

01|2026

INFORME

LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

COLECCIÓN INFORMES

NÚMERO 01|2026

INFORME 01|2026
LA GOBERNANZA
DE LA UNIÓN EUROPEA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 897-2026

Colección Informes

Número 01/2026

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2026

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 29 de abril de 2026.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-428-9

D.L. M-13787-2026

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sesión ordinaria del Pleno de 29 de abril de 2026

INFORME 01|2026

LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO GLOBAL. IDENTIFICACIÓN DE ÁMBITOS CLAVE	14
CAPÍTULO II. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA SITUACIÓN COMUNITARIA	38
1. ELEMENTOS DE ORIGEN EXTERNO	39
1.1. Evolución del entorno internacional	40
1.2. Retos globales bajo un multilateralismo debilitado: clima, cooperación digital y paz	44
2. RAZONES INTERNAS	49
2.1. Retrasos en la construcción del mercado único	49
2.2. Integración financiera insuficiente	55
2.3. Falta de integración fiscal	57
CAPÍTULO III. INICIATIVAS Y RESPUESTAS DE LA UNIÓN EUROPEA	62
1. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS RECIENTES	64
1.1. Fortalecer el mercado interior	64
1.2. Promover la innovación y mejorar las capacidades de las personas	76
1.3. Avanzar en la autonomía estratégica abierta: industria, energía, materias primas y seguridad y defensa	92
1.4. Movilizar la inversión privada	108

1.5. Aumentar la financiación pública para inversiones estratégicas	119
2. CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON ESTADOS UNIDOS Y EL RESTO DEL MUNDO	129
CAPÍTULO IV. LOS RETOS DE LA GOBERNANZA EUROPEA	142
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	149
ANEXO	160

INTRODUCCIÓN

Desde la publicación del último informe elaborado por el CES sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, aprobado en mayo de 2024, el entorno exterior de la UE ha cambiado sustancialmente, intensificándose la fragmentación geopolítica a nivel global, impulsada por el incremento de los conflictos bélicos. El último de ellos, la guerra iniciada por Estados Unidos e Israel contra Irán ha desencadenado una escalada bélica en Oriente Medio, llegando, incluso, a las puertas de Europa, generando una gran inestabilidad política y económica de consecuencias todavía imprevisibles.

Pero más allá del impacto económico y el aumento de la incertidumbre, la intensificación de la fragmentación y los conflictos suponen una presión añadida para la Unión Europea en su papel como actor internacional, y marcan una nueva era para la UE que ya no tiene que lidiar solo con crisis temporales, sino sobre todo con cambios estructurales.

A las tensiones bélicas se suma el hecho de que la UE se viene enfrentando a una nueva época de rápidas transformaciones tecnológicas y fuerte competencia geoeconómica, en la que se han puesto en cuestión la relación de confianza y colaboración, aparentemente consolidada, con los Estados Unidos. El auge de China, la reacción proteccionista estadounidense ante la amenaza que supone para su hegemonía –sobre todo, en el ámbito tecnológico–, el cambio en las bases que sustentaban el modelo energético europeo a raíz de la guerra en Ucrania o la necesidad de reforzar la seguridad y defensa, dibujan una nueva realidad.

Los cambios en el orden mundial afectan especialmente a la Unión Europea, puesto que su modelo de crecimiento e integración se apoya en un marco de apertura comercial internacional, la participación en las cadenas globales de valor y un sistema multilateral basado en reglas. Además, su influencia global reside, sobre todo, en el respeto de las normas, los mercados y la regulación.

Con todo, la UE tiene las bases para ser un actor de peso a escala mundial. Para afianzarlas, tal y como han constatado los informes Letta¹, Draghi² y Niinistö³, publicados en 2024, la Unión necesita desplegar una estrategia ambiciosa que ponga el acento

NOTAS

- 1 Letta, E. (2024), *Much more than a market*.
- 2 Draghi, M (2024), *The future of European competitiveness*.
- 3 Niinistö, S. (2024), *Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

en la inversión y la innovación, pero también en la autonomía estratégica abierta y la seguridad en su sentido más amplio, incluida la defensa. Solo así podrá adquirir una mayor importancia económica y geopolítica y hacerlo a partir de sus fortalezas: su mercado único, su marco social y democrático de derecho y sus valores que son su seña de identidad, así como su ambición climática.

No obstante, no todas las dificultades proceden del exterior ni son sobrevenidas. De hecho, se podría decir que, en muchas ocasiones, el problema de la UE es consigo misma. Y, aunque es cierto que en momentos de crisis el bloque comunitario ha sido capaz de superar sus limitaciones internas, ofreciendo una respuesta unánime y coordinada, el avance de la UE en algunos ámbitos es limitado, lastrado muchas veces por los conflictos en la toma de decisiones, tal y como ha venido señalando el CES en sus sucesivos informes. Dar una respuesta conjunta es complejo, pues requiere negociación, adaptación institucional y consenso, lo que prolonga y dificulta la toma de decisiones, haciéndola poco eficaz para el contexto actual.

En todo caso, la integración de la Unión Europea constituye uno de los mayores logros políticos, económicos y sociales de la historia contemporánea. Que veintisiete Estados miembros, con realidades históricas, culturales y económicas muy diferentes, hayan conseguido cooperar dentro de un marco institucional común es, en sí mismo, un éxito notable, máxime cuando esa cooperación parte de unos valores democráticos compartidos y defiende un modelo social que ofrece beneficios para el conjunto de la ciudadanía.

Estos son los desafíos a los que se enfrenta la actual Comisión Europea 2024-2029, cuyo mandato comenzó oficialmente el 1 de diciembre de 2024 y que es presidida nuevamente por Ursula von der Leyen. Desde el inicio la presidenta dejó claras las prioridades de la nueva Comisión. Anunció una Brújula de la competitividad para cerrar la brecha de innovación con EE.UU. y China, aumentar la seguridad e independencia y lograr la descarbonización. Reafirmó el compromiso con los objetivos del Pacto Verde Europeo y propuso un pacto por la industria limpia, un diálogo sobre el futuro de la industria del automóvil y el impulso a una economía circular competitiva. Y sobre los conflictos bélicos en Ucrania, Oriente Próximo y África subrayó que Europa debe asumir un papel destacado y aumentar la inversión en defensa, reafirmando que la seguridad europea constituiría una prioridad de la Comisión.

Por todo lo anterior, el CES considera que el momento resulta pertinente para la elaboración de un nuevo informe sobre la gobernanza de la UE⁴. En esta ocasión, el enfoque se centrará en identificar y valorar las estrategias planteadas de cara a aumentar

4 Los informes anteriores del CES en esta materia son: CES: Informe 03/2012 sobre nueva gobernanza económica en la UE 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, *La gobernanza económica de la Unión Europea*; Informe 2/2018, anual, *La gobernanza económica de la Unión Europea*; Informe 3/2019, anual, *La gobernanza económica de la Unión Europea*; Informe 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*. Informe 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*; Informe 2/2004, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

la relevancia y autonomía de la UE en el contexto global actual, afrontando los desafíos tecnológicos, demográficos, medioambientales y de seguridad, además de seguir cumpliendo con las expectativas de la ciudadanía. Para ello el informe se estructura del siguiente modo:

El informe comienza con una visión comparada de la situación de la Unión Europea en relación con Estados Unidos y China. Este análisis se realiza a partir de una serie de indicadores seleccionados, con el objetivo de identificar los principales ámbitos en los que existen diferencias significativas entre estos actores globales.

A continuación, se abordan los factores que han contribuido a conformar esa situación. Estos factores incluyen tanto elementos externos, derivados de la reconfiguración del orden económico mundial, como internos, relacionados con la propia evolución y construcción del proyecto europeo.

Esto lleva a identificar, en un tercer capítulo, los ámbitos de mejora en los que, a juicio del CES, la UE debe hacer un especial esfuerzo, y se analiza y evalúa el conjunto de iniciativas y propuestas que ya se encuentran sobre la mesa, incluida la del nuevo Marco Financiero Plurianual para el periodo 2028-2034, valorando su potencial para abordar los desafíos actuales. Para concluir, finalmente, con una reflexión sobre la gobernanza de la Unión Europea y su capacidad para alcanzar los objetivos propuestos.

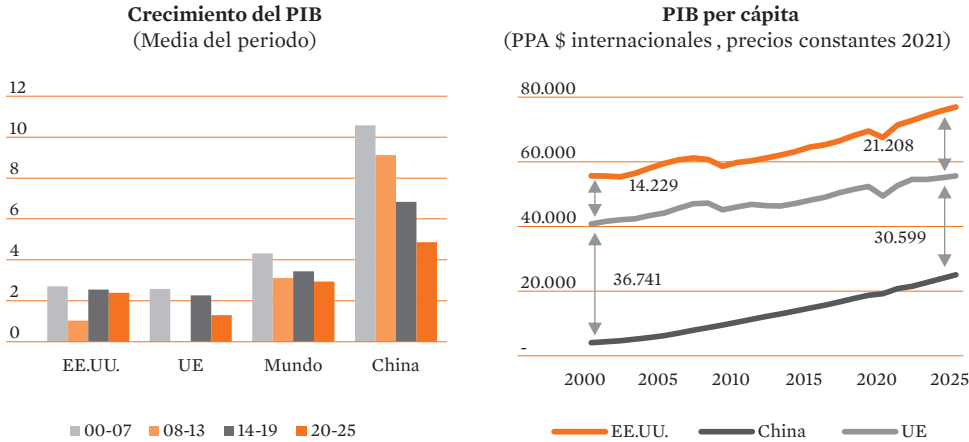
CAPÍTULO I

LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO GLOBAL.
IDENTIFICACIÓN DE ÁMBITOS CLAVE

Desde principios del siglo XXI se viene observando como la Unión Europea se encuentra en una posición de desventaja respecto a otras grandes economías. La evolución del ciclo económico, sacudido primero por la crisis financiera y de deuda y, posteriormente, por la pandemia y la guerra en Ucrania, ha dificultado que la actividad económica generase un ritmo de crecimiento sostenido que, por un lado, se tradujese en mayores niveles de bienestar preservando el modelo social europeo en un contexto global de envejecimiento poblacional y, por otro, permitiese a la Unión Europea consolidarse como un bloque competitivo a nivel global (gráfico 1). Más recientemente, el conflicto en Irán y sus consecuencias en toda la región pueden condicionar también la evolución económica de la UE.

En el último lustro, el lento crecimiento del PIB en la UE refleja un desacoplamiento de la actividad económica respecto al resto del mundo, que se ha traducido en un crecimiento del PIB per cápita más lento, ampliándose respecto a principios de siglo la brecha frente a Estados Unidos. Aunque la brecha también se ha reducido frente a China, la situación no es comparable en tanto que el punto de partida inicial de China era mucho menor y, a pesar del intenso crecimiento experimentado, no ha logrado niveles comparables en términos de PIB per cápita.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB Y PIB PER CÁPITA, 2000-2025



Fuente: FMI, World Development Indicators.

Todo ello responde a una serie de elementos externos relacionados con el cambio que viene experimentando la globalización con el auge de China, la reacción proteccionista de Estados Unidos ante la amenaza que supone para su hegemonía, sobre todo, en el ámbito tecnológico, pero también el cambio en las bases que sustentaban el modelo energético europeo a raíz de la guerra en Ucrania o a la necesidad de reforzar la seguridad y defensa.

Pero no solo hay factores de origen externo; también existen debilidades de origen interno que han dificultado el diseño de políticas económicas e industriales para hacer frente a esta pérdida de competitividad y liderazgo en la economía global. Ambos factores se analizan con detalle en un apartado posterior.

A continuación, este capítulo ofrece la visión comparada de la situación de la UE respecto a Estados Unidos y China, identificando, a partir de indicadores seleccionados⁵, los principales ámbitos donde se constatan diferencias relevantes que pueden explicar la menor competitividad de la UE en términos comparados.

No obstante, la interpretación de los resultados y las recomendaciones de política económica, a partir de ellos, deben hacerse con cautela, dado que los tres bloques analizados parten de realidades muy diferentes y tienen características y prioridades distintas. Cualquier estrategia de mejora de la competitividad en la UE debe hacerse preservando su modelo social y sus valores democráticos frente al resto del mundo. Por ello, se incluye un apartado referido a la posición comparada en algunos indicadores relevantes de cohesión social.

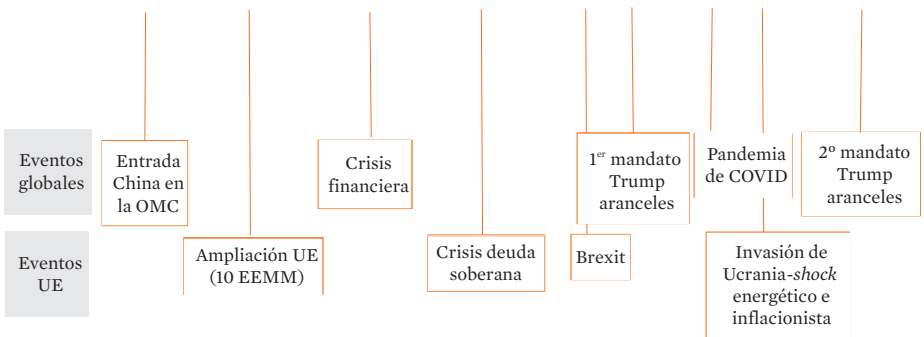
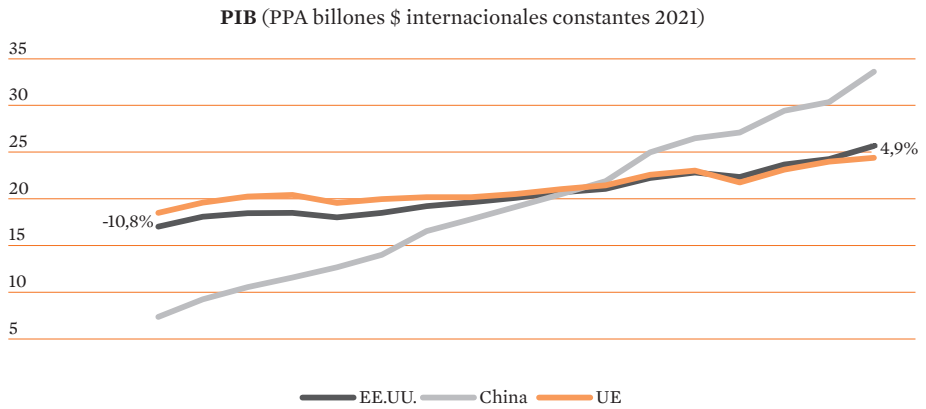
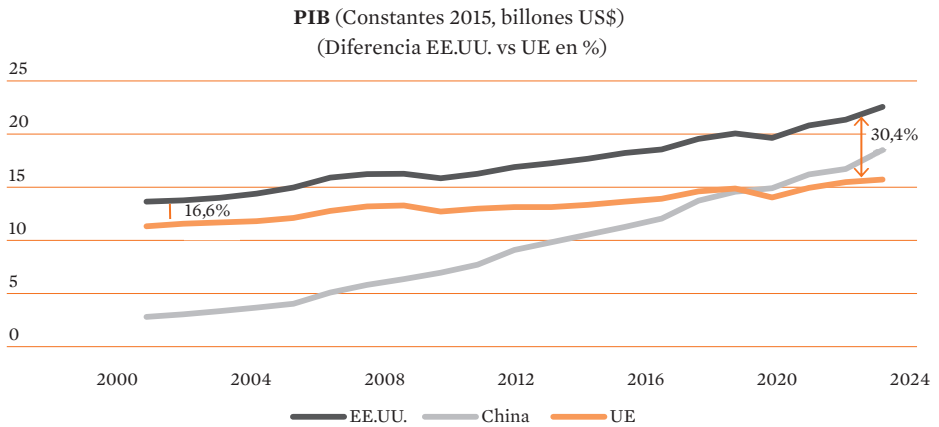
En la actualidad, Estados Unidos lidera el crecimiento en términos reales a nivel global, seguido de China desde 2019, momento en que superó a la UE (gráfico 2, superior). De hecho, la brecha de la UE respecto a Estados Unidos se ha ampliado, sobre todo, desde la crisis financiera (de la que Estados Unidos se recuperó más rápido) y aún más, tras la pandemia, reflejo del bajo crecimiento –incluso estancamiento– de la UE y la dificultad de ganar competitividad a nivel global.

En términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), la posición relativa de la Unión ha empeorado progresivamente frente a ambos desde el año 2000, solo ralentizado en 2020 por la pandemia. En 2017, China superó a Estados Unidos y la UE, y, desde entonces, se ha convertido en la primera potencia mundial (gráfico 2, inferior).

Menor peso de la UE en la economía mundial

5 Nota metodológica: la selección de indicadores, necesariamente breve, responde al objetivo de apuntar algunas de las brechas que están detrás de la menor competitividad de la UE frente a los dos principales bloques, Estados Unidos y China. De ahí que se haya priorizado en la selección la existencia de información comparable a partir de fuentes internacionales para los tres bloques. No obstante, en algunos casos, no existe información para China e incluso para el agregado Unión Europea. En este último caso, se utiliza el agregado eurozona o en su defecto, una media de los cuatro Estados miembros más grandes (Alemania, Francia, Italia y España). Adicionalmente, siempre que sea relevante para el indicador analizado, se incluirá la información relativa a España.

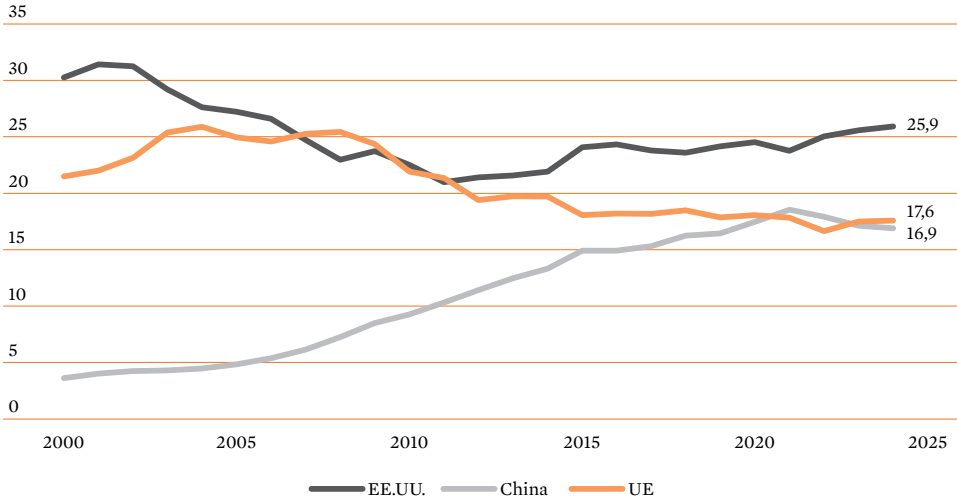
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL PIB, 2000-2025



Nota: el valor de la brecha en un año determinado solo es indicativo, ya que los deflatores de precios y los ajustes de paridad de poder adquisitivo son imperfectos. En precios corrientes, para un año concreto, la información se refiere al valor de mercado, pero el deflactor de precios y el tipo de cambio condicionan los resultados y pueden ofrecer una imagen errónea en términos comparativos y para el conjunto del periodo analizado. Por ello, se ha optado por un análisis en precios constantes que permite comparar el crecimiento en términos de volumen (precios constantes 2015) y en paridad de poder adquisitivo (PPA), que elimina las diferencias de niveles de precios entre países y utiliza una cesta de bienes común para determinar la capacidad adquisitiva en cada país, ofreciendo una comparación desde el punto de vista de los bienes a los que se puede acceder. Dependiendo del objetivo de la comparación, uno u otro indicador puede ser más relevante.

