno Voluntario y Reintegración[121], que, de acuerdo con datos del informe de evaluación de la Comisión, ha permitido que, por primera vez, en 2021 más de la mitad de los retornos facilitados por Frontex fueran voluntarios. Por su parte, el Consejo ha adoptado la Directiva sobre la tarjeta azul de la Unión Europea, que busca atraer a personas trabajadoras y talento de alta cualificación[122].

Por otro lado, y más allá de la puesta en marcha de herramientas concretas, la Comisión subraya los avances hechos sobre el terreno en la ayuda a los Estados miembros en la gestión de los retos migratorios y destaca el refuerzo de las instalaciones de los campos en Grecia y la reducción del número de personas residentes en estos, valorando positivamente el aumento específico de la capacidad de recepción española.

No obstante, ante la lentitud de los avances, el informe de la Comisión da la bienvenida al impulso que se dio durante la presidencia francesa del Consejo –primer semestre de 2022–, que apostó por adoptar un enfoque gradual en el que se avanzase en pie de igualdad en los compromisos de los Estados miembros en materia de responsabilidad y solidaridad.

En este sentido, destaca la declaración firmada en junio de 2022 por un total de 18 Estados miembros, junto a Noruega, Liechtenstein y Suiza, en la que se comprometen a establecer un mecanismo voluntario de solidaridad con el que asegurar el apoyo a los Estados miembros de primera entrada. Hasta la fecha, 13 Estados miembros y asociados se han comprometido a ofrecer reubicaciones y otros han acordado proporcionar ayuda financiera. Según los últimos datos, solamente 207 personas habrían sido reubicadas, todas ellas desde Italia[123].

En la dimensión exterior, la Comisión destaca la iniciativa de la presidencia francesa de lanzar un cuerpo de coordinación en el seno del Consejo, llamado *Operational Coordination Mechanism for the External Dimension of Migration (Mocadem*), que pretende consolidar una estrategia común hacia socios específicos.

Por último, y junto a la firma de la declaración sobre el mecanismo voluntario de solidaridad, durante la presidencia francesa se han dado avances en expedientes legislativos incluidos en el Pacto. En concreto, el Consejo aprobó sendos mandatos de negociación sobre los Reglamentos Eurodac y para el establecimiento de un control previo a la entrada[124].

Sin embargo, estos progresos no son suficientes y la mayoría de las propuestas del Pacto siguen pendientes de adopción. Por ello, en septiembre de 2022, el Parlamento Europeo

121 COM (2021) 120 final.

122 Cuyo Anteproyecto de Ley para su transposición al ordenamiento jurídico español fue dictaminada por este CES, Dictamen 11/2022, de 28 de septiembre, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, para la transposición de la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación y por la que se deroga la Directiva 2009/50/ce del Consejo.

123 Statewatch, EU: *Tracking the Pact: Only 207 refugees relocated so far via "voluntary solidarity mechanism"*, 2023.

124 COM (2020) 614 y COM (2020) 612, respectivamente.

y los Estados miembros que ostentarán las presidencias rotatorias del Consejo[125] hasta el final del actual periodo institucional firmaron una hoja de ruta conjunta en la que se comprometían a concluir las negociaciones de las propuestas legislativas pendientes para marzo de 2024: el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, el Reglamento de Eurodac y de control previo, la Directiva sobre retorno, el Reglamento de reconocimiento, la Directiva sobre acogida, el Reglamento Marco sobre Reasentamiento, el Reglamento sobre procedimientos de asilo y el Reglamento para hacer frente a las situaciones de crisis y de fuerza mayor[126].

Junto a estas iniciativas, que ya deberían haber sido adoptadas de acuerdo con la hoja de ruta del Pacto, hay otras propuestas dentro de la misma hoja que deberían ser desplegadas en los próximos meses y años: a finales de 2023 deberán haber entrado en funcionamiento y garantizado la interoperabilidad de todos los sistemas informáticos para la gestión de las fronteras y de la migración; se incluye un Plan de Acción de la Unión Europea contra el Tráfico Ilícito de Migrantes para el periodo 2021-2025 y un Plan de Acción para la Integración y la Inclusión para 2021-2024[127]; por último, se espera que, para el año 2027, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas tenga un personal propio que ascienda a unos 10.000 guardias en 2027.

Aunque anterior a la guerra de Ucrania, una cuestión adicional en el ámbito de la política migratoria es la instrumentalización que se pueda hacer de ella por terceros países.

La instrumentalización de la política migratoria

El caso más claro es la crisis migratoria con Bielorrusia, que en 2021 supuso un desafío geopolítico a la Unión Europea, aunque ya hubo casos anteriores: por ejemplo, en 2020, el presidente turco suspendió la Declaración Unión Europea-Turquía[128] con el objetivo de lograr más financiación europea y otras concesiones políticas.

Tras las elecciones presidenciales bielorrusas del verano de 2020, la Unión Europea no reconoció la victoria de Lukashenko, al considerar que las elecciones habían sido fraudulentas. De forma seguida, la Unión Europea impuso sanciones al régimen de Lukashenko por fraude electoral y por la violencia y represión ejercidas sobre el movimiento opositor a las autoridades bielorrusas. En este contexto, durante la segunda mitad de 2021, el régimen de Lukashenko empezó a organizar traslados de personas migrantes procedentes de distintos países como Irak, Afganistán, Yemen y Siria para aumentar la presión migratoria sobre la frontera oriental de la Unión Europea. En 2021, en la frontera con Polonia, Lituania y Letonia, hubo 8.300 cruces irregulares y 48.200 detenciones.

125 Bélgica, República Checa, España, Francia y Suecia.
126 Siguiendo el orden de la enumeración: COM (2020) 610; COM (2020) 614 y COM (2020) 612; COM (2018) 634 final; COM (2016) 466 final; COM (2016) 465 final; COM (2016) 468 final y COM (2020) 613.
127 COM (2021) 591 final y COM (2020) 758 final, respectivamente.
128 Firmada en 2016 y por la que la Unión Europea se comprometía a prestar ayuda financiera a Turquía con el objetivo de que este contuviera la llegada de refugiados a territorio de la Unión Europea.

Aunque esta no haya sido la primera vez que terceros países instrumentalizan movimientos migratorios para ejercer presión sobre la Unión Europea, la crisis bielorrusa sí ha hecho que la instrumentalización de la migración se sitúe en el centro de la agenda europea. De hecho, la Brújula Estratégica y el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN reconocen la instrumentalización de la migración como una amenaza híbrida.

El 23 de noviembre de 2021, la Comisión y el alto representante presentaron una Comunicación en la que resumían el conjunto de medidas adoptadas[129], tanto a nivel europeo como por parte de los Estados miembros directamente afectados, de manera inmediata para hacer frente a la situación. A nivel europeo, entre otras medidas, se facilitaron los retornos voluntarios, se proporcionó ayuda económica y de recursos para la gestión de las llegadas, se ofreció la ayuda de la Agencia de Asilo y de Frontex y se reforzaron los trabajos con los países de origen y de tránsito. Por su parte, los Estados afectados –Polonia, Lituania y Letonia– adoptaron respectivos estados de excepción y reforzaron los controles en la frontera exterior.

De manera seguida, el 1 de diciembre de 2021, la Comisión presentó un conjunto de propuestas con carácter temporal y extraordinario para ayudar a los tres Estados miembros mencionados en la gestión de la migración y el asilo. Entre estas medidas se encontraban la posibilidad de ampliar el plazo de registro de las solicitudes de asilo y la de adoptar procedimientos rápidos y simplificados de retorno[130].

El 14 de diciembre del mismo año, y a partir de la crisis con Bielorrusia, la Comisión avanzó un par de iniciativas con el fin de incluir en la legislación europea herramientas con carácter de permanencia para futuros casos de instrumentalización de la migración. En primer lugar, se presentó una propuesta de reforma del Código de fronteras Schengen[131]. En el marco de la revisión ya prevista en el Pacto sobre Migración y Asilo, se incluyen una serie de provisiones que pueden adoptar los Estados miembros ante una situación de instrumentalización de la migración, incluidas la limitación del número de pasos fronterizos y la intensificación de la vigilancia en fronteras.

Junto a esto, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento para hacer frente a situaciones de instrumentalización[132], que incluye la posibilidad de ampliar los plazos de registro de las solicitudes de asilo y del procedimiento de asilo y de examinar las solicitudes de asilo en la frontera. También plantea un procedimiento de emergencia que implica la posibilidad de no aplicar las normativas europeas de asilo y retorno.

Ambas propuestas siguen su curso en el procedimiento legislativo y no han sido adoptadas. En cualquier caso, habrá que ver cómo evolucionan en su adopción e implementación, sobre todo, en cuanto a potenciales riesgos, como asegurar que la definición de la

129 JOIN (2021) 32 final sobre la Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión, de 23 de noviembre de 2021.

130 *Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia,* COM (2021) 752 final, de 1 de diciembre.

131 COM (2021) 891 final.

132 *Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo,* COM (2021) 890 final, de 14 de diciembre.

instrumentalización de la migración es lo suficientemente acotada como para que no haya un abuso de estos instrumentos por parte de los Estados miembros y que las propuestas puedan generalizarse a otros casos, ya que, al fin y al cabo, su diseño responde al caso concreto de la crisis con Bielorrusia.

En los últimos años han tenido lugar retos sin precedentes, primero la pandemia y después la invasión rusa de Ucrania, a los que se ha enfrentado la Unión en detrimento de la agenda legislativa ordinaria prevista en 2019, al comienzo del actual ciclo institucional europeo. No obstante, esto no es excusa para la ralentización del expediente migratorio y de asilo, cuando además todo apunta a un aumento de las migraciones climáticas en el medio plazo. Es más, en 2022, el número de solicitudes de asilo[133] (gráfico 15) y de llegadas irregulares de personas migrantes[134] (gráfico 16) ha sido el más alto desde 2016-2017, tras la crisis de 2015.

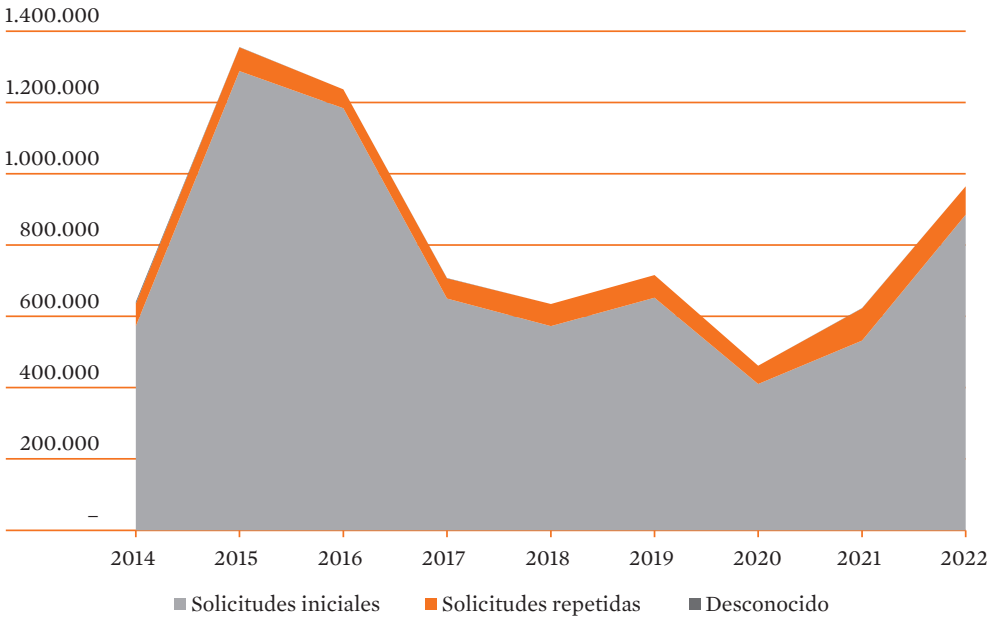
Retos y oportunidades para el futuro de la política migratoria y de asilo europea

En este sentido, la falta de avances significativos reside en la ausencia de acuerdo y voluntad política suficientes, situación que se remonta a la crisis de personas refugiadas de 2015. Desde entonces ha habido un aumento de movimientos nacional-populistas, con un componente euroescéptico y antinmigratorio, que ha dificultado la llegada a acuerdos a nivel europeo. Además, existe una desconfianza entre los Estados miembros por las distintas formas en que se trata a las personas migrantes y solicitantes de asilo, unido a las palpables divergencias entre los distintos sistemas de asilo. Esto puede comprobarse en el mantenimiento de los controles en fronteras por parte de diferentes Estados dentro del espacio Schengen. A esto hay que añadir las reticencias de los Estados miembros para ceder competencias en una materia tan sensible como es el control de las fronteras. Los controles fronterizos dentro del espacio Schengen y las dificultades en la cooperación judicial y policial a raíz del deterioro en el Estado de Derecho en algunos Estados miembros ponen de relieve la urgencia de actualizar y reforzar al más alto nivel esta cuestión.

Por el momento, el acuerdo político se centra fundamentalmente en limitar las llegadas de personas migrantes. Las propuestas del Pacto sobre Migración y Asilo responden en esta línea: promover el retorno y la readmisión de las personas migrantes, reforzar el control en las fronteras exteriores y externalizar la gestión de la migración mediante la cooperación con los países de origen y tránsito. A esto hay que añadir que la base del Reglamento de Dublín[135], uno de los instrumentos menos eficientes en el pasado, no cambia: los criterios de responsabilidad se mantienen, por lo que seguirá habiendo un peso excesivo en los países de primera entrada; además, no se introducen mecanismos de solidaridad obligatorios y se pone el foco en el patrocinio de retornos.

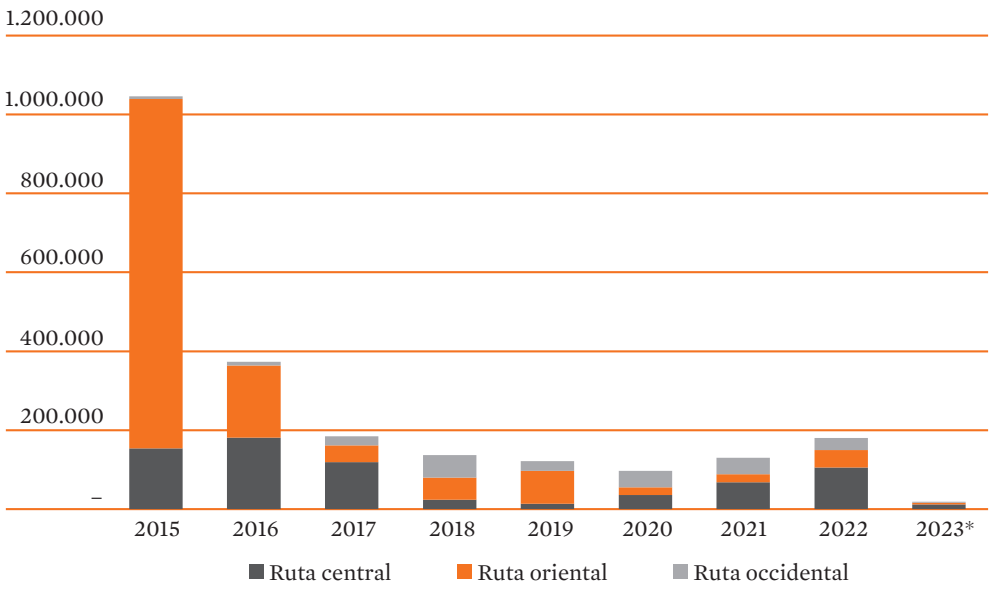
133 Agencia Europea de Asilo, *Almost 1 million asylum applications in the EU+ in 2022,* 2023.
134 Frontex, *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016,* 2023.
135 Reglamento (UE) núm. 604/2013, de 26 de junio.

GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE ASILO, 2014-2022
(En número)



Fuente: tomado de European Union Agency for Asylum.

GRÁFICO 16. LLEGADAS IRREGULARES ANUALES, 2015-2023*
(En número)



Fuente: tomado de Consejo Europeo/Consejo de la UE, realizado a partir de datos de Frontex y del Ministerio del Interior de España.
*Los datos de 2023 recogen las llegadas hasta la fecha de publicación del presente informe.

Esto, en definitiva, no es más que un reflejo de las sensibilidades y prioridades individuales de cada Estado miembro en materia de migración y asilo. El caso más llamativo es el de Italia, cuyo gobierno actual es contrario a la llegada de migrantes; sin embargo, es una tendencia generalizada, como demuestra la decisión del Gobierno socialdemócrata de Dinamarca de externalizar la gestión de las peticiones de asilo a un tercer país o las peticiones de Austria y otros Estados miembros para construir vallas en las fronteras exteriores.

Por ello, la solidaridad mostrada con las personas refugiadas llegadas de Ucrania no parece que vaya a suponer un cambio estructural. De hecho, la respuesta a la guerra podría ser más bien una excepción. Los principales países afectados en esta situación, como Polonia, Hungría o Eslovaquia, tradicionalmente contrarios a mecanismos de solidaridad obligatorios, han mantenido esta postura, pues es probable que teman que cualquier mecanismo de coordinación a escala europea abra la puerta a futuras responsabilidades en este sentido.

De esta forma, se ha venido destacando cómo la Unión Europea reacciona de manera diferente a la llegada de personas refugiadas en función de su lugar de origen. Entre los motivos que justifican el tipo de respuesta ofrecida a la llegada de personas refugiadas de Ucrania podrían estar la cercanía física y/o cultural o la percepción de amenaza compartida. No obstante, esto demuestra que el contexto político influye en la manera en que se trata a las personas solicitantes de asilo y que, por lo tanto, no se concede una protección internacional únicamente sobre la base de las solicitudes individuales, sino que también hay una politización en el razonamiento europeo.

En conclusión, la Unión Europea debería avanzar hacia una nueva diplomacia de la migración que resuelva las debilidades que presenta el actual enfoque de la política migratoria. Por un lado, apostar por la externalización en el control de fronteras debilita a la Unión Europea frente a terceros, que pueden instrumentalizar la migración para conseguir sus objetivos. Además, la politización de la migración cuestiona a la propia Unión Europea al tratar de manera desigual a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, actuando en contradicción con los principios consagrados en los tratados fundacionales. Por último, se pone un foco excesivo sobre mecanismos de condicionalidad negativa en las relaciones con terceros países –por ejemplo, en la suspensión de acuerdos de visado con aquellos países que no colaboren en la readmisión de migrantes–.

En un contexto como el actual, de creciente competición geopolítica, la Unión Europea debería reforzar sus alianzas con el llamado Sur Global. Como se ha indicado, la invasión rusa de Ucrania ha puesto de relieve cómo hay una parte importante de la sociedad internacional que prefiere mantener una posición de no alineamiento, y la Unión Europea está encontrando dificultades para incorporar países a su firme posición de condena a Rusia. Por lo tanto, sería oportuno repensar también la dimensión exterior de la política migratoria y hacerlo desde una óptica de condicionalidad positiva, que ayude a la Unión Europea a reforzar sus vínculos con otros países. Una política exterior favorable a la migración serviría a la Unión Europea para alcanzar sus objetivos geopolíticos, reduciría las

vulnerabilidades señaladas anteriormente y, además, resolvería problemas reconocidos en el propio Pacto sobre Migración y Asilo, como la carencia en cuanto a mano de obra que tiene la Unión Europea, en un contexto, además, de evidente envejecimiento de la población europea.

Cabe reconocer que el actual Pacto tiene elementos que avanzan en esta dirección, como es el caso de la tarjeta azul para atraer talento, anteriormente mencionada. Asimismo, reconoce que las labores de salvamento marítimo son un imperativo moral, aspecto especialmente positivo a tener en cuenta, ya que siguen produciéndose tragedias humanitarias en las costas europeas. Debe insistirse en la necesidad de evitar nuevas tragedias como el incendio en el campo de acogida de Moria (en el último informe de revisión del Pacto se destaca una mejora en las instalaciones de acogida) e incluir sistemas de evaluación en los instrumentos de la política migratoria europea, como Schengen y Frontex[136]. Incorporar mecanismos correctores ayudará a asegurar que se garantiza la protección de los derechos humanos en territorio europeo y se cumplen los principios y valores consagrados en los tratados fundacionales.

3. Seguridad y defensa

La invasión rusa de Ucrania ha afectado a las prioridades de la Unión Europea, poniendo de relieve la importancia de las cuestiones de seguridad y defensa y, con ello, de la política común en estos ámbitos (recuadro 13). De hecho, la voluntad de avanzar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) precede a la guerra de Ucrania. Ya en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2021, la presidenta Von der Leyen insistió en la necesidad de avanzar hacia una Unión Europa de la Defensa, haciendo referencia a propuestas concretas como una Ley Europea de Ciberresiliencia[137].

Quizá una de las primeras consecuencias de la guerra ha sido el cambio de orientación manifestado por algunos Estados miembros respecto a los ámbitos de seguridad y defensa, sobre todo de aquellos que habían mostrado hasta ahora una mayor neutralidad en este terreno. De hecho, tras el inicio de la invasión, distintos Estados miembros decidieron aumentar su gasto militar. En este sentido, el caso más llamativo es el de Alemania y su *Zeitenwende,* o cambio de era, según el cual ha decidido dar un giro histórico a su política de seguridad y defensa, con un gasto de 100.000 millones de euros[138] y con el envío de armas a Ucrania, tras haber mostrado más reticencias que sus socios europeos.

El impacto de la guerra en la Política Común de Seguridad y Defensa

Asimismo, Dinamarca, a partir del voto favorable en referéndum, aprobó unirse a la política de defensa de la Unión Europea, que constituía una de las cuatro excepciones a las que

136 Cabe recordar que la Unión Europea se ha visto envuelta en escándalos, como el sucedido a raíz del descubrimiento de que agentes de Frontex habían practicado devoluciones en caliente.

137 COM (2022) 454 final, de 15 de septiembre de 2022.

138 Von der Burchard, H., "In historic shift, Germany ramps up defense spending due to Russia's Ukraine war", *Politico*, 2022.

RECUADRO 13. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTES DE LA GUERRA DE UCRANIA

La **Política Común de Seguridad y Defensa** (PCSD) nace con el Tratado de Lisboa (2009), sustituyendo a la que había sido hasta entonces la Política Europea de Seguridad y Defensa. De acuerdo con el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, "la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas".

Con el establecimiento de la PCSD a partir del Tratado de Lisboa, también se creó la figura del **Alto Representante,** quien, apoyado en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), dirige la política exterior y de seguridad común. El SEAE promueve los objetivos de la PCSD a través de las siguientes acciones, ámbitos y políticas: misiones y operaciones sobre el terreno (actualmente tiene desplegadas 11 civiles y 7 militares); gestión de crisis y respuesta; prevención de conflictos, *peace-building* y mediación; seguridad marítima; asociaciones con terceros; desarme, no proliferación y control a la exportación de armas; contraterrorismo; espacio; y ciberseguridad.

La PCSD ha ido evolucionando, buscando reforzar las capacidades de la UE. En este sentido, la UE ha elaborado distintos documentos estratégicos en los que expone los retos y prioridades a futuro. En este sentido, destaca la **Estrategia Global de la Unión Europea,** presentada en 2016 por la entonces alta representante Mogherini, y que establecía un marco de amenazas y prioridades de la UE en el mundo, afirmando que el *soft power* ya no era suficiente y que la UE debía potenciar sus capacidades en seguridad y defensa. Como continuación de la Estrategia Global, el Consejo Europeo adoptó unas Conclusiones en las que se refrendó el plan de implementación de la Estrategia Global, se acogió el Plan de Acción Europeo de Defensa propuesto por la Comisión y se instó a reforzar la cooperación UE-OTAN.

A raíz del plan de implementación se pusieron en marcha instrumentos como la **Cooperación Estructurada Permanente** (PESCO), la revisión anual coordinada de la defensa y la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución. También se buscó fortalecer herramientas con las que ya contaba la UE, como los grupos de combate establecidos en 2005 o la Agencia Europea de la Defensa.

En esta misma línea, en 2021 se creó el **Fondo Europeo de Apoyo a la Paz,** que subvenciona los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD. En este sentido, el Fondo Europeo para la Paz es un instrumento extrapresupuestario de 5 millones de euros para financiar operaciones de carácter militar en el marco de la PCSD.

En 2021, en el marco del Plan de Acción Europeo de Defensa, la Comisión adoptó el primer programa de trabajo anual del **Fondo Europeo de Defensa** (FED), dotado de 7.950 millones de euros para el periodo del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, con el objetivo de prestar apoyo financiero a consorcios de compañías de diferentes Estados miembros para investigación en defensa y el desarrollo de productos y tecnologías de defensa.

El FED sustituye a dos programas del anterior MFP: la Acción Preparatoria en Investigación en Defensa y el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. También en 2021, la Comisión creó la **Dirección General de Industria de Defensa y Espacio** y presentó un **Plan de Acción** para encontrar y reforzar las sinergias en la innovación tecnológica entre los ámbitos civil, de la defensa y del espacio.

Fuente: elaboración propia.

estaba sujeta el Estado miembro desde el Tratado de Maastricht. Y Suecia y Finlandia decidieron solicitar el acceso a la Alianza Atlántica. En la Cumbre de Madrid de junio de 2022, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN dieron su visto bueno a la entrada de ambos países, previa ratificación de los Estados miembros de la Alianza. No obstante, la adhesión de ambos países se ha visto ralentizada tanto por el bloqueo de Turquía[139] como de Hungría.

139 Esa ralentización responde a las reticencias de Turquía con Suecia en relación con el trato a la minoría kurda, lo que ha llevado a Finlandia a plantearse seguir por solitario su camino a la adhesión.

Además del envío de armas y suministros por parte de los Estados miembros, a nivel comunitario hay que señalar también el envío de equipos a las fuerzas armadas ucranianas a partir del recién creado Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, incluyendo, por primera vez, equipos letales. Hasta la fecha, la Unión Europea ha destinado 3.600 millones de euros a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz[140], que para 2023 ha visto aumentado su límite financiero en 2.000 millones de euros[141].

Junto a esto, el pasado mes de octubre se creó la Misión de Asistencia Militar en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), con el objetivo de mejorar la capacitación militar de las fuerzas armadas ucranianas. De hecho, se activó por primera vez el proyecto PESCO de equipos cibernéticos de respuesta rápida y de asistencia mutua en ciberseguridad para ayudar a Ucrania en el ámbito de la ciberdefensa.

Por otro lado, la guerra de Ucrania ha afectado a la orientación de la Brújula Estratégica[142] de la Unión Europea. La Brújula debía servir como hoja de ruta para el desarrollo de la política de seguridad y defensa de la Unión hasta 2030 e insistía en elementos que ya formaban parte de la cultura de seguridad y defensa de la Unión Europea, como la necesidad de cooperar con sus socios, tanto desde el ámbito bilateral como multilateral, y de promover la paz y la seguridad como eje de su acción en seguridad y defensa. Prevista su aprobación para marzo de 2022, esta se vio directamente golpeada por las consecuencias de la entonces reciente invasión rusa de Ucrania. De hecho, la Brújula reconoce la guerra en Ucrania como la mayor crisis de seguridad que afronta el continente en décadas.

En la Cumbre en Versalles, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea acordaron reforzar las capacidades de defensa europeas. En concreto, la Declaración de Versalles[143] recoge objetivos como aumentar el gasto y la inversión estratégica en defensa, con especial foco en tecnologías críticas y emergentes, encontrar sinergias entre la investigación e inversión en los ámbitos civil y de la defensa, reforzar la preparación frente a amenazas híbridas, como en materia de ciberseguridad y desinformación, o proteger infraestructuras críticas. A partir de la Cumbre, a lo largo de 2022 se sucedieron las iniciativas para atender dichos objetivos:

- La Comisión presentó un análisis sobre los déficits de inversión en defensa[144], así como medidas para fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Destaca la iniciativa para crear un instrumento a corto plazo de compra conjunta (*EDIRPA*,

140 Consejo de la Unión Europea, *Ucrania: el Consejo acuerda ayuda militar adicional en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz,* 2023.

141 Consejo de la Unión Europea, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo acuerda un aumento de 2.000 millones de euros del límite financiero en 2023, 2023.

142 Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa - Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, 7371/22, de 21 de marzo de 2022.

143 Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022.

144 JOIN (2022) 24 final, de 18 de mayo, Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir.

por sus siglas en inglés) dotado de 500 millones de euros del presupuesto comunitario para el periodo 2022-2024[145]. El objetivo es fomentar la compra conjunta para reforzar las capacidades de defensa europea, evitando que los Estados miembros compitan por los mismos productos, permitiendo ahorrar costes y reforzando la interoperabilidad.

- Se ha reforzado la inversión en proyectos de investigación y desarrollo de capacidades en defensa a partir del Fondo Europeo de Defensa (FED). Al cierre del ejercicio, este instrumento habría invertido 1.900 millones de euros[146]. También se ha reforzado el presupuesto para 2023 de la Agencia Europea de Defensa, que ayuda a los Estados miembros a desarrollar sus capacidades militares, con un aumento del 15 por 100 en comparación con 2022, llegando a los 43,5 millones de euros[147].
- La Comisión ha propuesto una Hoja de ruta sobre tecnologías críticas en seguridad y defensa[148], que pretende impulsar la investigación y la innovación para reducir las dependencias estratégicas de la Unión Europea en estos ámbitos.
- En cuanto a la ciberdefensa, a finales de 2022, la Comisión y el alto representante presentaron una Comunicación conjunta sobre una política de ciberdefensa de la Unión Europea[149], y la Comisión ha propuesto una Ley Europea de Ciberresiliencia.
- Finalmente, la Unión Europea también ha dado un impulso a su respuesta a las amenazas híbridas. El Consejo presentó unas Conclusiones en las que instaba a desarrollar instrumentos en este sentido[150]. A finales de 2022, la Unión Europea concluyó el ejercicio conjunto *EU Integrated Resolve 2022*, que pretendía poner a prueba la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a amenazas híbridas.

El futuro de la PCSD a medio plazo

El informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PCSD de 2021[151], anterior a la guerra de Ucrania, ya señalaba que la Unión Europea se enfrentaba a un escenario con amenazas nuevas y cambiantes, a un aumento de la militarización en el mundo y a una vecindad inestable. En este contexto, se produjo la invasión rusa de Ucrania, cuyo final ni siquiera se vislumbraba al cierre del presente informe, y se ha acentuado un escenario de competición estratégica entre potencias.

Todo esto hace pensar que las cuestiones de seguridad y defensa mantendrán cierta relevancia en los próximos años, por lo que el renovado protagonismo de la PCSD continuará en la agenda europea, al menos si la Unión Europea quiere conseguir ese papel geoestratégico en la escena internacional, comentado anteriormente.

145 COM (2022) 349 final, de 19 de julio de 2022.
146 Comisión Europea (n.d.), *Una defensa europea más fuerte.*
147 Agencia Europea de la Defensa, *A new budget for a new era: EU Defence Ministers approve EDA budget increase,* 2022.
148 COM (2022) 61 final.
149 JOIN (2022) 49 final, Política de ciberdefensa de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2022.
150 EUCO 34/22, Conclusiones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2022.
151 Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa - Informe anual 2021 [2021/2183 (INI)].

Como recogen las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2022, los dirigentes de la Unión Europea han instado a reforzar el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa europeas. En este sentido, piden continuar con los trabajos puestos sobre la mesa hasta la fecha, materializados en propuestas concretas que deberán desplegarse en los próximos años, y han animado a reforzar las misiones civiles de la PCSD a partir de un nuevo Pacto sobre la Vertiente Civil de esta política, que debería adoptarse a mediados de 2023. Es más, de acuerdo con la revisión anual coordinada de defensa de 2022, se prevén incrementos presupuestarios hasta alcanzar los 70.000 millones para 2025, lo que supondría unos 284.000 millones de euros por año[152].

Además, los próximos dos años, hasta 2024, también serán fundamentales para conocer el desarrollo del instrumento de compra conjunta a corto plazo (*EDIRPA*). Este mecanismo debería ser un preludio para un marco europeo de adquisición conjunta. Para ello, en el futuro próximo, la Comisión debería presentar una propuesta de Reglamento para el Programa Europeo de Inversión en Defensa, con el fin de que los Estados miembros creen consorcios para adquirir de manera conjunta capacidades de defensa.

En materia de inversión, el Fondo Europeo de Defensa tiene un presupuesto de 8.000 millones de euros para desplegar hasta 2027[153]. En cuanto a los proyectos PESCO, de los 60 que hay ahora, se espera que 20 den resultados para 2025. Finalmente, se ha dejado abierta la puerta a futuros aumentos del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que actualmente cuenta con un límite financiero de 7.979 millones de euros hasta 2027[154].

Por otro lado, se está haciendo hincapié en la necesidad de reforzar las capacidades frente a un nuevo escenario en el que la seguridad y la defensa van más allá de los medios convencionales. A lo largo de 2023 está previsto que se pongan en marcha diferentes iniciativas como las mencionadas en materia de ciberdefensa, que incluyen un refuerzo de los instrumentos de ciberdiplomacia de la Unión Europea, una hoja de ruta sobre ciberteconologías críticas o un marco de intercambio de información entre equipos militares de respuesta de emergencias informáticas[155].

La Brújula Estratégica recoge otras propuestas específicas para 2023. Por ejemplo, se hará una evaluación del riesgo al que están expuestas las cadenas de suministro de infraestructuras críticas, se harán ejercicios reales en diferentes ámbitos para mejorar la preparación e interoperabilidad y se reforzará la recopilación común de datos para generar un conocimiento compartido de la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros. A finales de 2023 también se revisará el estado de la situación de la creación de un marco de respuesta coordinada frente a amenazas

152 Clapp, S., *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timelines,* European Parliamentary Research Service, 2022.

153 Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa,* 2023.

154 Consejo de la Unión Europea, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo eleva el límite financiero a casi 7.980 millones de euros hasta 2027, 2023.

155 JOIN (2022) 49 final.

híbridas[156]. En marzo de 2023 se ha presentado una Estrategia Espacial europea en materia de seguridad y defensa[157], con propuestas concretas como una futura Ley del Espacio, un centro de intercambio de información o lanzar trabajos preparatorios para asegurar el acceso autónomo al espacio. En este marco se encuentra la reciente aprobación de IRIS2[158], un nuevo sistema de satélites que tiene por objetivo ofrecer servicios de comunicación seguros y que se espera que esté completamente operativo en 2027.

Asimismo, resulta conveniente recordar que la Brújula Estratégica recoge también propuestas propias como, por ejemplo, el establecimiento para 2025 de una Capacidad de Despliegue Rápido, que estaría conformada por 5.000 efectivos, y el refuerzo de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución para conducir misiones. Para ese mismo año, también se plantean otros objetivos como mejorar las capacidades de inteligencia europea o actualizar la estrategia marítima europea. La Brújula establece 2025 como el ejercicio en el que se revisarán los logros alcanzados y la evolución de los escenarios de amenazas, con la posibilidad de revisar dicha hoja de ruta.

La cuestión de la autonomía estratégica y la relación con la OTAN

A raíz de los acontecimientos recientes, uno de los elementos centrales en el debate en torno a la política exterior europea, y con ello la política de seguridad y defensa, es la cuestión de la autonomía estratégica. Los últimos acontecimientos, señalados anteriormente, hacen constantes referencias a la necesidad de reforzar la capacidad de la Unión Europea para actuar de manera independiente.

Es importante destacar que este concepto no es nuevo, como ya se ha apuntado. De hecho, aparece recogido en la Estrategia Global de 2016[159] y, desde entonces, como se ha visto, la Unión Europea ha ido dando pasos para reforzar sus capacidades en materia de seguridad y defensa. En cualquier caso, es evidente que la guerra de Ucrania ha tenido un impacto en esta cuestión y afectará a su desarrollo futuro.

Uno de los puntos de controversia en torno a la autonomía estratégica tiene que ver con cómo conjugar una Unión Europea más independiente con la relación con Estados Unidos y la OTAN. En este sentido, una de las principales consecuencias de la invasión rusa de Ucrania ha sido el fortalecimiento de la Alianza Atlántica. La decisión de Suecia y Finlandia de unirse a esta o el papel protagonista de la OTAN en el apoyo a Ucrania en la defensa de su territorio son ejemplos claros.

156 Consejo de la Unión Europea, *Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns,* 2022.

157 JOIN (2023) 9 final, Estrategia Espacial de la Unión Europea para la Seguridad y la Defensa, de 10 de marzo de 2023.

158 Reglamento (UE) 2023/588, de 15 de marzo.

159 Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea,* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.

No obstante, como se ha visto, esto no ha impedido que la Unión Europea haya hecho hincapié en la necesidad de promover su capacidad para actuar de manera más autónoma e independiente. Además, todos los progresos hechos en los últimos años en la PCSD van en esta dirección.

En cualquier caso, avanzar en este sentido presenta numerosos obstáculos. El primero de ellos tiene que ver con la falta de acuerdo en torno a qué significa autonomía estratégica en materia de defensa. Hay varios Estados miembros, sobre todo los países bálticos y del este de Europa, que son favorables a seguir bajo el paraguas estadounidense y ven con recelo la propuesta francesa de profundizar en la autonomía estratégica. Es más, dentro del propio eje franco-alemán ha habido discrepancias en cuanto a cómo conjugar la relación entre la autonomía estratégica y la relación con la OTAN.

Los retos también pasan por cómo abordar la relación con el socio atlántico. En primer lugar, reforzar las capacidades europeas también pasa por que Estados Unidos sea consciente de que esto implicaría un aliado más autónomo en la toma de sus decisiones, que también redundaría en una mayor independencia respecto de las necesidades industriales. A su vez, sería necesario conjugar distintos equilibrios de poder, ya que los actores más poderosos e influyentes en el seno de la Alianza Atlántica no coinciden con los de la Unión Europea, como, por ejemplo, el Reino Unido.

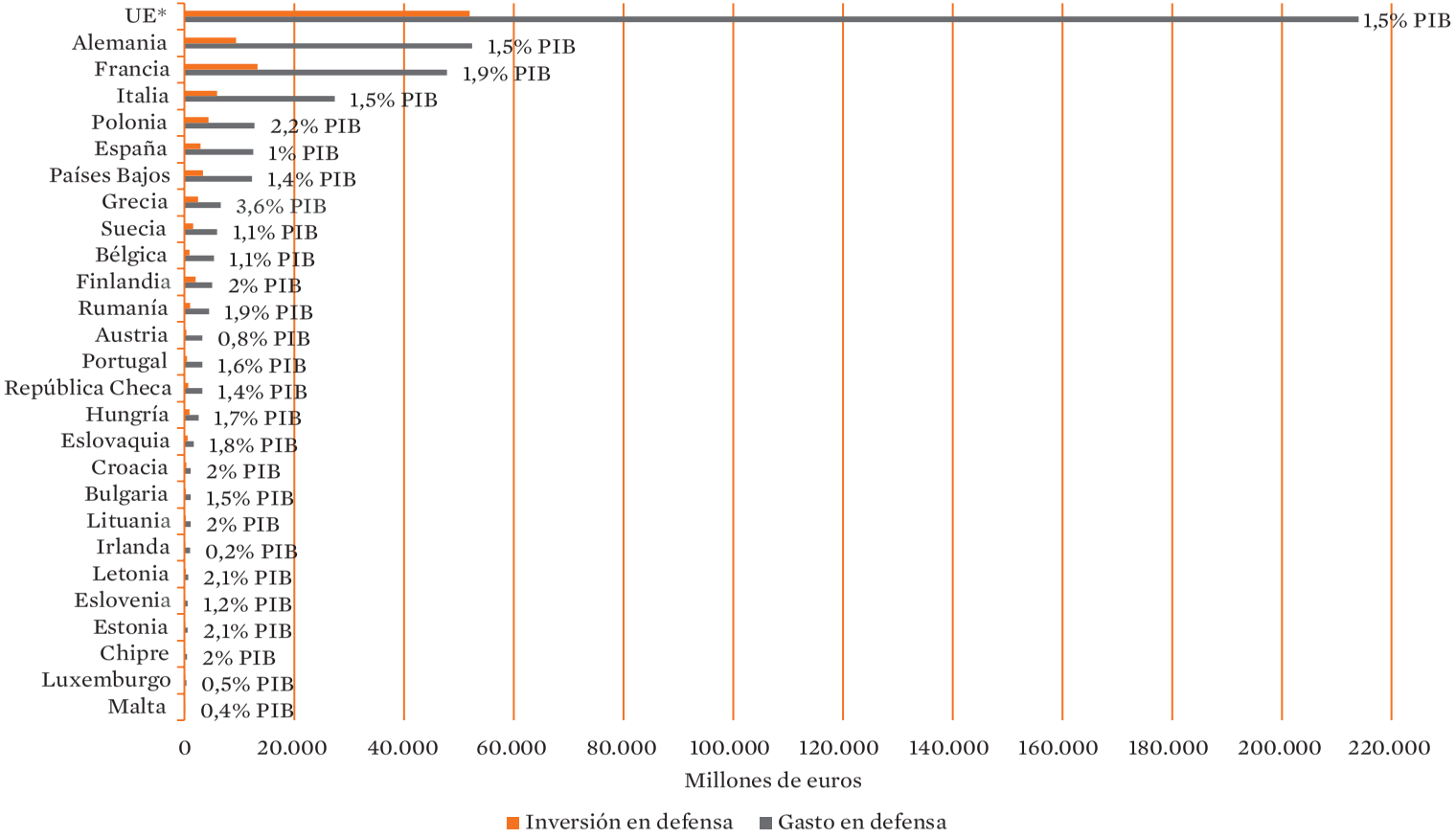
Más allá de estas cuestiones, desde el inicio de la guerra, tanto la Unión Europea como la OTAN han insistido en la importancia de reforzar la cooperación entre ambas partes. Así lo ha dejado patente la Unión Europea, en documentos como la Brújula Estratégica o la Declaración de Versalles, pero también la OTAN. En la Cumbre de Madrid de junio de 2022, donde participaron los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, el Concepto Estratégico aprobado gira en torno a la voluntad de cooperación con la Unión Europea.

La última muestra de esta sintonía se encuentra en la Declaración conjunta sobre cooperación UE-OTAN, firmada el 10 de enero de 2023. Esta es una continuación y actualización de declaraciones previas (en 2016 y 2018), en la que ambas partes reiteraban los valores e intereses compartidos y confirmaban que la invasión rusa de Ucrania era la principal amenaza para la seguridad euroatlántica, a la vez que recuerdan la existencia de desafíos comunes en otros ámbitos –cambio climático, amenazas híbridas y cibernéticas– y escenarios –China o vecindad europea–. Cabe recordar que, si Finlandia y Suecia entran finalmente en la OTAN, de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, 23 lo serán también de la Alianza Atlántica, en la que igualmente están integrados otros Estados europeos que ahora mismo no son parte de la Unión, como Reino Unido, Noruega o Islandia.

Puntos débiles de la PCSD: cómo reforzar la política de seguridad y defensa europea

Cabe recordar que el desarrollo de capacidades en cuanto a seguridad y defensa no es una cuestión nueva en el debate europeo. Sin embargo, los objetivos ambiciosos que llevan planteándose desde hace décadas, no se han visto materializados. Los

GRÁFICO 17. GASTO E INVERSIÓN EN DEFENSA POR ESTADO MIEMBRO EN 2021



*No incluye los datos de Dinamarca por no formar parte de la AED en el momento de la elaboración del gráfico.
Fuente: elaboración propia a partir de la European Defense Agency.

acontecimientos de los últimos años así lo demuestran. Las debilidades ya se vieron con anterioridad a la guerra de Ucrania, como ocurrió con las vulnerabilidades y dependencias sufridas durante la pandemia, con el uso de la migración como herramienta de presión por parte de Bielorrusia o con la caótica retirada de Afganistán.

Independientemente del aumento del gasto en defensa que han provocado los acontecimientos recientes[160], las limitaciones en este terreno nacen de la fragmentación, las duplicidades y la falta de interoperabilidad entre sistemas y capacidades. Es más, de acuerdo con la revisión anual coordinada de defensa de 2022, solo el 18 por 100 de la inversión en programas de defensa se hace de manera colaborativa[161].

Esto implica, por lo tanto, la necesidad de reducir las duplicidades y de aumentar la eficacia por parte de los Estados miembros a la hora de hacer frente a amenazas conjuntas; lo que, a su vez, debe ir de la mano de garantizar la interoperabilidad entre sistemas. Todo ello además contando con una mayor simplificación y agilización de estructuras y procedimientos. Más allá de la cuestión de la unanimidad en la toma de decisiones o de dotar de más capacidad de mando y recursos a estructuras supranacionales como el Estado Mayor de la Unión Europea y la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, existen multitud de procesos, herramientas e iniciativas que en muchos casos pueden llevar a solapamientos, excesiva carga burocrática y lentitud en los procedimientos decisorios.

En este sentido, se considera positiva la voluntad demostrada por la Unión Europea y los Estados miembros de encontrar sinergias entre diferentes ámbitos –civil, industrial, especial, defensa, etc.–, así como adoptar un enfoque más amplio que entienda que la seguridad y la defensa son más complejas, como muestran las iniciativas en amenazas híbridas. No obstante, las menciones a otros aspectos, como el medioambiente, la energía o las migraciones, son limitadas. Para ello, más allá de ampliar el espectro de la política de seguridad y defensa a estos ámbitos es fundamental que, desde las respectivas políticas que regulan los distintos expedientes y en línea con unas prioridades generales compartidas, haya una visión de carácter estratégico en su conjunto.

Esto es un reto para la Unión Europea, con una PCSD originariamente pensada en el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y la seguridad. De hecho, la Brújula Estratégica se centra en el concepto de la seguridad en detrimento de la defensa. La PCSD de la Unión Europea debe, por lo tanto, ser capaz de conjugar las prioridades recogidas en los tratados fundacionales y su voluntad como actor normativo con un contexto competitivo, complejo y cambiante.

En cualquier caso, ninguna de las actuales limitaciones en cuanto a seguridad y defensa puede resolverse sin la voluntad política de los Estados miembros. No obstante, como se

160 El informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa señala que la Unión Europea, en capacidades militares de sus Estados miembros, cuenta con un presupuesto de 395.000 millones de euros, situándose en el segundo puesto a escala mundial. No obstante, la partida para seguridad y defensa del presupuesto del MFP 2021-2027 es la más baja, con un total de 13.200 millones de euros.

161 Clapp, S., *op. cit*.

señalaba anteriormente con la cuestión de la autonomía estratégica, no existe todavía consenso real sobre la necesidad o urgencia de reforzar las capacidades europeas en materia de seguridad y defensa. Algunos Estados miembros ven con recelo que avanzar en esta dirección puede beneficiar a algunos Estados miembros –en concreto, Francia como único país de la Unión Europea con verdaderas capacidades militares– y a sus industrias –especialmente la franco-alemana–. Igualmente, los países bálticos y del este de la Unión Europea prefieren seguir cubiertos bajo las garantías que ofrece la Alianza Atlántica. Ni siquiera dentro del eje-franco alemán ha habido acuerdo en este sentido.

Más allá de esto, los Estados miembros deberían tener en cuenta que, en un contexto como el actual, no tomarse en serio las capacidades de defensa y de disuasión perjudicaría la credibilidad de la política de seguridad y defensa europea y de la Unión Europea ante sus socios internacionales. Además, avanzar en esta dirección es compatible con que la Unión Europea siga reconociendo la primacía de la OTAN en disuasión y defensa. Para ello, la Unión Europea podría reconocer su valor añadido en áreas geográficas como la Vecindad Sur y en otros ámbitos como el cambio climático, las migraciones o el terrorismo[162]. En este sentido, y como se señalaba anteriormente, hay que entender, por lo tanto, que la autonomía estratégica no debe ser sinónimo de proteccionismo y que una Unión Europea, aunque más independiente, debe seguir trabajando con sus socios y aliados.

Estas prioridades no deben olvidarse de aspectos fundamentales como la perspectiva de género en la formulación de la PCSD. La Brújula Estratégica hace una breve mención a ello. En este sentido, es positivo el análisis que hace el Parlamento Europeo en su informe de 2021 sobre la aplicación de la PCSD[163], en el que insiste en medidas concretas como avanzar hacia un mejor equilibrio de género en el personal y la dirección de las misiones y operaciones, mejorar la formación y garantizar un entorno de trabajo sin acoso sexual ni de género. El Parlamento Europeo da la bienvenida a progresos en esta dirección como que todas las misiones civiles de la PCSD hayan nombrado a una persona asesora en materia de género.

Sin embargo, el nivel de ambición debe ser mayor. De hecho, no todos los Estados miembros de la Unión Europea –faltan Grecia y Hungría– han adoptado planes nacionales de acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuyo objetivo es incrementar la participación y representación de las mujeres en la gestión de los conflictos y garantizar la protección y respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas[164].

Asimismo, los datos del *Shecurity Index*[165] muestran que hay un amplio margen de mejora en cuanto a la presencia de mujeres en el ámbito de la seguridad y defensa: en 2020,

162 Simón, L., "Política Común de Seguridad y Defensa", en *España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos,* Real Instituto Elcano, 2023.

163 Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa - Informe anual 2021 [2021/2183(INI)].

164 The Women, Peace and Security Programme of the Women's International League for Peace and Freedom: *1325 National Action Plans (NAPs)*.

165 Recoge cifras de la Unión Europea y sus Estados miembros, del G20 y de los países que tienen planes de acción nacionales sobre el papel de las mujeres en cuanto a paz y seguridad. Disponible en: www.shecurity.info

de los 103 países analizados, solo 19 de ellos tenían a una mujer en la cartera de Defensa, lo que supone un 18,6 por 100, cifra que aumenta hasta el 25,9 por 100 dentro la Unión Europea. No obstante, si bien la paridad de género en las misiones de la ONU aumentó en 2020 un 8 por 100, hasta llegar al 48 por 100, la representación de las mujeres en las misiones de la PCSD de la Unión Europea se redujo al 24,3 por 100.

A esto hay que añadir que la perspectiva de género no debe limitarse a mejorar los números, sino que deben abordarse otros aspectos como la posición de las mujeres en estructuras jerárquicas, el grado de reconocimiento, la distribución de recursos o las normas y prácticas culturales. Además, el análisis sobre el papel de las mujeres en los conflictos debe ir más allá del prisma tradicional, que las estereotipa en víctimas o combatientes instrumentalizadas y que omite las particularidades de cada conflicto.

4. Dependencias económicas estratégicas de la Unión Europea

Muchos de los riesgos y desafíos para la industria europea en el contexto actual de globalización se han puesto aún más de relieve durante la pandemia, al constatarse la pérdida de control de algunas cadenas de valor y la dependencia industrial de la Unión Europea. Nuevamente, la guerra en Ucrania ha provocado disrupciones en las cadenas de aprovisionamiento, de energía primero, y de materias primas agroalimentarias y agroindustriales después, reavivando el debate sobre la necesidad de reducir las vulnerabilidades estratégicas de la Unión Europea.

Desde 2021, la Comisión Europea lleva realizando exámenes exhaustivos de las dependencias estratégicas de la Unión Europea, a las que se han venido a sumar con fuerza las grandes dependencias relacionadas con un patrón energético insostenible desde el punto de vista de la seguridad geopolítica, así como unas debilidades en el sector agroalimentario que ponen en riesgo la seguridad alimentaria y exigen aumentar las garantías de un sistema alimentario europeo de largo plazo.

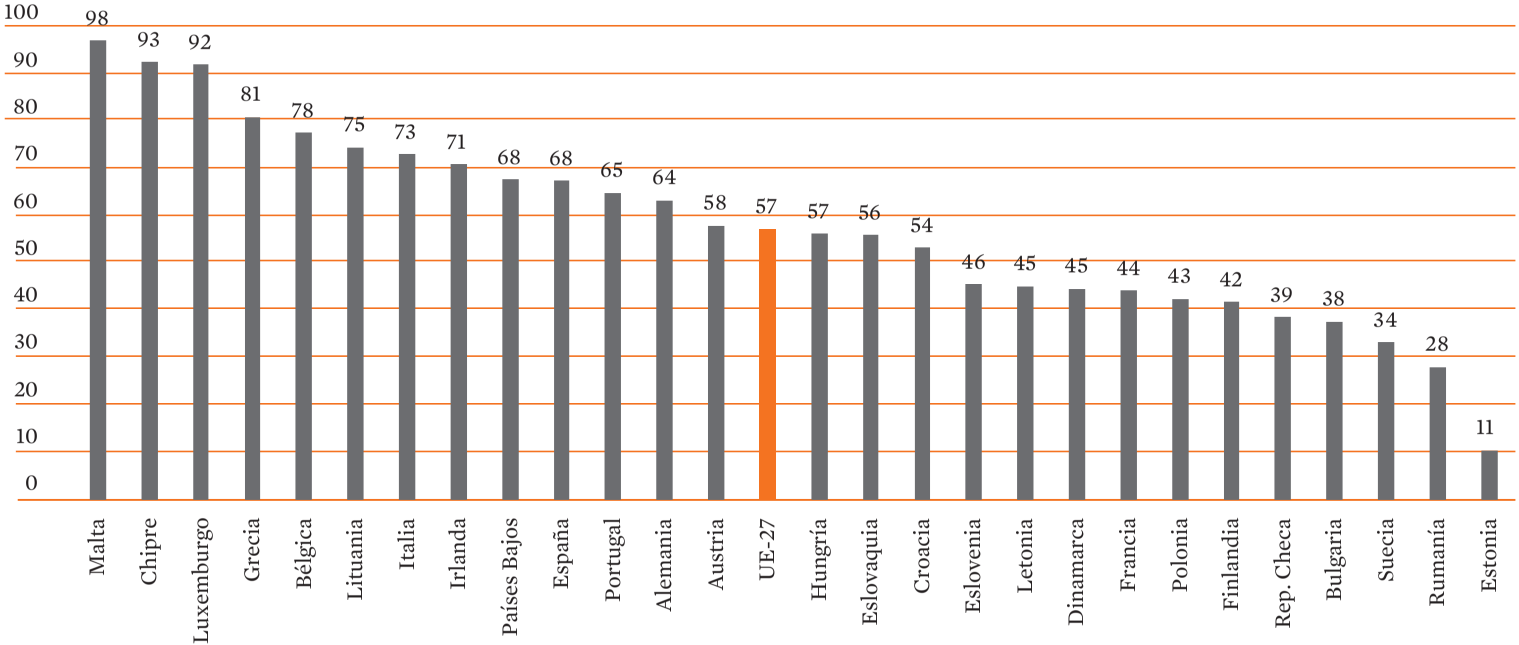
La dependencia energética

La tasa de dependencia energética de la Unión Europea alcanzaba un 57 por 100 en 2020 (gráfico 18), es decir, más de la mitad de las necesidades energéticas comunitarias estaban cubiertas por importaciones netas[166]. Pero esta tasa no solo presentaba y presenta considerables diferencias entre los Estados miembros –desde más del 90 por 100 de Malta, Chipre y Luxemburgo, hasta solo el 11 por 100 de Estonia–, sino que, además, el grado de vulnerabilidad que esa dependencia genera es muy distinto.

Algunos Estados miembros revelan una escasa diversificación en cuanto al origen de sus suministros energéticos, provocando una mayor exposicion a riesgos geopolíticos y, además, la mayor parte de las importaciones se refieren a compras de combustibles fósiles (petróleo y gas), por lo que también el distinto peso de este tipo de energía en el *mix* energético de cada socio es relevante a la hora de valorar el grado de vulnerabilidad.