Fuente: elaboración propia a partir de FMI, World Development Indicators.

GRÁFICO 3. PESO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL
(% PIB sobre el total en \$ internacionales corrientes)



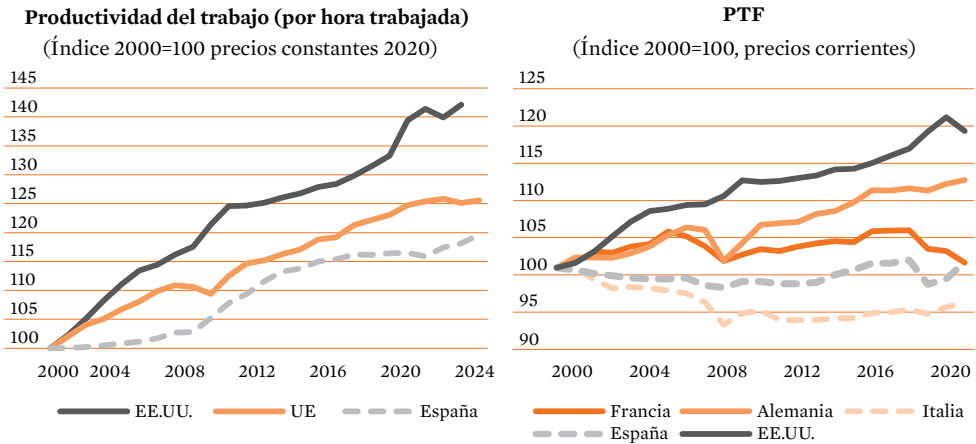
Nota: el valor nominal para cada año permite aproximar mejor la capacidad financiera de un país para comprar bienes en los mercados internacionales e invertir en el exterior a los precios existentes en los mercados internacionales y tipos de cambio vigentes.

Fuente: elaborado a partir de Banco Mundial, World Development Indicators.

En términos corrientes, Estados Unidos mantiene el mayor peso en la economía mundial (gráfico 3), en torno a una cuarta parte del total, habiendo recuperado parte de la posición que tenía antes de la crisis financiera. En cambio, la UE ha reducido su peso de forma continuada desde entonces, en contraste con China que lo ha aumentado progresivamente. En 2024, ambas se situaban en el entorno del 17 por 100.

A largo plazo, la competitividad de una economía y el posicionamiento respecto al tejido productivo de otros países está condicionado por la evolución de la productividad, que refleja la utilización eficiente de los factores productivos y la incorporación de la tecnología (gráfico 4). En este sentido, en lo que va de siglo la productividad del trabajo (por hora trabajada) en la UE ha crecido de forma continuada por debajo de la estadounidense. Por su parte, la evolución de la PTF en los Estados miembros más grandes de la UE también refleja una situación de debilidad competitiva respecto a Estados Unidos. Solo Alemania ha conseguido en el periodo para el que hay disponibilidad de datos (hasta 2022) mantener crecimientos sostenidos de la PTF.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD, EE.UU. VS UE



Nota: la PTF se aproxima por el indicador de productividad multifactorial de la OCDE que hace referencia a la eficiencia con que se utilizan los inputs en el proceso productivo. Este indicador solo ofrece información a nivel de países, no habiendo un agregado de la UE. No existe información sobre China.

Fuente: elaborado a partir de OCDE, *Productivity Database*.

Como señala el Informe Draghi⁶, detrás de este menor crecimiento de la productividad en la UE hay distintos factores relacionados con la especialización industrial en sectores consolidados, con menor margen de crecimiento de la productividad sin un mayor impulso a su transformación tecnológica, el déficit de innovación, la dificultad para que las empresas crezcan, especialmente, las tecnológicas, derivadas en gran medida de la fragmentación regulatoria, el acceso limitado a financiación y la falta de un mercado interior plenamente integrado, el coste de la energía, las dificultades para atraer y retener el talento o el desajuste entre las competencias del capital humano y las necesidades del sistema productivo.

Los mayores crecimientos de la productividad en Estados Unidos en los últimos años se han producido en los sectores TIC y de servicios digitales a gran escala, en los que la UE tiene una menor participación, y en los servicios profesionales, las finanzas y los seguros, como consecuencia de la difusión/penetración de las TIC, y donde se concentra gran parte de la inversión en activos intangibles. De hecho, el Informe Draghi señala que excluyendo los principales sectores TIC (fabricación de ordenadores y productos electrónicos, y actividades de información y comunicación), la productividad de la UE se ha mantenido prácticamente a la par con la de Estados Unidos en el período 2000-2019⁷.

6 Véase Draghi, M (2024), *The future of European competitiveness*.

7 Entre otros estudios que corroboran esta circunstancia están European Commission (2025), *EU competitiveness. The critical role of intangible assets in EU labour productivity growth*, Working paper 2025/02 y FMI (2024), "Europe's Declining Productivity Growth: Diagnoses and Remedies" in *Regional Economic Outlook. A recovery short of Europe's full potential*.

Así, a lo largo de este cuarto de siglo se ha generado una dinámica en la que la Unión Europea ha venido perdiendo competitividad, impulsada principalmente por un déficit de productividad e innovación que, en la actualidad, se agudiza en un contexto de estancamiento o crecimiento moderado. No obstante, tras la pandemia y, sobre todo, con la guerra en Ucrania, se han puesto de manifiesto cambios en el patrón productivo geográfico y sectorial de la UE: la atonía de Alemania e Italia frente al dinamismo de España y Portugal (anexo 1) o a nivel sectorial que, más allá de la fuerte recuperación del turismo, revela un menor peso del sector agrario, manufacturas y construcción en favor de los servicios TIC y las actividades profesionales, técnicas y científicas, impulsadas por la transformación digital⁸.

El Informe Draghi⁹ señalaba que Europa cuenta con las bases para ser una economía altamente competitiva. El modelo europeo que, tradicionalmente, se había basado en una economía muy abierta al exterior reflejada en el comercio de bienes y servicios y los flujos de capitales, un sólido marco legal y un estado del bienestar consolidado, había permitido que el avance en el proceso de integración se desarrollase sin perder de vista el bienestar, la cohesión y la inclusión social. Pero, las brechas existentes en productividad y competitividad y las dificultades para seguir manteniendo la ventaja en los mercados exteriores en el contexto actual de vulnerabilidad estratégica requieren, tal y como señalaba el informe, una apuesta decidida para transformar el modelo productivo europeo y no quedarse atrás respecto a Estados Unidos y China.

Solo un año después, el propio Draghi¹⁰ hacía referencia a que se habían puesto en marcha solo un 10 por 100 de las recomendaciones y de ellas ninguna de las más significativas pero, además, advertía de que la situación un año después era aún más difícil dado que la competencia crecía rápidamente frente a la lenta respuesta europea, que el modelo de crecimiento basado en la globalización y la eficiencia estaba desvaneciéndose y que las vulnerabilidades a las que se enfrentaba la Unión Europea eran aún mayores, especialmente en la dependencia de terceros países (China, Estados Unidos, Taiwan) en cuatro áreas críticas: energía y materias primas críticas (tierras raras y metales), tecnologías avanzadas y semiconductores, industria de defensa y tecnologías limpias.

8 Parece haber cierta recomposición estructural tanto geográfica –las tres economías más grandes de la UE, que representan más del 50 por 100 del valor añadido agregado, solo han sido responsables del 20 por 100 del crecimiento acumulado de la UE en los últimos tres años, mientras que España por sí sola ha aportado una cuarta parte– como sectorial, hacia actividades intensivas en conocimiento vinculadas al cambio tecnológico y el reposicionamiento en las cadenas globales de valor –Dinamarca e Irlanda han aportado casi el 20 por 100 por los servicios TIC–. Véase CaixaBank Research, “Caracterización del ciclo económico en la UE: ni transversal, ni robusto”, en *Informe Mensual*, enero 2026.

9 Draghi, M. (2024), *El futuro de la...; op. cit.*

10 High Level Conference – *One year after the Draghi report: what has been achieved, what has changed*, 16 de septiembre de 2025.

Todo lo anterior hace necesario identificar los factores que están detrás de estos diferenciales de competitividad y los ámbitos clave donde habría que concentrar los esfuerzos para mejorar dicho posicionamiento. Para ello, a continuación, se identifican los ámbitos, e indicadores en cada uno de ellos, que reflejan esta posición de desventaja la Unión Europea, principalmente respecto a Estados Unidos y China, pero también una posición favorable en algunas cuestiones claves en la apuesta por un modelo de crecimiento sostenible que garantice el bienestar, la cohesión y la inclusión social. El análisis se ha realizado para la UE-27 en su conjunto, si bien es cierto que hay grandes disparidades entre los Estados miembros como reflejan los principales indicadores macroeconómicos (anexo 1).

Mercado interior

La Comisión Europea señala el mercado interior como el primer factor de competitividad por su carácter como herramienta geopolítica al ser uno de los mayores mercados del mundo (450 millones de consumidores y 26 millones de empresas) y contar con fuentes de suministro diversificadas, oportunidades de innovación y expansión de la producción, derechos sociales bien afianzados y condiciones de trabajo justas¹¹. Esto constituye una de las principales ventajas competitivas de la Unión en los mercados globales y es clave para que la UE pueda continuar siendo la primera potencia comercial y mantener su capacidad negociadora en los acuerdos internacionales.

A pesar de lo anterior y como ha puesto de manifiesto el Informe Letta¹², el mercado único no se ha logrado totalmente y es necesario profundizar en él, dada la existencia de barreras que dificultan su pleno potencial¹³.

Por un lado, es necesario superar la fragmentación regulatoria y el exceso de normas y burocracia a que da lugar la existencia de 27 marcos normativos distintos, que dificulta que las empresas comunitarias alcancen la escala necesaria para competir. Las empresas nuevas, de pequeño tamaño y en muchos casos innovadoras se enfrentan a obstáculos regulatorios y administrativos que les impiden escalar hasta convertirse en empresas consolidadas y rentables¹⁴.

Por otro lado, el comercio intracomunitario también refleja cómo de integrados están los mercados en la UE. Aunque existe dinamismo en el mercado de bienes, no ocurre lo mismo con el comercio intra-UE de servicios (las exportaciones de bienes representaban

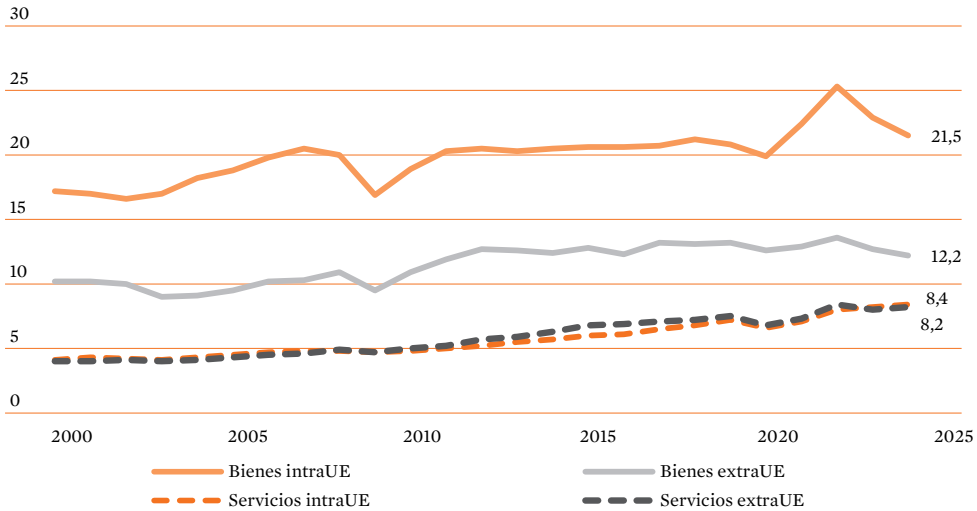
11 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

12 Letta, E. (2024), *Much more than a market*.

13 El BCE señala que estas barreras generan fricciones elevadas con estimaciones en términos de un equivalente arancelario (es decir, un mayor coste del comercio con otros países de la UE en comparación con el comercio interno del país) del 67 por 100 para los bienes y del 95 por 100 para los servicios. Véase Bernasconi, R. et al. (2025), “What is the untapped potential of the EU Single Market?”, *ECB Economic Bulletin*, Issue 8/2025. En la misma línea, el FMI estima estas barreras internas en forma de un arancel equivalente del 45 por 100 para bienes y del 110 por 100 para los servicios. FMI (2024), *Euro Area Policies: 2024 Annual Consultation-Press Release*; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Member Countries. En todo caso, hay análisis que cuestionan la rotundidad de estas conclusiones como Head, K. y Mayer, T. (2025) *No, the EU does not impose a 45% tariff on itself*, Voxeu/CEPR.

14 Draghi, M. (2024), *El futuro de la...; op. cit.*

GRÁFICO 5. EXPORTACIONES DE LA UE, 2000-2024
(En % del PIB corriente)



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

en 2024 el 21 por 100 del PIB frente al 8 por 100 del PIB en servicios). Y ello porque, a pesar de que por su propia naturaleza los servicios son más difícilmente comercializables que los bienes y, por tanto, las exportaciones de servicios suponen un menor volumen de por sí, parece haber una mayor dificultad para exportar servicios dentro de la UE que para exportar bienes, especialmente teniendo en cuenta el peso de los servicios en el PIB comunitario, lo que refleja la existencia de barreras de entrada, a la competencia, o de movimiento de trabajadores que dificultan el comercio intracomunitario de servicios, especialmente en telecomunicaciones, energía y servicios financieros¹⁵.

Este hecho se confirma al observar que el comercio extracomunitario de servicios representa un porcentaje similar al intracomunitario (ligeramente por encima del 8 por 100 del PIB), mientras que en el mercado de bienes las exportaciones intra-UE son casi el doble en términos de PIB.

Comercio exterior

En términos extracomunitarios, la UE ha venido ostentando tradicionalmente una posición relevante en el comercio exterior gracias a un grado muy elevado de apertura comercial¹⁶. El volumen de exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre el PIB fuera de la UE suponía un 31 por 100 del PIB en 2024, mientras que en Estados Unidos era el 27 por 100 del PIB y en China el 35 por 100.

Pérdida de cuota de la UE en el comercio mundial

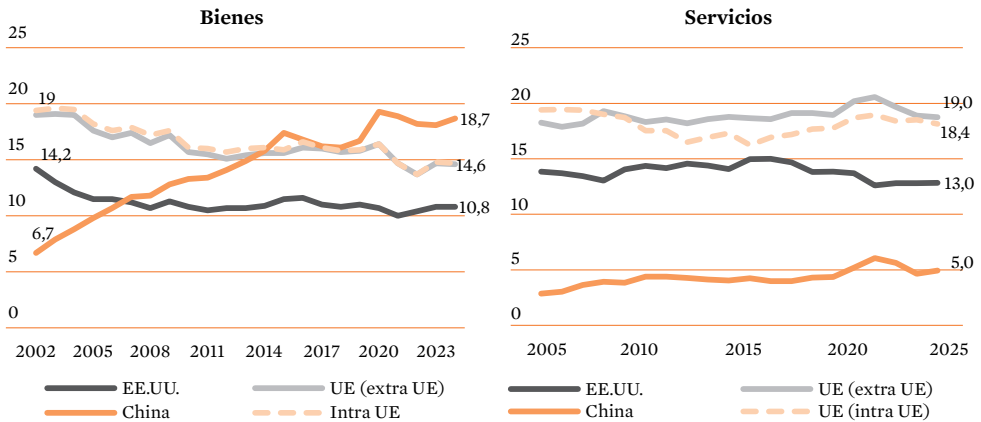
¹⁵ Véase Letta, E. (2024), *Much more than ...?*; *op. cit.*

¹⁶ La apertura comercial se mide como la suma de exportaciones e importaciones en términos de PIB.

Sin embargo, en términos comparativos de cuota de mercado a nivel mundial, la UE ha perdido posiciones respecto a principios de siglo. En el año 2000, casi el 20 por 100 de las exportaciones mundiales de bienes tenían su origen en la UE, mientras que en 2024 solo el 14,6 por 100 del total procedían de la UE, estando todavía por delante de Estados Unidos (10,8 por 100), pero ya detrás de China que, especialmente en la última década, ha incrementado su participación en el comercio mundial de bienes y hoy día es el primer exportador a nivel mundial gracias a su competitiva y creciente especialización en sectores de alto valor añadido¹⁷ (gráfico 6, izquierda).

Por su parte, en el comercio de servicios, la UE mantiene su liderazgo, con una cuota del 19 por 100 (casi una quinta parte del total de exportaciones de servicios a nivel global) frente al 13 por 100 de Estados Unidos o el 5 por 100 de China (gráfico 6, derecha). La UE desempeña un papel fundamental en la oferta mundial de servicios de mercado, entre los que destacan los servicios empresariales, que canaliza una cuarta parte del total de dichas exportaciones. Este segmento engloba, entre otros, servicios de consultoría, gestión, técnicos y comerciales, así como actividades de investigación y desarrollo. Todo ello redundando en una balanza comercial excedentaria, tanto de servicios turísticos como no turísticos.

GRÁFICO 6. CUOTA DE EXPORTACIONES EN EL COMERCIO MUNDIAL
(% sobre el total de exportaciones a nivel mundial)

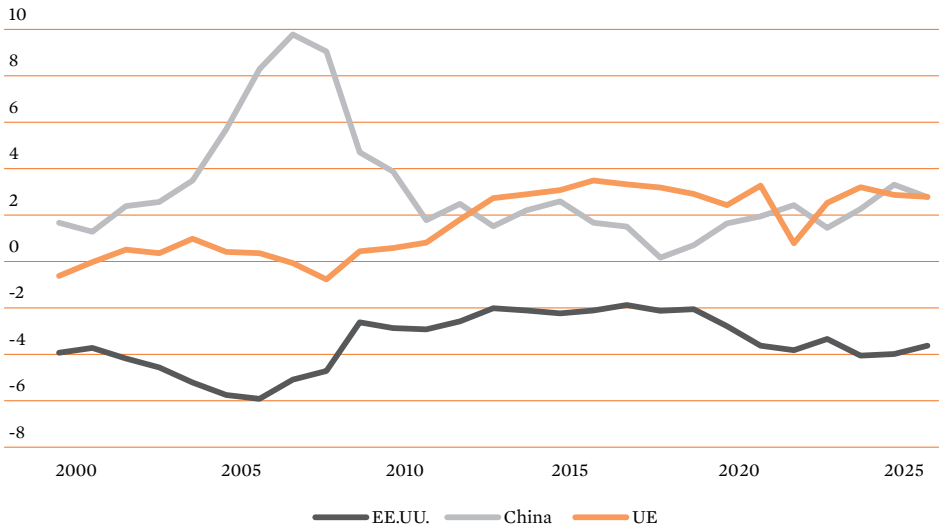


Nota: se ha optado por señalar de forma diferenciada los flujos internos de la UE de los externos con otros países con el fin de reflejar mejor la cuota de acceso a otros mercados fuera de la UE.

Fuente: elaborado a partir de *World Trade Organisation*.

17 China, en lo que va de siglo, especialmente en los últimos diez años, ha cambiado su modelo productivo basado principalmente en la fabricación de productos de bajo valor añadido para competir en sectores de alto valor añadido en los que la UE tenía una tradicional posición de ventaja, como los sectores de automoción, maquinaria especializada o tecnologías verdes. Letta, E. (2024), *Much more than a market*.

GRÁFICO 7. SALDO DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE, 2000-2025
(En % del PIB)



Fuente: elaborado a partir de FMI, *World Development Indicators*.

Resulta asimismo relevante que desde 2007, primer año para el que se dispone de registros sobre esta información, se constata como la UE ha exportado un menor porcentaje de bienes de alta tecnología respecto a Estados Unidos y, sobre todo, respecto a China, si bien las brechas con ambos países se han reducido en los últimos dos años, gracias al avance experimentado por la UE.

El saldo superavitario de la balanza por cuenta corriente europea, creciente sobre todo desde la crisis financiera, refleja el posicionamiento europeo, pero también que el ahorro interno se canaliza hacia el exterior, como se analiza en un apartado posterior (gráfico 7). Factores como la ausencia de un presupuesto europeo fuerte capaz de dinamizar la inversión privada o la fragmentación financiera de la UE, unido al entorno de incertidumbre existente, no contribuyen a movilizar el ahorro intraeuropeo.

La Posición de Inversión Internacional refleja que la UE es uno de los principales acreedores y deudores del mundo. Los activos frente al exterior, principalmente a través de inversión directa y en cartera, muestran su influencia económica fuera de sus fronteras, mientras que el volumen de pasivos son síntoma de la confianza de los inversores globales en la UE.

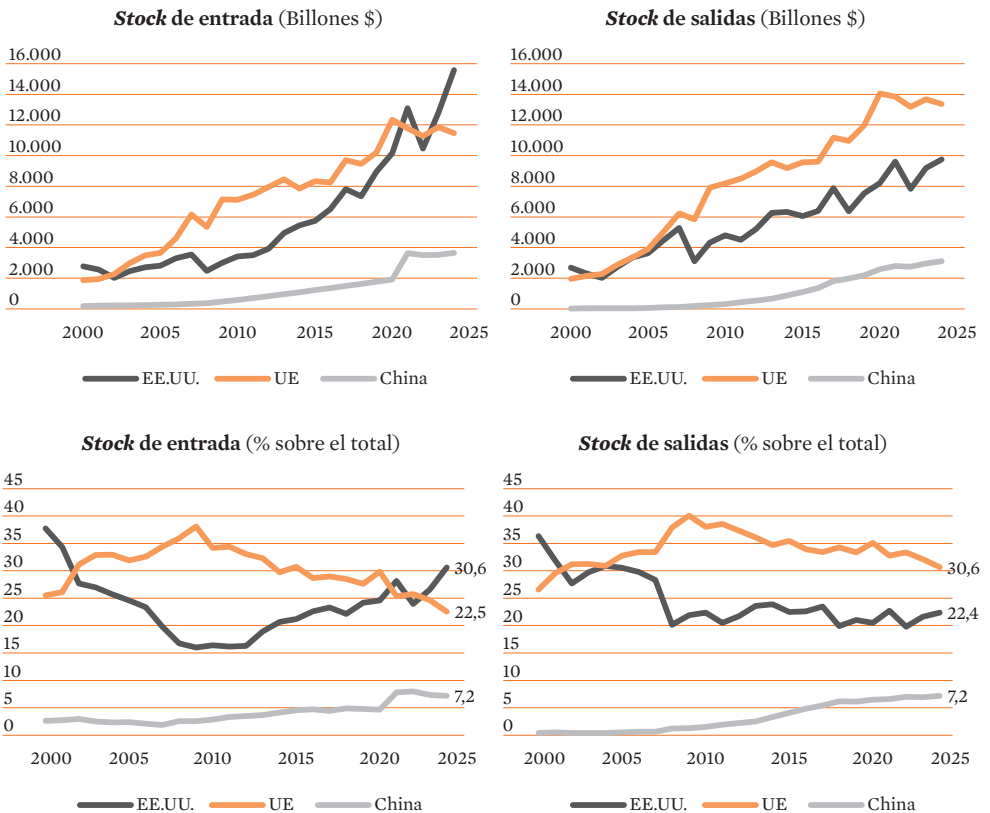
... y en los flujos financieros de IED

La crisis financiera marcó un punto de inflexión en la evolución del *stock* de inversión extranjera directa (IED) de la UE, ya que a partir de entonces se produjo un crecimiento intenso del *stock* tanto de entradas como de salidas que, sin embargo, coexistió con la pérdida de cuota mundial. En los últimos años, la evolución de estos activos y

pasivos constatan un menor atractivo de la economía europea, lo que es especialmente visible en la pérdida de cuota mundial de la IED de la UE, que es un indicador fundamental para valorar la confianza a largo plazo de los inversores internacionales en una economía y su capacidad competitiva (gráfico 8).

Resulta necesario recordar, además, que, durante gran parte del siglo XXI, la UE se ha mantenido como la principal región receptora de IED. En términos de *stock* a nivel mundial, hasta la pandemia concentraba en torno a un tercio de las entradas de IED que le situaba como principal receptor a nivel mundial. Sin embargo, desde entonces se observa una caída en su participación en favor de Estados Unidos, lo que refleja esa pérdida de atractivo.

GRÁFICO 8. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA



Nota: la volatilidad de los flujos de IED en un periodo largo de tiempo dificulta el análisis de importancia de la IED en el total mundial, por lo que se ha tomado como mejor indicador el *stock* de IED como aproximación del valor acumulado de los flujos pasados.

Fuente: elaborado a partir de UNCTAD.

En cuanto a los flujos financieros de salida, solo una tercera parte del ahorro de la UE que va al exterior es inversión directa, es decir, tiene, a priori, como objetivo, la creación de valor y, por tanto, potencia la capacidad productiva en el país de destino¹⁸.

Detrás de todo lo anterior, hay factores estructurales, como la pérdida de tracción competitiva, marcada por la brecha de productividad crónica ya comentada, relacionada con la especialización en sectores maduros, baja innovación y dinamismo tecnológico o costes energéticos, mercados de capitales fragmentados o elevada complejidad regulatoria; factores que hacen que el ahorro europeo se desvíe hacia mercados de capitales más profundos y líquidos en el extranjero y con menores barreras de escala¹⁹.

Energía

El coste de la energía también es un factor clave para la competitividad de la UE frente a sus principales competidores. La brecha de precios existente no es un elemento coyuntural solo a raíz del *shock* energético más reciente, como se puede observar respecto a Estados Unidos, sino más de carácter estructural en relación con las dependencias industriales y el marco regulatorio del mercado energético en la Unión. Por un lado, la energía es un input clave en el proceso productivo y especialmente para las industrias electrointensivas, pero, además, el coste energético en la UE al ser un importador neto es diferencialmente mucho más elevado que en Estados Unidos, que es exportador de gas y petróleo y cuenta por ello con una ventaja competitiva diferencial. Por otro lado, este mayor coste energético es una derivada de la guerra en Ucrania, que ha afectado de modo especial a Alemania, con un modelo industrial dependiente del gas ruso que era un elemento de competitividad, también para el conjunto de la UE, y ha pasado a ser una vulnerabilidad.

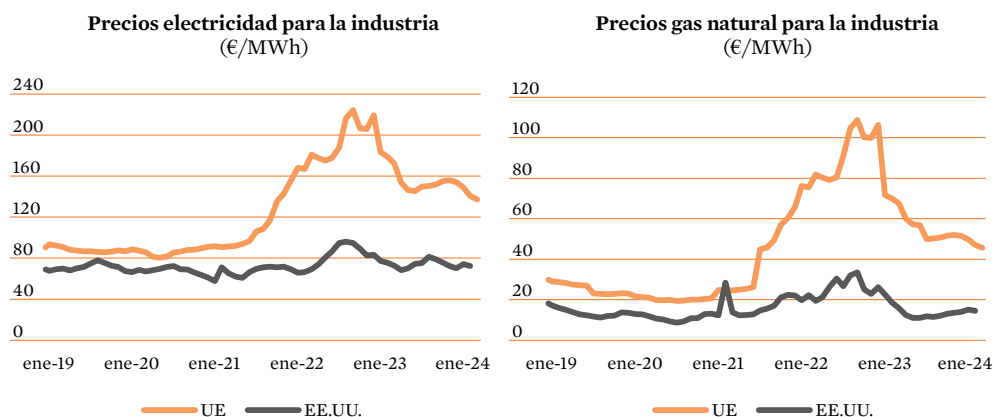
El precio del gas natural en la UE para consumidores y empresas viene siendo desde 2022, en que comenzó la guerra en Ucrania y se recurrió a otros países proveedores, entre 4 y 5 veces superior al de Estados Unidos. Respecto a la electricidad, si bien los precios mayoristas de la electricidad en la UE han convergido parcialmente con los globales, el coste final para los consumidores es significativamente más alto²⁰. De ahí que

18 Cabe recordar que en términos de balanza de pagos, la cuenta financiera, que recoge la variación neta de activos y pasivos financieros frente al exterior incluye, no solo la inversión extranjera directa (IED) que otorga un grado significativo de influencia en la gestión, sino también: la inversión de cartera (transacciones en valores financieros negociables), otras inversiones (préstamos, depósitos y créditos comerciales), los derivados financieros (instrumentos financieros vinculados a otro instrumento financiero específico) y los activos de reserva (activos financieros exteriores a disposición y bajo el control de las autoridades monetarias). A su vez, dentro de la IED se engloba la inversión *greenfield* cuando se inicia una operación en un país extranjero desde el principio, es decir, desde la puesta en marcha de instalaciones, contribuyendo al desarrollo del país al generar empleo directo y transferencia de tecnología, las fusiones y adquisiciones transfronterizas que supone un cambio en la propiedad y la financiación de proyectos internacionales sobre activos específicos con participación en el control.

19 Todos estos factores son analizados en detalle en el Informe Draghi. Véase Draghi, M. (2024), *El futuro de la...*, *op. cit.*

20 Además, en el caso de España, por ejemplo, existe una correlación significativa entre ambos precios, en la medida en que el gas se utiliza en la producción de electricidad.

GRÁFICO 9. DIFERENCIALES EN EL PRECIO DE LA ENERGÍA



Fuente: European Commission, *Energy prices and costs in Europe*.

exista un diferencial acumulado de precios de la energía que sitúa el coste final para la industria europea entre 2 y 3 veces por encima de los observados en Estados Unidos (gráfico 9).

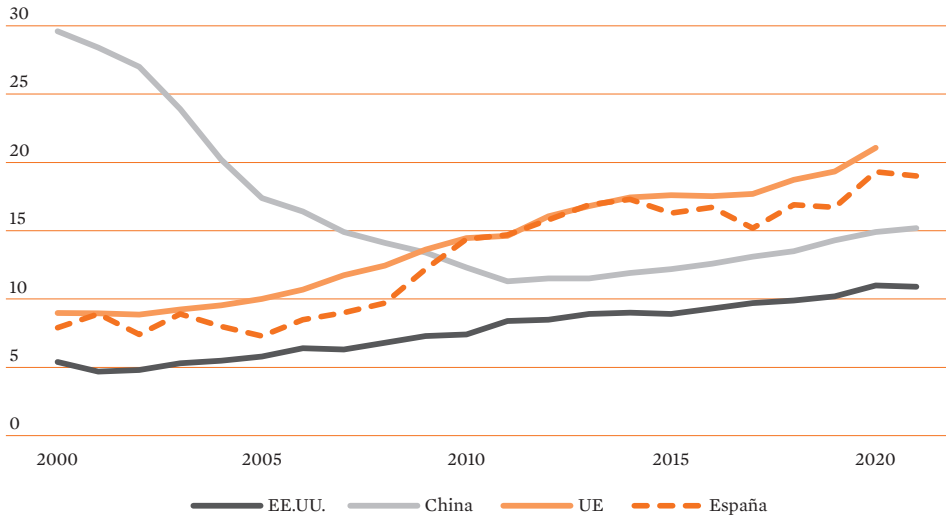
En el caso de China, sin embargo, no es solo un diferencial de precios, sino su traslado a la cadena de valor de la transición energética y a la eficiencia en la inversión, ya que China ha apostado por la fabricación a gran escala de tecnologías de energía limpia, como paneles solares y baterías, lo que le otorga ventaja competitiva y genera nuevas dependencias tecnológicas en la provisión de insumos críticos para la descarbonización.

La UE también ha apostado fuertemente por las energías renovables; de hecho, su liderazgo se refleja en una posición favorable en consumo de energías renovables (gráfico 10), en línea con sus objetivos de descarbonización y su liderazgo en la lucha contra el cambio climático, con un diferencial creciente, sobre todo, respecto a Estados Unidos, pero también en sostenibilidad y estándares medioambientales, así como en el progreso hacia la economía circular.

La aparente contradicción entre su mejor posicionamiento en energías limpias y el elevado y volátil coste energético en relación a otros países, se explica por la débil integración de los mercados de energía comunitarios, el peso de los combustibles fósiles en el mecanismo de formación de precios basado, además, en el precio marginal, la dependencia energética del exterior, la asunción del coste de la transición energética o la necesidad de infraestructuras de apoyo al desarrollo de las renovables (mantenimiento, interconexión y almacenamiento)²¹.

21 Véase para un mayor detalle Informe CES 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea*. Presidencia española, apartado 5.4.

GRÁFICO 10. CONSUMO DE ENERGÍA RENOVABLE
(En % sobre el total)



Fuente: elaborado a partir de Banco Mundial.

Inversión

La inversión (o formación bruta de capital fijo) es clave para impulsar el potencial de crecimiento de una economía. A este respecto, desde la crisis financiera, la UE ha mantenido unos niveles de inversión por debajo de los de Estados Unidos, pero, además, se ha estancado en torno a los 3 billones de dólares en términos reales, mientras que Estados Unidos mantiene una evolución creciente de forma continuada.

En términos de PIB, sin embargo, los niveles de inversión son similares (ligeramente por encima del 20 por 100 del PIB), siendo en torno a un 15 por 100 inversión pública. Donde sí se observan diferencias es en la inversión productiva en términos de PIB²², que se sitúa en torno a dos puntos porcentuales por encima en Estados Unidos respecto a la UE, y que se explica por la menor inversión en intangibles, como se analiza en un apartado posterior²³. En todo caso, en términos de PIB, ambos bloques están muy por debajo de los niveles de inversión de China, que se sitúa por encima del 40 por 100²⁴ (gráfico 11).

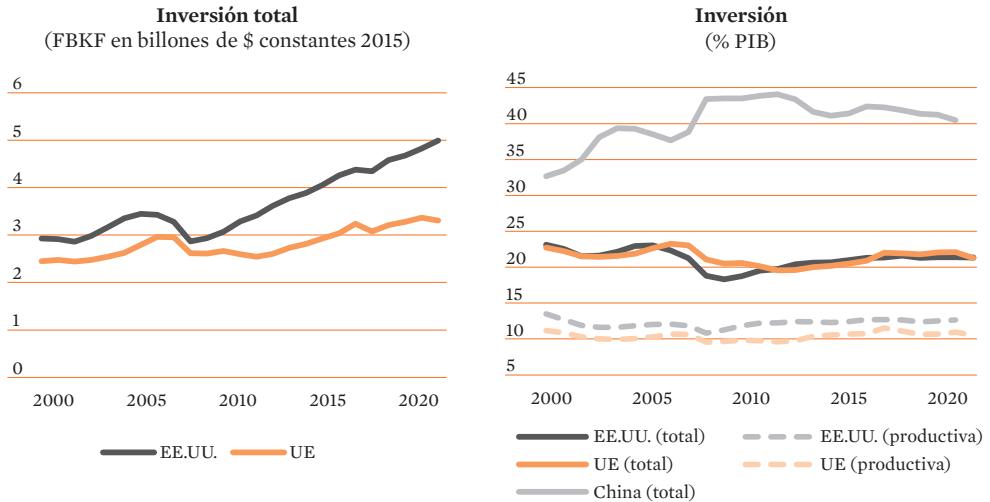
22 La inversión productiva se aproxima eliminando del total de formación bruta de capital fijo el componente de construcción.

23 Véase EIB (2024), *Dynamics of productive investment and gaps between the United States and EU countries*.

24 Resulta difícil analizar la estructura de la inversión en China, dada la dificultad para distinguir de forma estricta lo público de lo privado. A este respecto, los organismos internacionales utilizan metodologías específicas que distinguen entre propiedad legal y control efectivo. De hecho, la OCDE advierte sobre el concepto de “propiedad estatal implícita”, dado que muchas empresas chinas son legalmente privadas, pero tienen comités políticos en su dirección o reciben subsidios estatales masivos. El FMI incorpora un indicador de sostenibilidad fiscal relativo al sector público “aumentado”. Véase FMI, People’s Republic of China: 2024 Article IV Consultation Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People’s Republic of China.

GRÁFICO 11. INVERSIÓN

(En % del PIB y por sectores sobre el total)



Nota: no se dispone de información sobre la inversión productiva de China, ni tampoco sobre el volumen de inversión total en términos comparados.

Fuente: elaborado a partir de OCDE y Banco Mundial, *World Development Indicators*.

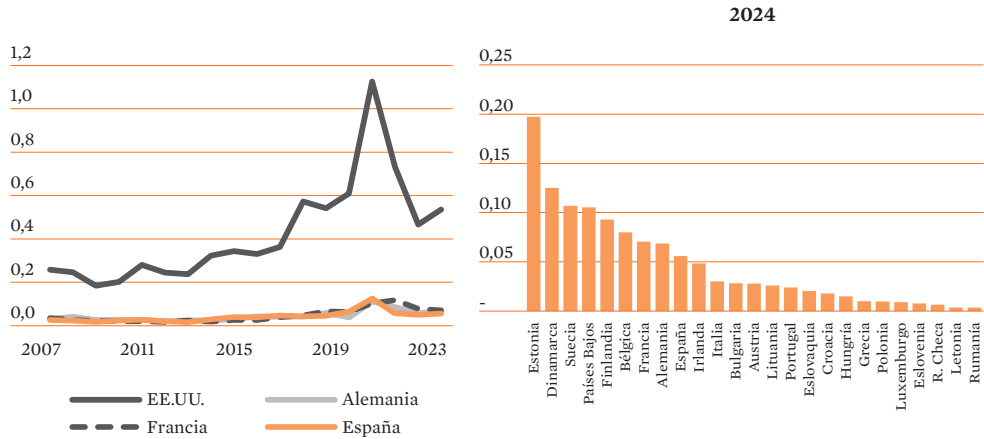
El acceso a fuentes de financiación privada, más allá de la bancaria y, sobre todo, el desarrollo de los mercados de capital riesgo son aspectos relevantes a la hora de proveer de financiación empresarial, especialmente para empresas innovadoras o de base tecnológica y, sobre todo, cuando aún no tienen suficiente recorrido y enfrentan más problemas de acceso a fuentes de financiación más tradicionales, como la bancaria, lo que les dificulta alcanzar la escala necesaria para poder competir en el mercado global.