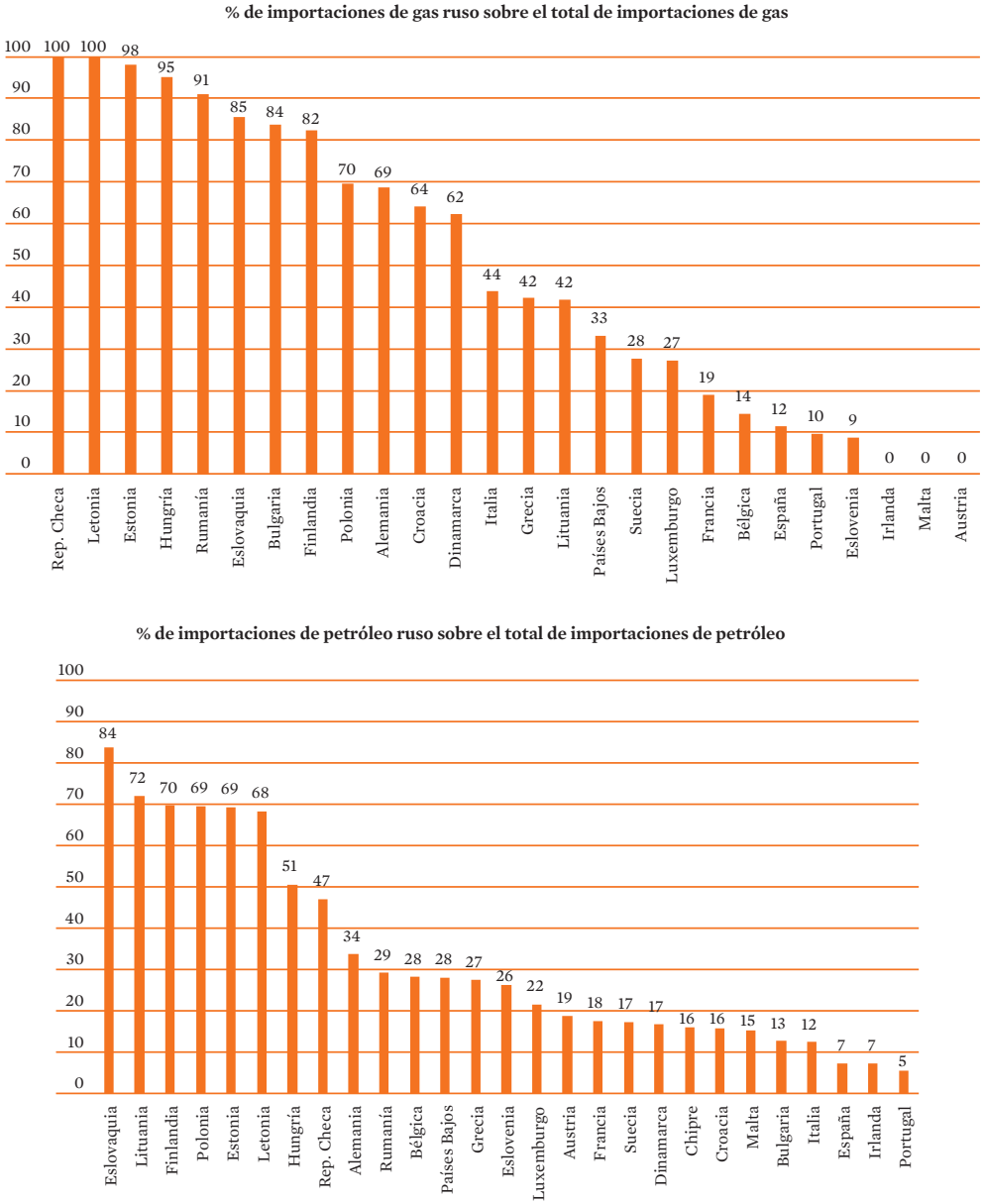
166 Esta tasa es inferior al 60 por 100 de 2019, año previo a la pandemia, aunque superior al 56 por 100 del año 2000.

GRÁFICO 18. TASA DE DEPENDENCIA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

GRÁFICO 19. DEPENDENCIA IMPORTADORA DE PRODUCTOS ENERGÉTICOS RUSOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

En 2020, casi dos terceras partes de las importaciones comunitarias de crudo venían de Rusia (29 por 100), Estados Unidos (9 por 100), Noruega (8 por 100), Arabia Saudi (7 por 100) y Reino Unido (7 por 100). Para el caso del gas natural, las importaciones de la Unión Europea estaban más concentradas, de modo que tres cuartas partes de

estas procedían de Rusia (43 por 100), Noruega (21 por 100), Argelia (8 por 100) y Catar (5 por 100)[167].

En general, con cifras de 2020, se podría afirmar que Rusia constituía un socio comercial estratégico para la Unión Europea en el terreno energético, sobre todo en cuanto al suministro de gas. El gas se utiliza principalmente para la generación de electricidad, la calefacción doméstica y procesos industriales, en concreto más del 30 por 100 de los hogares de la Unión Europea utilizan gas para la calefacción.

Pese a ello, hasta el inicio del conflicto en Ucrania, reducir la fuerte dependencia comunitaria de los productos energéticos rusos no formaba parte de las acciones urgentes o que había que resolver en el corto o medio plazo. De hecho, no ha sido hasta el comienzo de la guerra cuando la Unión Europea se ha propuesto limitar su dependencia de las importaciones de combustibles fósiles rusos, y lo ha hecho buscando un doble objetivo: disminuir su exposición al comercio con Rusia y, a su vez, debilitar la economía rusa.

Como se observa en el gráfico 19, no todos los Estados miembros mantenían una exposición tan evidente respecto a los productos energéticos rusos, sobre todo de gas. Además de recurrir a otros proveedores, países como España y Portugal, aislados energéticamente del resto de la Unión Europea, han confiado una parte importante de su seguridad energética al desarrollo de infraestructuras para poder importar gas natural licuado (gráfico 20). Paradójicamente, esta mayor independencia de Rusia no les ha permitido aislarse de los efectos que la guerra en Ucrania han tenido sobre los precios del gas como consecuencia de la configuración los mercados a nivel europeo de este hidrocarburo.

De hecho, la débil integración de los mercados de energía comunitarios y el diferente grado de vulnerabilidad que presentaban los socios europeos frente al suministro energético ruso, de mayor incidencia en los países del este y en Alemania, dificultaron la toma de decisiones en cuanto a las sanciones que, en el ámbito energético, se querían imponer a la economía rusa, exigiendo, finalmente, tener que graduarlas en función de cada Estado miembro[168].

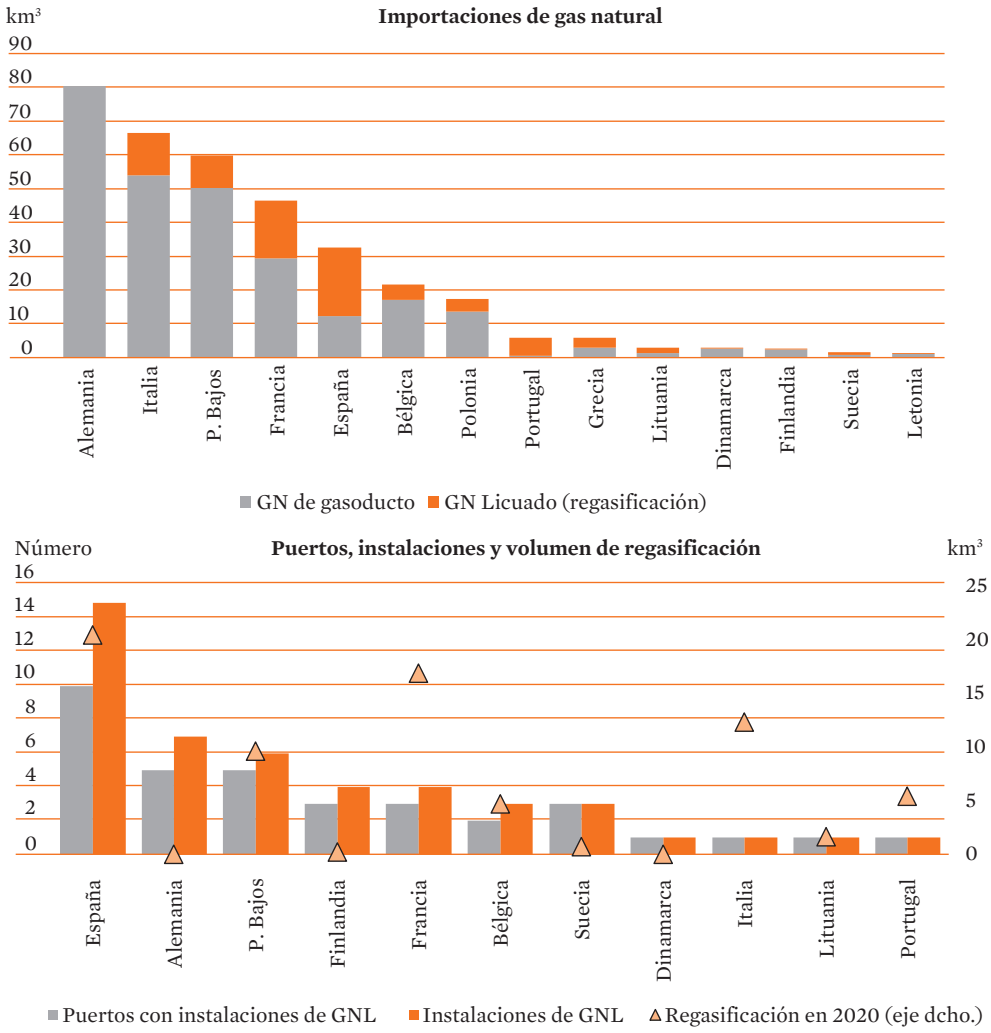
En marzo de 2022, mediante la Declaración de Versalles, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea decidieron eliminar gradualmente la dependencia de la Unión Europea de los combustibles fósiles rusos. Se apuntó la necesidad de reducir la dependencia general de los combustibles fósiles independientemente de su origen, de diversificar el abastecimiento del gas y del gas natural licuado y sus rutas de suministro[169], de agilizar el desarrollo de las energías renovables y el hidrógeno verde, de mejorar las interconexiones entre las redes energéticas de la Unión Europea

167 En cuanto a los combustibles fósiles sólidos (mayoritariamente carbón), un 54 por 100 procedía de Rusia, un 16 por 100 de Estados Unidos y un 14 por 100 de Australia.

168 Por ejemplo, en cuanto a la prohibición de comprar a Rusia petróleo y otros derivados, se permitió que algunos socios como Hungría, República Checa o Eslovaquia continuaran abasteciéndose de crudo ruso durante más tiempo, por su alto grado de dependencia y la dificultad de sustituirlo en el corto plazo.

169 Han aumentado los envíos de GNL de Estados Unidos y Canadá. Noruega ha aumentado su suministro de gas hacia la Unión Europea. Se prevén nuevos acuerdos sobre el suministro de energía con otros países como Israel y Egipto.

GRÁFICO 20. IMPORTACIONES E INFRAESTRUCTURAS DE GNL, ESTADOS MIEMBROS

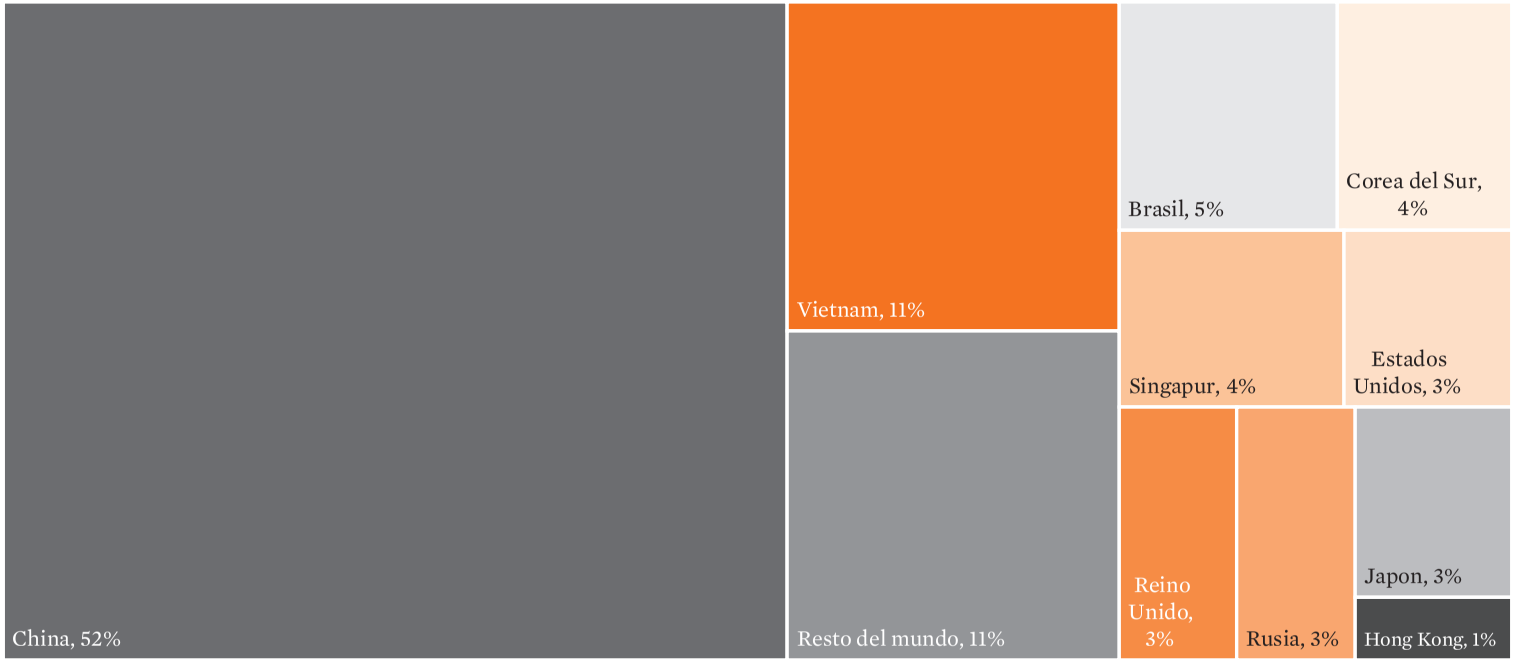


Fuente: elaborado a partir de Eurostat y European Environment Agency.

y de aumentar la eficiencia energética. Esta Declaración tomó forma bajo el paquete *REPowerEU* presentado por la Comisión Europea en mayo de 2022, descrito en el capítulo II.

Efectivamente, avanzar en el desarrollo de las energías renovables y en la transición energética es una manera no solo de luchar contra el cambio climático, sino también de lograr un mayor grado de autonomía estratégica. No obstante, para evitar que el tránsito a unas energías limpias genere nuevas dependencias tecnológicas de determinados mercados, se hace hincapié en la necesidad de concentrar los esfuerzos en la diversificación del suministro, la potenciación de los recursos internos y el reciclado de productos. Además, se han identificado como áreas clave para reforzar capacidades propias: las energías

GRÁFICO 21. PROCEDENCIA EN PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA DE PRODUCTOS SENSIBLES



Fuente: SWD (2021) 352 final.

renovables, el almacenamiento energético –donde destaca la Alianza Europea de Baterías– y el hidrógeno renovable. En coherencia, se debe insistir en la necesidad de asegurar las interconexiones energéticas, ya que aumentan la flexibilidad del sistema y contribuyen a la seguridad del suministro, máxime cuando los avances en este terreno hasta ahora continúan siendo lentos y escasos.

Asimismo, resulta necesario tener en cuenta que la descarbonización de las economías reducirá la dependencia de los combustibles fósiles, pero aumentará la demanda mundial de materias primas como tierras raras[170], litio o cobalto[171], muchas de ellas poco sustituibles y escasas y cuya producción se concentra en un pequeño grupo de países, algunos política y socialmente inestables, lo que podría generar nuevos riesgos geoestratégicos que amenacen la seguridad energética[172].

En un ejercicio de introspección y prospectiva y en coherencia con la Estrategia industrial actualizada[173], la Comisión Europea viene realizando desde mayo de 2021 un análisis de las dependencias estratégicas de la Unión Europea con el objetivo de identificar y entender sus vulnerabilidades industriales. Se trata de diseñar, a partir de esa información, medidas adecuadas y proporcionadas para abordar sus dependencias estratégicas y reducirlas a través de una diversificación, bien de la producción o bien de las propias cadenas de suministros, de garantizar unas reservas estratégicas mínimas o de, incluso, fomentar la producción y la inversión en suelo europeo.

Análisis de las dependencias estratégicas de la UE

En el primer examen exhaustivo[174], la Comisión Europea identificó 137 productos utilizados en ecosistemas sensibles y cuyo aprovisionamiento depende en gran medida de países terceros. Estos productos representan el 6 por 100 del valor total de las importaciones de productos de la Unión Europea y más de la mitad proceden de China, siguiendo en importancia Vietnam y Brasil. De ese conjunto, la vulnerabilidad resulta extrema en el caso de 34 productos (el 0,6 por 100 de las importaciones comunitarias), dado que resulta muy difícil diversificar el suministro o encontrar sustitutos.

La crisis ha revelado la importancia estratégica de las cadenas de valor relacionadas con la microelectrónica, las baterías o la inteligencia artificial, en las que la Unión Europea manifiesta una debilidad y una elevada dependencia del exterior[175].

170 Las tierras raras son 17 elementos químicos, formados por el escandio, el itrio y los otros quince elementos del grupo de los lantánidos, entre ellos el neodimio, el disprosio y el holmio. Algunos de estos elementos tienen unas propiedades electroquímicas y magnéticas que los convierten en esenciales para fabricar alta tecnología y también para las energías renovables (turbinas eólicas o baterías).

171 IEA (International Energy Agency), "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions", *World Energy Outlook*, mayo de 2021.

172 Algora, M. D., "El impacto geopolítico de las tierras raras en el orden internacional", *Economía Industrial*, núm. 420: *Geoeconomía Industrial*, 2021.

173 Actualización del modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa, COM (2021) 350 final.

174 SWD (2021) 352 final, Strategic dependencies and capacities. SWD (2022) 41 final, EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews.

175 Comisión Europea-JRC, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors*, 2020.

En ese primer examen, se presentó el análisis de las dependencias en seis ámbitos estratégicos: materias primas, baterías, ingredientes farmacéuticos activos, hidrógeno, semiconductores y las tecnologías de computación en la nube y el *edge computing*. Abordar estratégicamente estas dependencias resulta esencial a la hora de lograr los objetivos planteados en la "doble transición" digital y medioambiental en la que está embarcada la Unión Europea.

En el segundo examen exhaustivo, de febrero de 2022, la Comisión Europea identificó nuevas dependencias estratégicas (recuadro 14). Y en concreto señalaba las relacionadas con las tierras raras, el magnesio y los paneles solares como un factor latente de vulnerabilidad para la Unión Europea, en la medida que existe una elevada concentración de la producción en China y escasas posibilidades de diversificación. También identificaba dependencias de determinados productos químicos y ampliaba el análisis a los servicios, señalando la dependencia de la Unión Europea en los relacionados con la ciberseguridad y el *software* vinculado a la nube o al *edge computing*.

La Unión Europea debe mejorar la estabilidad, promover la diversificación y la resiliencia de las cadenas globales de valor en las que está integrada, pero sin que ello suponga poner en riesgo las ganancias en eficiencia que proceden de la especialización y la explotación de las ventajas comparativas en el comercio internacional. El conocimiento y la apropiación del conjunto de las cadenas globales de valor resultan clave para mejorar la resiliencia de las economías ante *shocks* adversos imprevistos. De ahí que se hable de una autonomía estratégica abierta.

Pero el escenario mundial se antoja complicado, ya que este ejercicio introspectivo sobre las dependencias estratégicas no es exclusivo de la Unión Europea. Estados Unidos y China también están analizando sus vulnerabilidades con la intención de reforzar y otorgar una mayor resiliencia a su producción, a sus mercados de trabajo, volcándose incluso en sus propios mercados interiores[176]. Todo ello refuerza la idea de que se transita hacia un mundo multipolar que supondrá una revisión de la globalización tal y como se ha venido desarrollando.

En su revisión de la política comercial[177], en 2021, la Comisión subrayó que, dado el entorno actual, la Unión Europea defendería sus intereses y valores cuando fuera necesario, velando por la resiliencia de las cadenas globales de valor en las que está integrada y por la autonomía estratégica, a la luz de las vulnerabilidades del sistema comercial mundial. Así, anunció una postura más estricta y firme respecto a la aplicación y al cumplimiento de sus acuerdos comerciales, la lucha contra el comercio desleal y el tratamiento de los problemas de sostenibilidad.

176 En febrero de 2021, la administración Biden lanzó la *Executive Order on America´s Supply Chains* para identificar las dependencias estratégicas del país norteamericano que se ha materializado en febrero de 2022 en el *Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains.* En esta misma línea, China ha llevado a cabo un examen de las cadenas estratégicas de aprovisionamiento como parte de su plan quinquenal, con el objetivo de minimizar las dependencias externas.

177 *Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme,* COM (2021) 66 final.

RECUADRO 14. SEGUNDO EXAMEN EXHAUSTIVO DE DEPENDENCIAS ESTRATÉGICAS DE LA UE

	JUSTIFICACIÓN	DEPENDENCIA DE LA UE	MEDIDAS
TIERRAS RARAS Y MAGNESIO	Las tierras raras, esenciales para la transición verde como los insumos de los vehículos eléctricos y las turbinas eólicas. El magnesio, esencial en la producción de aluminio, cuyo papel es significativo en la reducción del consumo de combustible y de las emisiones de CO_2 del transporte.	La UE depende en gran medida de China, que produce el 93% de los imanes de tierras raras y el 89% del magnesio del mundo. De aquí a 2030, las necesidades de la Unión de imanes permanentes de tierras raras pueden duplicarse y llegar a las 40.000 toneladas anuales, frente a las 18.000 toneladas de 2019.	La Alianza Europea sobre Materias Primas ya ha señalado 14 proyectos industriales para garantizar la explotación minera de tierras raras en toda Europa. Coordinación de esfuerzos para aumentar la producción de magnesio en Europa. Estudio de nuevas asociaciones internacionales de materias primas. Mayor atención al reciclado y a la sustitución de materiales.
PRODUCTOS QUÍMICOS	Cruciales para productos y tecnologías tan variados como las turbinas eólicas, las baterías, el aislamiento de los edificios o los medicamentos.	Europa depende de ciertos países (Kazajistán, Rusia y China) para conseguir productos químicos de importancia estratégica como el yodo, el flúor, el fósforo rojo, el óxido de litio y el hidróxido, el dióxido de molibdeno y el wolframato. Estos productos químicos tienen una amplia gama de usos, pero sobre todo son esenciales para el almacenamiento de energía, la producción de alimentos, la producción de semiconductores en paneles solares y la producción de baterías para vehículos eléctricos.	En el contexto de la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas: -Crear nuevas asociaciones internacionales. -Invertir en la producción de alternativas sostenibles en la Unión.
PANELES SOLARES	Esenciales para proporcionar cantidades suficientes de electricidad descarbonizada. También fundamentales para los intereses espaciales y de defensa de la UE.	El Pacto Verde Europeo necesita multiplicar por diez la generación de energía solar de aquí a 2050. Las empresas comunitarias son líderes mundiales en segmentos inferiores de la cadena de valor de la energía fotovoltaica. Pero en los segmentos superiores de fabricación, China posee el 96% de la producción mundial de obleas solares. Las empresas de la UE solo representan el 1% de la producción mundial de obleas solares, el 0,4% de la producción de células solares y el 2-3% de la producción de módulos.	Financiación y apoyo para facilitar que las tecnologías avanzadas y emergentes estén listas para su comercialización. Limitar la dependencia de determinadas materias primas fundamentales. Desarrollar la cooperación con los socios internacionales.
CIBERSEGURIDAD	Crucial para garantizar la seguridad de las tecnologías digitales, de la movilidad, la energía y la salud, así como en los ámbitos de la defensa y el espacio. Dado el número creciente de ciberataques, la Unión debe reforzar la ciberseguridad y defender sus intereses.	Aunque la Unión encabeza la investigación mundial en materia de ciberseguridad, se encuentra a la zaga en innovación en ciberseguridad y en inversiones privadas. Solo el 14% de las 500 empresas de ciberseguridad más grandes del mundo tienen su sede en la Unión. La mayoría de los equipos y programas informáticos utilizados actualmente en la Unión para la ciberdefensa se han desarrollado en Estados Unidos y se han fabricado en China. Además, la mayoría de las empresas de ciberseguridad de la Unión son microempresas o pequeñas empresas y dependen de terceros.	Desarrollo de la Ley Europea de Ciberresiliencia incluida en la Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital. Desarrollo de infraestructura de comunicación cuántica segura. El Refuerzo de las capacidades del Centro Europeo de Comp. en Ciberseg. Financiación con cargo al programa Europa Digital y a Horizonte Europa; la ciberdefensa con cargo al Fondo Europeo de Defensa. Medidas legislativas para ciertas tecnologías y productos específicos.
SOFTWARE NUBE Y EDGE	Fundamentales para la transformación digital de Europa. Incluyen las aplicaciones y servicios informáticos utilizados a la carta por las empresas y que siguen un modelo de pago por uso, también aquellos que son necesarios para gestionar la infraestructura informática subyacente.	Número limitado de proveedores mundiales de servicios en nube que no pertenecen a la Unión, lo que conlleva riesgos: posible perturbación de los servicios en la nube extranjeros, bloqueo para los usuarios europeos o acceso ilícito a los datos supeditado a legislación de terceros países. El mercado de la nube europeo tiene un valor de 5.900 millones de euros. Entre 2017 y 2020, su valor se triplicó. La cuota de mercado de los proveedores de servicios en la nube de la Unión disminuyó del 26% en 2017 al 16% en 2020.	Financiación con cargo al programa Europa Digital y a Horizonte Europa para abordar las capacidades en materia de inteligencia artificial, los datos y la nube. Alianza europea para los datos industriales y la computación periférica y en la nube. Mecanismo «Conectar Europa» (Sector digital).

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea.

Esta reorientación de la política comercial debe contar con cierta unidad de acción de los Estados miembros, cuestión nada baladí, puesto que deben acordar conjuntamente qué grado de dependencia mantener con terceros países, sobre todo con China, o qué posicionamiento debe tomar la Unión Europea respecto al desacoplamiento entre las economías estadounidense y china. La Unión Europea se enfrenta, asimismo, al reto de tratar de alinear el interés comunitario de reducir las dependencias estratégicas con los intereses de las empresas privadas.

En todo caso, enfrentarse a las dependencias estratégicas exige un reajuste productivo que involucre a la política industrial de manera permanente y coordinada. Es cierto que la actualización de la estrategia industrial[178] concentraba su interés en dos cuestiones relevantes: por un lado, en la mitigación de las dependencias estratégicas y el refuerzo de las capacidades comunitarias y, por otro, en la apuesta por el mercado único como principal activo competitivo de la Unión Europea. Sin embargo, se necesita una acción más decidida a favor de una política productiva común que permita recuperar el terreno frente a otros grandes bloques o economías donde se ha promovido abiertamente, ya sea a través de la colaboración público-privada o de las ayudas a actividades concretas con efectos desbordamientos en innovación.

En este sentido, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia constituye un buen punto de partida, y su consolidación podría sentar las bases para instaurar una política industrial común adaptada a los retos globales a los que se enfrenta Europa, principalmente la doble transición digital y energética. Se deberían producir avances de cara a crear un entorno regulatorio propicio para la promoción de los 14 ecosistemas estratégicos identificados por la propia Comisión: industria aeroespacial y de defensa, agroalimentación, construcción, industrias culturales y creativas, industria digital, electrónica, industrias de alto consumo energético, "energía y renovables", salud, "movilidad, transporte y automoción", "proximidad, economía social y seguridad civil", comercio minorista, industria textil y turismo.

Como parte del Plan industrial *Green Deal,* en marzo de 2023, la Comisión propuso una Ley de Industria de cero emisiones netas[179] *(net-zero Industry Act)* cuyo objetivo principal respondía a la necesidad de conseguir una mayor autonomía estratégica en la transición a una economía más descarbonizada para 2030. En paralelo, la Comisión aprobó igualmente una propuesta de Ley sobre materias primas críticas para Europa[180] y, días antes, una reforma del mercado eléctrico[181] que, igualmente, trata de asegurar una mayor independencia en el ámbito energético, tal y como se ha descrito anteriormente.

Propuesta de Ley de Industria 'net-zero'

178 COM (2021) 350 final.

179 *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act),* COM (2023) 161.

180 *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials,* COM (2023) 160.

181 *Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design,* COM (2023) 148 final.

La Ley de Industria *net-zero* plantea alcanzar antes de 2030 que, de manera agregada, el 40 por 100 de las manufacturas tecnológicas estratégicas de cero emisiones netas (*net-zero*) sean producidas en Europa, para lo cual prevé simplificar el marco regulatorio comunitario, propiciar el redimensionamiento al alza de estas tecnologías y, en general, impulsar una industria europea *net-zero* competitiva y resiliente.

La elección de las tecnologías de cero emisiones netas se ha hecho siguiendo tres criterios: en primer lugar, su grado de madurez tecnológica y comercial, para lo cual se han seguido criterios de la Agencia Internacional de la Energía; en segundo lugar, que su contribución al objetivo de reducción de un 55 por 100 de las emisiones para 2030 sea significativa; y en tercer lugar, el grado de dependencia comunitaria de sus importaciones, sobre todo cuando proceden únicamente de un solo país tercero.

En concreto identifica como estratégicas ocho tecnologías *net-zero*: la solar fotovoltaica y termosolar, la eólica terrestre y marina, las baterías y el almacenamiento, las bombas de calor y la energía geotérmica, los electrolizadores y las pilas de combustible (*fuel cells*), el biogás y el biometano, la captura y el almacenamiento de carbono y las tecnologías de red (redes eléctricas inteligentes). No obstante, otras tecnologías *net-zero* también son objeto de atención de la futura Ley, como las de combustibles alternativos sostenibles, entre otras.