En la UE el peso de la financiación bancaria sigue siendo predominante (gráfico 12). El porcentaje del crédito privado proveniente del sector bancario sobre el PIB es 1,5 veces más en la UE que en Estados Unidos.

La ausencia de un mercado de capitales integrado y una menor presencia de otras fuentes de financiación como el capital riesgo, que en la mayor parte de los países de la UE no alcanza el 0,1 por 100 del PIB, limita como señala el Informe Letta las posibilidades de diversificación financiera para las empresas y dificultan la absorción de *shocks* macroeconómicos. Esta situación contrasta aún más con el recorrido de este tipo de inversiones en Estados Unidos, donde en 2024 representaba medio punto del PIB²⁵.

25 El Informe Draghi recoge la existencia de una brecha en torno al 80 por 100 respecto a Estados Unidos en la financiación a través de capital riesgo en cada una de las distintas fases de crecimiento empresarial (capital semilla, fase temprana y etapa posterior).

GRÁFICO 12. INVERSIÓN EN CAPITAL RIESGO
(En % del PIB)



Nota: en la Base de Datos de Financiación del Emprendimiento de la OCDE, el capital riesgo incluye la financiación en etapas tempranas (incluyendo pre-semilla, semilla, *start-up* y otras fases iniciales) y de la financiación en etapas posteriores.

Fuente: elaborado a partir de OCDE, Base de datos Financiación del Emprendimiento.

Investigación, desarrollo e innovación

La intensidad en I+D y la capacidad de innovación tienen un efecto significativo en la competitividad, más allá de la composición sectorial específica²⁶.

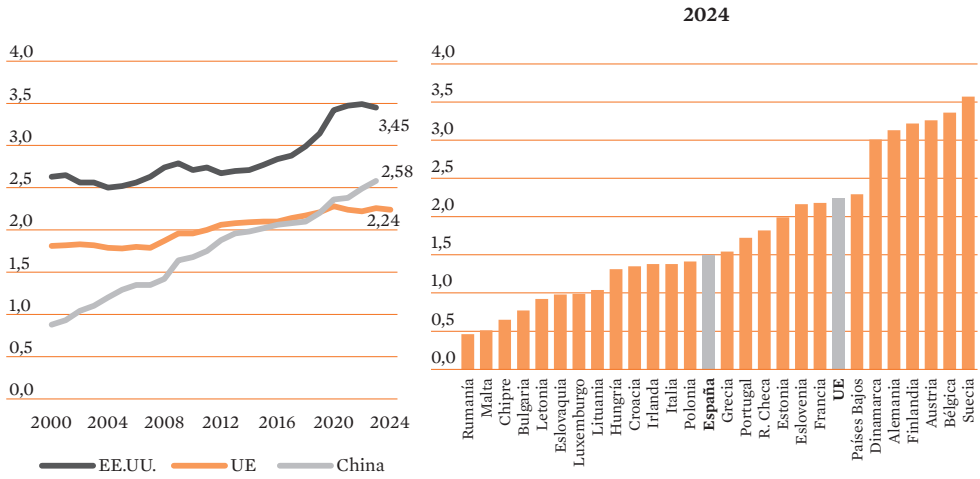
El gasto en I+D es clave para aumentar el potencial de crecimiento de una economía, sobre todo, ante la necesidad de inversiones para avanzar en las transiciones digital y verde. Y en este ámbito, la UE no tienen una posición favorable en términos relativos, con un gasto en I+D sobre PIB que es 1,5 veces superior en Estados Unidos y 1,15 veces en China, respectivamente (gráfico 13). Además, existe una gran disparidad entre Estados miembros –algunos dedican un 3 por 100 o más a I+D mientras que otros no llegan al 1 por 100–. España, a este respecto, dedica medio punto por debajo de la media comunitaria.

La apuesta por un mayor gasto en I+D, es un elemento necesario para contar con una base científica y tecnológica que propicie la creación de valor añadido al reforzar la capacidad de generar conocimiento y fortalecer la infraestructura necesaria para dar lugar a innovaciones de alto impacto. La dinámica entre la I+D y la innovación es crucial para garantizar la competitividad de las economías, fomentar la productividad y enfrentar los desafíos globales como la transición energética, la digitalización y la sostenibilidad.

La información de inversión en I+D desagregada por sectores institucionales (gráfico 14), pone de manifiesto la necesidad de crear un entorno más favorable para la

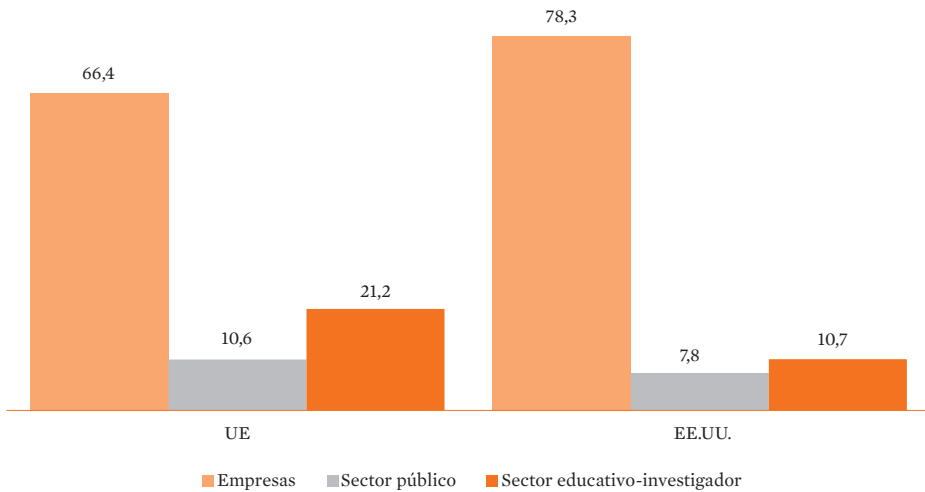
²⁶ Joint Research Centre (2024), *Revitalising the JRC Strategy 2030*, European Commission.

GRÁFICO 13. GASTO EN I+D
(En % del PIB)



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

GRÁFICO 14. INVERSIÓN EN I+D POR SECTORES INSTITUCIONALES, 2024
(En % sobre el total)



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

inversión privada en I+D, que comparativamente se sitúa más de 10 puntos básicos por debajo de la realizada en Estados Unidos, mediante estabilidad regulatoria, incentivos fiscales eficaces y una mejor articulación de la colaboración público-privada.

CUADRO 1. ÍNDICE DE INNOVACIÓN GLOBAL, 2025

Índice global de innovación	2020			2025			
	Ranking (posición)			Ranking (posición)			
	Posición	Fuentes de innovación	Resultados de innovación	Posición	Fuentes de innovación	Resultados de innovación	Índice compuesto
EE.UU.	3	4	5	3	6	3	61,7
China	14	26	6	10	19	5	56,6
Suecia	2	3	2	2	3	2	62,6
Finlandia	7	8	8	7	5	10	57,7
Dinamarca	6	5	9	9	7	11	56,9
Alemania	9	14	7	11	15	8	55,5
Francia	12	16	12	13	18	12	53,4
Italia	28	33	24	28	37	19	44,9
España	30	27	27	29	29	24	44,6

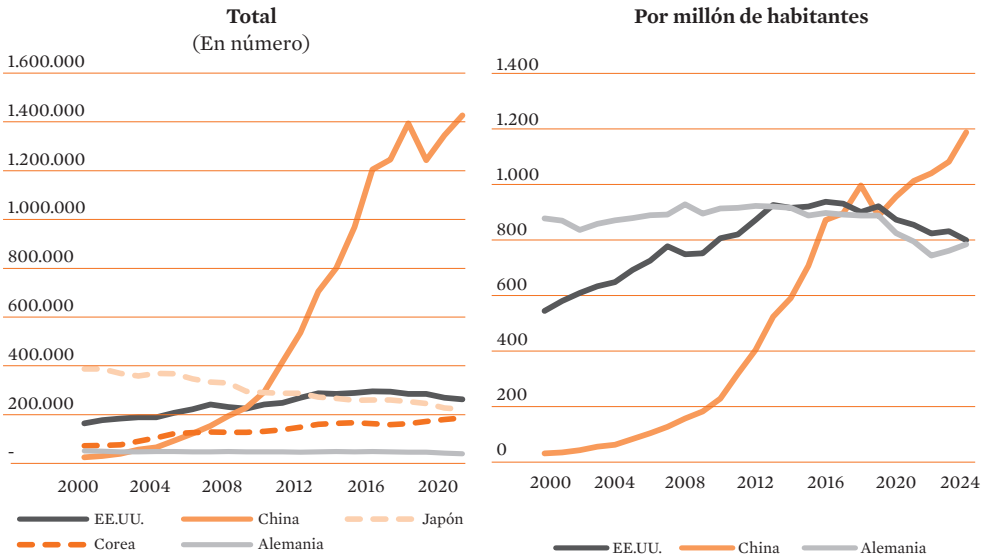
Fuente: elaborado a partir de *Global Innovation Index*.

A este respecto, según el índice de innovación global²⁷, los Estados miembros de la Unión Europea, dado que no existe información para el agregado, se encuentran en una posición de desventaja respecto a Estados Unidos, a excepción de las economías nórdicas que se clasifican como muy innovadoras. China que, partía de una posición más retrasada, está escalando posiciones rápidamente.

Uno de los resultados de la innovación son las solicitudes de patentes, que reflejan el proceso de transferencia tecnológica. A este respecto, se observa como China está muy por encima del resto de países, seguido a gran distancia por Estados Unidos. Entre los Estados miembros de la UE, Alemania ocupa la quinta posición en número de patentes, pero a gran distancia del resto (gráfico 15, izda.). En patentes por millón de habitantes, la UE no se encuentra mal situada con respecto a EE.UU. (la suma de las patentes de los cuatro principales Estados miembros de la UE con Alemania a la cabeza supera a EE.UU.), pero está lejos de los niveles de China (gráfico 15, dcha.).

27 El Índice Global de Innovación (GII) clasifica en un *ranking* las economías del mundo según sus capacidades de innovación, intentando captar las múltiples dimensiones de esta. Es un indicador compuesto por aproximadamente 80 indicadores, agrupados en insumos (entre otros, gasto en educación, graduados en ciencia e ingeniería, nº de investigadores, gasto en I+D, *ranking* de universidades, diversificación de la industria doméstica o empleo de alto valor añadido) y resultados de innovación (como las patentes, el valor de empresas unicornio, manufacturas de alta tecnología, complejidad productiva y exportadora, exportaciones de alta tecnología o intensidad de activos intangibles, entre otras).

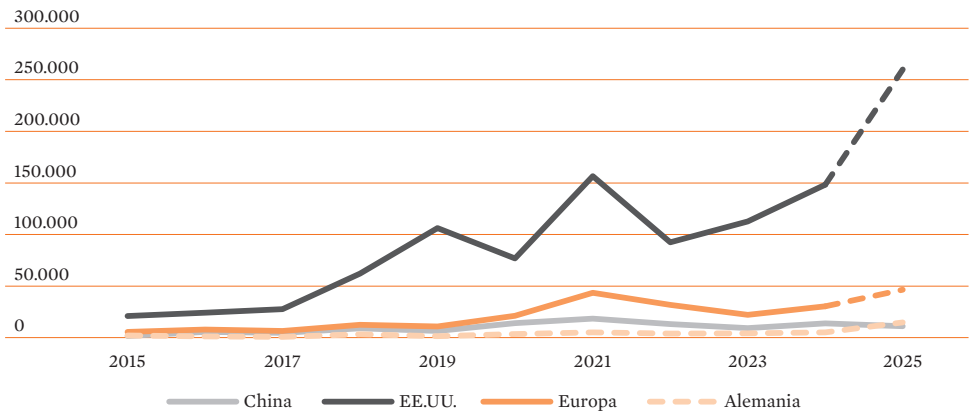
GRÁFICO 15. SOLICITUDES DE PATENTES



Nota: dada la ausencia de datos agregados, se ofrece como referencia la información sobre Alemania que es el país que ostenta el mayor número de solicitudes y España.

Fuente: elaborado a partir de *World Intellectual Property Organization* y *World Bank Data*.

GRÁFICO 16. INVERSIÓN DE CAPITAL RIESGO EN IA (Millones de \$)



Fuente: elaborado a partir de *World Bank Data*.

El desarrollo innovador se observa también en la capacidad de inserción de productos tecnológicos en los mercados globales. A este respecto, las exportaciones de alta tecnología, que incluyen productos utilizados en actividades de computación, del sector aeroes-

pacial, telecomunicaciones y del sector farmacéutico, muestra el posicionamiento de la UE en su conjunto, con una cuota en línea con China (en torno al 25 por 100 del total de exportaciones mundiales de este tipo).

Digitalización

Más allá de las brechas en innovación y desarrollo tecnológico, también se constatan algunos elementos que condicionan la competitividad en relación con Estados Unidos y China en digitalización. Si bien la Unión Europea muestra un elevado grado de conectividad, lo que resulta clave para el despliegue de las tecnologías digitales, se observan diferencias en el ritmo de adopción de tecnologías digitales, especialmente entre pymes, vinculadas a barreras de costes, escasez de talento digital, falta de incentivos y complejidad normativa, así como en las competencias, sobre todo especializadas, de la población. A este respecto, aunque la UE cuenta con un elevado nivel educativo, el número de especialistas en TIC (en 2024 del 5 por 100) y capacidades de computación avanzada o los graduados en STEM (el 27 por 100 en 2024) ponen de relieve la necesidad de reforzar las políticas educativas y de atracción de talento, así como la cooperación entre empresas y sistemas de formación. Y ello contrasta con la posición más relevante de Estados Unidos, que cuenta con una proporción elevada de especialistas TIC en línea con su capacidad de atracción del talento global, o con el objetivo de China de liderar el número de graduados STEM (casi la mitad del total de graduados).

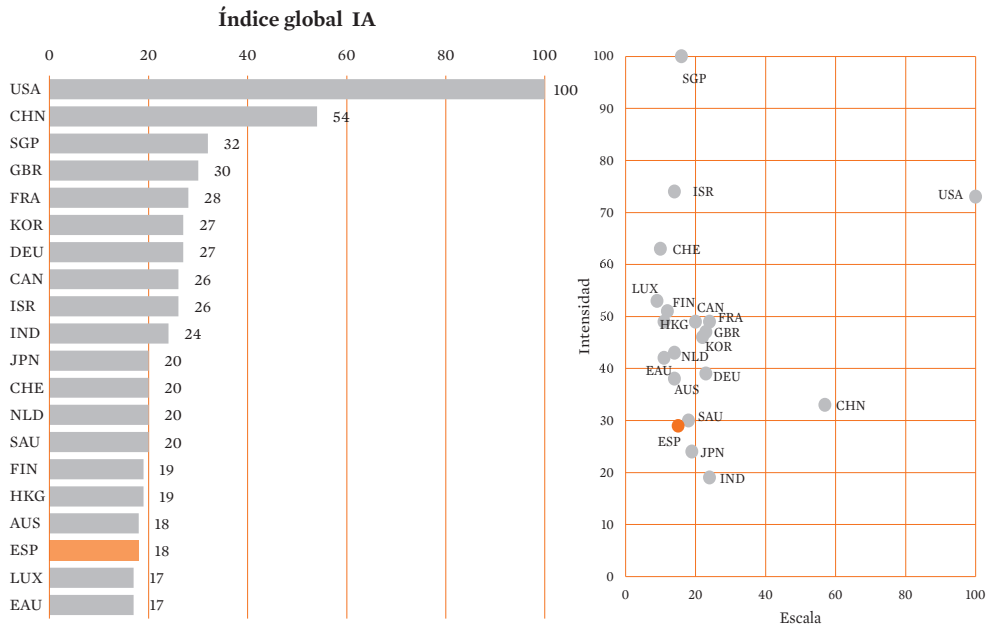
A lo largo de los últimos años se ha venido reconociendo la importancia estratégica de la inteligencia artificial (IA) como un motor clave para el desarrollo económico y social²⁸. Según el *Global AI Index*²⁹, un indicador compuesto que compara la capacidad en inteligencia artificial de las principales economías del mundo, Estados Unidos y China lideran el *ranking* desde hace cinco años y dominan tanto en innovación, implementación como en inversión en IA (gráfico 17); no obstante, la puntuación de la economía norteamericana es bastante superior a la de China. Con una puntuación algo más baja, se encuentran algunas economías comunitarias como Francia, Alemania, Países Bajos, Finlandia, España o Luxemburgo. Desde una perspectiva dinámica, el índice detecta que, desde la irrupción de la IA generativa, Francia ha mejorado considerablemente su puntuación, mientras que Canadá o Israel han retrocedido en el *ranking*.

Además, el índice analiza la capacidad nacional en IA a través de medidas absolutas y relativas, siendo la puntuación final del índice una combinación de ambas. Distingue la “escala”, que mide la capacidad en IA de un país en términos absolutos (donde lideran

28 Véase el Tema destacado sobre el impacto del cambio tecnológico en la Memoria CES 2024.

29 El *Global AI Index* (2024) evalúa el grado de desarrollo de la inteligencia artificial en 83 países, a través de 122 indicadores agrupados en tres pilares de análisis: Implementación, Innovación e Inversión. El *Global AI Index* elaborado por Tortoise ha sido utilizado por el World Economic Forum o la estrategia española HispanIA 2040 para valorar la posición de las economías en la carrera por la IA. Existen otros indicadores globales como el *AI Preparedness* del FMI o el *AI Readiness Index* de Oxford que, por su metodología, permiten identificar áreas de mejora, pero no clasificar países.

GRÁFICO 17. ÍNDICE GLOBAL DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, 2024



Nota: esta clasificación debe tomarse con cautela dado que se asiste a una acelerada carrera innovadora en IA por lo que la aparición de nuevos desarrollos puede provocar cambios sustantivos en la misma.

Fuente: Tortoise, *Global AI Index*, publicado el 19 de septiembre de 2024 (tomado de Memoria CES 2024).

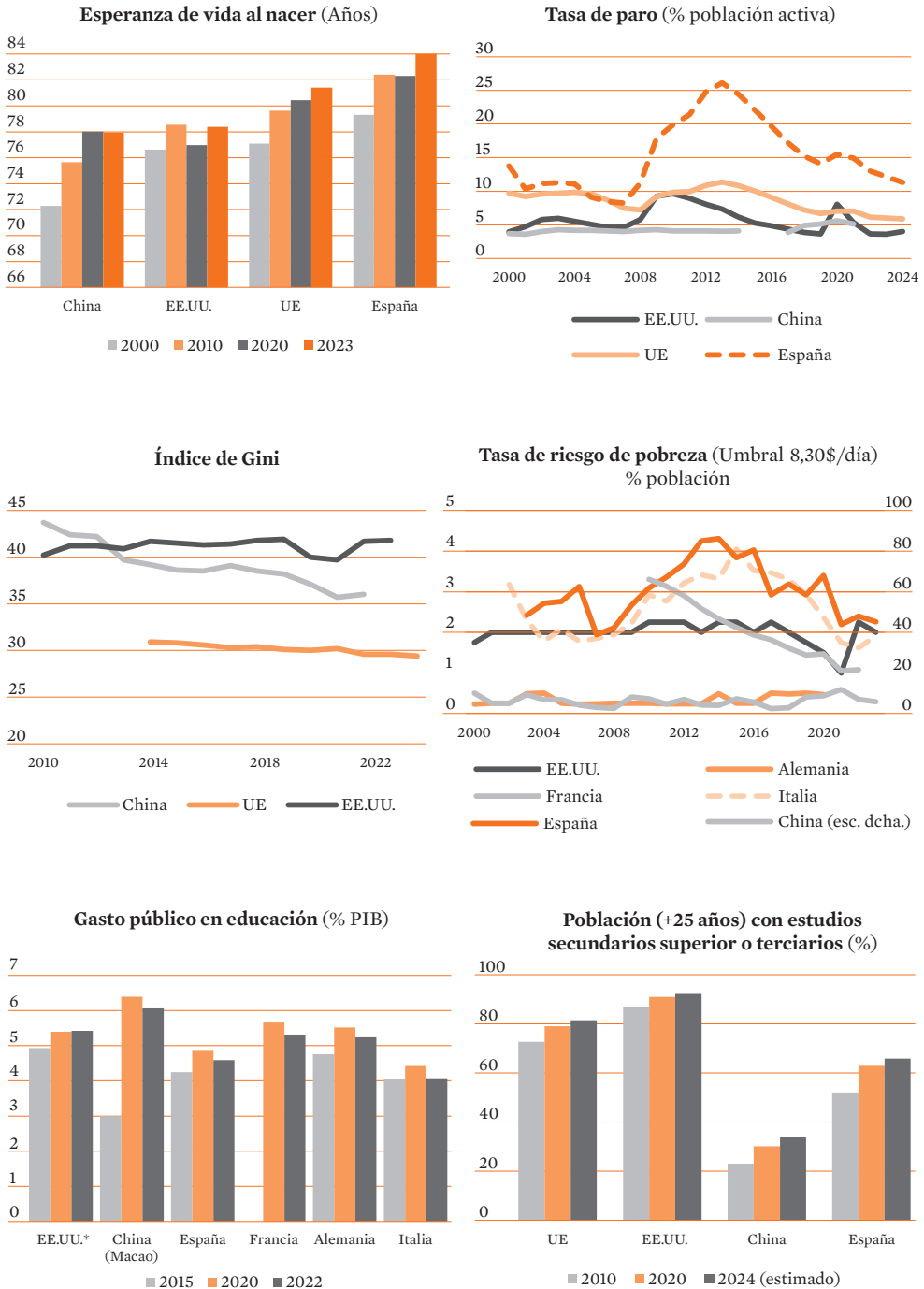
Estados Unidos y China), de la “intensidad”, que mide la capacidad en función del tamaño de su economía o su población (donde lideran Singapur, Israel y Suiza). Aunque lejos de las posiciones de Estados Unidos o de China, España se encuentra entre las economías con un relativo buen desempeño en IA acorde con el tamaño de su economía.

Cohesión social

El análisis de los factores de competitividad señalados anteriormente no puede obviar el modelo económico y social europeo sobre el que se apoya el Estado del Bienestar. La cohesión social es el pilar sobre el que se asienta la configuración política y económica de la UE, ya que la eficiencia económica es inseparable del progreso social garantizando estándares mínimos de bienestar y contribuyendo a mitigar las desigualdades. De hecho, la dimensión social, enmarcada en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, es clave en el posicionamiento de la UE en el contexto global, ya que se entiende que la apuesta por la cohesión y la inclusión social aumentan la resiliencia económica y contribuyen al crecimiento a largo plazo.

La apuesta por una educación de calidad, la cobertura sanitaria universal, las condiciones de salud, la redistribución mediante transferencias sociales, o la cohesión territorial son aspectos centrales de la razón de ser de la UE. Precisamente, la solidez de su Estado de Bienestar está detrás de la posición favorable que la UE mantiene en algunas de estas dimensiones.

GRÁFICO 18. INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL



Fuente: elaborado a partir de Banco Mundial, UNESCO y Eurostat.

La Unión Europea ha logrado tasas de desigualdad de ingresos que, en términos del índice de Gini, están entre 5 y 10 puntos porcentuales por debajo de las observadas en Estados Unidos y China, respectivamente (gráfico 18, reflejando una distribución de la renta mucho más equilibrada). Asimismo, la capacidad de redistribución mediante transferencias sociales refleja tasas de pobreza monetaria menores, especialmente destacadas en pobreza infantil, donde las sólidas transferencias sociales y ayudas a las familias en la UE resultan en tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) inferiores en algunos Estados miembros a las registradas en Estados Unidos o a la elevada pobreza que persiste en ciertas regiones de China.

Por otra parte, el acceso universal a los sistemas de salud refleja una mejora en las condiciones que ha llevado la esperanza de vida en la UE a unos niveles de los más elevados en relación a otras economías.

Finalmente, en educación, los sistemas europeos muestran menor dispersión de los resultados en las pruebas PISA (OCDE) y niveles de competencias altos en un porcentaje elevado de la población, lo que indica una mayor equidad en el rendimiento básico y una distribución más homogénea de la calidad educativa.

La competitividad de la Unión Europea en términos comparativos: a modo de conclusión

El diagnóstico realizado anteriormente muestra algunos elementos diferenciadores de la competitividad europea respecto a los principales bloques económicos que permiten identificar los ámbitos que la UE debe priorizar en su estrategia de mejora de la competitividad.

Algunos de ellos están relacionados con el funcionamiento del mercado interior y sus consecuencias sobre la competitividad de la economía europea a nivel global como el dinamismo diferencial del comercio intracomunitario de bienes y servicios o la pérdida de atractivo en la captación de inversiones exteriores que pone de manifiesto la existencia de barreras. Otros como la insuficiente integración financiera que limita el acceso al capital riesgo y a otras fuentes de financiación alternativas, al depender excesivamente de la financiación bancaria o el menor atractivo existente para movilizar la inversión internamente y canalizar el ahorro europeo. Y otros como los indicadores de innovación, el número de patentes, las exportaciones de alta tecnología o el posicionamiento en IA tienen que ver con la inversión en I+D+i, y la capacidad que la innovación y la inversión en intangibles tiene de forma diferencial en la mejora de la productividad.

Asimismo, el mayor coste energético diferencial, un tejido empresarial formado predominantemente por empresas de tamaño pequeño y medio o una menor digitalización relativa (asimilación por parte de empresas y competencias del capital humano) son elementos que condicionan también el desarrollo de la capacidad productiva.

No obstante, otros indicadores reflejan también que el modelo económico y social imperante en la UE resulta en una mejora del bienestar como reflejan la reducción de la desigualdad, la mayor esperanza de vida o el nivel educativo del capital humano.

CAPÍTULO II
FACTORES EXPLICATIVOS DE LA SITUACIÓN
COMUNITARIA

La situación de desventaja de la economía europea en los ámbitos señalados en el apartado anterior responde a una combinación de factores de distinta naturaleza. Por un lado, influyen elementos externos, vinculados a transformaciones del entorno económico y geopolítico internacional; por otro, factores internos, relacionados con características estructurales y dinámicas propias de la economía europea. Aunque ambos se presentan de forma diferenciada a efectos analíticos, en la práctica se encuentran estrechamente interrelacionados y contribuyen conjuntamente a explicar el desempeño reciente de la economía europea.

1. Elementos de origen externo

Durante el último cuarto de siglo, la economía mundial ha experimentado una serie de transformaciones estructurales profundas que han alterado significativamente la distribución del poder económico, tecnológico y geopolítico, introduciendo gradualmente desafíos para la construcción europea.

El auge económico y tecnológico de economías emergentes, concretamente de China, la recomposición de las cadenas globales de valor, el crecimiento de las tensiones proteccionistas y/o la debilidad del multilateralismo, en un marco de crecientes desafíos globales como la lucha contra el cambio climático, la innovación tecnológica o incluso la seguridad y defensa, vienen marcando la agenda de actuación de la Unión Europea.

En el último lustro, el entorno internacional viene desarrollándose en un estado constante de crisis sucesivas –pandemia, guerra en Ucrania, crisis energética e inflacionista– que no solo han acelerado las tendencias desglobalizadoras, sino que, sobre todo, han colocado la autonomía estratégica y la seguridad en su sentido más amplio en el centro del debate y actuación, cuestiones que han alcanzado su máxima expresión con el segundo mandato de Trump en los Estados Unidos.

Como resultado, en la actualidad, se asiste a una reconfiguración del orden económico mundial que plantea importantes retos para el crecimiento y la calidad de vida en el medio y largo plazo³⁰.

A continuación, este apartado relata, en primer lugar, los cambios surgidos en el entorno mundial a partir del auge de China y del avance del proteccionismo, para posteriormente tratar, en el marco de debilidad del multilateralismo, los retos globales relativos a la lucha contra el cambio climático, la innovación tecnológica y la seguridad y defensa.

1.1. EVOLUCIÓN DEL ENTORNO INTERNACIONAL

Un contexto global marcado por el auge de China y las secuelas de la crisis financiera...

Desde su entrada en la Organización Mundial de Comercio en 2001, China aumentó su participación en los intercambios internacionales beneficiándose de la normalización de sus relaciones comerciales y económicas con el resto del mundo. Considerada la “fábrica del mundo”, donde se ensamblaban productos de bajo valor añadido gracias a una mano de obra barata, nadie podía prever que, un par de décadas más tarde pasaría a ser origen de innovaciones y múltiples desarrollos tecnológicos.

Desde 2001 hasta la crisis financiera de 2008, el comercio mundial de bienes y servicios alcanzó el 61,0 por 100 del PIB, máximo de la serie histórica, con el empuje indiscutible de la economía china³¹. A partir de entonces, la crisis financiera y sus secuelas marcaron las trayectorias de las grandes economías mundiales y el crecimiento del comercio internacional en términos de PIB se estancó, situándose entre el 50 y el 60 por 100.

Tras la crisis financiera, la economía china, menos afectada, logró mantener un fuerte ritmo de crecimiento, consolidó su papel como principal potencia exportadora mundial, acumuló grandes superávits comerciales y aumentó su peso en las cadenas globales de valor. La región asiática fue ganando peso en la economía mundial, liderada por China, pero también por la India y otras economías del Sudeste Asiático, conjugando el evidente aumento del peso demográfico junto a una industrialización avanzada, basada en el refuerzo de sus capacidades tecnológicas. No obstante, en paralelo, crecía la preocupación internacional por las subvenciones estatales chinas, su sobrecapacidad industrial y la falta de reciprocidad en el acceso a su mercado.

Mientras, Estados Unidos, que obviamente sufrió con mayor intensidad la crisis financiera, consiguió encauzar una recuperación gradual y sostenida desde 2010, apoyada en el empuje de políticas de demanda expansivas que potenciaron el consumo interno y facilitaron la innovación tecnológica. Pero el ritmo de crecimiento fue inferior al chino y, en el plano comercial, sus déficits comerciales estructurales, sobre todo con el gigante asiático, provocaron debates internos sobre los efectos de la globalización, la deslocalización industrial y la pérdida de empleo manufacturero³².

La economía europea, por su parte, sufrió una doble recesión; primero la resultante del impacto de crisis financiera y más tarde, en 2012, la crisis de la deuda soberana.

31 CES, *op. cit.*

32 Memoria CES (varios años).

RECUADRO 1. APOYOS INDUSTRIALES COMO VECTOR DE COMPETITIVIDAD

Una parte importante del periodo de aceleración de la innovación tecnológica discurrió en los años posteriores a la crisis financiera, que habría servido de acicate para la búsqueda de nuevos modelos económicos. Así, Estados Unidos y China, pero también otras economías como Japón o Corea del Sur, vienen potenciando, desde hace tiempo, sus industrias nacionales a través de subsidios, de empresas públicas o de la protección de sus mercados de la competencia internacional.

La Unión Europea, por su parte, ha venido huyendo de la intervención/promoción directa de sectores o ramas de actividad, sometiendo los apoyos industriales a una legislación muy estricta sobre las ayudas de Estado y la defensa de la competencia para evitar distorsiones en el mercado interior. De hecho, el bloque comunitario entendía, hasta hace poco, que la mejor política industrial era aquella que incidía en la mejora del marco general de la actividad estableciendo recomendaciones y/o políticas horizontales como las de promoción de la innovación y de la formación.

Pero las políticas públicas y la colaboración público-privada han jugado un papel fundamental en el refuerzo de los sistemas de ciencia y tecnología de futuro, incluida la innovación, en los países líderes en ese ámbito, destacando China, Corea del Sur y Estados Unidos.

Dado que tanto la inversión en I+D como la inversión en intangibles resultan determinantes para posicionarse con fuerza en la parte de mayor valor añadido de las cadenas globales de valor, estas economías han ganado ventaja competitiva en términos comparados. La existencia de ecosistemas innovadores, ventajas tecnológicas o, por supuesto, de capital humano cualificado constituyen, hoy en día, factores de competitividad esenciales.

Fuente: Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

Como se analiza más adelante, la recuperación de estas crisis fue lenta y desigual entre los países socios, marcada por la consolidación fiscal y una política monetaria restrictiva hasta 2015, lo que afectó a los niveles de inversión europeos³³.

En 2018, la Administración Trump, estrenada un año antes, inició una guerra comercial contra China con el propósito de reducir el elevado déficit comercial bilateral y hacer frente a su acelerado progreso tecnológico, que ya se vislumbraba como uno de los pilares de la profunda transición productiva del país asiático³⁴ y que amenazaba la hegemonía estadounidense en este campo³⁵; de hecho, el 62,0 por 100 de los productos chinos afectados por los aranceles fueron los de alta o muy alta tecnología. Además de usar aranceles, Estados Unidos ya había comenzado a erosionar el funcionamiento de los mecanismos multilaterales de diálogo y, desde inicios de 2017, bloqueó la renovación de miembros del Órgano de Apelación de la OMC, dejando

*... que provoca las
primeras tensiones
proteccionistas de los
EE.UU...*

33 Memoria CES (varios años); Informes CES sobre la gobernanza económica de la UE (varios años).

34 En mayo de 2015, China aprobó el programa “*Made in China 2025*”, destinado a transformar su sector manufacturero priorizando la innovación, la calidad, la sostenibilidad, la optimización industrial y la promoción del talento, centrado en diez sectores estratégicos: maquinaria agrícola, nuevos materiales, ahorro energético, robótica, TIC, y equipamientos eléctrico, aeroespacial, ferroviario, marítimo y médico; este plan forma parte de una estrategia en tres fases que busca reducir la brecha tecnológica con los países desarrollados para 2025, fortalecer la posición del país en 2035 y convertirlo en líder mundial en innovación para 2045.

35 Memoria CES 2018.

inoperativo el sistema de solución de diferencias de la organización, encargado de resolver las disputas comerciales entre países³⁶.

Cabe recordar que mientras China y EE.UU. estaban en plena batalla arancelaria, la Unión Europea se encontraba de lleno negociando la salida del Reino Unido del bloque comunitario (*brexít*) y de los términos de separación³⁷. En todo caso, un año antes del inicio de esa guerra comercial, la Comisión Europea³⁸ hizo su propia reflexión sobre el “encauzamiento de la globalización”³⁹ y, sin hacer referencia explícita a la guerra comercial entre EE.UU. y China, ya advertía del riesgo de un giro unilateral y proteccionista por parte de algunos grandes actores globales. Además, señalaba las distorsiones del comercio internacional derivadas de la existencia de subvenciones estatales, prácticas de *dumping* y falta de reciprocidad, con alusiones implícitas a China.

La Comisión reivindicaba, ya entonces, un orden internacional basado en normas, abierto y multilateral, que garantizara una competencia justa y reflejase los valores europeos, y subrayaba la necesidad de mejorar los instrumentos de defensa comercial más eficaces para proteger sus intereses económicos. No obstante, ponía más el acento en clave interna, al indicar que la globalización había aportado beneficios significativos a la UE, pero que también había generado costes y desigualdades dentro de los propios países, por lo que era necesario que los beneficios de la globalización se repartieran de forma más equitativa entre ciudadanos y territorios.

Desde la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, el escenario internacional entró en una dinámica de crisis encadenadas –guerra en Ucrania, crisis energética

... aceleradas tras la pandemia...

e inflación– que, no solo ha acelerado la tendencia al proteccionismo, sino que, sobre todo, ha situado la autonomía estratégica y la seguridad, en su acepción más amplia, en el centro del debate y de la acción política.

La invasión de Ucrania por Rusia puso de manifiesto importantes vulnerabilidades económicas de la Unión Europea. El conflicto evidenció la fuerte dependencia energética europea de Rusia, especialmente en gas y petróleo, lo que provocó una crisis energética, aumentos significativos de precios en los hidrocarburos que derivó en una crisis inflacionista. Además, las interrupciones en los suministros de otras materias primas estratégicas –como cereales, fertilizantes y metales– revelaron la fragilidad de algunas cadenas globales de valor, de modo que la guerra impulsó un debate profundo dentro de la UE sobre la necesidad de reforzar su autonomía estratégica, diversificar

36 Este bloqueo continúa en 2025 y sigue siendo uno de los principales puntos de fricción en la OMC relativos al funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

37 El *brexít* había sido aprobado en referéndum en el Reino Unido en junio de 2016 y la salida efectiva se produjo el 31 de enero de 2020, un mes antes de la declaración de la pandemia de COVID-19.

38 Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017.

39 Comisión Europea, *Reflection Paper on Harnessing Globalisation*, COM (2017) 240.

proveedores y acelerar la transición energética para reducir riesgos geopolíticos y económicos en el futuro.

Y es que, en el último lustro, las vulnerabilidades estratégicas en materia energética, de materias primas y de productos agroalimentarios y agroindustriales, junto con la interrupción de algunas cadenas de suministro, los cuellos de botella y los problemas de abastecimiento, la pérdida de determinadas relaciones comerciales o la competencia entre economías por atraer grandes proyectos de inversión, han provocado una reacción defensiva a escala global. En definitiva, toma fuerza la geopolítica industrial, en un marco de debilidad de la OMC, y revela como los países conjugan la eficiencia económica con la necesidad de seguridad y resiliencia.

Las principales economías del mundo han presentado estrategias destinadas a aumentar la resiliencia de sus cadenas de producción y la seguridad del suministro, mejorar su posición competitiva en la carrera tecnológica global y, al mismo tiempo, reforzar sus mercados interiores⁴⁰. Desde 2021, tanto Estados Unidos como China han venido adoptando estrategias para reducir dependencias externas y reforzar sus capacidades industriales y tecnológicas. La Administración Biden inició una revisión de las cadenas de suministro que culminó en un plan para impulsar la producción nacional y asegurar sectores críticos, una línea reforzada en 2022 con la aprobación de la Ley de Reducción de la inflación, cuyos incentivos ligados al contenido local supuso un giro proteccionista que desafiaban las normas de la OMC.