Para alcanzar sus objetivos, la futura Ley de Industria de cero emisiones netas plantea una serie de acciones e instrumentos en torno a los siguientes aspectos:

1. Establecer un entorno propicio para el desarrollo de las tecnologías innovadoras de cero emisiones netas a través de mejoras en la información, de reducción de cargas administrativas a la hora de poner en marcha los proyectos y de acortamiento de plazos y simplificación respecto a la concesión de permisos.
2. Acelerar la captura y almacenamiento de CO_2. Establece el objetivo de alcanzar una capacidad de almacenamiento de 50 millones de toneladas en la Unión Europea para 2030 y contempla requisitos específicos a los productores de gas y petróleo para que contribuyan a este objetivo.
3. Facilitar el acceso a los mercados. Concretamente promueve la incorporación de criterios de sostenibilidad y resiliencia en las contrataciones o licitaciones públicas, para de este modo impulsar la diversificación de las tecnologías *net-zero*.
4. Fomentar la innovación, por ejemplo, a través del establecimiento de entornos de pruebas controlados (*sandboxes*) para probar tecnologías innovadoras de cero emisiones netas en condiciones reglamentarias flexibles.
5. Establecer una Plataforma *Net-Zero Europe* para propiciar una acción coordinada y el intercambio de información entre los Estados miembros y con la propia Comisión, de modo que permita identificar necesidades financieras, potenciales cuellos de botella y las mejores prácticas dentro de la Unión Europea. Al respecto se prevé contar con asociaciones industriales *net-zero*.

6. Mejorar la cualificación de la mano de obra. Entre otras cuestiones prevé la creación de academias industriales *net-zero,* con el apoyo y la supervisión de la Plataforma *Net-Zero Europe*.

Debe recordarse, no obstante, que el éxito de cualquier estrategia industrial depende del grado de compromiso y cooperación entre la propia Unión Europea, los distintos Estados miembros, los interlocutores sociales, los sectores industriales y otras partes relacionadas con los ecosistemas industriales. En concreto, el papel de los interlocutores sociales resulta fundamental para la puesta en marcha de las herramientas previstas por el plan, debiendo garantizarse su participación en la citada Plataforma *Net-Zero Europe* y en las acciones formativas y de cualificación señaladas.

En cuanto a la Ley de Materias primas fundamentales, se trata de diversificar al máximo las importaciones de materiales estratégicos –como el litio, el cobalto o el magnesio–, de manera que, a partir de 2030, la Unión Europea no dependa en su aprovisionamiento de un único tercer país más del 65 por 100. Además, el plan contempla extraer el 10 por 100 de las materias primas del propio suelo de la Unión Europea. Asimismo, establece medidas para mitigar los riesgos de suministro que podrían afectar al buen funcionamiento del mercado único, por ejemplo, a través de la coordinación de las existencias estratégicas de materias primas críticas o el impulso de su compra conjunta.

Finalmente, resulta necesario recordar que la mayor parte de los intercambios comerciales de los productos señalados como aprovisionamientos estratégicos se denominan en otras divisas, fundamentalmente en dólares. Aunque los riesgos cambiarios se suelen intentar controlar a través de operaciones de aseguramiento de las transacciones de comercio exterior, en el periodo más reciente están amplificando el impacto de las dependencias estratégicas de la Unión Europea, dado el contexto de apreciación de la divisa norteamericana, de alta volatilidad en los precios de las materias primas o de los componentes electrónicos, y, en general, de incertidumbre económica global.

Los riesgos cambiarios amplifican el impacto de las dependencias estratégicas

Por consiguiente, resulta conveniente fomentar el papel internacional del euro. De hecho, el uso internacional del euro ha ido decayendo desde la crisis financiera de 2008, por lo que se ha venido insistiendo en la importancia de un euro más fuerte como elemento esencial para desarrollar y mantener la mencionada autonomía estratégica abierta. En concreto, en 2021, la Comisión presentó un Plan de Acción para reforzar el euro a nivel internacional[182] en el que se incluía: apoyar su desarrollo en los mercados de derivados de productos básicos (energía y materias primas), promover el uso de bonos verdes denominados en la divisa europea o reforzar su papel a través del régimen de comercio de derechos de emisión, entre otras.

182 *Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia,* COM (2021) 32 final.

No obstante, y en relación con lo expuesto en el capítulo anterior y en los sucesivos informes sobre la Gobernanza económica de la Unión Europea de este Consejo, los escasos avances en la profundización en la UEM, empezando por alcanzar la Unión Bancaria y la del Mercado de Capitales, constituyen una seria limitación a la hora de conseguir otorgar al euro ese papel internacional. A ello se suma el hecho de que la zona euro no sea sede de ningún centro financiero de relevancia o que la Unión Europea no tenga representación única en las instituciones financieras mundiales, empezando por el Fondo Monetario Internacional.

En cualquier caso, el mejor modo para lograr que el euro gane peso a nivel internacional es conseguir peso geopolítico y que la economía de la zona euro crezca, se refuerce y apueste como bloque por el desarrollo del comercio internacional.

5. Soberanía digital

Dentro de la autonomía estratégica abierta, adquiere especial relevancia la denominada soberanía digital. Dado el contexto geopolítico y tecnológico que, en este ámbito, está marcado por la pugna entre Estados Unidos y China por hacerse con la hegemonía digital, la Unión Europea ha incorporado abiertamente la dimensión geoestratégica y el objetivo de lograr una "soberanía digital" definiendo sus propias reglas, tomando decisiones tecnológicas autónomas y desarrollando y desplegando capacidades e infraestructuras digitales estratégicas[183]. Es decir, la Unión Europea trata, a nivel interno, de construir un verdadero mercado único digital, pero con capacidad para actuar de manera autónoma y, a nivel internacional, aspira a contribuir a la configuración de reglas y normas mundiales sobre la base de los valores europeos, los derechos fundamentales, la seguridad y la garantía del modelo económico y social europeo. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ofrece una oportunidad sin precedentes para acelerar la transformación digital de la Unión Europea y de sus Estados miembros y hacerlo promoviendo dicha soberanía.

En marzo de 2021, la Comisión presentó la "Brújula Digital 2030"[184] con el objetivo de impulsar la transformación digital de la Unión Europea durante la próxima década –a la que ha denominado "década digital"– a través de una cooperación estructurada y estrecha entre la Unión Europea y sus Estados miembros en torno a cuatro puntos "cardinales": competencias digitales, infraestructuras, empresas y servicios públicos (cuadro 3).

Brújula digital: una senda hacia la "década digital"

Los objetivos se fijan a nivel comunitario, con trayectorias previstas para cada Estado miembro. Se cuenta con la constitución de un marco de gobernanza común para supervisar avances y abordar insuficiencias. El seguimiento de los avances se realizará a

183 Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo sobre la configuración del futuro digital de Europa,* de 16 de junio de 2020.
184 COM (2021) 118 final, de 9 de marzo.

CUADRO 3. BRÚJULA DIGITAL UE 2030. SITUACIÓN DE PARTIDA Y OBJETIVOS

Fuente: elaboración a partir de Comisión Europea.

partir del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI, por sus siglas en inglés), un índice compuesto que ha sido reformulado para llevar a cabo esta función, de modo que los ámbitos de seguimiento se concentran en los cuatro aspectos definidos por la "Brújula Digital" y nutrirá el informe anual sobre el estado de la "década digital", en el que la Comisión evaluará los avances y ofrecerá recomendaciones de actuación. Todo ello bajo el paraguas del programa "Itinerario hacia la Década Digital", sobre el que alcanzaron un acuerdo provisional el Consejo y el Parlamento en julio de 2022.

En ese mismo mes, el DESI presentaba el estado de situación de la digitalización en la Unión Europea, con datos correspondientes a 2021, y subrayaba que todavía es desigual, aunque se observa una tendencia a la convergencia (gráfico 22). De hecho, la mayoría de

los socios que, cinco años atrás, contaban con un nivel bajo de digitalización, han mostrado un progreso rápido, destacando los avances de Italia, Polonia y Grecia. Es cierto que la pandemia actuó como catalizador de la transformación digital de los Estados miembros, si bien todavía existen debilidades en cuanto a la capacitación digital, la digitalización de las pymes o el despliegue de las redes de 5G.

Encabezan el *ranking* del DESI Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia, y lo cierran Grecia, Bulgaria y Rumanía. Cabe subrayar, no obstante, que, al ser un índice sintético, el DESI muestra el desempeño medio de las economías. De hecho, hasta las mejor posicionadas manifiestan debilidades en aspectos concretos como la integración de tecnologías digitales avanzadas por parte de las empresas (especialmente en cuanto al uso de la IA y del *bigdata*) o la dotación del capital humano, cuya escasez, además de lastrar el proceso de digitalización, puede derivar en situaciones de exclusión digital. Solo el 54 por 100 de las europeas y europeos de entre 16 y 74 años poseen al menos capacidades digitales básicas, cuando la digitalización forma parte ya de la vida diaria, lo que eleva el riesgo de quedarse rezagados.

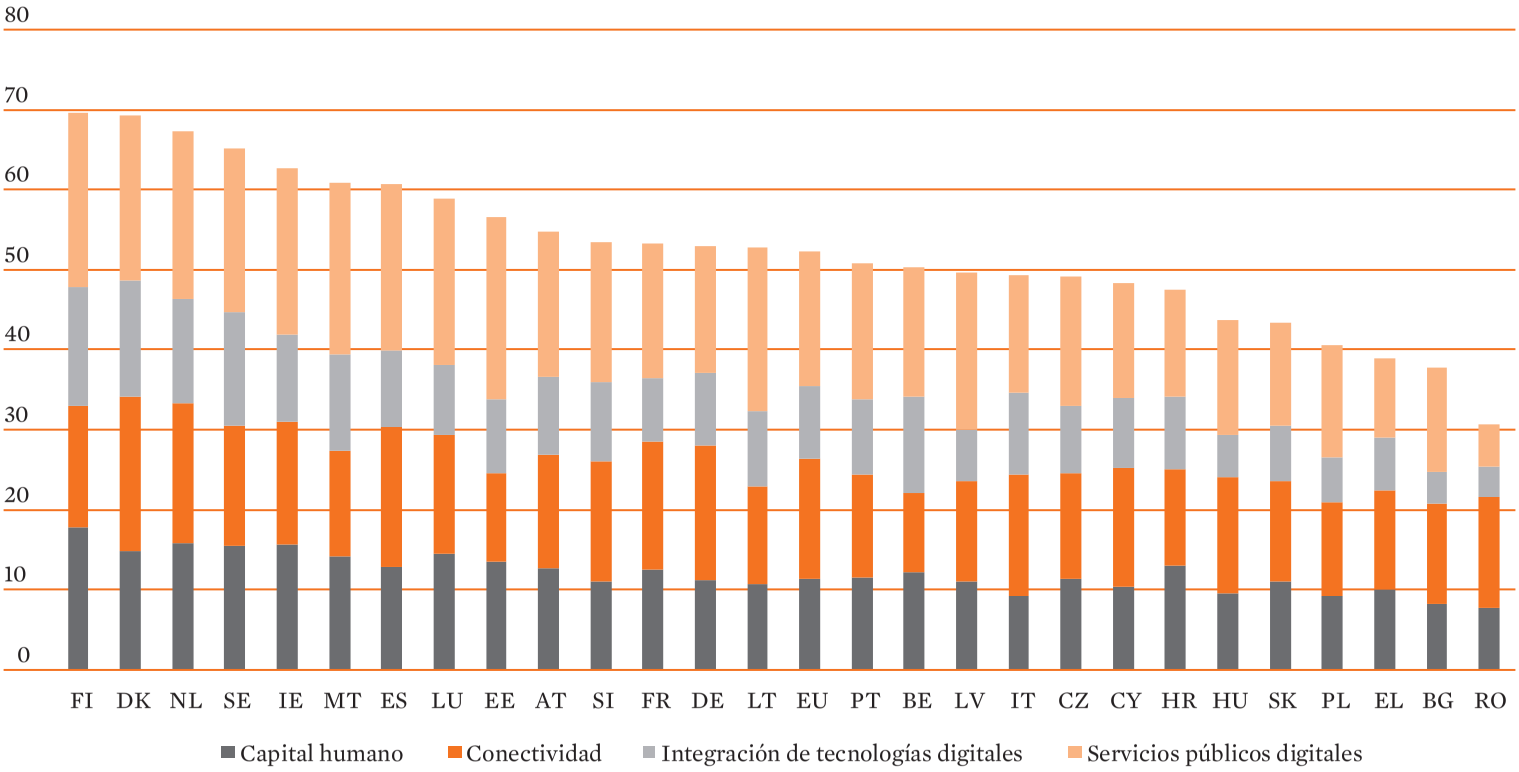
También ligado a las competencias digitales, se observa que el número de especialistas en TIC todavía es muy bajo y que la presencia de mujeres es muy escasa. Pese a los avances de los últimos ejercicios, un elevado número de empresas europeas (hasta un 55 por 100) manifestaron sufrir dificultades para cubrir vacantes especializadas en TIC. Las oportunidades que surgen alrededor del MRR exigen abordar la necesidad de reciclaje profesional y de mejora de las capacidades de las personas trabajadoras; solo así se podrá consolidar el proceso de recuperación de las economías basado en un mayor grado de competitividad y hacer frente al reto de transición ecológica.

En cuanto a la conectividad, Dinamarca, Países Bajos y España[185] encabezan el *ranking* para ese componente. No obstante, se detectan diferencias en cuanto a la calidad de la cobertura en algunos territorios puesto que, pese a que en términos generales la cobertura sea elevada, en muchos casos es necesario compartir el espectro de frecuencias, lo que dificulta llevar a cabo usos digitales avanzados que, por otra parte, son los de mayor valor económico y social, como por ejemplo: servicios digitales de salud, de movilidad automatizada, de fabricación avanzada o, incluso, de sistemas energéticos inteligentes, muchos de ellos claves para la transición energética.

Finalmente, esta "década digital" cuenta con la implementación de proyectos plurinacionales que suponen la puesta en común de recursos comunitarios, nacionales y privados para conseguir avances en ámbitos cruciales que no podrían alcanzarse de manera individual por un Estado miembro, entre otros: infraestructura y servicios comunes de datos, desarrollos de cadena de bloques, procesadores de baja potencia, despliegue paneuropeo de corredores de 5G, infraestructura cuántica segura y red de centros de ciberseguridad o asociaciones de alta tecnología para las capacidades digitales. Una parte importante

185 España es la economía con mayor cobertura de banda ancha fija del conjunto de la Unión Europea, seguida de Luxemburgo y Letonia.

GRÁFICO 22. ÍNDICE DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD DIGITALES DE 2022, ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: elaborado a partir de Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de 2022.

de esos proyectos plurinacionales responden a la necesidad de abordar la dependencia tecnológica que mantiene la Unión Europea respecto a países terceros.

El caso de los semiconductores es paradigmático. En el terreno de los chips, la cadena de aprovisionamiento comunitaria presenta debilidades derivadas de su dependencia respecto a un pequeño número de fabricantes, que se reduce a solo dos empresas asiáticas cuando se trata de nanochips (tamaño inferior a 5 nm) que, por otra parte, son los que se integran en los desarrollos tecnológicos más avanzados del tejido industrial (principalmente de la automoción, la aeronáutica, y la tecnología de telecomunicaciones o supercomputación, entre otros). Cabe recordar que en 2020 se fabricaron en el mundo más de 1 billón de microchips, unos 130 chips por habitante a nivel mundial.

La crisis de los chips subraya la vulnerabilidad de la UE

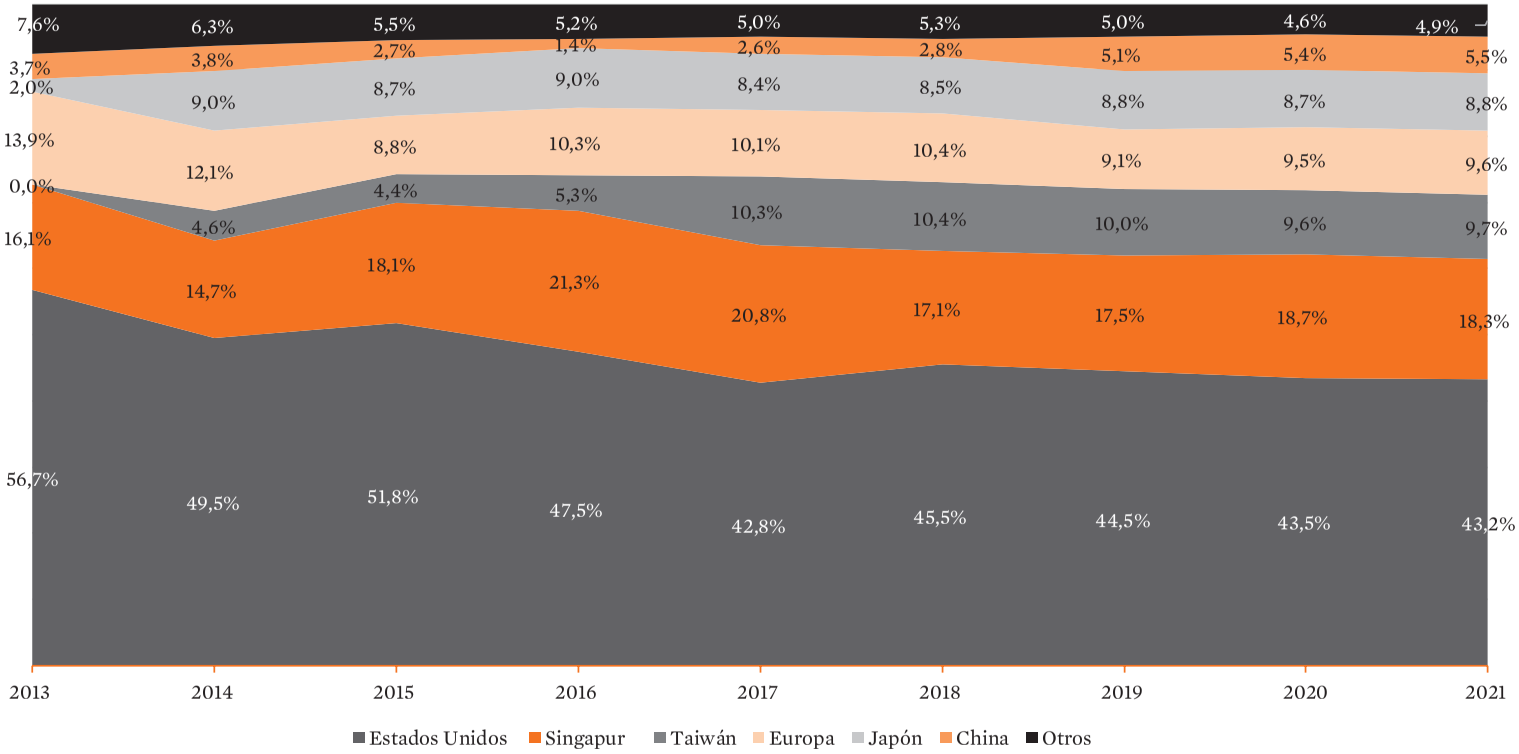
Desde la irrupción de la pandemia, se han puesto de manifiesto las vulnerabilidades acumuladas en la cadena de suministros de los semiconductores. Situaciones de escasez y retrasos en las entregas –como resultado de la abrupta recuperación de la demanda y los confinamientos y del estricto tratamiento preventivo de la pandemia en China– han constituido la tónica general en esta industria desde 2020. Las grandes empresas de semiconductores dependen de más de 16.000 proveedores globales, y un 65 por 100 se concentran en la región asiática. Pero, es más, la guerra en Ucrania ha acentuado la preocupación sobre la fabricación de chips, puesto que cerca de la mitad de la oferta mundial de gas neón, necesaria para su producción, proviene de dos empresas ucranianas. La restricción por parte de Rusia de las exportaciones de helio y neón para la industria de semiconductores ha provocado estrangulamientos en la producción.

Las tensiones comerciales que desde hace tiempo se vienen detectando entre Estados Unidos y China, junto a las interrupciones que la pandemia y la guerra en Ucrania han provocado en la fabricación de semiconductores, inciden en la necesidad de que la Unión Europea desarrolle una capacidad de producción propia. Todo un desafío, si se tiene en cuenta el alto grado de concentración que presenta esta industria, caracterizada por unos elevados costes hundidos y en la que los actores incumbentes se han beneficiado de fuertes subvenciones o apoyos públicos. Cualquier apuesta en este ámbito supone un desafío tanto tecnológico como económico, quedando, además, fuera del alcance de un solo Estado miembro; de ahí que se necesite una estrategia plurinacional.

Y es que la Unión Europea representa un escaso 10 por 100 en el mercado mundial de semiconductores, y ello a pesar de que, dentro de la cadena de valor de los semiconductores, el bloque europeo mantiene una posición competitiva en lo que concierne a la fabricación de materiales y equipos (gráfico 23). La ambición declarada es duplicar su cuota de producción mundial hasta el 20 por 100 para finales de 2030[186].

186 La Comisión Europea, el objetivo del 20 por 100 en su "Brújula digital", COM (2021) 118 final, de 9 de marzo de 2021. La propuesta del programa de política "Itinerario hacia la Década Digital" para 2030 ha reafirmado dicha ambición.

GRÁFICO 23. PARTICIPACIÓN EN LA CAPACIDAD INDUSTRIAL GLOBAL DE SEMICONDUCTORES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS (2013-2021)



Fuente: tomado de European Parliament Research Service.

De hecho, en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se identificaron estas tecnologías como esenciales para la transición digital de la Unión Europea y, a finales de 2020, se presentó la iniciativa europea de tecnología de procesadores y semiconductores. En 2021, los semiconductores fueron reconocidos[187] como una de las dependencias estratégicas a abordar en el corto y medio plazo y, en febrero de 2022, la Comisión presentó la Propuesta de Reglamento por la que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (Ley de Chips o *Chips Act*)[188] que plantea como objetivos:

1. Reforzar el liderazgo tecnológico y de investigación de Europa para la producción de chips más pequeños y rápidos.
2. Desarrollar y reforzar la capacidad de innovación en el diseño, la fabricación y el embalaje de chips avanzados.
3. Establecer un marco para aumentar la capacidad de producción hasta el 20% del mercado mundial de aquí a 2030.
4. Abordar la escasez de capacidades, atraer nuevos talentos y apoyar la aparición de trabajadores y trabajadoras cualificados.
5. Desarrollar una comprensión en profundidad de las cadenas mundiales de suministro de semiconductores.

Se calcula que la Ley de Chips movilizará un volumen de inversiones de alrededor de 43.000 millones de euros hasta 2030. Para lograrlo, la Unión Europea prevé colaborar con socios como Estados Unidos, Japón, Singapur y Corea. Además, se cuenta con la Alianza Industrial sobre Tecnologías de Procesadores y Semiconductores, lanzada en julio de 2021, que trabaja en un nuevo Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI, por sus siglas en inglés) centrado en la innovación en microelectrónica y conectividad, abarcando además cadenas de valor relacionadas, como la automoción, la automatización industrial y las comunicaciones.

En todo caso, la posición rezagada de la Unión Europea en los ámbitos de tecnologías y *software* digitales no hace sino poner de manifiesto que, aunque estos ámbitos atraen una parte importante de la inversión en I+D, esta resulta a todas luces insuficiente. Y que, aunque la Unión Europea albergue instituciones líderes a nivel mundial en investigación, los resultados de las actividades europeas de I+D se desarrollan industrialmente fuera de la Unión.

Otras dependencias y problemas de ciberseguridad

También la computación en la nube y *edge* fueron identificadas, en el primer examen en profundidad sobre dependencias estratégicas, como áreas cruciales en las que la Unión Europea presenta debilidades. Y en el segundo examen se expuso, además, la dependencia de la Unión Europea en el ámbito de la ciberseguridad y el *software* vinculado a la nube o al *edge computing*.

A finales de 2021, el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones acordó una "orientación general" sobre la adopción de medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión Europea con arreglo a la denominada Directiva SRI 2. El objetivo era mejorar la resiliencia y la capacidad de respuesta ante incidentes

187 SWD (2021) 352 final.
188 COM (2022) 46 final.

tanto del sector público como del privado y de la Unión Europea en su conjunto, eliminando, además, las diferencias entre los distintos socios europeos en cuanto a los requisitos y la aplicación de medidas de ciberseguridad. Durante la pandemia y, de manera acelerada, tras la invasión rusa de Ucrania, las ciberamenazas a las que se enfrenta la Unión Europea se han multiplicado: programas de secuestro a cambio de rescate, uso de dispositivos ajenos para realizar criptominería maliciosa, ataques por correo electrónico, violaciones de la seguridad de los datos y fugas de datos, ataques distribuidos de denegación de servicio de acceso a una red o sistema y desinformación/divulgación de información falsa o amenazas a la cadena de suministro de las organizaciones[189].

En marzo de 2022, los ministros en materia de telecomunicaciones y asuntos digitales solicitaron acelerar la cooperación intracomunitaria en este terreno, y se recomendó reforzar la ciberresiliencia. También fue objeto de atención especial la lucha contra la desinformación, tendencia que se ha convertido también en una estrategia bélica, de modo que los ministros adoptaron una Declaración que solicitaba a las empresas tecnológicas la adopción voluntaria de medidas adicionales para luchar contra la desinformación en línea y la manipulación de la información.

En septiembre de 2022, la Comisión presentó una propuesta de Ley de Ciberresiliencia[190] para tratar de proteger a las personas consumidoras y a las empresas garantizando que los productos digitales, el *software* y cualquier otro producto conectado sean más seguros o estén menos expuestos a potenciales ciberataques. Hasta ahora, este tipo de bienes no estaban sujetos a ninguna obligación en cuanto a ciberseguridad.

Salvaguardando un modelo europeo de digitalización

En todo caso, el concepto de soberanía digital que defiende la Unión Europea va más allá de resolver las dependencias estratégicas y fortalecer las cadenas de suministros; la Unión Europea plantea dicha soberanía como la capacidad de aplicar los valores europeos al modelo de digitalización, desde la salvaguarda de un sistema de competencia leal y respetando los principios democráticos, la privacidad de las personas usuarias, la no discriminación y, por supuesto, la sostenibilidad.

En este sentido, destacan las propuestas de Ley presentadas en 2020 para regular el Mercado Digital y los Servicios Digitales[191]. Y es que conocer el grado de competencia o de poder de mercado en el marco de la digitalización es una tarea difícil, de hecho, el propio concepto de poder de mercado debería revisarse y adaptarse a la digitalización. Surgen nuevas fuerzas de mercado: "guardianes", capacidad virtual de generar cuellos de botella, el poder de plataforma y de intermediación y/o la redefinición de lo que se entiende por mercado estratégico[192].

189 Panorama de amenazas de ENISA, 2021 (cifras de abril de 2020 a julio de 2021).

190 *Proposal for a Regulation on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020, ("Cyber Resilience Act"),* COM (2022) 454 final.

191 La propuesta de esta ley se realizó en diciembre de 2020 [COM (2020) 842 final], acompañada de la propuesta de Ley de Servicios digitales [COM (2020) 825 final].

192 OCDE, *The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy,* OECD Competition Policy Roundtable Background Note, 2022.

RECUADRO 15. REGULACIÓN DE LOS "GUARDIANES" DE ACCESO A PLATAFORMAS DIGITALES

Los guardianes de acceso tendrán la obligación de:

- Permitir a los usuarios finales desinstalar fácilmente aplicaciones preinstaladas o cambiar la configuración por defecto de los sistemas operativos, los asistentes virtuales o los navegadores web que los dirigen a los productos y servicios del guardián de acceso y proporcionar pantallas de elección para los servicios esenciales.
- Permitir a los usuarios finales instalar aplicaciones o tiendas de aplicaciones de terceros que utilicen o interoperen con el sistema operativo del guardián de acceso.
- Permitir a los usuarios finales cancelar la suscripción a los servicios básicos de plataforma del guardián de acceso con la misma facilidad que se suscriben a ellos.
- Permitir la interoperabilidad de terceros con sus propios servicios.
- Proporcionar a las empresas que anuncien en su plataforma acceso a las herramientas del guardián de acceso para medir el rendimiento y a la información necesaria para que los anunciantes y editores puedan llevar a cabo su propia verificación independiente de los anuncios alojados por el guardián de acceso.
- Permitir a los usuarios profesionales que promocionen sus ofertas y celebren contratos con sus clientes fuera de la plataforma del guardián de acceso.
- Proporcionar a los usuarios profesionales acceso a los datos que generen al utilizar las plataformas del guardián de acceso.

Los guardianes de acceso tendrán prohibido:

- Utilizar los datos de los usuarios profesionales cuando los guardianes de acceso compitan con ellos en su propia plataforma.
- Clasificar sus productos o servicios más favorablemente que los ofrecidos por terceros.
- Exigir a los desarrolladores de aplicaciones que utilicen determinados servicios del guardián de acceso (como los sistemas de pago o los proveedores de identidad) para que aparezcan en sus tiendas de aplicaciones.
- Rastrear a los usuarios finales fuera del servicio básico de plataforma de los guardianes de acceso con fines de publicidad personalizada, sin que se haya dado el consentimiento efectivo.

Fuente: elaborado a partir de Comisión Europea.

Ambas iniciativas se han aprobado en la segunda mitad de 2022[193]. En septiembre, la Ley de Mercados digitales[194], que será aplicable en la primavera de 2023, y que trata de poner fin a las prácticas desleales de las empresas que actúan como "guardianes" de acceso en la economía de las plataformas en línea para garantizar unos mercados abiertos. La LMD considera "guardianes" de acceso a aquellas plataformas que ofrecen servicios de intermediación *online* –tiendas de aplicaciones, motores de búsqueda en línea, servicios de redes sociales, determinados servicios de mensajería, servicios de plataformas de intercambio de vídeos, asistentes virtuales, navegadores web, servicios de computación en nube, sistemas operativos, mercados en línea y servicios de publicidad– pero cuya

193 De ambas propuestas dio cuenta el anterior informe de este CES sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, donde además se reseñaba la Estrategia Europea de Datos [COM (2020) 66 final], la Estrategia de ciberseguridad [JOIN COM (2020), 18 final], el Plan de Acción para el despliegue del 5G [Recomendación C (2020) 6270 final] y el *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial* [COM (2020) 65 final].

194 Reglamento (UE) 2022/1925, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales).

posición de mercado puede otorgarles el poder de actuar como regulador privado y, por lo tanto, generar un cuello de botella en la economía digital[195].

La nueva ley establece una estructura de supervisión, con la Comisión como única instancia responsable del cumplimiento de las normas, en estrecha cooperación con las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea. De modo que la Comisión podrá imponer sanciones y multas ante actuaciones en los mercados, así como medidas correctoras estructurales o de comportamiento en caso de reincidencia, incluida la prohibición de nuevas adquisiciones.

En octubre de 2022 vio la luz la Ley de Servicios digitales (*Digital Service Act*)[196] con la que se pretende defender los valores comunitarios en el ámbito *online*, garantizando mejores servicios y más derechos a las personas usuarias, mayor transparencia en la publicidad y más responsabilidad para las plataformas en línea. La Ley de Servicios digitales consta de una serie de normas sobre los servicios de intermediación en línea, que millones de europeos utilizan cada día. Las obligaciones de los distintos agentes[197] se corresponden con su respectivo papel, tamaño e impacto en el ecosistema *online*.

Por otra parte, en 2022 se avanzó en la Estrategia Europea de Datos, por un lado, con la propuesta de la Comisión de una Ley de Datos[198], que tiene como objetivo ofrecer un mayor control a las personas consumidoras y a las empresas sobre sus datos y para ello aborda los problemas jurídicos, económicos y técnicos que se traducen en una infrautilización de estos en la Unión Europea. Por otro lado, se aprobó la Ley de Gobernanza de Datos[199], cuyo objetivo es promover la disponibilidad de los datos y crear un entorno fiable que facilite su uso para la investigación y la creación de nuevos servicios y productos innovadores. Prevé el establecimiento de mecanismos que faciliten la reutilización de determinadas categorías de datos protegidos del sector público, que aumenten la confianza en los servicios de intermediación de datos y que fomenten la cesión altruista de datos en toda la Unión Europea. Asimismo, la Comisión también propuso una Declaración sobre los

195 La ley define tres criterios para que una empresa entre en su ámbito de aplicación: primero, un tamaño que incida en el mercado interior, en un determinado volumen de negocios anual en el Espacio Económico Europeo (EEE) y que preste un servicio básico de plataforma en al menos tres Estados miembros de la Unión Europea; segundo, controle una pasarela importante entre empresas y personas consumidoras finales (a más de 45 millones de personas usuarias finales activas mensuales establecidas o situadas en la Unión y a más de 10.000 personas usuarias profesionales activas anuales establecidas); tercero, que la posición esté arraigada y sea duradera, es decir, que haya cumplido el segundo criterio durante los tres últimos años.

196 Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

197 Servicios de intermediación (infraestructuras de red; proveedores de acceso a internet, registradores de nombres de dominio) que incluyen los servicios de alojamiento (servicios en nube y de alojamiento web) y a su vez también: 1. Plataformas *online* que reúnen a la parte vendedora y consumidora, tales como mercados *online*, tiendas de aplicaciones, plataformas de economía colaborativa y plataformas de redes sociales. 2. Las plataformas *online* de muy gran tamaño plantean especiales riesgos en cuanto a difusión de contenidos ilícitos y nocivos para la sociedad. Normas específicas para las plataformas que llegan al 10 por 100 de los 450 millones de personas usuarias europeas.

198 *Propuesta sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización (Data Act)*, COM (2022) 68 final.

199 Reglamento (UE) 2022/868, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

Derechos y Principios Digitales para la transformación digital, con el objetivo de disfrutar de un entorno digital seguro, protegido e inclusivo.

6. Transición verde

El conflicto bélico en Ucrania, además de poner en evidencia la dependencia energética comunitaria de combustibles fósiles, supuso, sobre todo en los primeros meses, dejar de lado la hoja de ruta de descarbonización de las economías. La necesidad de asegurar el suministro de energía y de amortiguar las subidas de los precios energéticos provocó que algunos Estados miembros recurrieran más intensamente al carbón para producir electricidad, a subvencionar el consumo de combustibles o a aumentar sus importaciones de gas estadounidense –obtenido principalmente a partir de la fracturación hidráulica o *fracking*, técnica en moratoria en muchos de los países de la Unión Europea–. Por otra parte, poco antes del inicio del conflicto, la Comisión Europea acababa de flexibilizar, de manera temporal y transitoria, la taxonomía para actividades sostenibles para incluir al gas natural y la energía nuclear[200], considerándolas energías de transición. Todo ello puede suponer un desafío en la lucha contra el cambio climático que debe garantizar el acceso a una energía de calidad y sostenible.

Cabe recordar que la Comisión Europea presentó el 11 de diciembre de 2019 el Pacto Verde Europeo, hoja de ruta hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y transformar la Unión Europea en una sociedad equitativa y próspera con una economía sostenible y competitiva. Sus acciones, destinadas al crecimiento estratégico europeo mediante un enfoque holístico e intersectorial, se orientan también a preservar, mantener y mejorar el capital natural de la Unión Europea, y proteger la salud y el bienestar de la ciudadanía frente a los riesgos y efectos medioambientales.

Dos aspectos marcan hoy de manera especial esta transición. Por un lado, la evolución hacia sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental pero también económico y social, preservando la garantía alimentaria en momentos de crisis. Y por otro, la protección de la biodiversidad como garante de la calidad de vida de los ciudadanos, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental; y ello dado que más de la mitad del PIB mundial y sectores económicos como la construcción, la agricultura, la ganadería y la pesca, o las bebidas y la alimentación, son altamente dependientes de los bienes y servicios generados por ella. La Estrategia Europea para la Biodiversidad 2030, coherente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, expresa la necesidad de implicar a la ciudadanía, empresas, interlocutores sociales y la comunidad investigadora y de conocimiento para el alcance de esos objetivos, simplificando los procedimientos para que la financiación sea accesible y trasladando al plano político y económico en todos los sectores las medidas para su protección[201].

200 Comisión Europea, *UE Taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation* (2.02.2022).

201 Comisión Europea, *Estrategia Europea sobre la Biodiversidad a 2030,* COM (2020) 380 final.

Garantía alimentaria

La invasión de Rusia ha provocado una drástica caída de las exportaciones ucranianas de aceite y cereal[202], así como graves problemas de seguridad alimentaria en todo el mundo. Pese a las medidas adoptadas por la Unión Europea y Naciones Unidas, los precios de los alimentos superan los niveles de 2021, y las perspectivas siguen siendo complicadas. Si bien los costes de producción del sector agrario ya se habían incrementado un 30 por 100 interanual antes de la invasión rusa de Ucrania.

La alimentación europea basada en productos inocuos, nutritivos y de calidad es un referente mundial. Sin embargo, las instituciones reconocen la dependencia importadora de energía, fertilizantes y alimentación animal, lo que contribuye a aumentar los costes a productores y afecta al precio de los alimentos. Pero además impacta sobre el cambio climático dada la cantidad de carbono incorporado en las importaciones. Al respecto, la Comisión ha anunciado que, previa consulta pública, presentará una propuesta para el diseño de un Sistema Europeo Alimentario Sostenible (SFSF), en el marco de la Estrategia de la Granja a la Mesa, que establecerá normas sobre el etiquetado de sostenibilidad de los productos alimenticios, los criterios mínimos para la adquisición pública sostenible de alimentos y la gobernanza y seguimiento[203].

Por otro lado, las instituciones europeas han establecido un sistema de control y seguimiento de prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario que exige su aplicación en todos los Estados miembros. No obstante, la transposición de esta normativa a los ordenamientos jurídicos de los distintos socios ha seguido ritmos dispares[204].

En todo caso, es necesario recordar la importancia de reforzar la soberanía alimentaria europea y lograr una mayor autonomía fomentando la diversidad de la producción de alimentos a escala regional y local. Al respecto, el Comité Europeo de las Regiones ha destacado el papel estratégico de las zonas rurales, con cadenas de valor alimentarias locales, la necesidad de mantener la apuesta por la agricultura ecológica para reforzar la seguridad alimentaria y reducir el impacto negativo de la agricultura sobre el medioambiente, y la disminución de forma sistémica del desperdicio alimentario[205].

202 Antes de la invasión rusa, Ucrania era uno de los principales países productores y exportadores, siendo el primer exportador mundial en aceite de girasol, el tercero en cebada, el cuarto en maíz y el quinto en trigo (Consejo Europeo, *La seguridad europea y asequibilidad de los alimentos,* 23.06.2022).

203 Comisión Europea, *Sistema alimentario sostenible de la Unión Europea: nueva iniciativa* (adopción prevista para el tercer trimestre de 2023).

204 En concreto, España adoptó esta regulación a finales de 2021, mediante modificación de la Ley de Cadena alimentaria, que aumenta el catálogo de prácticas comerciales desleales e incluye nuevas infracciones, reforzando el papel de la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), a la que reconoce como autoridad de ejecución nacional. Según el informe anual correspondiente a 2022, de las 272 sanciones impuestas por este organismo, el 53 por 100 corresponde a infracciones por incumplimiento de los plazos de pago, sobre todo, por parte de empresas mayoristas e industrias agroalimentarias, y el resto a la falta de contrato, la no inclusión del precio en el contrato o la destrucción de valor en la cadena alimentaria.

205 Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios (DOUE 2023/C 79/05).

Situación en el ámbito europeo: política agraria y pesquera comunitarias

La Unión Europea se caracteriza por un sistema alimentario sólido y fiable, regulado por la Política Agraria y Pesquera Comunitarias (PAC y PPC), que en los últimos sesenta años ha garantizado alimentos suficientes en territorio europeo; de hecho, en 2021 fue el principal operador comercial mundial de productos agroalimentarios. Además, y ante las dificultades atravesadas en la cadena alimentaria durante la crisis pandémica del COVID-19, las instituciones europeas han diseñado un Plan de contingencia en respuesta a crisis que afecten al sistema alimentario[206].

Pese a todo, y si bien la ciudadanía europea no corre actualmente riesgo de escasez alimentaria, el aumento de los costes de la producción agraria y la situación bélica en Ucrania han provocado un aumento en el precio en los alimentos que en julio de 2022 alcanzó casi un 9 por 100 en términos interanuales según Eurostat, por lo que la asequibilidad es hoy una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, especialmente respecto a los sectores más vulnerables, que ha de resolverse sin menoscabo del necesario equilibrio en términos de precio justo para la parte productora.

La nueva PAC 2023-2027[207] busca mejorar la contribución de la agricultura a los objetivos ambientales y climáticos europeos. Pero este objetivo, así como el de la PPC, no puede ir en contra de la eficacia productiva. Es necesario reforzar el potencial productivo de la Unión Europea, a la vez que se avanza en un modelo de producción agrícola, pesquera y acuícola más sostenible, que aproveche de manera racional todos los recursos naturales. El marco comunitario que regula la nueva PAC ofrece una mayor flexibilidad a los Estados miembros en la adaptación de las medidas a las condiciones territoriales, y esto se debe traducir en el establecimiento de estrategias adaptadas a la realidad de esas condiciones. En la coyuntura de incertidumbre generada por la subida inédita de los costes de producción y el actual conflicto bélico en Ucrania, las instituciones europeas han autorizado el establecimiento de excepciones limitadas a la aplicación de normas relativas a buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) que figuran en el anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115, concretamente a BCAM 7 sobre rotación de cultivos y el primer requisito de BCAM 8 relativo al porcentaje mínimo de las explotaciones agrícolas dedicadas a superficies y elementos no productivos[208], dejando claro que se establecerán

206 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, *Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis,* COM (2021) 689 final.

207 Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la PAC, financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y (UE) núm. 1307/2013.

208 Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1317 de la Comisión, de 27 de julio de 2022, por el que se establecen excepciones al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (normas BCAM) 7 y 8 para el año de solicitud 2023.

exclusivamente en el año de solicitud 2023, puesto que la Comisión Europea sigue firmemente decidida a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo, aunque esto pueda comprometer la producción alimentaria de la Unión Europea.

Los fertilizantes representan otra preocupación para las autoridades europeas, no tanto en términos de disponibilidad como de asequibilidad (los fertilizantes nitrogenados aumentaron su precio un 149 por 100 en septiembre de 2022 respecto a 2021). La Comisión Europea ha permitido a los Estados miembros aplicar medidas a corto plazo para apoyar a los agricultores y productores de fertilizantes a través de ayudas estatales y financiación, buscando la diversificación de fuentes de importación, y respaldando prácticas agrícolas sostenibles para mejorar el uso de fertilizantes y reducir la dependencia a largo plazo. Medidas que siguen siendo coherentes con los objetivos a largo plazo del Pacto Verde de la Unión Europea y sus estrategias conexas. El marco temporal de crisis permite a los Estados miembros utilizar la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales y apoyar a los productores agrícolas primarios, también en lo que respecta a la compra de fertilizantes[209].

Conviene señalar la necesidad de incorporar transparencia en los precios de la cadena de producción, tal como establece la Estrategia de la Granja a la Mesa, que propone medidas para luchar contra el fraude alimentario, mejorando la trazabilidad y las alertas, así como los controles de las importaciones. Al respecto, desde el 1 de enero de 2021 es de aplicación el Reglamento que refuerza esa transparencia en la cadena de suministro y la información facilitada, así como los organismos y herramientas informativos para ofrecer a agricultores y organizaciones datos precisos sobre el mercado[210]. En el caso de España, desde esa fecha es de aplicación el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025, cuarto Plan para la realización del control oficial a lo largo de toda la cadena alimentaria, en virtud del cual el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha publicado los informes anuales correspondientes al periodo 2010-2020, con información detallada sobre los sectores, establecimientos e instalaciones sometidas a control oficial, los resultados de los controles oficiales en producción primaria y calidad alimentaria, y el control oficial de mercancías de uso o consumo humano procedentes de terceros países.

El agravamiento de la crisis alimentaria mundial es uno de los mayores impactos derivados de la actual situación geopolítica, manifestando la Unión Europea a ese respecto su compromiso a través de diversas iniciativas (recuadro 16).

209 Comunicación de la Comisión, *Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes,* COM (2022) 590 final.

210 Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1746 de la Comisión, de 1 de octubre de 2019, que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1185, por el que se establecen las normas de desarrollo de los Reglamentos (UE) 1307/2013 y (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la notificación de información y documentos a la Comisión.

RECUADRO 16. PAPEL DE LA UE EN LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL

Solidaridad: establecimiento de corredores terrestres alternativos para ayudar a la exportación de productos agrícolas desde Ucrania (1); como resultado el 66 por 100 del trigo transportado ha de llegar a países en desarrollo. Prestación de ayuda de emergencia, 8.000 millones de euros hasta 2024 en materia de seguridad alimentaria.

Producción sostenible: reorientación de cadenas de suministro en países en desarrollo; impulso de iniciativas destinadas a apoyar capacidades de producción agroalimentaria sostenible en África; apoyo a la capacidad de manufactura de insumos de países en desarrollo, en particular de abonos sostenibles (2).

Comercio: promocion de entorno comercial abierto y previsible para productos agrícolas, sin barreras comerciales injustificadas; de hecho, las sanciones de la UE a Rusia no afectan a los sectores agrícola y alimentario, ni prohíben la importación, transporte y pago de productos agrícolas rusos (3).

Multilateralismo: coordinación internacional y cooperación en iniciativas como la Alianza Mundial para la Seguridad Alimentaria del G-7 (GAFS) y la Misión de Resiliencia Alimentaria y Agrícola internacional (FARM); coordinación de respuesta con la Unión Africana para garantizar que las acciones se integran eficazmente en la asociación estratégica UE-UA (4).

Fuente: elaboración propia a partir de:
(1) Comisión Europea, *Plan de Acción para Corredores de Solidaridad entre la UE y Ucrania para facilitar las exportaciones agrícolas de Ucrania y el comercio bilateral con la UE* (COM [2022] 217 final).
(2) Conclusiones del Consejo Europeo, de 23 y 24 de junio de 2022.
(3) Conclusiones del Consejo Europeo, de 30 y 31 de mayo de 2022
(4) Copresidencia europea de la Cumbre de dirigentes sobre seguridad alimentaria mundial (20.09.2022).

Ir más allá. Biodiversidad[211]

Europa se enfrenta hoy a una elevada tasa de pérdida de biodiversidad provocada por diversos factores. Así, el estado del 81 por 100 de los hábitats evaluados entre 2013 y 2018 se clasifica como "malo" o "deficiente", mientras que solo el 9 por 100 muestra mejoría, observándose tendencias al empeoramiento en al menos el 25 por 100 de las evaluaciones en todos los tipos de hábitat. Por otro lado, la proporción de especies incluidas en el anexo I de la Directiva Aves con un estado poblacional seguro se redujo en 8 puntos porcentuales (hasta el 40 por 100), aumentando en 6 puntos porcentuales (hasta el 44 por 100) las que se encuentran en estado deficiente y malo. El análisis de especies distintas a las aves obtuvo resultados de buen estado de conservación para el 27 por 100 de las evaluaciones, mientras que el 63 por 100 muestra un estado deficiente o malo, alcanzando un 10 por 100 la categoría de "desconocido"[212].

Pese a la adopción de medidas como la designación de la Red Natura 2000, el estado de conservación y las tendencias no han mejorado en el periodo de referencia, mostrando

211 Se define "biodiversidad" como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre especies y de los ecosistemas (Convenio sobre la Diversidad Biológica, ONU 1992).

212 Comisión Europea, *Estado de la naturaleza en la Unión Europea. Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el periodo 2013-2018,* COM (2020) 635 final.

en ocasiones mayor grado de deterioro. La Comisión Europea señala la necesidad de alcanzar plena funcionalidad en la red de zonas protegidas, especialmente incompleta en el medio marino, materializar la inversión relativa a la recuperación de la naturaleza dentro y fuera de las zonas protegidas, incorporar los requisitos en materia de naturaleza en las principales políticas de uso del suelo y el agua, o completar los acuerdos y aplicación de las medidas de gestión de la pesca en lugares de la Red Natura 2000. Sería oportuno conocer la influencia que puede tener el cambio climático y los cambios en los patrones climatológicos en la evolución de indicadores de biodiversidad en la Unión Europea.

Ralentizar esa pérdida requiere un cambio sistémico transformador y transversal, capaz de reorientar los objetivos del sistema, las tecnologías, las prácticas y normas sociales, los sistemas de conocimiento y los enfoques de gobernanza, puesto que los desafíos medioambientales y de sostenibilidad están íntimamente ligados a las actividades económicas y estilos de vida, en particular a los sistemas sociales que cubren necesidades básicas de la ciudadanía europea, como salud o alimentación. Para ello es preciso establecer compensaciones económicas, con fondos europeos que no salgan del marco presupuestario de la PAC, que contribuyan a garantizar la supervivencia de las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000, así como la equidad respecto a productores extracomunitarios. Sería deseable la pronta aplicación del reciente Reglamento europeo que define la asignación de ayudas en los sectores agrícola y forestal, y zonas rurales, incluyendo las destinadas a compensar las desventajas relacionadas con zonas Natura 2000, con 500 euros por hectárea y año durante un periodo inicial no superior a cinco años, y posteriormente 200 euros por hectárea y año[213].

Por lo que respecta a España, uno de los 25 enclaves con mayor biodiversidad del mundo, al albergar el 54 por 100 de las especies que habitan en Europa y cerca del 5 por 100 de las conocidas en el mundo[214], solo el 30 por 100 de los indicadores evaluados en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2020 alcanzaron los objetivos de preservación, mientras que la conservación de suelos y humedales, la protección de hábitats acuáticos o la coherencia entre políticas de conservación de la biodiversidad y lucha contra el cambio climático requieren un mayor esfuerzo[215]. El recientemente aprobado Plan Estratégico de la PAC hace especial hincapié en medidas destinadas a mejorar la biodiversidad en ámbitos agrícolas. Será necesario evaluar en los próximos años los resultados de estas medidas.

Cabe añadir la importancia de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para una acción eficaz por el clima, puesto que son más vulnerables a las repercusiones del cambio climático y el deterioro del entorno natural, al tiempo que

213 Reglamento (UE) 2022/2472 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2022, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

214 Miteco, *Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y la Biodiversidad en España a 2020.*

215 Miteco, *Informe de Evaluación del Plan Estratégico español de Diversidad Biológica (2011-2020).*

agentes con un papel clave en la transición hacia la neutralidad climática. Así, resulta fundamental la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, medidas y programas de gasto relativos al cambio climático[216].

Entre los impulsores directos del deterioro de la naturaleza destaca el cambio climático, cuya previsión para las próximas décadas revela un riesgo creciente debido a la elevación constante de la temperatura y una alteración de los patrones de precipitación. Este deterioro provocará que un 35 por 100 de la superficie europea se encuentre en 2070 sometida a un elevado estrés hídrico, afectando a 44 millones de personas (frente a los 16 millones de 2007) y generando un descenso en las garantías del agua consumida y las condiciones de higiene[217].

Contribución de la diversidad biológica a la calidad de vida

Es necesario promover medidas concretas que impulsen políticas de neutralidad climática y reconozcan al sector agrario como parte de la solución al cambio climático por su importante papel en la mitigación. Existen cientos de publicaciones científicas que avalan el efecto sumidero de carbono de los suelos agrícolas, gestionados bajo ciertas prácticas agronómicas.

Y es que el análisis científico internacional sobre la contribución de la biodiversidad a la calidad de vida, en lo que se denominan servicios ecosistémicos[218], ha detectado que desde 1970 la mayor parte de las contribuciones evaluadas, en su mayoría de carácter regulador (regulación de calidad del aire, polinización, calidad del agua, clima, entre otros) o inmaterial (aprendizaje e inspiración, experiencias físicas y psicológicas, etc.), han disminuido, mientras aumentan en determinados servicios ecosistémicos materiales, como la producción agrícola y piscícola, la generación de bioenergía o la obtención de materiales, de condición claramente extractiva, al haberse multiplicado su valor monetario. Sin embargo, la caída de los indicadores de carácter regulador, entre los que puede citarse el carbono orgánico del suelo o la diversidad de polinizadores, pone en cuestión la sostenibilidad de los servicios materiales (recuadro 17)[219].

216 Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro,* y Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Igualdad de género y cambio climático: hacia la integración de la perspectiva de género en el Pacto Verde Europeo (DOUE 2022/C 270/05).

217 UN Economic and Social Council, *Background Note on Increasing Resilience to Climate Change through the Protocol on Water and Health* (7 septiembre 2022).

218 Se define "servicio ecosistémico" como todo beneficio obtenido de los ecosistemas (clasificado en servicio material, de regulación, cultural y de apoyo), y "función ecosistémica" como aquel proceso biológico, geoquímico y físico que tiene lugar en un ecosistema y produce un determinado servicio (*Evaluación de los Ecosistemas del Milenio,* World Resources Institute 2005).

219 Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), *Informe de Evaluación Mundial,* 2019.

RECUADRO 17. CONTRIBUCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD A LA CALIDAD DE VIDA

	Servicios ecosistémicos	Tendencia mundial, últimos 50 años	Indicadores
Regulación de procesos ambientales	1. Creación y mantenimiento de habitats	↓↓	Extensión del hábitat Integridad de la diversidad biológica
	2. Polinización y dispersión de semillas y propágulos	↓↓	Diversidad de los polinizadores Extensión del hábitat natural en zonas agrícolas
	3. Regulación de la calidad del aire	↓	Prevención de emisiones de contaminantes atmosféricos por ecosistemas
	4. Regulación del clima	↓	Prevención de emisiones y absorción de GEI por ecosistemas
	5. Regulación de la acidificación de los océanos	→	Capacidad de los medios marinos para absorber el carbono
	6. Regulación de la cantidad, ubicación y distribución temporal del agua dulce	↓	Efectos de los ecosistemas sobre el reparto del agua entre la atmósfera, la superficie y el suelo
	7. Regulación de la calidad del agua dulce y costera	↓	Extensión de los ecosistemas que filtran o agregan elementos constitutivos al agua
	8. Formación, protección y descontaminación de suelos y sedimentos	↓	Carbono orgánico del suelo
	9. Regulación de los riesgos y fenómenos extremos	↓	Capacidad de los ecosistemas para absorber y amortiguar peligros
	10. Regulación de organismos y procesos biológicos perjudiciales	↓	Extensión del hábitat natural en zonas agrícolas Diversidad de huéspedes competentes de enfermedades transmitidas por vectores
Material y asistencia	11. Energía	↑↑	Extensión de las tierras agrícolas y tierras para producción de bioenergía Extensión de tierras forestales
	12. Alimentos y piensos	↑↓	Extensión de las tierras agrícolas y tierras para posible producción de alimentos y piensos Abundancia de poblaciones de peces marinos
	13. Materiales y asistencia	↑↓	Extensión de las tierras agrícolas y tierras para posible producción de alimentos y piensos Abundancia de poblaciones de peces marinos
	14. Recursos medicinales, bioquímicos y genéticos	↑↓	Fracción de las especies locales con propiedades medicinales conocidas Diversidad filogenética
Inmaterial	15. Aprendizaje e inspiración	↓↓	Número de personas con proximidad a la naturaleza Diversidad de la vida de la que aprender
	16. Experiencias físicas y psicológicas	↓	Áreas de paisajes terrestres y marinos naturales y tradicionales
	17. Apoyo a identidades	↓	Estabilidad de uso y ocupación del suelo
	18. Mantenimiento de opciones	↓↓	Probabilidad de supervivencia de las especies Diversidad filogenética

Tendencias mundiales: Disminución ← → Aumento

	Impulsores	Extensión y condiciones de los ecosistemas	Riesgo de extinción especies	Comunidades ecológicas	Biomasa y mamíferos silvestres	Naturaleza, pueblos indígenas y comunidades locales
Directos	Cambio en el uso de la tierra/el mar Explotación directa Cambio climático Contaminación Especies exóticas invasoras Otros	Deterioro: 47%	25% Aprox.	Disminución la abundancia especies: 23%	Deterioro: 47%	Deterioro de los indicadores: 72%
Indirectos	Demográficos y socioculturales Tecnológicos y económicos Instituciones y gobernanza Conflictos y epidemias					

Fuente: *Informe de Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y Servicios de los ecosistemas* (IPBES 2019).

Medidas para la protección de la biodiversidad en Europa

La Unión Europea, consciente de la importancia de la diversidad biológica y los servicios y funciones de los ecosistemas por su capacidad para sustentar el alcance de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –como los relativos al agua y el saneamiento, la acción por el clima, la vida bajo el agua y en tierra, o aquellos más relacionados con la pobreza, el hambre, la salud y el bienestar y las ciudades sostenibles–, lleva tiempo tratando de proteger la biodiversidad (recuadro 18).