Esto tensó las relaciones transatlánticas e impulsó a la UE a acelerar su política industrial para evitar deslocalizaciones hacia los Estados Unidos, para participar en la competencia global por las tecnologías limpias. Bajo el interés expreso de reforzar su autonomía estratégica abierta –definida⁴¹ como la capacidad de la Unión Europea para actuar de forma autónoma en ámbitos estratégicos cuando es necesario, reduciendo dependencias críticas, pero manteniendo al mismo tiempo una economía abierta, basada en el comercio global y la cooperación internacional– la Comisión Europea presentó su Plan Industrial del Pacto Verde en febrero de 2023. Este Plan contempla una Ley de Industria de cero emisiones netas, una Ley de Materias primas críticas y una reforma del mercado eléctrico. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley Europea de Chips busca fortalecer la competitividad y resiliencia del continente en semiconductores, sector clave para las transiciones ecológica y digital.

China, por su parte, ha evolucionado desde la iniciativa “Made in China 2025” hacia la estrategia de “doble circulación”, centrada en la autosuficiencia tecnológica y en el fortalecimiento del mercado interno, subrayando que el desacoplamiento o desconexión de la cadena de suministro global forma parte de la nueva hoja de ruta del gigante asiático. A este renovado activismo industrial se suman las políticas de Japón, India, Reino Unido o Canadá, que también han puesto en marcha programas de apoyo

40 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

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

a sectores estratégicos, especialmente los vinculados a tecnologías limpias y de cero emisiones.

El segundo mandato de Donald Trump, iniciado en 2025, ha elevado la crispación política y económica a niveles inéditos desde la Guerra Fría. La agresiva política arancelaria

... conduciendo a conflictos abiertos bajo el segundo mandato de Trump

de los Estados Unidos, que se analiza con detalle más adelante, basada en la imposición discrecional de aranceles al comercio de bienes con especial énfasis en algunos productos, quizá tendrá efectos económicos imprevisibles, pero sí tiene un impacto político evidente.

Atrás quedan las relaciones económicas y políticas basadas en la confianza, el respeto mutuo y la reciprocidad, reflejadas en una elevada integración de la producción mundial en cadenas globales de valor. Se ha puesto de manifiesto la fragilidad de vínculos aparentemente consolidados, no solo con potencias como Rusia (gas), sino incluso con socios tradicionales como Estados Unidos (OTAN). A ello se suma la creciente tensión geopolítica en Oriente Medio, por la guerra iniciada por Estados Unidos e Israel contra Irán, que refuerza la percepción de riesgo sobre el suministro energético, las rutas comerciales y la estabilidad regional. La desconfianza y la incertidumbre han provocado un viaje de ida y vuelta para los conceptos de autonomía estratégica y seguridad que, en un primer momento trascendieron del lenguaje estrictamente militar para incorporarse al discurso económico, y ahora han vuelto de nuevo al terreno militar y de la defensa.

1.2. RETOS GLOBALES BAJO UN MULTILATERALISMO DEBILITADO: CLIMA, COOPERACIÓN DIGITAL Y PAZ

Pero el propio sistema multilateral está en jaque. En efecto, el marco multilateral de normas económicas y comerciales pactadas, transparentes y estables ha perdido relevancia a favor de relaciones marcadas por rivalidades entre grandes potencias y una creciente preferencia por acuerdos bilaterales, regionales o plurilaterales de alcance limitado, pero con una clara orientación estratégica y/o transaccional.

Además, aunque todavía es pronto para conocer el recorrido que tendrá la Iniciativa ONU80 (UN80), lanzada en marzo de 2025 con motivo del 80º aniversario de la ONU, para hacerla más ágil, eficiente y eficaz frente a los desafíos globales actuales, no parece que la segunda Administración Trump comparta ese objetivo⁴².

En este marco, la UE tiene que hacerse un hueco en la transición hacia un orden internacional más multipolar, donde nuevos actores sistémicos ejercen influencia sobre las cadenas globales de valor, sobre los mercados energéticos o sobre los estándares tecnológicos, y que, en definitiva, van a definir la gobernanza de los retos globales.

⁴² US Presidential Memoranda de 7th January 2026, *Withdrawing the US from international organizations, conventions and Treaties that are contrary to the interests of the US* (entre los que aparece el panel intergubernamental de cambio climático y un largo listado de organizaciones de las Naciones Unidas).

También la necesidad de hacer frente al cambio climático se ha ido haciendo cada vez más patente⁴³. Las emisiones globales de CO₂ van en aumento y su evolución obedece principalmente al uso de combustibles fósiles y a las emisiones de la industria. En coherencia, con su creciente peso en la economía mundial, Asia responde de más de la mitad de las emisiones globales actuales, destacando China como el mayor emisor del mundo.

Desafío climático...

La lucha contra el cambio climático constituye un ejemplo paradigmático de reto global que solo puede abordarse desde una perspectiva multilateral. Sin embargo, se enfrenta a serias dificultades para alcanzar acuerdos internacionales compartidos, refleja la gran heterogeneidad de intereses entre los países y se ve limitada por la lenta implementación de los compromisos asumidos.

Ya en 1994, con la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), se puso de manifiesto que no se podía ir más allá de unos principios y objetivos generales y unas obligaciones mínimas, entre otras, celebrar cada año una COP (conferencia de las partes) para medir avances, negociar compromisos y reforzar la cooperación global. La UE forma parte de la UNFCCC, en la que está presente como bloque, con derecho de voz y voto en las negociaciones junto con sus Estados miembros.

Las fricciones entre países surgieron y surgen en el momento de cuantificar los compromisos y diseñar los instrumentos concretos. Así sucedió con el Protocolo de Kioto de 1997 (COP 3), que no logró una adhesión masiva, o con el Acuerdo de París de 2015 (COP 21), donde se da una participación casi global, aunque con grandes ausencias, destacando la salida de los Estados Unidos en el segundo mandato de Trump.

En efecto, en los últimos años, las tensiones geopolíticas estarían provocando un mayor desfase entre la urgencia climática y la puesta en marcha de actuaciones concretas. De hecho, la COP 30, celebrada a finales de 2025, no consiguió fijar objetivos específicos para la reducción de los combustibles fósiles, ni avanzar en aspectos sobre la mitigación del cambio climático; aunque al menos logró un compromiso para triplicar los fondos de adaptación.

En 2019, la UE decidió liderar la lucha contra el cambio climático a nivel mundial con la aprobación de su Pacto Verde⁴⁴, posteriormente desarrollado por la Ley del Clima⁴⁵, donde se consagra la neutralidad climática para 2050, y por otras normativas sectoriales. Esto suponía avances más rápidos y compromisos más estrictos para los Estados miembros de la Unión.

... con una fuerte apuesta de la UE

43 Documento CES 1/2024, *Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático*. Tema destacado de la Memoria CES 2024.

44 COM (2019) 640 final.

45 Reglamento (UE) 2021/1119.

El Pacto Verde involucra directamente a sectores como la energía, la industria, el transporte o la agricultura. De hecho, la Política Agrícola Común (PAC) se ha consolidado como una herramienta clave en la lucha europea contra el cambio climático, al incorporar mayores exigencias ambientales y climáticas en las ayudas agrarias y fomentar prácticas más sostenibles, contribuyendo así a los objetivos de reducción de emisiones y protección de la biodiversidad⁴⁶. La pérdida de competitividad frente a productores de otros países con normas menos estrictas se ha intentado compensar mediante instrumentos como las cláusulas espejo o el ajuste en frontera por carbono; sin embargo, estas medidas siguen siendo objeto de debate y su alcance efectivo depende, entre otros factores, del resultado de las negociaciones comerciales con terceros países.

Asimismo, el progreso o revolución tecnológica impulsada por la transformación digital ha añadido una creciente complejidad a las bases que han venido sustentando

Revolución tecnológica

los preceptos de la economía industrial y sobre los que se han construido los equilibrios competitivos internacionales vigentes⁴⁷. Lo que comenzó como una serie de herramientas de mejora de la comunicación, con la consolidación de internet y la telefonía móvil, se ha convertido en un sistema en el que las tecnologías digitales y la utilización de los datos son soporte de la práctica totalidad de las innovaciones tecnológicas. Desde la computación en la nube, el *big data* o las plataformas hasta la IA generativa y su difusión masiva, los desarrollos han sido múltiples y acelerados.

Esta expansión de las tecnologías digitales ha intensificado la interdependencia entre estados, economías y sociedades, subrayando la necesidad de mecanismos de gobernanza multilateral. Las propias Naciones Unidas⁴⁸ sostienen que la digitalización global requiere nuevas formas de cooperación internacional para garantizar la conectividad inclusiva, la confianza en el entorno digital y la protección de derechos fundamentales en línea. Y es que la infraestructura digital, los flujos de datos, la inteligencia artificial o la ciberseguridad generan externalidades transfronterizas difíciles de regular por los estados de manera aislada. En este contexto, el multilateralismo se configura como el marco necesario para coordinar normas, estándares y principios comunes que permitan gestionar bienes públicos digitales globales⁴⁹.

Sin embargo, la transformación tecnológica es liderada nuevamente por Estados Unidos y China que, desde comienzos de los años 2000, han ido desplazando su modelo económico hacia las tecnologías de la información y la comunicación. Más allá

46 Memoria CES (varios años).

47 Documento CES 2/2025, *Impacto socioeconómico y laboral del cambio tecnológico*. Tema destacado de la Memoria CES 2025.

48 Naciones Unidas (2020): *Roadmap for Digital Cooperation*.

49 De acuerdo con el informe de Naciones Unidas, *op. cit.* “Se debe emprender un esfuerzo global concertado para promover e invertir en la creación de bienes públicos digitales: software de código abierto, datos abiertos, modelos abiertos de IA, estándares abiertos y contenido abierto. Estos bienes públicos digitales deben respetar la privacidad y otras leyes y mejores prácticas aplicables, no hacer daño y contribuir al alcance de los ODS”.

de que dichos países hayan propiciado el desarrollo tecnológico de sus economías, la configuración y dinámica de los mercados digitales han provocado la concentración de una parte importante de la actividad en un reducido número de empresas multinacionales líderes capaces de cubrir mercados enteros con costes marginales muy bajos⁵⁰, planteando retos para la competencia y el crecimiento empresarial, que requieren un equilibrio entre regulación, innovación y atracción de la inversión.

Según señala el Informe Draghi, el modelo industrial de la Unión Europea no ha logrado adecuarlo al ritmo del cambio tecnológico global. La UE mantiene una posición rezagada en ámbitos estratégicos como las plataformas digitales, los servicios en la nube, la computación cuántica o los semiconductores (con la destacada excepción de los Países Bajos gracias a ASML). En muchos de estos sectores, Europa sigue dependiendo en gran medida de la importación de tecnologías avanzadas, servicios digitales e infraestructuras críticas, así como de propiedad intelectual procedente de terceros países, lo que evidencia una dependencia exterior en determinados segmentos estratégicos, pese a la existencia de capacidades industriales y tecnológicas relevantes en empresas europeas líderes.

Esta situación limita la capacidad de la Unión para aprovechar plenamente las dinámicas propias de la economía digital, dominada por efectos de red, economías de escala y lógicas de “el ganador se lo lleva casi todo”. Draghi apunta, no obstante, a ciertos ámbitos en los que la UE conserva potencial competitivo, como los materiales de nueva generación o las tecnologías limpias.

Cabe reconocer que, a pesar de estas limitaciones, la UE ha sido capaz de dotarse de un marco regulatorio digital que vela por la protección de distintos derechos, mercados y/o seguridad digital⁵¹. En ocasiones, el efecto de esta regulación se extiende fuera de las fronteras europeas cuando las empresas extranjeras, para operar en el mercado interior, necesitan adaptarse a los estándares europeos, contribuyendo a la proyección extracomunitaria de normas en ámbitos como la protección de datos, la competencia o la regulación de plataformas (ejerciendo el llamado “efecto Bruselas”⁵²). Pero, obviamente, este liderazgo normativo no es suficiente. De ahí que se necesiten mecanismos multilaterales de cooperación internacional que acuerden estándares comunes, faciliten la mitigación de riesgos digitales compartidos y promuevan principios consensuados.

También la política de seguridad y defensa de la Unión Europea ha venido experimentando progresivos cambios, que se han acelerado en la última década, impulsados por el deterioro del entorno internacional y la creciente necesidad de reforzar su capacidad de actuación.

Seguridad y defensa

50 Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

51 Reglamento (UE) 2022/1925, de 12 octubre, *Digital Markets Act*; Reglamento (UE) 2022/2065, de 27 octubre, *Digital Services Act*, o Reglamento (UE) 2024/1689, de 12 de junio, *Artificial Intelligence Act*.

52 El “efecto Bruselas” se refiere a la difusión transfronteriza de la regulación de la Unión Europea, por la cual actores no europeos adoptan voluntariamente estándares regulatorios de la UE para asegurar acceso al mercado europeo, imponiendo así de facto normas europeas en otras jurisdicciones. Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*.

Cabe recordar que hasta mediados de la década de los 2010, la UE contaba con un marco de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) cuyo objetivo era, sobre todo, coordinar la acción diplomática. Algo más tarde, con la introducción del cargo de Alto Representante y del Servicio Europeo de Acción Exterior, se abrió la posibilidad de desplegar misiones civiles y militares. En todo caso el papel de la UE era limitado frente al de los Estados miembros y, en términos generales, la defensa europea se entendía complementaria a la OTAN.

Pero a mediados de aquella década, algunos elementos externos exigieron una revisión del planteamiento europeo. El deterioro de la seguridad entre los vecinos europeos, con la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014⁵³, el aumento de las amenazas híbridas también con Rusia como claro protagonista –ciberataques, manipulación de la información y campañas de injerencia, casos de incendios provocados, vandalismo y sabotaje, y la instrumentalización de la migración– y la incertidumbre sobre el compromiso transatlántico bajo el primer mandato de Trump empujaron a la UE a aumentar la cooperación intracomunitaria en materia de defensa. Así, la UE se dotó de nuevos instrumentos como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en 2017 y el Fondo Europeo de Defensa⁵⁴, ambos orientados a fomentar la coordinación, la interoperabilidad y el desarrollo conjunto de capacidades industriales y tecnológicas de defensa europeas.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 supuso el punto de inflexión definitivo, al poner de manifiesto la dependencia europea de terceros, las limitaciones de la base industrial de defensa y la necesidad de aumentar de forma sostenida la inversión y la coordinación. De hecho, la guerra en Ucrania ha actuado como catalizador para el refuerzo de la política europea de seguridad y defensa, sobre todo ante la pérdida de confianza en la posición estadounidense dentro de la Alianza Atlántica. Ello ha llevado a la puesta en marcha de la iniciativa *ReArm Europe*, renombrada *Readiness 2030*⁵⁵, que se analiza más adelante.

En definitiva, parece que el concepto de autonomía estratégica, que surgió en primera instancia del terreno de la seguridad y la defensa⁵⁶ y se extendió al ámbito económico y comercial, recupera con fuerza su acepción original como consecuencia de surgimiento de amenazas nuevas y cambiantes.

Más allá del presupuesto, de las capacidades industriales y tecnológicas o de la autonomía estratégica abierta, la reacción de la UE a los conflictos externos subraya la existencia de divergencias entre los Estados miembros que revelan problemas de cohesión interna, debilitando a la Unión como actor en cuestiones de política exterior. De hecho, mientras que, ante la invasión rusa de Ucrania, la UE reaccionó con una unidad

53 En la propia terminología del Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/#military-aggression>.

54 Cuya creación estaba prevista en el Plan de Acción Europeo de Defensa de 2016, COM (2016) 950 final.

55 Comisión Europea. *Readiness 2030: Una estrategia europea de seguridad y defensa*. Bruselas, marzo 2025.

56 Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”.

sin precedentes⁵⁷, condenando la violación del Derecho internacional y reafirmando su compromiso con la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, mediante sanciones amplias, apoyo financiero y asistencia militar, su postura respecto a Gaza ha estado marcada por una fragmentación interna que ha impedido la adopción de una acción política unificada. Esta falta de consenso ha limitado su capacidad de mediación, afectando a su credibilidad en el ámbito exterior.

2. Razones internas

Dada su naturaleza supranacional, aunque acompañada de elementos intergubernamentales, el proceso de construcción europeo es altamente complejo y requiere negociación, adaptación institucional y consenso. Todo ello hace de la toma de decisiones un procedimiento largo y exigente, lo que podría considerarse no acorde con los tiempos que corren.

En ocasiones, la Unión Europea no es capaz de traducir sus propias fortalezas en prosperidad y/o influencia real, mostrándose poco resolutiva a la hora de completar o implementar las decisiones y políticas relevantes ya tomadas (desafíos y compromisos incompletos), como el perfeccionamiento del mercado único, la Unión para el ahorro y la inversión, la Unión Bancaria o la integración fiscal, tal y como se expone a continuación; de haberlo conseguido, quizás el panorama descrito en el capítulo anterior sería ahora diferente.

2.1. RETRASOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO ÚNICO

Pese a ser reconocido como uno de los mayores logros del proceso de integración europea, e incluso como el activo de mayor valor de la Unión Europea para hacer frente a la competencia externa⁵⁸, la construcción definitiva del mercado único sigue sufriendo retrasos por la existencia de obstáculos internos claramente identificados, aunque de compleja resolución.

Cabe recordar como ejemplo de esa complejidad que, aunque el mercado único ya figuraba como objetivo en el Tratado Fundacional de 1957, no fue hasta mediados de los ochenta cuando se definió una estrategia concreta para alcanzarlo. El Acta Única Europea de 1986, basada en el Libro Blanco de Delors, puso en marcha un programa de seis años para culminar las cuatro libertades del mercado único⁵⁹ mediante la adopción de nada menos que 282 normas, dando lugar a la creación formal del mercado interior en 1993 para doce Estados miembros. El mercado interior se vio reforzado con la introducción del euro como moneda única y, a su vez, retado por la ampliación al Este de mediados de los 2000.

57 No obstante, en enero de 2026 Hungría, Eslovaquia y República Checa confirmaron que no participarían en el préstamo de 90.000 millones a Ucrania para cubrir sus necesidades militares frente a Rusia durante ese año y 2027. COM (2026) 20 final, de 14 de enero, *Proposal for a Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the Ukraine Support Loan for 2026 and 2027*.

58 Letta, E (2024): *Much More Than a Market*, informe presentado al Consejo Europeo el 18 de abril de 2024.

59 Las cuatro libertades del mercado interior de la Unión Europea son los pilares fundamentales que permiten la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Establecen un espacio sin fronteras interiores donde los factores de producción y los bienes pueden moverse libremente, fomentando la integración económica europea.