Al no haber alcanzado su objetivo de detener la pérdida de biodiversidad y restaurar al menos el 15 por 100 de los ecosistemas degradados entre 2011 y 2020[220], en línea con los Objetivos de Aichi[221], Europa reafirma la necesidad de restaurar sus ecosistemas, especialmente los más vulnerables, como turberas, humedales, océanos y bosques, que actúan como sumideros de carbono y contribuyen a reducir el impacto del cabio climático, para lo que ha dispuesto diversas medidas, planes y estrategias (recuadro 18).

En todo caso, hay que reconocer el papel activo de la Unión Europea en la gobernanza de la Agenda 2030 y su compromiso en el refuerzo de su ejecución. Es el caso de la agenda

220 Informe SOER 2020, *Medio Ambiente en Europa. Estado y Perspectivas,* 2020.
221 Plan Estratégico 2011-2020 de la Convención Internacional de Diversidad Biológica.

RECUADRO 18. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD

- **Red Natura 2000:** diseñada para proteger zonas clave para especies o de hábitats recogidos en las Directivas de hábitats y de aves. Incluye más de 27.000 lugares protegidos que cubren una superficie alrededor de 1.150.000 km² terrestres y marinos de toda la UE, y representa en torno al 18 por 100 del total de la superficie terrestre europea.
- **Pacto Verde Europeo:** sienta las bases del Plan de Recuperación *Next Generation EU,* que fomenta la inversión en sectores clave para la transición ecológica y digital, fortalecer la resiliencia y generar crecimiento y empleo en una sociedad equitativa e inclusiva. Su objetivo último es alcanzar la netralidad climática de aquí a 2050 (paquete de medidas "Objetivo 55").
- **Estrategia de la UE en cuanto a Biodiversidad hasta 2030:** plan a largo plazo para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas. Componente del Pacto Verde Europeo orientado a la recuperación de la biodiversidad, que busca reforzar la resiliencia frente al cambio climático, la inseguridad alimentaria o los brotes pandémicos, en particular protegiendo la fauna silvestre y luchando contra el comercio ilegal de especies silvestres. Entre las medidas previstas destacan la ampliación de la red europea de espacios naturales protegidos, la puesta en marcha de un plan de recuperación de la naturaleza, el seguimiento de los avances y mejorar el conocimiento, la financiación y las inversiones, respetando la naturaleza en la toma de decisiones.
- **VIII Plan de Acción Ambiental hasta 2030:** propicia un cambio sistémico hacia una economía europea que asegure el bienestar dentro de los límites del planeta y en la que el crecimiento sea regenerativo, asegurando que la transición ecológica se logre de forma justa e inclusiva, y contribuyendo a reducir las desigualdades. Los objetivos deben llevarse a cabo en diferentes niveles de gobernanza, adoptando un enfoque colaborativo multinivel.
- **Plan de Acción 2021-2024 "Hacia Contaminación Cero para el Aire, el Agua y el Suelo":** orientado a restaurar los ecosistemas naturales, detener la pérdida de biodiversidad y recuperar entornos ambientales libres de contaminación en línea con el Pacto Verde Europeo y las Estrategias de Biodiversidad y de la Granja a la Mesa. Establece una reducción de la contaminación de pesticidas en el aire, agua y suelo en un 50 por 100 hacia 2030.
- **Plan de Acción para la Economía Circular:** la mitad de las emisiones totales de GEI y más del 90% de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico se deben a la extracción y transformación de recursos naturales. En línea con el Pacto Verde Europeo, este PA establece un marco sólido para convertir en norma la sostenibilidad de productos, servicios y modelos de negocio, y transformar las pautas de consumo para reducir la generación de residuos.

Fuente: elaboración propia a partir de las disposiciones mencionadas.

renovada de la Unión Europea sobre la gobernanza internacional de los océanos[222], cuya posición ha sido clave en el alcance del acuerdo internacional recientemente alcanzado sobre la protección de los océanos (Tratado de Alta Mar), que situará el 30 por 100 de los océanos del mundo en áreas protegidas, destinará más recursos a la conservación marina y regulará el acceso y uso de los recursos genéticos marinos[223].

222 Comisión Europea, *Setting the course for a sustainable blue planet – Joint Communication on the EU's International Ocean Governance agenda,* JOIN (2022) 28 final, de 24 de junio de 2022.

223 Asamblea General de Naciones Unidas, *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (Nueva York, 20 de febrero–3 marzo de 2023).

Conviene subrayar la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas ambientales con el resto de las políticas, así como su plena aplicación, para que Europa avance en la consecución de los objetivos ambientales hasta 2030 y el cumplimiento de la Agenda 2030.

En toda esta cuestión, quizás uno de los problemas más evidentes es que los indicadores económicos basados en cuentas del ingreso nacional, como el producto interno bruto (PIB), no han conseguido hasta el momento incorporar la sostenibilidad económica, social o ambiental a largo plazo en los modelos de crecimiento. De hecho, entre las limitaciones del PIB destaca la escasa representación de la contribución total del capital natural a las contabilidades nacionales. Por ejemplo, se contabilizan los recursos madereros, pero no así servicios forestales como el secuestro del carbono o la filtración del aire, dando falsas señales sobre el desempeño económico y el bienestar de un país, y contribuyendo al deterioro de los ecosistemas[224]. En ese marco, los servicios ecosistémicos se consideran el conector entre ecosistemas y actividades de producción y consumo de empresas, hogares y administraciones públicas, y su medida refleja la contribución de los ecosistemas naturales al bienestar social en términos monetarios, sirviendo de valiosa información en el diseño de políticas económicas o el análisis coste-beneficio.

Cómo y por qué medir los servicios ecosistémicos: avances en Europa

Siendo consciente de ello, y en línea con el reciente marco estadístico integrado de Naciones Unidas (SEEA EA 2021), Europa ha aprobado el Proyecto de Innovación del Conocimiento sobre un Sistema Integrado de Contabilidad del Capital Natural y los Servicios de los Ecosistemas (INCA 2021), que incluye la biodiversidad y los ecosistemas en la contabilidad nacional y aborda una aproximación de su medida de forma estandarizada y comparable[225]. Entre las conclusiones extraídas del primer informe (2021), cabe destacar que de los nueve servicios ecosistémicos analizados (urbano, cultivos, pastizales, bosques, brezales, vegetación rala, humedales, ríos y lagos, y deltas y ensenadas), los bosques abastecen el 47,5 por 100 del total frente al 0,7 por 100 de las zonas urbanas, alcanzando un valor global de 172 billones de euros anuales. Hay que lamentar el retraso en la actualización de resultados, ya que estos valores están referidos a 2012[226].

224 Banco Mundial, *Contabilidad del capital natural,* 2012.
225 Comisión Europea, *Biodiversity: ground-breaking change to economic reporting accounting for nature's contribution to economy* (11.03.2021).
226 Agencia Europea de Medio Ambiente, *Accounting for ecosystems and their services in the European Union* (INCA, 2021 edition).

7. Transformación en clave de igualdad: los cuidados en el eje del cambio

La pandemia puso freno a los (lentos) avances en igualdad de género

Los avances en igualdad de género en Europa en las últimas décadas son innegables, si bien insuficientes para contrarrestar las desigualdades estructurales existentes entre hombres y mujeres. Los datos aportados por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género muestran progresos desde el año 2010 del Índice de Igualdad de Género (IIG) para la Unión Europea (recuadro 19). Con todo, son avances lentos, ya que se ha logrado tan solo una mejora de 5,5, puntos desde 2010, lo que supone que, de mantenerse ese ritmo de mejora (un punto cada dos años), la igualdad entre hombres y mujeres no se alcanzaría en la Unión Europea hasta dentro de tres generaciones, y ello sin tener en cuenta el impacto de la pandemia, que ha sido negativo, según muestran los últimos datos (gráfico 24), lo que supone un cambio de tendencia en la que venía siendo una trayectoria progresivamente favorable hacia la igualdad.

No en vano, en 2020 se han producido por primera vez en la última década retrocesos en algunos de los ámbitos principales del IIG, como en la participación laboral, la esfera de los conocimientos de las mujeres, el tiempo dedicado a los cuidados o el acceso y estado de salud; mientras que otros ámbitos apenas han registrado mejoras o muy leves. De hecho, de no haber sido por los avances registrados en la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas y políticas, el índice habría experimentado una disminución[227]. Con todo, subsisten diferencias importantes entre los distintos Estados miembros, tanto

RECUADRO 19. ACERCA DEL ÍNDICE DE IGUALDAD DE GÉNERO (IGG)

Lo elabora el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE) desde hace una década, tanto para el conjunto de la UE como para cada uno de sus Estados miembros.

El índice utiliza una **escala del 1 al 100,** donde **1 representa desigualdad total** y **100 igualdad plena.**

Las puntuaciones se basan en las diferencias entre mujeres y hombres y en los niveles de consecución en **seis ámbitos principales** (compuestos por 31 indicadores): **trabajo, situación monetaria, conocimiento, distribución del tiempo, poder y salud.**

En el ámbito de la violencia contra las mujeres se analizan las experiencias de violencia vividas por las mujeres, si bien su análisis es complicado por la ausencia de indicadores homogéneos. Eurostat está trabajando en una encuesta a nivel europeo sobre la violencia contra las mujeres cuya publicación está prevista para 2023.

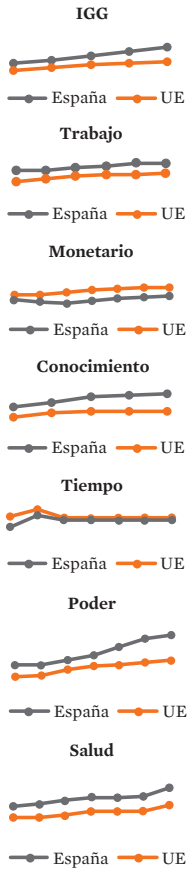
El índice ha incluido como novedad en 2020 un eje temático sobre la **digitalización y el futuro del trabajo.**

Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género.

227 Las mejoras en el ámbito de la participación económica y política de las mujeres se prevé que continúen teniendo en cuenta la aprobación de la Directiva 2022/2381, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas para mejorar el equilibrio de género en los consejos de administración.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UE, 2010-2020

IGG	2010	2019	2020
	63,1	68,0	68,6
Trabajo	69,7	71,6	71,7
Participación laboral	77,6	79,3	77,6
Segregación ocup. y calidad del trabajo	62,6	63,1	62,6
Monetario	79,1	82,4	82,6
Recursos financieros	70,6	76,9	70,6
Situación económica	88,7	88,3	88,7
Conocimiento	59,8	62,7	62,5
Nivel educativo y participación	66,0	72,5	66,0
Segregación por estudios	54,2	54,1	54,2
Tiempo	65,2	64,9	64,9
Actividades relacionadas con cuidados	65,4	69,1	65,4
Actividades sociales	65,0	61,0	65,0
Poder	41,9	55,0	57,2
Político	47,5	58,5	60,2
Económico	29	48,8	52,1
Social	53,2	58,2	59,9
Salud	86,7	87,8	88,7
Estado	90,4	92,1	90,4
Hábitos saludables	74,8	74,8	74,8
Acceso	96,2	98,2	96,2



Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE), *Gender Equality Index*.

CUADRO 4. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES RESPECTO AL ÍNDICE DE IGUALDAD Y SU EVOLUCIÓN

		Situación en el Índice de Igualdad de Género 2020	
		Por debajo de la media de la UE, 2020	**Por encima de la media de la UE, 2020**
Evolución 2010-2020	**Superior al promedio de la UE**	Estonia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Malta y Portugal	Irlanda, España, Francia, Luxemburgo y Austria
	Inferior al promedio de la UE	Bulgaria, República Checa, Grecia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia	Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Eslovenia, Finlandia y Suecia

Fuente: elaboración propia a partir de: *Gender Equality Index 2022. The COVID-19 pandemic and care.*

en los niveles de igualdad alcanzados en el IIG como en el ritmo al que se están produciendo los avances en la última década (gráfico 24).

El ámbito de los usos del tiempo es uno de los que registra mayor desigualdad en la Unión Europea, ya que revela la persistencia de importantes diferencias entre los sexos en la distribución de las actividades sociales y de cuidados, las cuales, además, se vieron agravadas durante la pandemia. Según Eurofound, durante la pandemia las mujeres con menores de 12 años a su cargo dedicaron una media de 62 horas semanales a su cuidado, frente a las 36 horas dedicadas por los hombres en la misma situación, y 23 horas a las tareas domésticas, frente a las 15 que dedicaron los hombres[228].

La desigualdad en los usos del tiempo se acentúa durante la pandemia

Las limitaciones que muestran las políticas de muchos países para dar respuesta a las necesidades de conciliación de las familias y de favorecer la corresponsabilidad de las familias tiene un impacto negativo notable en muchos ámbitos de la vida de las mujeres, como en su situación laboral y económica o en su salud, limitando, en última instancia, sus oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional y personal. Y es que, tal y como señala la OIT, en muchos países los permisos o excedencias por nacimiento de un menor a menudo no incorporan la perspectiva de igualdad de género dado que, además de no estar remunerados, establecen en muchos casos la voluntariedad y transferibilidad de su disfrute, lo que redunda en un mayor uso de estos permisos por parte de las mujeres, al ser las que principalmente asumen las tareas de cuidados[229].

Esta situación repercute negativamente en la participación laboral de las mujeres que, a pesar de su progresivo aumento, sigue siendo inferior a la de los hombres, especialmente durante los primeros años de crianza, y concentrada en empleos peor remunerados y con mayores niveles de temporalidad y parcialidad, en muchos casos indeseados, lo que redunda en tasas de subempleo elevadas.

Su mayor dedicación a los cuidados en el entorno familiar, junto a otros factores social y culturalmente arraigados, ha limitado, a su vez, sus posibilidades de promoción en el ámbito profesional y, por ende, en el social y económico. Esta situación laboral, acompañada en muchos casos de salidas intermitentes a la inactividad, ha condicionado un menor acceso a la protección social a lo largo de su ciclo vital y ante situaciones sobrevenidas, y que dicha protección recaiga en muchos casos en la vertiente asistencial, de menor alcance que la contributiva. Las mujeres, pues, han tenido rentas e ingresos salariales tradicionalmente inferiores a los de los hombres, por lo que se han visto especialmente penalizadas con la llegada de la maternidad, lo que las ha expuesto a una mayor vulnerabilidad económica y social.

Esta situación de desigualdad, unida a procesos demográficos de largo alcance, como el envejecimiento de la población y el aumento de situaciones de dependencia, han hecho

228 Eurofound, *Living, working and COVID-19,* 2020.
229 OIT, *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo,* 2022.

más acuciante la necesidad de hacer frente al aumento de la demanda de cuidados con políticas y servicios que favorezcan la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto, incluyendo a todos los actores y organizaciones públicos y privados. Además, se ha de tener en cuenta la tendencia creciente hacia una mayor permanencia de las personas con necesidad de cuidados en su entorno, en línea con las orientaciones comunitarias en cuanto a atención a la dependencia, lo que requiere un refuerzo de los servicios profesionales de atención y el impulso de los servicios comunitarios, aparte de políticas de conciliación y corresponsabilidad adecuadas para evitar que el peso los cuidados recaiga en las mujeres.

Los cuidados de calidad son, además, importantes mecanismos de cohesión social. A este respecto, se ha de tener en cuenta el aumento de la vulnerabilidad social en la Unión Europea durante la pandemia, con especial impacto en la población infantil, como se ha visto con anterioridad en el informe, y el efecto igualador que puede desempeñar en este sentido la enseñanza y la atención a la infancia.

Por ello es de vital importancia para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres que se sigan dando pasos para favorecer la conciliación corresponsable, por una parte, así como el desarrollo de políticas de impulso y refuerzo de los cuidados, por otro. Más aún si tenemos en cuenta los objetivos establecidos el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) para el año 2030, y que pasan por avanzar en estos ámbitos para lograr aumentar la tasa de empleo al 78 por 100, lo que va a implicar reducir en, al menos a la mitad, la brecha de género en el empleo, además de aumentar la provisión de educación infantil y atención a la infancia, y reducir la pobreza y exclusión social que afecta en mayor medida a las mujeres.

Necesidad de seguir impulsando políticas de conciliación corresponsable y de cuidados de calidad

La Unión Europea ha puesto en marcha diferentes iniciativas en el marco de implementación y desarrollo del PEDS, como la Directiva 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, la cual establece requisitos mínimos en relación con el permiso de paternidad, el permiso parental y el permiso para cuidadores, así como fórmulas de trabajo flexible para las personas trabajadoras que sean progenitoras y cuidadoras.

Entre las novedades destacables de la Directiva, destaca el derecho al permiso por causa de fuerza mayor por motivos familiares urgentes o inesperados y la ampliación del periodo mínimo de permiso parental no transferible de un progenitor al otro para reforzar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados. Asimismo, y en aras de incentivar más a los hombres a que se acojan a los permisos, establece el derecho a percibir una prestación económica adecuada durante el permiso. Además, protege frente al despido por acogerse a los permisos o a las fórmulas de trabajo flexible y al derecho de los trabajadores a que las condiciones de su contrato de trabajo o relación laboral no sufran un menoscabo como consecuencia de dicho permiso.

Cabe destacar, asimismo, la Estrategia para la igualdad de género 2020-2025 de la Comisión Europea, entre cuyos objetivos destaca colmar la brecha de género en las responsabilidades asistenciales, para lo cual se hace hincapié en la necesidad de invertir en políticas que fomenten el acceso a servicios profesionalizados de cuidado asequibles y de calidad para las diferentes fases del ciclo vital, con especial énfasis en la escolarización a la edad de 1 y 2 años y la atención a la dependencia. Y es que, tal y como señala la Estrategia, para avanzar en la igualdad de género, además del reparto equitativo de las responsabilidades asistenciales, se ha de garantizar la disponibilidad de servicios de cuidados de calidad y accesibles, en particular para las familias monoparentales. Es por ello por lo que la Comisión insta a los Estados miembros a invertir adecuadamente en educación infantil y en servicios asistenciales y de cuidados de larga duración, además de transponer la Directiva sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional y aplicar la normativa europea sobre igualdad de género con carácter general.

La nueva Estrategia europea de cuidados de la Comisión Europea, por su parte, ahonda aún más en este terreno, aportando orientaciones y objetivos ambiciosos para garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión Europea y mejorar la situación tanto de las personas cuidadoras (profesionales o informales) como de las personas receptoras de cuidados. La Estrategia, además, fue reforzada con dos

RECUADRO 20. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS

Revisión de los objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y objetivos para 2030

- Al menos el 50 por 100 de los menores de 3 años y el 96 por 100 entre 3 años y hasta la escolarización obligatoria deben participar en los servicios de educación y cuidados de la primera infancia.
- Mejorar la calidad, la accesibilidad y la asequibilidad de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia.
- Potenciar la participación de la población infantil en riesgo de pobreza y exclusión.
- Introducir un derecho legal a la educación y los cuidados de la primera infancia, teniendo en cuenta la disponibilidad y la duración de un permiso familiar adecuadamente remunerado.
- Mejorar las condiciones de trabajo de la población trabajadora en el ámbito de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia.

Cuidados de larga duración asequibles y de calidad

- Reforzar los cuidados de larga duración y mejorar su idoneidad, disponibilidad y accesibilidad en igualdad.
- Principios de calidad: mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesionales en el sector asistencial.
- Aplicación del derecho laboral de la UE y del acervo de las condiciones de trabajo en el sector asistencial, así como del Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Apoyo a los cuidadores no profesionales mediante el asesoramiento, apoyo psicológico, sustitución temporal y apoyo financiero adecuado (que no disuada su participación en el mercado laboral), junto con políticas que formalicen los cuidados no profesionales.
- Garantizar una financiación sostenible.

Fuente: *Communication on the European care strategy,* COM (2022) 440 final.

recomendaciones para los Estados miembros sobre la revisión de los objetivos de Barcelona en materia de educación y cuidados de la primera infancia y el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad (recuadro 20).

La prosperidad económica y social de la Unión Europea depende, en buena medida, de que sigan produciéndose avances en igualdad de género, habida cuenta de los lentos e insuficientes progresos que se han producido en la última década, y de la fragilidad de estos, tal y como ha puesto de manifiesto la pandemia. Además, los avances en cuanto a igualdad de género deben ser generalizados en el conjunto de la región, mediante una mayor convergencia al alza entre los Estados miembros, con el fin de avanzar de manera conjunta hacia sociedades europeas más justas, cohesionadas e igualitarias.

8. El futuro de Europa. Avanzar en la unión política

Como ya se ha apuntado, el 9 de mayo de 2022 concluyó la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CFE). El informe final reflejó su amplio alcance con 49 propuestas que incluían objetivos concretos y 326 medidas a aplicar por las instituciones comunitarias, agrupadas en nueve áreas temáticas, muchas de ellas relacionadas con los retos de medio y largo plazo enunciados: cambio climático y medioambiente; salud; una economía más fuerte, justicia social y empleos; la Unión Europea en el mundo; valores y derechos, Estado de Derecho, seguridad; transformación digital; democracia europea; migración; y educación, cultura, juventud y deporte.

Las propuestas que contenía se basaron en 178 recomendaciones de los Paneles europeos de ciudadanos y en las contribuciones de los Paneles y eventos nacionales. Además, se tuvieron en cuenta las 43.734 contribuciones sobre 16.274 ideas registradas en la plataforma digital multilingüe de la CFE (recuadro 21).

Seguimiento de los resultados de la CFE

La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo son las instituciones comunitarias encargadas de dar seguimiento a las propuestas de la CFE, cada una en el marco de sus competencias y de conformidad con los Tratados. Así, una vez que la CFE concluyó su trabajo, la atención de dichas instituciones se centró en el proceso de seguimiento efectivo de esta, tal y como se puso de manifiesto en mayo de 2022, en una declaración conjunta de las tres instituciones comunitarias.

En el mes de junio, la Comisión hizo pública una evaluación de lo que es necesario para el seguimiento de las propuestas, ofreciendo una visión general de los próximos pasos y estableciendo la mejor manera de aprender las lecciones de la Conferencia. Posteriormente, en septiembre, en el discurso sobre el Estado de la Unión, la presidenta de la Comisión anunció una serie de propuestas en este contexto, como que los Paneles Ciudadanos, que fueron fundamentales para la CFE, se iban a convertir en una característica habitual de la vida democrática de la Unión. Además, apuntó que, en las fases sucesivas, la Comisión velaría por que las nuevas reformas y políticas no fueran incompatibles con los debates sobre la modificación de los Tratados, cuando fuera necesario, vía Convención Europea.

RECUADRO 21. PRINCIPALES CONTRIBUCIONES/PROPUESTAS Y DEBATES DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN EL MARCO DE LA CFE

Las principales contribuciones/propuestas y los debates de la ciudadanía europea en los que se basaron las propuestas del Informe final y que se agruparon en nueve ámbitos temáticos fueron, en síntesis, los siguientes:

- Cambio climático y medioambiente: la ciudadanía europea estima que la UE debe actuar con audacia y rapidez para llegar a ser un líder en materia de medioambiente y clima, acelerando para ello la transición a una energía ecológica, mejorando su red ferroviaria y fomentando el transporte sostenible y una economía auténticamente circular.
- Salud: la ciudadanía europea aboga por que la Unión garantice que los tratamientos en toda Europa sean de la misma calidad y tengan un coste local justo; por la creación de una base de datos sanitaria europea, en la que se disponga de historiales médicos en caso de emergencias o enfermedades; y por continuar desarrollando y sincronizando los programas de investigación e innovación en materia de salud.
- Economía, justicia social y empleos: la ciudadanía europea demanda la prioridad de derechos sociales sobre los económicos y una igualdad fiscal en Europa. Además, pide facilidades para acceder al mercado laboral y mejores condiciones laborales.
- La Unión Europea en el mundo: la ciudadanía europea cree que la Unión debe aumentar su autonomía geoestratégica y garantizar su competitividad mundial en sectores estratégicos claves (agricultura, energía e industria).
- Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad: la ciudadanía europea considera que el futuro de la Unión es un futuro basado en sus valores. En este sentido, esta considera clave mantener la paz y la seguridad, luchar contra la corrupción, mejorar la democracia europea o frenar las derivas autoritarias dentro de la Unión (que vulneran el Estado de Derecho).
- Transformación digital: la ciudadanía europea estima que la Unión debe convertirse en líder mundial en este terreno y establecer normas en materia de transformación digital para construir una sociedad digital ética, centrada en el ser humano, transparente y segura. Además, la Unión debe ser ambiciosa en su enfoque y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la digitalización, a la vez que gestiona los riesgos y los retos que esta plantea.
- Democracia europea: la ciudadanía europea considera que ha de aumentar la participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, así como la implicación regional y provincial en la toma de decisiones. Además, dicha toma de decisiones ha de ser transparente, participativa y ágil o rápida, y en ella ha de replantearse el principio de unanimidad (para pasar a la mayoría cualificada en diversos ámbitos claves).
- Migración: la ciudadanía europea considera, sobre todo en el contexto de la guerra en Ucrania, que la acogida a los migrantes en la Unión ha de ser humana, digna e integradora.
- Educación, cultura, juventud y deporte: en estos ámbitos, la ciudadanía europea demanda un Espacio Europeo de Educación inclusivo en el que todos tengan igualdad de acceso a una educación de calidad y a un aprendizaje permanente, incluidos los que se encuentran en zonas rurales y remotas; la mejora de la alfabetización y de las competencias digitales; que se conozca mejor la identidad y la cultura de la Unión para sentirse más europeos; y la promoción del deporte como un estilo de vida saludable.

Fuente: elaboración propia a partir del informe final de la Conferencia.

Por su parte, el Consejo, en junio de 2022, presentó un análisis exhaustivo (primera evaluación técnica preliminar) de las propuestas y las medidas conexas que se incluían en el informe final de la CFE. Dicho análisis se actualizó en noviembre de 2022 para reflejar las acciones emprendidas desde el 9 de mayo de 2022 por las instituciones comunitarias para llevar a la práctica las propuestas de la CFE[230]. En el citado análisis se describía en qué medida las instituciones comunitarias estaban ya trabajando en las propuestas y medidas

230 Consejo de la Unión Europea, Evaluación técnica preliminar actualizada de las propuestas y medidas incluidas en el informe final de la Conferencia, de 30.11.2022.

conexas incluidas en el informe final de la CFE y explicaba cómo se podría avanzar en su aplicación y sobre qué base jurídica. Además, según este, las instituciones comunitarias estaban tratando o ya habían tratado un número considerable de propuestas y medidas conexas. Dicha evaluación preliminar actualizada también mostraba que solo un número muy limitado de medidas específicas podría requerir la modificación del Tratado de la Unión Europea para poder ponerse en práctica plenamente, como, por ejemplo, la posibilidad de pasar de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada mediante el uso de cláusulas "pasarela".

El Parlamento Europeo, en una resolución sobre el resultado de la CFE aprobada en mayo, reconoció que muchas de las propuestas de esta, para ser implementadas, necesitaban cambios en los Tratados mediante una Convención, tal como establece el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, entre las cuales se encontraba la relativa a reformar los procedimientos de votación en el Consejo para reforzar la capacidad de actuar de la Unión Europea, incluida la supresión de la unanimidad –y el paso a la votación por mayoría cualificada– para, por ejemplo, la adopción de sanciones, las llamadas cláusulas "pasarela" y para emergencias[231], tal y como se contemplaba en las propuestas del Pleno de la Conferencia número 21 y 39 del informe final de la Conferencia. Poco después, en el mes de junio, el Parlamento Europeo aprobó una nueva resolución reclamando esta vez al Consejo Europeo que diera inicio al proceso para la revisión de los textos fundacionales de la Unión Europea para dicho fin.

Toda la labor realizada desde el 9 de mayo de 2022 por las tres instituciones comunitarias en la actuación consecutiva a la CFE se presentó a la ciudadanía europea con ocasión de un acto específico de información que se celebró el 2 de diciembre de 2022. Así, la ciudadanía europea que participó en los paneles europeos y nacionales se reunió con las instituciones comunitarias encargadas del seguimiento y balance de la CFE y se les informó acerca de los progresos realizados en la aplicación de los resultados de la CFE.

Examen y valoración de las posibilidades de implementar las recomendaciones de la CFE

Corresponde a los jefes de Estado o de Gobierno decidir si ponen en marcha una Convención –sería la tercera en la historia de la Unión Europea–, por mayoría simple, para garantizar que las demandas de la ciudadanía, plasmadas en la CFE, que requieran una modificación de los Tratados, tengan una implementación real y efectiva. A este respecto, cabe señalar que el Consejo Europeo debatió los resultados de la CFE en su reunión de los días 23 y 24 de junio de 2022. En ella, los dirigentes de la Unión Europea simplemente tomaron nota de las propuestas detalladas en el informe final y declararon que las instituciones comunitarias deben garantizar que haya un seguimiento efectivo del informe y que la ciudadanía esté informada al respecto.

231 Tal y como se contemplaba en las propuestas del Pleno de la Conferencia número 21 y 39 del informe final de la Conferencia.

Dado que las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2022 despacharon la CFE en pocas líneas sin entrar de lleno en la posibilidad de poner en marcha próximamente una nueva Convención (como pide el Parlamento Europeo) y que, en el ámbito de los Estados miembros, se observa la oposición de 13 de ellos, básicamente escandinavos y del centro y este de Europa, a una modificación de los Tratados y, por ende, a una convocatoria de una nueva Convención, se comprende que las posibilidades de esta vía parecen de momento escasas. La futura presidencia española del Consejo de la Unión Europea, en el segundo semestre de 2023, podrá tratar de revertir esta situación antes de que el Parlamento Europeo acabe su actual mandato en 2024.

El hecho de que la convocatoria de una Tercera Convención Europea se vea lejana en la actualidad no quiere decir que el seguimiento de las propuestas de la CFE vaya encaminado al fracaso[232], teniendo siempre presente que esta fue un proceso novedoso e innovador, un ejercicio único para que la ciudadanía europea pudiera expresar su opinión sobre lo que esperan de la Unión Europea en el futuro. Algunas medidas pueden prosperar, principalmente las más urgentes y dirigidas a hacer frente a la crisis en Ucrania, sobre todo si no requieren cambios en los Tratados, si se pueden conseguir mediante las cláusulas "pasarela", o si pueden resolverse con una conferencia intergubernamental.

Por el contrario, las medidas que requieran una Convención Europea tendrán que esperar el momento propicio para ser implementadas. Este puede tal vez llegar en el contexto de la ampliación de la Unión Europea, puesta de nuevo en la agenda europea como consecuencia de la guerra en Ucrania, como ya se ha apuntado, que exigirá inevitablemente cambios previos de relevancia en el funcionamiento de la Unión Europea. El hecho de que los países más reticentes a dichas reformas sean en gran medida los más favorables a la ampliación puede abrir oportunidades de negociación que en la actualidad parecen lejanas.

La Comunidad Política Europea: dudas acerca de su ambición, propósito y recorrido

La cumbre inaugural de la Comunidad Política Europea (CPE) celebrada en Praga el 6 de octubre de 2022, a resultas de la iniciativa francesa anunciada por primera vez por el presidente de la República, Emmanuel Macron, en su discurso en Estrasburgo del 9 de mayo, y posteriormente respaldada por el canciller alemán, Olaf Scholz, en el mes de agosto, se ha percibido como un esfuerzo por mantener la unidad de toda Europa –de países pertenecientes o no a la Unión Europea– frente a los propósitos revisionistas y las políticas agresivas de Rusia, como ya se ha mencionado.

Dado los propósitos de la CPE y que reúne a 44 países europeos, incluidos los 27 estados miembros de la Unión Europea, países candidatos como los Balcanes Occidentales y Turquía, Reino Unido y otros, esta podría también constituir un punto de partida para el nacimiento de una Unión Europea geopolítica, anteriormente citada. La CPE, por lo tanto,

232 Además, aún es pronto para valorar si la conferencia ha abierto nuevos cauces para la participación ciudadana en asuntos europeos. Sin embargo, sigue sin estar claro cómo esos paneles, que no tuvieron resonancia alguna en las esferas públicas europeas, abordarán de manera significativa la crisis de democracia o contribuirán a la democratización de la Unión Europea.

se podría considerar como un esfuerzo por unir a los europeos en términos geopolíticos en tiempos de creciente rivalidad entre las grandes potencias.

Sin embargo, muchas preguntas relativas a la ambición y el propósito de la CPE y a su consideración como el germen de una Unión Europea geopolítica siguen sin respuesta[233]. En primer lugar, y como ya se ha mencionado anteriormente, no está claro cómo la CPE se relacionará con la política de ampliación de la Unión Europea y cómo los países candidatos reaccionarán si esta iniciativa se percibe como un sustituto discreto de la falta de avances hacia la adhesión. La CPE podría terminar siendo un primer paso hacia la adhesión gradual a la Unión Europea.

En segundo lugar, también quedan por resolver las siguientes preguntas: ¿cuáles son los siguientes pasos de la CPE? ¿Evolucionará hacia un fórum político informal donde solo se convocarán cumbres periódicas o, más bien, debería contar con una arquitectura institucionalizada que permita el desempeño de las funciones, como ocurre en cualquier otra organización intergubernamental? ¿Incluirá la CPE mecanismos de toma de decisiones basados en tratados, y qué agenda específica y objetivos se perseguirán? ¿Habrá beneficios asociados con la pertenencia a la CPE, y se establecerán, por tanto, un plan de financiación y una línea presupuestaria permanentes? ¿Y habrá esferas sectoriales de especial atención, tales como la energía o la defensa, y cómo se relacionarán estas con las iniciativas de la Unión Europea a este respecto? Por ejemplo, si la CPE incluyera propuestas en materia de seguridad y defensa, los avances en este ámbito podrían ir en contra del interés de muchos Estados miembros en fortalecer la autonomía estratégica de la Unión Europea a corto plazo.

En tercer lugar, no está claro cómo la CPE se relacionará con otras instituciones comunitarias. Si se van a establecer una financiación y programas permanentes, podría ser necesaria la participación de la Comisión Europea. A su vez, esto podría resultar problemático para Reino Unido, que, pese a las reticencias iniciales, ha mostrado interés por la CPE, que podría constituir una plataforma de colaboración que aliviaría o sanaría las heridas que el Brexit provocó tanto a la Unión Europea como al Reino Unido.

Por último, el surgimiento de la CPE vuelve a poner de relieve los recurrentes debates sobre la integración diferenciada y una Europa de círculos concéntricos exteriores e interiores. Y es que la Unión Europea se ha ampliado al mismo tiempo que ha seguido integrando sus distintos ámbitos políticos, en función de la disposición y capacidad de los Estados miembros para una mayor integración.

Avanzar hacia una unión política

La Unión Europea se encuentra en un momento decisivo debido principalmente a la crisis desencadenada por la invasión rusa de Ucrania justo en el momento en que los Estados miembros se recuperaban de los efectos económicos de la pandemia. En este contexto[234], como ya se ha apuntado con anterioridad, una mayor construcción política e institu-

233 CIDOB, "La Comunidad (Geo)política Europea. ¿Más de lo que parece?", *Opinión* 735, octubre de 2022.
234 Y teniendo en cuenta que, tradicionalmente, la compleja gobernanza interna de la Unión Europea ha dificultado su rápida reacción en situaciones de crisis.

cional de la Unión Europea reforzaría el proyecto europeo en sí mismo y facilitaría la toma de decisiones. Como ha venido señalando este Consejo en las sucesivas ediciones del presente informe, sería necesario impulsar una Unión política –democrática y a la vez legitimada– que sea algo más que una Unión de numerosas normas para supervisar el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda o los presupuestos entre otros ámbitos. Sería deseable, por ello, que ante la situación excepcional abierta por la guerra de Ucrania –y sus consecuencias– se pudiera avanzar hacia una mayor integración y una Unión política sobre la base del refuerzo de la arquitectura institucional de la Unión, mejorando su base democrática y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Como se ha indicado, resulta necesario asimismo impulsar una autonomía estratégica europea que permita a la Unión Europea posicionarse a nivel global en el escenario actual geopolítico. Ello requiere voluntad política y que los Estados miembros compartan la misma visión sobre los riesgos y retos estratégicos a los que se enfrentan, para evitar que opiniones divergentes puedan abrir nuevas brechas que dificulten la toma de decisiones geoestratégicas dado su creciente carácter intergubernamental.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La guerra en Ucrania, un conflicto en suelo europeo, volvió a golpear a las economías comunitarias y, al igual que durante la pandemia, impactó de manera asimétrica en los socios europeos –con una incidencia superior en aquellos que mantenían mayores vínculos o dependencias comerciales con la economía rusa– y, además, lo hizo desde un ángulo nuevo, el de la geopolítica.

La Unión Europea ha mostrado desde el inicio de la crisis unidad de acción y ha ofrecido una respuesta coordinada y contundente, que ha contado con el apoyo de la ciudadanía comunitaria y que ha girado en torno al establecimiento de sanciones a la economía rusa y al respaldo de Ucrania en múltiples ámbitos –humanitario, financiero y material–.

La dependencia comunitaria del gas ruso, la escalada de su precio y su repercusión en los precios de la electricidad, como resultado de la configuración hasta ahora vigente del mercado eléctrico comunitario, pronto dejaron claro que esta guerra también se libraba en los mercados energéticos. Además, los mercados de otras materias primas –como algunos metales industriales o químicos– o alimentarias –como trigo, maíz o algunos aceites– tensionaron, asimismo, múltiples cadenas de valor a nivel mundial, contribuyendo al proceso inflacionista. Aunque diferentes en su magnitud, las tensiones inflacionistas fueron generalizadas en todos y cada uno de los Estados miembros, llegando a alcanzar niveles de dos dígitos para el conjunto de la zona euro.

A lo largo del año, se pasó de una crisis de precios y abastecimiento energéticos vinculada al conflicto y a las tensiones en los mercados de materias primas a otra de inflación persistente y generalizada al conjunto de la cesta de consumo, reflejada en el intenso crecimiento, también, de la inflación subyacente, con graves consecuencias sobre los costes de las empresas y la renta real disponible de los hogares. Ello produjo un cambio en la política monetaria del Banco Central Europeo, que aceleró la subida de los tipos de interés.

El encarecimiento de la energía, un mayor coste de la vida y la subida de los tipos de interés han golpeado directamente a los presupuestos familiares y han elevado la vulnerabilidad financiera de los hogares más endeudados, dificultando el proceso de recuperación de la actividad productiva.

Todo ello generó en 2022 un escenario geopolítico, económico y social difícil, en un año que debiera haber sido de impulso para las prioridades de la Unión Europea en transición verde y transformación digital gracias al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

y que, sin embargo, se ha saldado con la necesidad de incorporar la incertidumbre como variable en cualquier previsión sobre el futuro.

Como no podía ser de otra manera, la política económica de la Unión Europea se centró en 2022 en articular medidas dirigidas a amortiguar el impacto del conflicto bélico y paliar sus consecuencias sobre familias y empresas. La respuesta de la Unión Europea en este sentido se ha centrado en la aprobación del *REPowerEU*, como mecanismo anticrisis fundamental, o las medidas adoptadas por el BCE para hacer frente al repunte inflacionista, no exentas de efectos colaterales negativos. Frente a estas medidas en el ámbito multilateral, los Estados miembros arbitraron instrumentos para paliar las consecuencias económicas y sociales de la crisis y compensar a los más vulnerables por el repunte inflacionista; respuesta que, en todo caso, quedaba condicionada al margen fiscal disponible de cada Estado miembro.

Este informe ofrece la reflexión de este Consejo sobre las consecuencias de esta nueva crisis sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, en un momento en el que aspectos como la integración presupuestaria o el marco de reglas fiscales continúan en proceso de revisión tras la crisis pandémica. Se han vuelto a tensionar los equilibrios dentro del mercado único y ha aumentado el interés por integrar el Pilar Social en la gobernanza económica, dado que el dispar impacto que la actual crisis está teniendo en el tejido social podría generar una nueva divergencia en este terreno.

Pero el hecho de que el conflicto bélico se esté prolongando en el tiempo ha hecho necesario que la Unión Europea aborde sin demora desafíos ya presentes en el proceso de construcción comunitaria, algunos de ellos apuntados ya por el CES en anteriores informes. Es el caso de los efectos del conflicto sobre la definición del papel de la Unión Europea como actor geopolítico, la reflexión sobre la política de migración y asilo, el impacto de la guerra sobre la estrategia de seguridad y defensa, y la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión –especialmente en los ámbitos de seguridad y defensa, energético, industrial y digital– y de atender al compromiso de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050, expresado en el Pacto Verde Europeo.

En definitiva, el momento resulta propicio para que este Consejo haga balance de los avances realizados en la gobernanza de la Unión Europea y de los retos a los que se enfrenta en el medio y largo plazo, más aún teniendo como telón de fondo la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023.

La gobernanza económica de la Unión Europea ante un nuevo escenario

Reforma del marco de gobernanza económica y fiscal

La propuesta de la Comisión, centrada en el diseño, la aplicación y la evaluación continua de planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo, supone un avance respecto al marco vigente porque da respuesta a gran parte de sus deficiencias: reduce sustancialmente su complejidad, se focaliza en el medio plazo, aumenta la implicación de los Estados

y permite conciliar mejor sostenibilidad y crecimiento al dar mayor margen fiscal a los países más endeudados para que realicen inversiones y reformas.

La Comisión también propone una revisión del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, cuya gobernanza se basará en el diálogo reforzado entre la Comisión y los Estados.

El CES considera que tiene que haber un tratamiento equivalente entre todos los desequilibrios (fiscales, de balanza comercial, etc.), sean del signo que sean, incluidos en el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.

Respecto al marco fiscal, la Comisión propone como variable única de control el gasto primario neto, lo que simplifica bastante el marco de supervisión y permite la actuación estabilizadora del gasto en desempleo, aunque relega a un segundo plano la vertiente de ingresos del presupuesto.

Sin embargo, el CES considera que del mismo modo que se fija un techo de gasto estructural, se debería establecer un suelo de ingresos estructurales.

El nuevo sistema tampoco evita que surjan discrepancias metodológicas en torno a la estimación de las variables que siguen sin ser directamente observables, como el gasto cíclico en desempleo o el impacto estructural de las medidas tributarias, pero también, y de manera destacada, respecto a las propias proyecciones de la sostenibilidad de la deuda de cada Estado a las que se ancla todo el sistema y que deberán integrar la estimación de los efectos presupuestarios y sobre el crecimiento de las reformas e inversiones que se vayan comprometiendo.

Por ello, y para que la aplicación del nuevo marco de supervisión fiscal sea verdaderamente eficaz y elimine el riesgo de que las autoridades europeas den un trato diferenciado a los Estados, resulta crucial que unas y otros adopten metodologías comunes y transparentes previamente consensuadas.

En el marco de este diálogo bilateral reforzado, la propuesta comunitaria contemplaba una participación reforzada de las autoridades fiscales independientes nacionales, si bien el Consejo ha rebajado su papel excluyéndolas de la fase de diseño de los planes.

Aunque el alcance de la participación de las Instituciones Fiscales Independientes en el ciclo presupuestario está aún por definir, en opinión del CES debe quedar claro que sus funciones son esencialmente de asesoramiento y que no tienen capacidad formal para participar en la toma de decisiones de política económica.

Para potenciar el consenso y la corresponsabilidad en materia de política económica, se debería contemplar asimismo un papel más activo de los agentes sociales en el seguimiento de los planes fiscales y estructurales nacionales.

En todo caso, la sostenibilidad de la deuda pasa en muchos países, sobre todo los más endeudados, por la mejora de la eficiencia y la eficacia de sus políticas de gasto y de ingresos públicos.

En particular, en el terreno de la fiscalidad, la reciente aprobación de la Directiva (UE) 2022/2523 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión supone un importante avance en la lucha contra la planificación fiscal agresiva en el mercado interior, más teniendo en cuenta que ha debido aprobarse por unanimidad.

Con todo, si todas estas reformas no van acompañadas de la creación de instituciones presupuestarias supranacionales de calado y permanentes, sobre la base de un sistema de recursos propios reforzado y la emisión de deuda pública conjunta, resultan claramente insuficientes para afrontar los enormes retos externos e internos que debe encarar la Unión Europea como unión política, y a los que los Estados con sus propias capacidades fiscales no pueden dar respuesta, por mucho que coordinen sus políticas económicas y refuercen sus sistemas tributarios. Tal es el caso de la provisión de bienes públicos europeos en los ámbitos de la energía, la defensa, los suministros y las materias primas estratégicas, la tecnología digital o la lucha contra el cambio climático, pero también de la articulación eficaz de políticas que garanticen la estabilidad macroeconómica y financiera de la zona euro, que avancen en la construcción del mercado único, incluido el de capitales, y que propicien la convergencia económica y la cohesión social y territorial en el seno de la Unión Europea.

En este sentido, el éxito de las recientes experiencias de mutualización de riesgos, ya sean las dirigidas a estabilizar la economía, como el SURE, el REACT-UE o las adoptadas para transformar el modelo productivo, como el NGEU o el Fondo de Transición Justa, impensables antes de la pandemia, deberían servir de acicate para acometer reformas de calado en los Tratados que incrementen la capacidad presupuestaria de la Unión Europea, con el fin de que pueda impulsar y desarrollar políticas en los ámbitos que demandan actuaciones conjuntas.

En todo caso, dar pasos hacia una mayor integración presupuestaria implica cesiones de soberanía desde los Estados, lo que plantea la necesidad de reforzar sustancialmente las bases democráticas de la Unión Europea y la legitimidad de sus instituciones.

Integración financiera

Desde la crisis financiera, el grado de integración financiera en la zona euro se ha venido reforzando con el proyecto de Unión Bancaria, lanzado en 2012. Sin embargo, y a pesar del rápido avance logrado en los primeros años, todavía es un proceso incompleto. El principal obstáculo, de

hecho, es la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).

Las crisis surgidas a raíz de la pandemia o, más recientemente, de la guerra de Ucrania, han puesto de manifiesto la importancia de culminar la Unión Bancaria para evitar situaciones de inestabilidad financiera y al mismo tiempo contribuir a la resiliencia y la sostenibilidad económicas de la Unión.

Además, en el contexto actual de moderado crecimiento, alta inflación, tipos de interés al alza y endurecimiento de las condiciones financieras existe el riesgo de que aumente la inestabilidad bancaria y financiera. Las tensiones en los mercados y sistemas financieros internacionales en marzo de 2023 son un ejemplo de ello.

De hecho, se habla incluso de lograr una "Unión Bancaria reforzada", que fomente la confianza y fortalezca la estabilidad financiera, condiciones necesarias para apoyar el crecimiento y las reformas a medio plazo, lo cual tiene aún más importancia en el contexto de las inversiones contempladas en el *Next Generation EU.*

Por todo ello, resulta necesario avanzar en el logro de la Unión Bancaria. Y esto requiere un mayor esfuerzo para alcanzar un compromiso político decidido que, además, reforzaría el proyecto europeo en sí mismo. Este compromiso debería orientarse a mejorar el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y resolución existentes y alcanzar sin dilación un acuerdo político sobre la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo.

Asimismo, ante la vulnerabilidad que representa para el sector financiero la actividad del sector financiero no bancario, especialmente en el actual contexto de restricción monetaria, sería necesario alcanzar un acuerdo global para afianzar una supervisión de estas entidades y aplicar una política regulatoria macroprudencial con el fin de minimizar los riesgos de su actividad para la estabilidad financiera.

Por otra parte, la Unión del Mercado de Capitales es un elemento clave para proporcionar recursos financieros de forma más amplia y diversificada a empresas, personas consumidoras y personas inversoras mediante un acceso a fuentes de financiación sólidas, eficientes y fiables, independientemente de su ubicación, pero también para respaldar las inversiones en el marco del *Next Generation EU* y, sobre todo, de cara a abordar las transiciones verde y digital. Todo ello, a su vez, contribuirá a impulsar el papel internacional del euro y fortalecerá la resiliencia de la Unión Europea.

Por ello, es necesario avanzar también en la Unión del Mercado de Capitales, que permita a la economía europea contar con mercados financieros amplios y profundos y movilizar el capital privado avanzando hacia un mercado de capitales más dinámico y competitivo a escala mundial, a corto y medio plazo. Ello permitirá, a su vez, movilizar las inversiones necesarias para abordar la transición verde y digital en marcha.

Ayudas de Estado y mercado interior

Como ya sucediera con la pandemia de COVID-19, la Unión Europea se enfrentaba a un *shock* con un impacto asimétrico entre los socios comunitarios que, en esta ocasión, ha afectado más a los países centroeuropeos dada su mayor dependencia energética de Rusia. Se adoptó un Marco Temporal de Crisis, prorrogado hasta finales de 2023, para permitir a los Estados miembros apoyar al tejido productivo más afectado por el incremento del coste de la energía. Pero el volumen de ayudas ha mostrado una mayor generosidad en aquellos países que cuentan con posiciones presupuestarias más holgadas, y esas diferencias en la intensidad de las ayudas afectan al entorno competitivo en el que se desenvuelve la actividad empresarial, distorsionan el funcionamiento del mercado interior y pueden profundizar la divergencia económica entre los Estados miembros de la Unión Europea.

El CES coincide con la Comisión en que resulta fundamental encontrar soluciones comunes compartidas a escala de la Unión Europea, evitando respuestas nacionales fragmentadas que dependan del distinto margen de maniobra presupuestario de los Estados miembros. Es necesario preservar la integridad del mercado interior, puesto que constituye uno de los mayores logros de la Unión Europea, ya que ofrece a la ciudadanía europea una gama más amplia de servicios y productos y mayores oportunidades de empleo, y a las empresas poder acceder a un mercado más amplio que el de sus propios Estados miembros, estimulando el comercio, la competencia y la eficiencia, aspectos esenciales para impulsar la productividad.

Cabe recordar que las transiciones en la que está inmersa la economía europea necesitan, no solo un mercado único que funcione correctamente, sino también fuertes inversiones tanto públicas como privadas y garantizar una igualdad de trato entre los operadores europeos, y también frente a operadores mundiales.

Por consiguiente, resulta necesario adaptar y movilizar todos los instrumentos de la política de competencia para apoyar las transiciones ecológica y digital y que se dote de los instrumentos necesarios para afrontar la competencia extranjera en este contexto, evitando posturas proteccionistas, puesto que podrían afectar negativamente a las personas consumidoras, así como a los procesos de innovación. El reto es lograr promover de manera equilibrada la competencia, la sostenibilidad y la resiliencia europeas, desafío que necesariamente requiere una revisión de las normas más acorde con la cambiante naturaleza de la competencia a nivel global. En este sentido, se debe avanzar en un modelo de ayudas de Estado que permita competir con otros bloques a nivel internacional, que incida en una mejora de la cohesión territorial y vincule la actividad económica al territorio de la Unión Europea.

Avances para fortalecer el Pilar Social en la gobernanza económica

En los escasos cinco años transcurridos desde que el Pilar Europeo de Derechos Sociales fuera aprobado en la Cumbre de Gotemburgo se han concatenado dos de las crisis mundiales más importantes de la historia reciente. Ello ha supuesto un verdadero *test de estrés* para la que ha constituido la iniciativa comunitaria más relevante de las últimas décadas dirigida a mejorar la integración económica y social.

Aunque el Pilar Social ha supuesto un cambio notable en las políticas europeas, y a pesar de haber mostrado su potencial para lograr frenar el impacto de la pandemia en los mercados de trabajo, sigue habiendo interrogantes sobre su capacidad y eficacia en el medio plazo para lograr sus objetivos para el año 2030, y no solo por las incertidumbres económicas existentes, sino por el papel del Pilar Social en la gobernanza económica de la Unión Europea.

A este respecto, y como ya se ha señalado en anteriores ediciones de este informe, los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión Europea en los últimos años para reforzar la dimensión social europea, dado el principio de subsidiariedad, seguirán estando sujetos a la disposición de los Estados miembros a emprender políticas en estos ámbitos. Se trata de un aspecto relevante si, además, se tiene en cuenta que las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis generada durante la pandemia son de carácter temporal.

Sería, pues, interesante seguir avanzando hacia la consolidación de mecanismos de estabilización automática estables. El SURE fue una medida de urgencia que demostró ser eficaz para combatir el impacto social de la pandemia en las rentas de los hogares y que podría servir de base para consolidar mecanismos estables de estabilización supranacional, como la protección por desempleo mutualizada que, bajo el cumplimiento de determinados requisitos o condicionalidad en el mercado laboral, permitan hacer frente a futuras crisis sin tener que pasar por la incertidumbre de acuerdos políticos.

El nuevo esquema de gobernanza económica dota de una mayor flexibilidad temporal a los Estados moderada o gravemente endeudados, siempre y cuando estos adquieran compromisos de reformas e inversiones que aborden entre sus prioridades las establecidas en el Pilar Social. Siendo esta una novedad positiva para incentivar la dimensión social de los Estados miembros, la referencia al Pilar es ambigua y está exenta de objetivos concretos.

Esta ambigüedad es más acusada si se tiene en cuenta que los objetivos establecidos por el Plan de Acción para el año 2030 se limitan a señalar el incremento mínimo que debería registrarse en la región en su conjunto, no realizándose orientaciones nacionales ni más especificaciones, estando sujetos pues a los compromisos adquiridos por los países.

Por todo ello, sería interesante dotar de mayor peso al Pilar europeo en el Semestre Europeo estableciendo objetivos más concretos y ambiciosos que, bajo el principio de

subsidiariedad, permitan garantizar unos niveles mínimos de bienestar a nivel europeo. A este respecto, sería deseable que se estableciera una selección de objetivos e indicadores del Social Scoreboard *del Pilar, que incorpore con carácter transversal la perspectiva social (p. ej., niveles de empleo y calidad de este, desigualdad, pobreza, en especial la pobreza infantil), así como la perspectiva medioambiental y digital, con el ánimo de avanzar hacia transiciones justas que no dejen a nadie atrás.*

En paralelo, y en aras de avanzar hacia la convergencia social, podrían establecerse mecanismos de supervisión de dichos objetivos e indicadores sociales (parejos a otros ya existentes como el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico), habida cuenta de su influencia en las finanzas públicas y, por ende, en la estabilidad macroeconómica de los Estados miembros.

Igualmente, los mecanismos de supervisión podrían incentivar la incorporación de las evaluaciones de impacto redistributivo de algunas políticas, para de este modo fomentar la implementación voluntaria de dichas evaluaciones.

Asimismo, si bien la implicación de los interlocutores sociales en el proceso de gobernanza ha ido aumentando progresivamente en el marco del Semestre Europeo, sigue siendo necesario avanzar para lograr una participación plena, tanto a nivel comunitario como nacional. El diálogo social con los interlocutores sociales más representativos a nivel comunitario y nacional constituye una pieza clave en este proceso de mejora de la dimensión social en la gobernanza económica para lograr una convergencia social al alza que encamine a la Unión Europea hacia economías inclusivas y socialmente integradas.

Promoción y protección del Estado de Derecho en la UE

La Comisión ha puesto en marcha en los últimos años medidas de relevancia para reforzar la capacidad de la Unión Europea de promover y proteger el Estado de Derecho. Así, creó en 2020 un Mecanismo del Estado de Derecho de carácter global y preventivo, en cuyo contexto publica informes anuales sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea. Además, desde 2021, el presupuesto de la Unión cuenta con un nivel adicional de protección para los casos que incluyen violaciones de los principios del Estado de Derecho, denominado "régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea".

La firme defensa del Estado de Derecho ha de continuar ocupando un lugar central en la actuación de la Unión Europea, máxime en un contexto de creciente fragmentación política y de un discurso autoritario y crítico con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión por parte de algunos Estados miembros.

El auge del extremismo, la injerencia electoral, la difusión de información manipuladora y las amenazas contra periodistas y activistas constituyen los principales retos a los que se debe enfrentar la democracia en la Unión Europea. En este contexto, la Comisión ha puesto en marcha recientemente medidas de relevancia para reforzar la democracia en Europa.

Así, esta lanzó en 2020 el Plan de Acción para la Democracia Europea. Además, entre 2021 y 2022, tuvo lugar la "Conferencia sobre el Futuro de Europa" (CFE), que fue un ejercicio único de democracia participativa, de una magnitud y alcance sin precedentes, de cara a la participación de la ciudadanía europea en la toma de decisiones de la Unión Europea.

La democracia europea no puede darse nunca por conquistada, por ello se ha de cultivar y proteger siempre y, en especial, cuando se vienen registrando retrocesos en materia de igualdad, con especial repercusión negativa para las mujeres y el colectivo LGTBI, y máxime en el contexto actual de guerra en Ucrania. La transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía son claves para que esta continúe aumentando su confianza en la Unión Europea y su respuesta a la guerra en Ucrania.