A pesar de los avances, persistían, y aún persisten, obstáculos a las cuatro libertades. De hecho, desde entonces, se han multiplicado las iniciativas comunitarias que insisten en la necesidad de perfeccionar, profundizar y completar el mercado interior único, de modo que, se puede considerar que la realización del mercado único ha pasado a ser una tarea permanente para la Unión Europea. Destacan, entre otras, las estrategias conocidas como Actas del Mercado Único que, a partir del Informe Monti de 2010⁶⁰, proponía doce palancas prioritarias de actuación para relanzar el proyecto⁶¹ –como: servicios, financiación pymes, movilidad laboral o contratación pública– y otras doce acciones prioritarias para completarlo⁶² –con énfasis en: redes, energía, transporte, economía digital, movilidad de empresas y ciudadanos–. En 2020, justo antes de la pandemia, y como pieza clave de la nueva estrategia industrial de la recién estrenada Comisión Von der Leyen, también se presentó un plan para relanzar el mercado único⁶³ que se acompañó de la identificación de las barreras más frecuentes del mercado interior, entre las que ya se señalaban, la fragmentación normativa derivada del *gold plating*⁶⁴, las restricciones al comercio de servicios, las dificultades en la contratación pública o la insuficiencia en los mecanismos de resolución de disputas.

Todo ello vuelve a aparecer en el Informe Letta⁶⁵, que achaca la falta de progreso al hecho de que la UE haya ido respondiendo a crisis sucesivas con medidas extraordinarias dejando a un lado aquéllas que atendían a cuestiones más estructurales como lo es la propia construcción del mercado interior. Este retraso limita la plena explotación de economías de escala y afecta a la eficiencia y la competitividad del conjunto de la economía europea, lo que supone una desventaja frente a Estados Unidos o China que disfrutaban de mercados más integrados y homogéneos.

Al igual que el Informe Draghi, Letta subraya que dado el actual contexto geopolítico y económico y de cara a impulsar la autonomía y la resiliencia comunitaria, completar el mercado único no solo es prioritario sino incluso urgente. Tomando como referencia ambos informes, la recientemente aprobada Estrategia para el mercado único⁶⁶ ha hecho el ejercicio de sistematizar las barreras detectadas en la construcción del mercado interior y dejarlas en las denominadas “*Terrible Ten*” (recuadro 2).

60 Monti, M. (2010): *A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society*. Informe para la Comisión Europea.

61 COM (2011) 206 final, *Acta del Mercado Único. Doce palancas para estimular el crecimiento y reforzar la confianza*.

62 COM (2012) 573 final, *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*.

63 Comisión Europea, “Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único”. COM (2020) 94 final.

64 El “*gold plating*” consiste en que los Estados miembros añaden requisitos o restricciones adicionales en la traslación de las normas comunitarias a su legislación interna. Buscan con ello dar respuesta desde la política pública a su mayor sensibilidad en algún ámbito (*preference fit* o *goodness of fit*) y cuentan con la legítima potestad para hacerlo, sobre todo en los casos de armonización mínima (por ejemplo: en los ámbitos tributario o laboral).

65 Letta, E. (2024): *Much More Than a Market*. Informe presentado al Consejo Europeo.

66 Comisión Europea. *El mercado único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte*. COM (2025) 500 final.

RECUADRO 2. LAS DIEZ BARRERAS MÁS PERJUDICIALES PARA EL MERCADO ÚNICO: LAS “TERRIBLE TEN”

- 1. Normas de la UE excesivamente complejas.** Muy a menudo, el mercado único se desarrolla a través de un conjunto único de normas que permite sustituir veintisiete normativas nacionales por una sola normativa a escala de la UE. Pero, en ocasiones, el acervo de la UE puede llegar a ser complejo y solaparse, dando lugar a elevados costes de cumplimiento normativo u otras cargas administrativas evitables. La proliferación y la multitud de reguladores y agencias pueden acrecentar la heterogeneidad de los requisitos y la complejidad de los procedimientos.
- 2. Falta de asunción de responsabilidad en el mercado único por parte de los Estados miembros.** Las normas nacionales a menudo no tienen suficientemente en cuenta los principios y marcos jurídicos de la UE. Los Estados miembros también crean obstáculos y fragmentan el mercado único por la falta de transposición o la ejecución incorrecta, innecesariamente divergente o gravosa del Derecho de la UE (sobre-regulación).
- 3. Dificultades para la creación y el funcionamiento de las empresas.** La creación y el funcionamiento de las empresas en la UE siguen siendo complejos y costosos debido a la fragmentación de las normas jurídicas entre los distintos Estados miembros. Las empresas, en particular las emergentes, señalan la fragmentación de las normas en la UE y subrayan que los procedimientos no son suficientemente digitales, fáciles y rápidos, lo que las impide expandirse con éxito en la UE.
- 4. Reconocimiento de las cualificaciones profesionales.** Pese a que el Derecho de la UE prevé el reconocimiento mutuo, las personas nacionales de otros Estados miembros siguen enfrentándose a importantes obstáculos para trabajar en profesiones para las que están cualificados. Los largos y complejos procedimientos de reconocimiento les impiden ejercer su profesión en otros Estados miembros.
- 5. Grandes retrasos en el establecimiento de normas, que afectan a la innovación y la competitividad.** El marco de normalización comunitario consigue, a duras penas, satisfacer las necesidades del mercado y las políticas, en particular en lo que respecta a la puntualidad, la inclusividad y el acceso a las normas. Las empresas se enfrentan a la ausencia o la disponibilidad tardía de normas armonizadas, lo cual genera una serie de costes e incertidumbre, obstaculiza su competitividad y ralentiza la adopción de nuevas tecnologías en el mercado único.
- 6. Normas fragmentadas sobre envasado, etiquetado y residuos.** Las divergencias entre los requisitos nacionales en estos ámbitos dificultan el comercio en el mercado único. Los diferentes requisitos obligan a los productores a desarrollar distintas versiones de un mismo producto para varios mercados, o a reetiquetar o incluso reenvasar los productos a la hora de trasladarlos a otro Estado miembro. Además, la proliferación de requisitos de etiquetado también aumenta la complejidad de la información facilitada a los consumidores.
- 7. Normas armonizadas sobre productos obsoletos y falta de conformidad de los productos.** Tampoco están claras las responsabilidades de los operadores económicos que participan en la circularidad de los productos y se da una elevada dependencia actual de la documentación tradicional en papel que ha quedado obsoleta.
- 8. Una regulación nacional de los servicios restrictiva y divergente⁶⁷.** La normativa de los Estados miembros sigue restringiendo el acceso a unas 5.700 actividades de servicios, que abarcan

⁶⁷ De hecho, las barreras a la libre prestación de servicios intracomunitarios opera muy por debajo de su potencial, siendo una de las áreas de mejora y con mayor capacidad de crecimiento y un tema recurrente en todas esas estrategias. El propio CES en su Informe 2/2009, sobre los retos del mercado interior europeo, ya indicaba que la libre circulación de servicios ha estado tradicionalmente sometida a numerosas limitaciones, justificadas en base a argumentos como el carácter estratégico de alguno de ellos o la necesidad de garantizar la estabilidad de los mercados. Además, el CES apuntaba que también la libertad de establecimiento, asociada a la de servicios, sufría barreras legales, administrativas y regulatorias, solo formalmente limitables a razones de orden público, seguridad o salud; y que, como consecuencia de todo ello, los avances se han producido de forma lenta y fragmentada, mediante liberalizaciones sectoriales.

aproximadamente el 22 % de la mano de obra de la UE. Aunque estas restricciones pueden estar justificadas por objetivos legítimos de interés general, el elevado número y tipo de servicios regulados, así como su aplicación desigual entre Estados miembros, confirman que es posible reducir la carga normativa para facilitar el comercio y la inversión transfronterizos. Las condiciones nacionales de autorización y certificación varían considerablemente, lo que dificulta el reconocimiento mutuo, y en algunos casos se obliga a las empresas a establecerse en otro Estado miembro, generando costes elevados e inseguridad jurídica, cuando podrían prestar servicios de forma transfronteriza y temporal.

9. Procedimientos complejos para el desplazamiento temporal de trabajadores. La diversidad de los requisitos nacionales de declaración, en cuanto a su naturaleza y contenido, ha añadido complejidad para las empresas y los trabajadores desplazados y ha fragmentado el mercado único. Aunque la legislación de la UE permite imponer obligaciones administrativas justificadas y proporcionadas para proteger a los trabajadores desplazados, no todos ellos están expuestos a los mismos riesgos, y la complejidad de las normas se menciona regularmente como un obstáculo a la prestación de servicios transfronterizos. Además, los procedimientos para demostrar y verificar los derechos a la seguridad social pueden resultar largos y gravosos desde el punto de vista administrativo, debido a su dependencia de la presencia y los documentos físicos.

10. Restricciones territoriales de suministro. Estas restricciones son impuestas por determinados grandes fabricantes con el objetivo de dificultar en gran medida o imposibilitar que los minoristas compren productos en un Estado miembro y los revendan en otro. Esto perjudica a las empresas transfronterizas e incumple la promesa del mercado único de ofrecer al consumidor distintas posibilidades de elección y competencia de precio. A veces estas prácticas quedan fuera del ámbito de aplicación de las normas comunitarias de la competencia, en particular cuando esos fabricantes no se encuentran en una posición dominante en el sentido del Derecho de la competencia.

Fuente: elaborado a partir de Comisión Europea. *El mercado único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte.* COM (2025) 500 final.

Ayudas de Estado y mercado interior

Para proteger la unidad de mercado, las normas comunitarias de defensa de la competencia han sido consideradas como guardianas del mercado único al prevenir, dentro de este, prácticas anticompetitivas como cárteles, abusos de posición dominante o ayudas estatales. Durante años, las ayudas de estado y las concentraciones han estado en el punto de mira de las autoridades comunitarias de la competencia, huyendo de la intervención o promoción directa de sectores o ramas de actividad específicas.

Sin embargo, el apoyo evidente a determinadas industrias, especialmente en Estados Unidos y China, hizo surgir con fuerza debates sobre en qué medida la protección del mercado interior, a través de las normas de defensa de la competencia, limitaba la competitividad de la economía europea, cuando la geopolítica y los desarrollos tecnológicos hacían de los apoyos a la industria y del tamaño de las empresas factores clave de competitividad en los mercados globales.

La necesidad de cambiar el paradigma de la política industrial y su relación con las normas de la competencia ha ido calando en la UE. Al principio, lo hicieron tímidamente, con la introducción en 2014 de los Proyectos Importantes de Interés Común

Europeo (IPCEI por sus siglas en inglés) y la modificación⁶⁸ en paralelo del Reglamento de autorizaciones por bloques, conocido como GBER (*General Block Exemption Regulation*). Sin embargo, la prohibición de la adquisición de Alstom por parte de Siemens el 6 de febrero de 2019 –que la Comisión Europea justificó por su efecto pernicioso para la competencia dentro del mercado interior– constituyó un punto de inflexión⁶⁹. Como reacción al veto, Alemania y Francia solicitaron evaluar cómo el marco jurídico comunitario de control de concentraciones y de ayudas estatales incidía sobre la competitividad industrial europea.

Desde entonces, y también como respuesta a una realidad acelerada tras la pandemia, la Comisión Europea ha acompañado sus estrategias industriales, principalmente el Plan Industrial del Pacto Verde, de la flexibilización del marco normativo comunitario de ayudas a empresas. En marzo de 2023, el nuevo Marco Temporal de Crisis y Transición⁷⁰ ofrecía temporalmente a los Estados miembros la posibilidad de otorgar ayudas para fomentar la inversión en sectores clave para la transición hacia una economía de cero emisiones y posibilitaba la aprobación rápida de ayudas de estado para desincentivar la deslocalización o traslado de empresas fuera de la UE, permitiendo equiparar las ayudas ofrecidas por un país tercero (*matching aids*). Las ayudas más ligadas a la crisis energética expiraron en junio de 2024, mientras que las ayudas destinadas a inversiones estratégicas en descarbonización, energías renovables, tecnologías limpias y producción de bienes clave han seguido autorizándose hasta el 31 de diciembre de 2025.

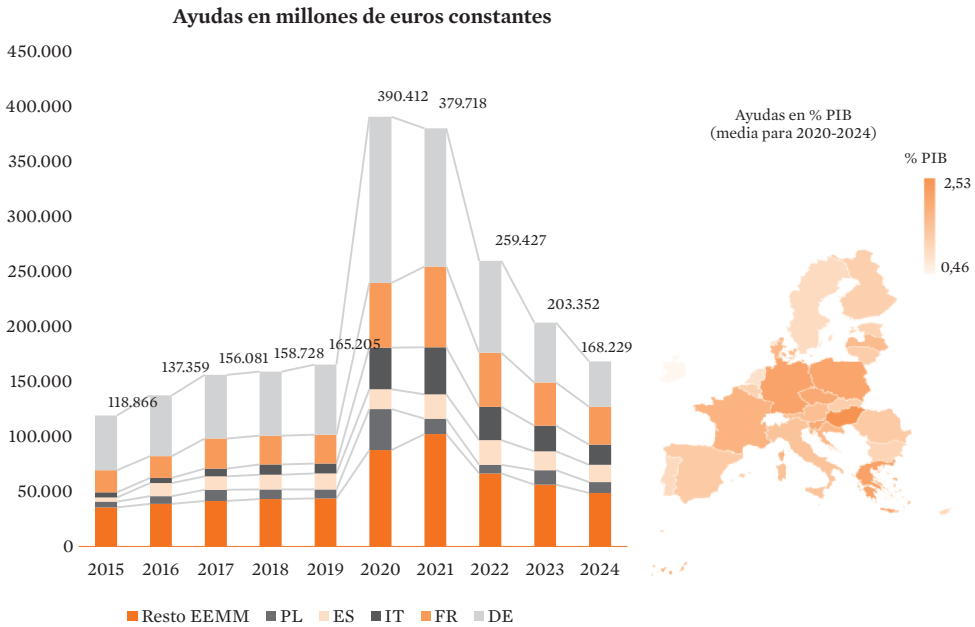
Se observa que tras la irrupción de la pandemia el volumen de ayudas de Estado aumentó considerablemente, de modo que para el lustro 2020-2024 fueron un 90 por 100 superiores a las del quinquenio anterior. Del total de ayudas, Alemania respondió de casi un tercio (32,5 por 100) y le siguieron en importancia, Francia (18,1 por 100), Italia (10,9 por 100), España (6,8 por 100) y Polonia (5,8 por 100). Los Estados miembros pasaron de dedicar, de media, un 0,95 por 100 de su PIB en el periodo 2015-2019, a un 1,48 por 100, en el periodo 2020-2024.

68 Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

69 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

70 Comunicación de la Comisión (2023/C 101/03), *Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia*. Este nuevo Marco Temporal de Crisis y Transición sustituyó al de 2022 y se hizo más genérico. Asimismo, la Comisión modificó el Reglamento de Exención por Categorías (Reglamento (UE) 2023/1315) para facilitar y acelerar las transiciones digital y verde, aumentando los umbrales que exigían notificación y flexibilizando el tratamiento de las ayudas de estado para los países menos avanzados de la UE.

GRÁFICO 19. AYUDAS DE ESTADO EN LA UE 2015-2024



Fuente: elaboración propia a partir de *European Commission: Scoreboard-Competition Policy*.

Al respecto, ya el CES mostró su preocupación⁷¹ en que estas ayudas derivasen en una posible fragmentación del mercado único –resultado de una “carrera” entre los socios comunitarios a la hora de otorgarlas cuando, además, el margen fiscal del que disponen para hacerlo es muy distinto entre ellos⁷²-. En efecto, cabe recordar que 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 UE.

Todo habrá de ser tenido en cuenta en el tránsito hacia un nuevo enfoque de la política de la competencia siguiendo las directrices del segundo mandato von der Leyen (2024-2029)⁷³, que se orientará a apoyar el crecimiento empresarial en un marco global fuertemente competitivo, salvaguardando los beneficios del mercado único para las empresas y las personas consumidoras.

71 Informe CES 2/2024, *op. cit.*

72 Cabe señalar que una ayuda queda catalogada como ayuda de Estado, según la naturaleza jurídica de la medida, esto es, es independiente de cómo se financie (*NextGeneration*, presupuesto nacional...).

73 Von der Leyen, Ursula. *La decisión de Europa: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*. Estrasburgo, 2024.

2.2. INTEGRACIÓN FINANCIERA INSUFICIENTE

Detrás de algunos de los problemas analizados anteriormente en el diagnóstico, destacan dos cuyo origen está en la arquitectura financiera de la Unión Europea. El primero es que el elevado ahorro europeo no se canaliza hacia inversión productiva dentro de la UE, lo cual resulta preocupante, máxime ante la necesidad de un volumen ingente de inversión para abordar los retos de impulsar la competitividad, desarrollar las prioridades estratégicas de la Unión y afrontar las transiciones verde y digital. En términos agregados, el ahorro, que supone capacidad de financiación frente al resto del mundo, se materializa en la salida neta de flujos financieros, y lo que es más importante, de IED, hacia otros países.

El segundo tiene que ver con que la participación de los mercados de capitales en la provisión de financiación al conjunto de la economía es, con relación a la financiación bancaria, más reducida, y esto es especialmente importante en las empresas jóvenes e innovadoras en fase de crecimiento, que encuentran limitaciones en la financiación bancaria.

Ambos hechos tienen como origen las limitaciones derivadas de la fragmentación financiera de la Unión Europea. Contar con un sector bancario europeo sólido y competitivo y mercados de capitales profundos, diversificados y competitivos, son elementos clave para movilizar el capital necesario para estas inversiones.

La falta de integración financiera en la eurozona y el riesgo que esto suponía para la estabilidad financiera y la sostenibilidad económica en la UE se hizo evidente durante la crisis financiera y de deuda. La vulnerabilidad de los mercados financieros y del sistema financiero, sobre todo bancario, dado el vínculo existente entre deuda bancaria y deuda soberana puso en riesgo la sostenibilidad de algunos Estados miembros. De ahí que avanzar en la integración de los sistemas bancarios de la UE fuese una necesidad para garantizar la estabilidad financiera. Con este objetivo surgió el proyecto de Unión Bancaria, que suponía diseñar una nueva arquitectura financiera sobre la base de un marco normativo común y mecanismos de supervisión y resolución de entidades comunes.

*La Unión Bancaria
proyectada en 2012
está bloqueada*

Durante los primeros años se avanzó rápidamente con el establecimiento de un código normativo único, que suponía una regulación común y que ha permitido al sistema bancario tener niveles de capital más altos y mejores ratios de liquidez, la supervisión centralizada con la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el establecimiento de estándares de riesgo comunes, o la resolución de entidades en caso necesario con un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y la puesta en marcha de un Fondo Único de Resolución.

Sin embargo, desde hace años, el avance en la Unión Bancaria está bloqueado por la falta de un acuerdo político sobre la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, a pesar de que ha habido distintas propuestas para llevarlo a cabo⁷⁴. Además,

74 Informe CES 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*.

el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que introduce el cortafuegos común (*common backstop*) para el Fondo Único de Resolución, y cuya entrada en vigor estaba prevista para 2024, no está plenamente operativo, ya que no ha sido ratificado íntegramente por todos los Estados miembros.