Retos a medio y largo plazo de la Unión Europea

El primer desafío para la Unión Europea es lograr que la guerra en Ucrania no se enquiste, dado que supone la pérdida de vidas humanas, la distracción de recursos hacia el esfuerzo bélico y una fuente de inestabilidad política y económica. *Sería deseable, por ello, alcanzar, lo antes posible, un acuerdo de paz que restituya la convivencia en Europa.*

El conflicto y su prolongación han intensificado los debates sobre los desafíos de medio y largo plazo a los que se enfrenta la Unión Europea en un entorno global convulso e incierto; y en un contexto, además, en el que el bloque europeo no ha logrado definir con claridad su papel como potencia geopolítica. Además, los retos y desequilibrios globales se interrelacionan, es decir, ejercen bastante influencia los unos sobre los otros y entroncan con los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que su abordaje exige un enfoque holístico e intersectorial que recurra a soluciones cooperativas y solidarias.

Retos políticos de la extensión del conflicto

La unidad en la respuesta de la Unión Europea frente a la agresión rusa contra Ucrania es un giro de 180 grados en la caracterización de la Unión Europea respecto a su papel político como actor internacional. La agresión rusa contra Ucrania se ha considerado como un momento decisivo para el despertar de una "Unión geopolítica", sobre la que existen, sin embargo, muchas incógnitas. Por un lado, la disparidad de posiciones intracomunitarias frente al conflicto y las alianzas que ha reavivado y, por otro, el escaso seguimiento que han tenido las sanciones a Rusia por parte del resto del mundo, especialmente por el Sur Global. Todo ello unido, además, a la necesidad de que la Unión Europea encuentre su lugar en el actual proceso de reglobalización asegurando, a su vez, un mayor grado de autonomía estratégica.

Para lograrlo, este Consejo considera que se necesita que los Estados miembros compartan la misma visión sobre los riesgos y retos estratégicos a los que se enfrentan. Se debe evitar que la divergencia en las posiciones y opiniones entre los Estados miembros abran

nuevas brechas dentro de la Unión Europea, lo que dificultaría aún más la toma de decisiones geoestratégicas, máxime teniendo en cuenta el creciente carácter intergubernamental de estas. De ahí que avanzar en la unión política resulte clave para conjurar estos riesgos y avanzar hacia una Unión más geopolítica.

Asimismo, el conflicto bélico ha reavivado el proceso de ampliación de la Unión Europea con las solicitudes formales de Ucrania, pero también de Georgia y Moldavia, sacando a la luz nuevamente el debate sobre la capacidad de absorción de la Unión Europea. Además, esta eventual ampliación podría acelerar el proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales e incluso reactivar el proceso de ampliación con Turquía.

En opinión del CES, la adhesión de nuevos Estados miembros exigirá una profunda reforma previa de las instituciones comunitarias, de su arquitectura, para garantizar que el proceso de toma de decisiones no quede lastrado hasta hacerlo inoperante.

Las consecuencias de la guerra de Ucrania sobre la política migratoria europea

La invasión rusa de Ucrania ha provocado un desplazamiento de personas refugiadas sin precedentes. Ello ha servido para poner en práctica algunos elementos del Pacto sobre Migración y Asilo que ya estaban en vigor. La respuesta a corto plazo ha sido muy positiva, reflejando la solidaridad y unidad europeas. No obstante, esta respuesta no está exenta de desafíos en el medio y largo plazo, tanto logísticos y de coordinación, como económicos. Asimismo, supone un reto para la propia integración social, que se producirá, además, de manera desigual, ya que no todos los Estados miembros están asumiendo la misma presión en número de personas refugiadas.

Por otra parte, la implementación del Pacto sobre Migración y Asilo ha sido muy limitada y la mayoría de las propuestas del Pacto siguen pendientes de adopción. Destaca, en todo caso, la puesta en marcha de la nueva Agencia de Asilo, la presentación del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias y la adopción de la Directiva sobre la tarjeta azul de la Unión Europea. *Aun así, se debería realizar un esfuerzo mayor para avanzar, sin demora, en todas las medidas recogidas en la hoja de ruta del Pacto sobre Migración y Asilo.*

Una cuestión adicional es la instrumentalización que se pueda hacer de la política migratoria por terceros países. De hecho, esta cuestión se ha incorporado a la agenda europea. La Brújula Estratégica y el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN reconocen la instrumentalización de la migración como una amenaza híbrida. Ello ha generado distintas iniciativas que actualmente están en tramitación legislativa. *En cualquier caso, habrá que ver cómo evolucionan en su adopción e implementación, sobre todo en cuanto a potenciales riesgos, y asegurar que la definición de la instrumentalización de la migración es*

lo suficientemente acotada como para que no haya un abuso de estos instrumentos por parte de los Estados miembros y que las propuestas puedan generalizarse a otros casos.

En todo caso, los retos a los que se ha enfrentado la Unión Europea en los últimos años no deben ralentizar el expediente migratorio y de asilo, cuando además todo apunta a un aumento de las migraciones climáticas en el medio plazo. La falta de avances significativos reside en la ausencia de acuerdo y voluntad política suficientes, situación que se remonta a la crisis de personas refugiadas de 2015.

La solidaridad mostrada con las personas refugiadas llegadas de Ucrania no parece, en este sentido, un cambio estructural. De hecho, se considera que la respuesta a la guerra es más bien una excepción y que la Unión Europea reacciona de manera diferente a la llegada de personas refugiadas en función de su lugar de origen.

La Unión Europea debería avanzar hacia una nueva diplomacia de la migración que resuelva las debilidades que presenta el actual enfoque de la política migratoria. Ello implicaría superar la externalización en el control de fronteras que debilita a la Unión Europea frente a terceros, evitar la politización de la migración que cuestiona a la propia Unión Europea al tratar de manera desigual a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, y limitar los mecanismos de condicionalidad negativa en las relaciones con terceros países.

Además, en un contexto como el actual, de creciente competición geopolítica, la Unión Europea debería reforzar sus alianzas con el llamado Sur Global. Sería oportuno repensar también la dimensión exterior de la política migratoria y hacerlo desde una óptica de condicionalidad positiva, que ayude a la Unión Europea a reforzar sus vínculos con otros países.

Una política exterior favorable a la migración serviría a la Unión Europea para alcanzar sus objetivos geopolíticos, reduciría las vulnerabilidades señaladas anteriormente y, además, resolvería problemas reconocidos en el propio Pacto sobre Migración y Asilo, como la carencia de mano de obra que tiene la Unión Europea, en un contexto de envejecimiento demográfico.

Seguridad y defensa. Cambios de orientación y prioridades

La invasión rusa de Ucrania ha afectado a las prioridades de la Unión Europea, poniendo de relieve la importancia de las cuestiones de seguridad y defensa y, con ello, de la política común en estos ámbitos. El impacto de la guerra se refleja, sobre todo, en el cambio de orientación de algunos Estados miembros respecto a los ámbitos de seguridad y defensa. De hecho, tras el inicio de la invasión, distintos Estados miembros decidieron aumentar su gasto militar y otros replantearon su situación uniéndose a la política de defensa de la Unión Europea o solicitando su acceso a la Alianza Atlántica.

La guerra de Ucrania ha afectado a la orientación de la Brújula Estratégica de la Unión Europea –hoja de ruta para el desarrollo de la política de seguridad y defensa hasta 2030–.

Su aprobación, prevista para marzo de 2022, se vio directamente golpeada por la invasión rusa de Ucrania y supuso el reconocimiento de la guerra en Ucrania como la mayor crisis de seguridad del continente en décadas. En la Cumbre en Versalles, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea acordaron reforzar las capacidades de defensa europeas y a partir de entonces se abordaron distintas iniciativas para lograrlo.

No obstante, el desarrollo de capacidades en materia de seguridad y defensa no es una cuestión nueva en el debate europeo, pero los objetivos que llevan planteándose desde hace décadas no se han visto materializados, existiendo numerosas debilidades ya antes de la guerra de Ucrania, por la fragmentación, las duplicidades y la falta de interoperabilidad entre sistemas y capacidades.

De ahí que, en opinión del CES, resulte necesario reducir las duplicidades y aumentar la eficacia por parte de los Estados miembros a la hora de hacer frente a amenazas conjuntas; lo que, a su vez, debe ir de la mano de garantizar la interoperabilidad entre sistemas. Todo ello, además, contando con una mayor simplificación y agilización de estructuras y procedimientos.

Se considera positiva la voluntad demostrada por la Unión Europea y los Estados miembros de encontrar sinergias entre diferentes ámbitos y adoptar un enfoque más amplio que entienda que la seguridad y la defensa son más complejas, como muestran las iniciativas en amenazas híbridas, de manera que se necesita una visión de carácter estratégico.

Ninguna de las actuales limitaciones en cuanto a seguridad y defensa puede resolverse sin la voluntad política de los Estados miembros. La credibilidad de la política de seguridad y defensa europea y de la Unión Europea ante sus socios internacionales depende estrechamente del refuerzo de las capacidades de defensa y disuasión. De hecho, uno de los elementos centrales en el debate en torno a la política exterior europea y, con ello, la política de seguridad y defensa, es la cuestión de la autonomía estratégica, es decir la capacidad de la Unión Europea para actuar de manera independiente y autónoma, siendo uno de los puntos de mayor controversia el relativo a la relación con la Alianza Atlántica.

La Unión Europea debe encontrar el modo de conjugar una mayor independencia en la relación con Estados Unidos y la OTAN, con un refuerzo de la cooperación con ellos. La Unión Europea necesita internamente alcanzar un acuerdo sobre el significado exacto de la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa antes de abordar una redefinición de su relación con el socio atlántico.

Dependencias económicas estratégicas de la UE

La guerra en Ucrania ha provocado disrupciones en las cadenas de aprovisionamiento, de energía primero, y de materias primas agroalimentarias y agroindustriales después, ha sacado a la luz los riesgos y desafíos a los que se enfrenta la industria europea en el contexto actual de globalización y ha reavivado el debate sobre

la necesidad de reducir las vulnerabilidades estratégicas de la Unión Europea. *Abordar estratégicamente estas dependencias resulta esencial a la hora de lograr los objetivos planteados en la "doble transición" digital y medioambiental en la que está embarcada la Unión Europea.*

La Unión Europea debe mejorar la estabilidad, promover la diversificación y la resiliencia de las cadenas globales de valor en las que está integrada, pero sin que ello suponga poner en riesgo las ganancias en eficiencia que proceden de la especialización y la explotación de las ventajas comparativas en el comercio internacional. El conocimiento y la apropiación del conjunto de las cadenas globales de valor resultan clave para mejorar la resiliencia de las economías ante *shocks* adversos imprevistos.

Esta reorientación de la política comercial debe contar con cierta unidad de acción de los Estados miembros, cuestión nada baladí, puesto que deben acordar conjuntamente qué grado de dependencia mantener con terceros países, sobre todo con China, o qué posicionamiento debe tomar la Unión Europea respecto al desacoplamiento entre las economías estadounidense y china. La Unión Europea se enfrenta, asimismo, al reto de tratar de alinear el interés comunitario de reducir las dependencias estratégicas con los intereses de las empresas privadas.

Para enfrentarse a las dependencias estratégicas, el CES propone un reajuste productivo que involucre a la política industrial de manera permanente y coordinada. Se necesita una acción más decidida a favor de una política productiva común que permita recuperar el terreno frente a otros grandes bloques o economías donde se ha promovido abiertamente.

En este sentido, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia constituye un buen punto de partida y su consolidación podría sentar las bases para instaurar una política industrial común adaptada a los retos globales a los que se enfrenta Europa, principalmente la doble transición digital y energética. Se deberían dar avances de cara a crear un entorno regulatorio propicio para la promoción de los 14 ecosistemas estratégicos identificados por la propia Comisión: industria aeroespacial y de defensa, agroalimentación, construcción, industrias culturales y creativas, industria digital, electrónica, industrias de alto consumo energético, "energía y renovables", salud, "movilidad, transporte y automoción", "proximidad, economía social y seguridad civil", comercio minorista, industria textil y turismo.

Debe recordarse, no obstante, que el éxito de cualquier estrategia industrial depende del grado de compromiso y cooperación entre la propia Unión Europea, los distintos Estados miembros, los interlocutores sociales, los sectores industriales y otras partes relacionadas con los ecosistemas industriales. *En concreto, el papel de los interlocutores sociales resulta fundamental para la puesta en marcha de las herramientas como las previstas por la futura Ley de Industria de cero emisiones netas, debiendo garantizarse su participación.*

La dependencia energética

En concreto, en cuanto a la dependencia energética, más de la mitad de las necesidades energéticas comunitarias se han venido cubriendo con importaciones netas, aunque con considerables diferencias entre los Estados miembros y, por lo general, una escasa diversificación en cuanto al origen de sus suministros energéticos, provocando una mayor exposicion a riesgos geopolíticos.

Por ello, este Consejo considera que avanzar en el desarrollo de las energías renovables y en la transición energética es una manera no solo de luchar contra el cambio climático, sino también de lograr un mayor grado de autonomía estratégica. Además, para evitar que el tránsito a unas energías limpias genere nuevas dependencias tecnológicas de determinados mercados, se deben concentrar los esfuerzos en la diversificación del suministro, el reciclado de productos y la potenciación de capacidades propias, en concreto en energías renovables, almacenamiento energético e hidrógeno renovable.

Además, resulta necesario insistir en la necesidad de asegurar las interconexiones energéticas, ya que aumentan la flexibilidad del sistema y contribuyen a la seguridad del suministro, máxime cuando los avances en este terreno hasta ahora continúan siendo lentos y escasos.

Cabe recordar, no obstante, que la descarbonización de las economías reducirá la dependencia de los combustibles fósiles, pero aumentará la demanda mundial de otras materias primas, muchas de ellas poco sustituibles y escasas y cuya producción se concentra en un pequeño grupo de países, algunos política y socialmente inestables, lo que podría generar nuevos riesgos geoestratégicos que amenacen la seguridad energética.

Los riesgos cambiarios amplifican el impacto de las dependencias estratégicas

La mayor parte de los intercambios comerciales de los productos señalados como aprovisionamientos estratégicos se denominan en otras divisas, fundamentalmente, en dólares. Recientemente, los riesgos cambiarios están amplificando el impacto de las dependencias estratégicas de la Unión Europea, dado el contexto de apreciación de la divisa norteamericana, de alta volatilidad en los precios de las materias primas o de componentes electrónicos y, en general, de incertidumbre económica global.

Por consiguiente, resulta conveniente promover el papel internacional del euro, empezando por culminar la Unión Bancaria y la del Mercado de Capitales. En cualquier caso, el mejor modo para lograr que el euro gane peso a nivel internacional es conseguir peso geopolítico y que la economía de la zona euro crezca, se refuerce y apueste como bloque por el desarrollo del comercio internacional.

Soberanía digital, objetivo geoestratégico

Dentro de la autonomía estratégica abierta, adquiere especial relevancia la denominada soberanía digital, ámbito marcado por la pugna entre Estados Unidos y China por la hegemonía en este ámbito, y en el que la Unión Europea trata de definir sus propias reglas, tomar decisiones tecnológicas autónomas y desarrollar y desplegar capacidades e infraestructuras digitales estratégicas. Todo ello sobre la base de los valores europeos, los derechos fundamentales, la seguridad y la garantía del modelo económico y social europeo. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ofrece una oportunidad para acelerar la transformación digital de la Unión Europea y de sus Estados miembros y hacerlo promoviendo dicha soberanía.

A nivel interno, el estado de situación de la digitalización en la Unión Europea todavía es desigual, aunque se observa una tendencia a la convergencia. De ahí que, en opinión del CES, se deba insistir en la necesidad de mejorar el nivel de capacidades digitales básicas, las competencias digitales –sobre todo de las mujeres–, la digitalización de las pymes o el despliegue de las redes y la calidad de la cobertura en algunos territorios, para evitar que se produzcan situaciones de exclusión digital y poder extraer así el máximo beneficio económico y social de esa mayor digitalización.

Por otra parte, para conseguir avances en muchos de los ámbitos críticos de la transformación digital se necesita desarrollar una industria digital propia con la puesta en común de recursos comunitarios, nacionales y privados. De cara a definir y desarrollar los proyectos plurinacionales, la Unión Europea debe asegurar una amplia participación por parte de los Estados miembros y, en la medida de lo posible, de los agentes económicos y sociales. En todo caso, los proyectos plurinacionales deben definirse bajo el espíritu de la cooperación entre los socios comunitarios de modo que contribuyan al fortalecimiento del mercado único digital y, en definitiva, de la propia Unión Europea.

Es más, la posición rezagada de la Unión Europea en el terreno de las tecnologías y *software* digitales no hace sino poner de manifiesto que, aunque estos ámbitos atraen una parte importante de la inversión en I+D, esta resulta a todas luces insuficiente. Y que, aunque la Unión Europea albergue instituciones líderes a nivel mundial en investigación, los resultados de actividades europeas de I+D se desarrollan industrialmente fuera de la Unión.

Resulta necesario, asimismo, mejorar el nivel de ciberseguridad en la Unión Europea y la capacidad de respuesta ante incidentes tanto en servicios públicos como en el sector privado, eliminando, además, las diferencias entre los distintos socios europeos en cuanto a los requisitos y la aplicación de medidas de ciberseguridad. Las ciberamenazas a las que se enfrenta la Unión Europea se han multiplicado y la desinformación se ha convertido en una estrategia política, e incluso bélica, por lo que se deben redoblar los esfuerzos para reforzar la ciberresiliencia comunitaria.

Transición verde: garantía alimentaria y protección de la biodiversidad

La transición energética viene marcada por la evolución hacia sistemas alimentarios más sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social, preservando la garantía alimentaria en momentos de crisis, así como por la necesaria protección de la biodiversidad como garante de la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

En Europa, la dependencia importadora de energía, fertilizantes y alimentación animal contribuye a aumentar los costes a productores y afecta al precio de los alimentos, impactando sobre el cambio climático por el carbono incorporado en las importaciones.

Y aunque la ciudadanía europea no corre riesgo de escasez alimentaria, la asequibilidad, especialmente respecto a los sectores más vulnerables, es hoy una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, que habrá de resolverse sin menoscabo del necesario equilibrio en términos de precio justo para la parte productora.

El CES considera necesario reforzar el potencial productivo de la Unión Europea, avanzando simultáneamente en un modelo de producción agrícola más sostenible capaz de aprovechar de forma racional todos los recursos naturales. Para ello, la flexibilidad en la adaptación de las medidas establecidas en la PAC 2023-2027 a las condiciones locales de los Estados miembros debe traducirse en el establecimiento de estrategias adaptadas a esa realidad local. Además, el Consejo insta a la pronta aplicación del reciente Reglamento UE 2022/2472 que define la asignación de ayudas en los sectores agrícola y forestal, y zonas rurales, incluyendo las destinadas a compensar las desventajas relacionadas con zonas Natura 2000.

El cambio climático se cuenta entre los impulsores directos del deterioro de la naturaleza, deterioro que provocará que un 35 por 100 de la superficie europea se encuentre en 2070 sometida a un elevado estrés hídrico, generando un descenso en la cantidad y calidad del agua destinada al consumo y en las condiciones de higiene.

En opinión del CES es necesario establecer medidas concretas que impulsen políticas de neutralidad climática y reconozcan el papel del sector agrario como parte de la solución al cambio climático, dado el efecto sumidero de carbono de los suelos agrícolas, gestionados bajo ciertas prácticas agronómicas.

Por otro lado, el CES recuerda la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas ambientales con el resto de las políticas, así como su plena aplicación, para que Europa avance en la consecución de los objetivos ambientales a 2030 y el cumplimiento de la Agenda 2030.

Pese a la adopción de medidas como la designación de la Red Natura 2000, el estado de conservación de la biodiversidad y las tendencias no han mejorado en el periodo de referencia, mostrando en ocasiones un mayor grado de deterioro.

Al respecto, el CES traslada la conveniencia de conocer la influencia del cambio climático y las variaciones asociadas en los patrones climatológicos en la evolución de los indicadores de biodiversidad. Además, y ante las medidas destinadas a mejorar la biodiversidad en ámbitos agrícolas incluidas en el Plan Estratégico de la PAC, considera necesario la evaluación de los resultados en los próximos años.

La promoción de la igualdad de género favorece una acción eficaz por el clima, dado que las mujeres son más vulnerables a las repercusiones del cambio climático y el deterioro del entorno natural, al tiempo que agentes con un papel clave en la transición hacia la neutralidad climática. *Así, en opinión del CES, resulta fundamental la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, medidas y programas de gasto relativos al cambio climático.*

Transformación en clave de igualdad

Los avances en igualdad de género en Europa en las últimas décadas son innegables, si bien lentos e insuficientes para contrarrestar las desigualdades estructurales existentes entre hombres y mujeres que, además, se han visto agudizadas durante la pandemia como consecuencia de retrocesos en algunos ámbitos, lo que supone un cambio de tendencia en la que venía siendo una trayectoria progresivamente favorable hacia la igualdad.

No en vano, en 2020 se han producido por primera vez en la última década en la participación laboral, la esfera de los conocimientos de las mujeres, el tiempo dedicado a los cuidados o el acceso y estado de salud; mientras que otros ámbitos apenas han registrado mejoras o muy leves. Con todo, subsisten diferencias importantes entre los distintos Estados miembros, en los niveles de igualdad, en el ritmo en el que se están produciendo los avances en la última década.

El ámbito de los usos del tiempo es uno de los que registra mayor desigualdad en la Unión Europea, revelando la persistencia de importantes diferencias entre los sexos en la distribución de las actividades sociales y de cuidados, las cuales, además, se vieron agravadas durante la pandemia. Las limitaciones que además muestran las políticas de muchos países para dar respuesta a las necesidades de conciliación de las familias y de favorecer la corresponsabilidad de las familias tiene un impacto negativo notable en muchos ámbitos de la vida de las mujeres, como en su situación laboral, económica o su salud, limitando, en última instancia, sus oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional y personal.

La Unión Europea ha puesto en marcha diferentes iniciativas en el marco de implementación y desarrollo del PEDS, como la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, la Estrategia para la igualdad de género 2020-2025 o la Estrategia Europea de Cuidados.

Con todo sigue siendo de vital importancia para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres que se sigan dando pasos para favorecer la conciliación corresponsable, por una parte, así como el desarrollo de políticas de impulso y refuerzo de la ciudadanía, por otro.

La prosperidad económica y social de la Unión Europea depende, en buena medida, de que sigan produciéndose avances en igualdad de género, habida cuenta de los lentos e insuficientes progresos que se han producido en la última década, y de la fragilidad de estos, tal y como ha puesto de manifiesto la pandemia.

Además, los avances en materia de igualdad de género deben ser generalizados en el conjunto de la región, mediante una mayor convergencia al alza entre los Estados miembros, con el fin de avanzar de manera conjunta hacia sociedades europeas más justas, cohesionadas e igualitarias.

Todos los retos de medio y largo plazo enunciados fueron objeto de discusión en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. El Parlamento Europeo reconoció que muchas de las propuestas de la CFE, para ser implementadas, necesitaban cambios en los Tratados mediante una Convención, incluida la supresión de la unanimidad en el Consejo –y el paso a la votación por mayoría cualificada–. Pero la Convención no se ha puesto en marcha y varios Estados miembros se oponen a una modificación de los Tratados. Ello no quiere decir que las propuestas de la CFE se encaminen al fracaso, pues algunas medidas pueden prosperar, principalmente las más urgentes y dirigidas a hacer frente a la crisis en Ucrania, sobre todo si no requieren cambios en los Tratados.

El futuro de Europa: avanzar en la unión política

En todo caso, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han de dar seguimiento efectivo a la ejecución de las propuestas de la CFE con total transparencia, cada uno dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y de conformidad con los Tratados para que así la ciudadanía pueda conformar efectivamente el futuro de Europa.

En paralelo a la construcción comunitaria, surge la Comunidad Política Europea (CPE) que trasciende a la Unión Europea y que se ha percibido como un esfuerzo por mantener la unidad de toda Europa frente a los propósitos revisionistas y las políticas agresivas de Rusia. *Dado los propósitos de la CPE y su composición, esta podría también constituir un punto de partida para el nacimiento de una Unión Europea geopolítica.* Sin embargo, muchas preguntas relativas a la ambición y el propósito de la CPE y a su consideración como el germen de una Unión Europea geopolítica siguen sin respuesta. *Cabría aclarar cómo la CPE se relacionará con la política de ampliación de la Unión Europea y cómo esta conectará con otras instituciones comunitarias.*

En el contexto actual, marcado principalmente por la invasión rusa de Ucrania, una mayor construcción política e institucional de la Unión Europea reforzaría el proyecto europeo

en sí mismo y facilitaría la toma de decisiones. Como ya ha señalado este Consejo en las sucesivas ediciones de este informe, sería necesario impulsar una Unión política –democrática y a la vez legitimada– que sea algo más que una Unión de numerosas normas para supervisar el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda o los presupuestos, entre otros ámbitos. Sería deseable, por ello, que ante la situación excepcional abierta por la guerra de Ucrania –y sus consecuencias– se pudiera avanzar hacia una mayor integración y una Unión política sobre la base del refuerzo de la arquitectura institucional de la Unión, mejorando su base democrática y su transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

INFORME SOBRE LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA. PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2023

Este informe, elaborado por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo bajo la presidencia de Dionís Oña Martín (consejero del grupo primero, UGT) y la vicepresidencia de Antonio Carrillo Alcalá (consejero del grupo segundo, CEOE-CEPYME), se aprobó en la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 3 de mayo de 2023.

Composición del Pleno del Consejo Económico y Social

Presidencia: Antón Costas Comesaña

Secretaría General: María Soledad Serrano Ponz

Vicepresidencia: Cristina Estévez Navarro (UGT)
Francisco Javier Ferrer Dufol (CEOE-CEPYME)

Grupo primero

Antonio José Abad García (UGT)
Ana Eva Antón Fernández (CCOO)
Elena Blasco Martín (CCOO)
Encarnación Bonilla Huete (CCOO)
Luis Burgos Díaz (CIG)
Francisco Carbonero Cantador (CCOO)
José Ignacio Castillo Manzano (UGT)
María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)
Antonio González González (UGT)
Ramón Górriz Vitalla (CCOO)
Luis Lozano Mercadal (UGT)
Carlos Martín Urriza (CCOO)
Enrique Martín-Serrano Jiménez (CCOO)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Dionís Oña Martín (UGT)
Magdalena Eva Urbano Blanco (CCOO)
Carmen Vidal Barbero (CCOO)
Xabier Zabala Monasterio (ELA)

Grupo segundo

Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
Antonio Carrillo Alcalá (CEOE-CEPYME)
Jordi Casas Bedós (CEOE-CEPYME)
Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME)
Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME)
Pedro C. Fernández Alén (CEOE-CEPYME)
Celia Ferrero Romero (CEOE-CEPYME)
Agustín González Hermosilla (CEOE-CEPYME)
Alberto González Menéndez (CEOE-CEPYME)
Ana Isabel Herráez Plaza (CEOE-CEPYME)
Juan Antonio Labat Arangüena (CEOE-CEPYME)
Félix Longás Lafuente (CEOE-CEPYME)
José Pablo Martínez Marqués (CEOE-CEPYME)
César Maurín Castro (CEOE-CEPYME)
Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME)
Carmen Pleite Broseta (CEOE-CEPYME)
Antonio Romero Mora (CEOE-CEPYME)
Rosario Isabel Santos Fernández (CEOE-CEPYME)
Juan Jesús Vives Ruiz (CEOE-CEPYME)

Grupo tercero

Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)
Jerónima Bonafe Ramis (CEPES)
José Ignacio Conde Ruiz (Expertos)
Juan Vicente López Gandía (Expertos)
Félix Martín Galicia (HISPACOOP)
Miguel Martínez Cuadrado (OCU)
Matilde Mas Ivars (Expertos)
María Amparo Merino Segovia (Expertos)
Fernando Móner Romero (CECU)
Leire Muguerza Garate (CEPES)
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (Expertos)
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)
José Basilio Otero Rodríguez (FNCP)
Domiciano Pastor Martínez (UPA)
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
Gustavo Samayoa Estrada (FUCI)
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Raymond Torres Martín (Expertos)
Emili Villaescusa Blanca (CEPES)

Equipo técnico del área de estudios y análisis

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora), Emma Cerviño Cuerva, Marta Galiano Sevilla, Ana Hernández Rodríguez, María Victoria Mestre Martínez, Manuel José Núñez Mateo y Carmen Vizán Rodríguez

Colaboración externa

Raquel García Llorente (Investigadora del Real Instituto Elcano)