El objetivo de completar la Unión Bancaria, además, se ha hecho aún más urgente ante las tensiones en los mercados y sistemas financieros internacionales, poniendo de manifiesto las limitaciones de no contar con un sistema financiero integrado que contribuya a evitar situaciones de inestabilidad financiera y fortalezca la capacidad de absorción de *shocks* externos, al tiempo que contribuya a la resiliencia y la sostenibilidad económicas de la Unión⁷⁵. De ahí la importancia también de reforzar el marco de gestión de crisis y de reducción de riesgos y las medidas supervisoras y mejorar el marco normativo común para mejorar la integración del sistema bancario en Europa. Estas medidas, no obstante, se han convertido en una exigencia previa para avanzar en el Sistema de Garantía de Depósitos Europeo que sigue estancado e impide completar la Unión Bancaria.

El CES ha reiterado, por ello, de forma continuada en sus sucesivos Informes de Gobernanza la importancia de un compromiso político decidido para culminar la Unión Bancaria que, además, contribuiría a reforzar el proyecto europeo en sí mismo.

Tampoco se ha logrado avanzar en la Unión de Mercado de Capitales –redenominada en el Informe Letta “Unión de Ahorro e Inversiones”–, que resulta clave para movili-

Ausencia de un mercado de capitales integrado

zar el capital privado a gran escala y poder desarrollar la capacidad productiva e impulsar la innovación. La UE necesita contar con un mercado de capitales diversificado, profundo y competitivo, que proporcione recursos financieros a personas consumidoras, empresas e inversores con acceso a

fuentes de financiación eficientes y fiables, independientemente de su ubicación, y bien integrado en los mercados globales para poder respaldar el flujo de inversión privada necesario para reforzar la competitividad. Todo ello, a su vez, contribuirá a impulsar el papel internacional del euro y fortalecerá la resiliencia de la UE.

Pero existen cuellos de botella que ponen de manifiesto la existencia de una insuficiente integración de los mercados financieros que impide, en consecuencia, una asignación eficiente del capital entre los Estados miembros. Entre estas barreras⁷⁶ se señalan las debilidades institucionales para crear un mercado financiero integrado, ante la ausencia de un código normativo unificado y un supervisor único de valores, que el Informe Draghi señala como un elemento cualitativo clave⁷⁷, o la existencia de diferentes infraestructuras de negociación en mercados. O también, la existencia de distintos marcos legales en los regímenes de insolvencia y fiscales que desincentivan

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

76 European Parliament (2026), *Financing competitiveness in the EU. One year on from the Draghi Report*, Budget Support Unit, January.

77 Informe Draghi (2024), *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*.

la inversión transfronteriza, la excesiva dependencia de la financiación bancaria que limita el desarrollo de instrumentos como el capital riesgo, especialmente necesario en las fases iniciales de creación y expansión de empresas, así como el escaso desarrollo de los fondos de pensiones y productos de titulización que restringe la oferta de ahorro a largo plazo, reduciendo la escala y profundidad de los mercados de capitales.

El objetivo, por tanto, debería ser reducir la fragmentación regulatoria e institucional y los altos costes de transacción para aumentar el atractivo de la Unión como centro financiero, lo que reforzaría el potencial de crecimiento económico generando nuevas oportunidades de inversión.

A pesar de las iniciativas puestas en marcha en los últimos diez años sobre la base de los Planes de Acción aprobados en 2015 y 2020 y la concreción en propuestas legislativas desde 2023, el avance también es lento y la Unión del Mercado de Capitales está incompleta y lejos de alcanzar su potencial como también ha reiterado el CES en sus informes de gobernanza.

Las instituciones comunitarias son conscientes de la importancia de lograr un ecosistema próspero de mercados de capital europeo, acorde con su posición como el mercado único más grande del mundo. Garantizar un buen funcionamiento de los mercados de capital europeos resulta clave para desbloquear el capital privado necesario para financiar las necesidades de inversión a escala europea para las transiciones en marcha (digital y ecológica) e, incluso, para necesidades geoestratégicas (industria de defensa) y, por ello, en 2024 el ECOFIN aprobó una declaración de intenciones en la que incidían en la necesidad de un compromiso político decidido para avanzar más rápido.

El Informe Letta recoge numerosas propuestas para avanzar en esta Unión de Ahorro e Inversión y dar un nuevo impulso al mercado europeo de capitales, entre otras medidas, con el fomento de nuevos instrumentos financieros (un producto de ahorro europeo paneuropeo), la simplificación del marco regulatorio para el acceso a bolsa de las pymes o el fortalecimiento de la supervisión única. En todo caso, hace referencia también a la importancia de culminar la Unión Bancaria de forma complementaria.

También incorpora la introducción del euro digital, que ayudará a reforzar el mercado único proporcionando un medio de pago digital interoperable en toda el área del euro (y para todo tipo de transacciones: presenciales y virtuales, *online* y *offline*) y fortalecerá la autonomía estratégica abierta europea, al reducir la actual dependencia de entidades de otras jurisdicciones⁷⁸.

2.3. FALTA DE INTEGRACIÓN FISCAL

Como este Consejo ha venido analizando desde 2012 en sucesivos informes⁷⁹, una de las principales debilidades de la gobernanza económica europea es que se ha focalizado en la

⁷⁸ Letta, E. (2024) *Mucho más que un mercado*.

⁷⁹ Véanse Informes CES sobre gobernanza económica europea 3/2012, 1/2014, 1/2016, 2/2018, 3/2019, 3/2021, 2/2023 y 2/2024.

vigilancia de la disciplina presupuestaria de los Estados, pero sin crear capacidades fiscales europeas comunes, lo que ha lastrado la capacidad de la UE para impulsar políticas económicas dirigidas a aumentar la productividad, tanto a nivel nacional como comunitario.

Las reglas fiscales son necesarias en una unión monetaria para coordinar la política fiscal de los Estados, propiciar políticas fiscales prudentes y evitar que los desequilibrios individuales afecten a la estabilidad macro-financiera del conjunto, pero resultan claramente insuficientes para afrontar perturbaciones económicas extraordinarias como las que la UE viene sufriendo desde la crisis financiera. En la coyuntura actual, además, dar respaldo a las inversiones que tienen un alto valor añadido europeo, que son urgentes y exigen la movilización de gran cantidad de recursos, y que en ocasiones entrañan riesgos, como las ligadas a las transiciones ecológica y digital o al fortalecimiento de las capacidades de defensa, precisa del músculo financiero de un sector público europeo reforzado.

Como señaló el CES en su último informe sobre la gobernanza económica⁸⁰, antes de la crisis provocada por la pandemia ya existía consenso en torno a la necesidad de refor-

*Reforma de las reglas
fiscales de 2024: avance
insuficiente*

mar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacionales, el pilar principal de la gobernanza económica de la Unión Europea, ante la evidencia de que su aplicación reforzada tras las crisis financiera y de deuda soberana condujo al despliegue de políticas

fiscales marcadamente procíclicas a través de ajustes del gasto público muy focalizados en la reducción de la inversión pública, que retrasaron la recuperación de la actividad y el empleo, lastraron el crecimiento potencial, e incluso fueron contraproducentes para la propia dinámica de la deuda en algunos países, unos resultados que se vieron reforzados por la orientación contractiva de la política monetaria vigente hasta 2012.

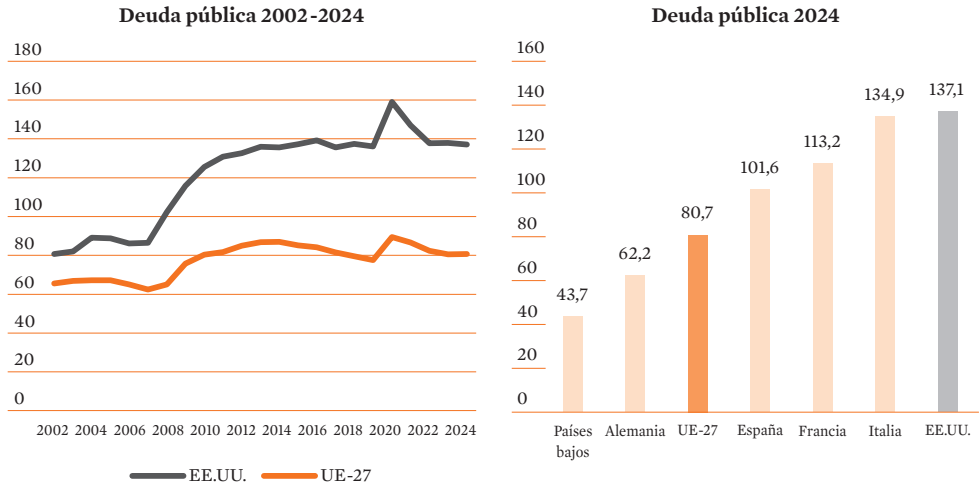
Solo a partir de entonces, y gracias al giro fuertemente expansivo de la política monetaria del BCE impulsado por Mario Draghi, con bajadas decididas de los tipos de interés y ambiciosos programas de compra de títulos de deuda pública y privada, los efectos contractivos de la política fiscal pudieron ser parcialmente contrarrestados, se redujo el riesgo financiero y se pudo controlar la tendencia a la insostenibilidad de la deuda que se observaba en determinados países, entre ellos España. También era compartida la opinión de que las sucesivas reformas adoptadas desde 1997 para introducir cierta flexibilidad y para reforzar la supervisión fiscal en momentos de crisis, habían dado lugar a un entramado normativo muy complejo y poco transparente que había minado el respaldo político por parte de los Estados⁸¹.

Tras cuatro años con las reglas fiscales suspendidas, en 2024 se reformó el sistema incorporando avances notables respecto al anterior porque se focaliza en el medio plazo, favorece la implicación de los Estados al tener en cuenta las características de cada

80 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*, pág. 17.

81 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica...op. cit.*, pág. 17

GRÁFICO 20. DEUDA PÚBLICA EN LA UE-27 Y EE.UU.
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat y OCDE.

país y permite conciliar mejor la sostenibilidad fiscal y el crecimiento al dar mayor margen fiscal a los países más endeudados para realizar inversiones y reformas. Sin embargo, la reforma no resuelve del todo los tres principales problemas de los que adolecía el sistema anterior⁸²: 1) Sigue siendo un sistema de reglas complejo; 2) Sigue dificultando la política fiscal anticíclica de los Estados porque introduce salvaguardas que reducen la flexibilidad y sigue fijando como objetivo situar la deuda pública en el 60 por 100 del PIB, lo que resulta poco realista (gráfico 20); 3) Aunque introduce incentivos a la inversión al admitir sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo a los Estados más endeudados a condición de acometer reformas e inversiones alineadas con las prioridades estratégicas de la Unión, el margen fiscal de estos países para financiar inversión transformadora sigue siendo muy estrecho, lo que puede conducir al aumento de las divergencias internas de la UE.

Como ya señaló el CES⁸³, la reforma de la gobernanza económica ha dejado de lado el debate sobre la necesidad de crear instituciones presupuestarias supranacionales de calado y permanentes, sobre la base de un sistema de recursos propios reforzado y la emisión de deuda pública conjunta, y por eso resulta claramente insuficiente para afrontar los enormes retos externos e internos que debe encarar la Unión Europea y a los que los

*Ausencia de capacidad
fiscal europea
permanente*

82 Para una exposición detallada y valoración de la reforma véase Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

83 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica... op. cit.*, pág. 81.

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 materias primas estratégicas, la tecnología digital o la lucha contra el cambio climático.

Con un gasto público inferior al 2 por 100 del PIB, la UE difícilmente puede dar respuesta a los desafíos que afronta. Un presupuesto tan reducido condiciona enormemente la capacidad de la UE para respaldar elevados niveles de ambición política⁸⁴.

La creación a raíz de la pandemia de instrumentos fiscales temporales financiados con deuda conjunta supuso un hito histórico en la construcción europea. Por un lado, se creó el Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo (SURE), para estabilizar las economías protegiendo el empleo y el aparato productivo (créditos blandos financiados con deuda mutualizada), y por otro el Next Generation EU para impulsar la recuperación a través de la inversión evitando las divergencias económicas internas (transferencias y créditos blandos financiadas con deuda mutualizada). Se trata de avances importantes en el terreno de la integración fiscal de la UE que habían sido ampliamente discutidos y largamente demandados desde diversas instancias tras la crisis financiera, incluido este Consejo, pero que antes de la pandemia eran difíciles de acordar por las reticencias a mutualizar riesgos de algunos Estados del norte de Europa con economías más fuertes, posiciones acreedoras y finanzas saneadas⁸⁵. También supuso un acicate la apuesta decidida por la política fiscal expansiva para salir de la crisis pandémica en las grandes economías avanzadas, particularmente en Estados Unidos. Cabe recordar que el entorno macroeconómico global previo a la pandemia se caracterizaba por la persistencia de tipos de interés cercanos a cero, baja inflación, exceso de ahorro y fuerte demanda de activos seguros en todo el mundo, por lo que ante una perturbación de tal magnitud la política monetaria no tenía el suficiente margen para estabilizar la economía e impulsar la recuperación.

La positiva valoración de la experiencia del SURE y del NGEU apuntala la idea de que es factible que la UE se dote de capacidades presupuestarias permanentes, de manera que pueda desplegar, con un mínimo grado de eficacia, políticas económicas y sociales con valor añadido europeo, es decir, con beneficios que trasciendan las fronteras nacionales.

Pero avanzar en una mayor integración presupuestaria exigiría un incremento sustancial de los ingresos que maneja la UE, lo que pasa por reforzar su sistema de recursos propios y también por considerar seriamente la emisión de deuda pública conjunta como una herramienta legítima y permanente de financiación de políticas comunes, como sucede en el resto de las economías desarrolladas, lo que convertiría a la UE,

84 Informe CES 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*.

85 El acuerdo de la Unión Europea para financiar a Ucrania con 90.000 millones de euros, adoptado por el Parlamento Europeo el 11 de febrero de 2026, también se basa en el modelo de deuda común o mutualizada.

además, en un actor financiero de primer orden y reforzaría el euro como divisa global. Adicionalmente, el desarrollo de un mercado profundo y líquido de eurobonos supondría un gran avance para lograr la autonomía financiera de la UE, porque permitiría reducir el coste de financiación público y privado de todos los países, canalizar el ahorro europeo hacia inversiones estratégicas europeas y satisfacer la nueva demanda global de activos seguros alternativos al dólar⁸⁶.

Sin embargo, el debate actual, como se expone en el siguiente apartado del presente informe, se limita a discutir sobre nuevos recursos propios para hacer frente al coste financiero y a la devolución de la deuda contraída para financiar las subvenciones asociadas al NGEU que vence entre 2028 y 2058, y evitar con ello recortar otras políticas comunitarias o incrementar las transferencias de los Estados al presupuesto comunitario (recurso RNB), pero poco más.

En definitiva, la movilización de financiación mutualizada para escalar la inversión en bienes públicos europeos con el fin de reforzar la autonomía estratégica abierta de la UE y preservar el modelo social europeo, aunque es una necesidad, no parece tener visos de solución con los mimbres actuales.

86 En línea con la propuesta de Blanchard, O. y Ubide, A. (2025): *Now is the time for Eurobonds: A specific Proposal*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), Realtime Economics.

CAPÍTULO III
INICIATIVAS Y RESPUESTAS
DE LA UNIÓN EUROPEA

A partir de lo expuesto anteriormente, se concluye que la Unión Europea enfrenta la necesidad de realizar una inversión significativa para abordar los retos actuales. Este esfuerzo debe integrarse dentro de un marco interno y de relaciones externas coherentes con el objetivo de consolidar a la UE como un bloque competitivo en el ámbito global.

En su informe, Draghi proporcionó una estimación de las necesidades adicionales de inversión entre 750 y 800 mil millones de euros (cerca del 5 por 100 del PIB europeo), cifra que un año después de la publicación de su informe ya alcanzaba, según cálculos publicados por el BCE⁸⁷, los 1.200 mil millones de euros.

Asimismo, los informes elaborados por Draghi y Letta se centraron en identificar áreas de reforma y mejora con el objetivo de asegurar la competitividad de la Unión Europea y perfeccionar el mercado interior y sus conclusiones están orientando gran parte de las actuaciones de la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen para el periodo 2024-2029, cuyo mandato comenzó oficialmente el 1 de diciembre de 2024.

Desde esa fecha, la Comisión ha desarrollado hojas de ruta y estrategias en diversos ámbitos, incorporando planteamientos de ambos informes. Estas iniciativas implican la elaboración de propuestas por parte de la Comisión, algunas en forma de Reglamentos, que deben seguir el trámite normativo comunitario; un proceso que no siempre resulta exitoso ni lo suficientemente rápido para responder a las necesidades planteadas.

A continuación, se describen las acciones que se están trazando en el ámbito de la UE para responder a los desafíos recientes. El reto principal radica en garantizar que las prioridades establecidas y las acciones previstas sean implementadas de manera efectiva, evitando que se conviertan únicamente en declaraciones formales.

Sin lugar a duda, los desafíos identificados requieren que la UE actúe de manera urgente y flexible dado que el panorama al que se enfrenta es realmente competitivo y exigente y, a su vez, difícil e impredecible. Esto supone superar los lentos ritmos que caracterizan la toma de decisiones de la UE, pero evitando que una aceleración se haga en detrimento de la cohesión social o de la protección los valores comunitarios.

87 Bouabdallah, O. et al (2025): *Time to be strategic: how public money could power Europe's green, digital and defense transitions*, ECB blog.

1. Prioridades estratégicas para afrontar los desafíos recientes

Como respuesta a los retos identificados, la Comisión Europea presentó, en enero de 2025, la Brújula de la Competitividad, la hoja de ruta para orientar el trabajo de la Unión Europea en materia de competitividad durante el periodo 2024-2029⁸⁸. El documento propone una visión para reforzar el crecimiento económico de la UE, articulando tres grandes pilares –innovación, descarbonización y reducción de dependencias– con cinco actuaciones de carácter transversal que incluyen la simplificación normativa, la eliminación de barreras en el mercado interior, la financiación, las competencias y el empleo de calidad y la mayor coordinación de políticas y busca precisamente que los esfuerzos no operen de forma aislada.

En efecto, la Brújula plantea que competitividad, sostenibilidad y autonomía estratégica sean objetivos interconectados. La legislación y las políticas verdes buscan fortalecer la innovación y productividad europea, mientras acciones como diversificar cadenas de suministro, apoyan un crecimiento sostenible y resiliente. Así, descarbonización y autonomía económica se consideran herramientas para lograr una competitividad sólida y duradera.

1.1. FORTALECER EL MERCADO INTERIOR

El nuevo empuje hacia el fortalecimiento del mercado interior tiene como punto de partida las recomendaciones recogidas en el Informe Letta (2024), “Mucho más que un mercado”, dedicado en exclusiva a analizar cuáles son los aspectos en los que se debe incidir para lograr un “auténtico mercado europeo” completamente integrado, adaptado a la nueva realidad geopolítica, garantizando que Europa siga siendo competitiva y sostenible. Realmente el Informe Letta atiende a numerosos aspectos y *de facto* defiende la necesidad de avanzar de manera sincronizada en múltiples facetas de la construcción comunitaria para lograr el perfeccionamiento del mercado único (recuadro 3).

RECUADRO 3. PROPUESTAS DEL INFORME LETTA

- **Una quinta libertad para impulsar la investigación, la innovación y la educación** en el mercado interior; su establecimiento permitiría superar la actual fragmentación, dispersión del conocimiento o disparidades, lo que requiere una aproximación multidisciplinar que combine iniciativas políticas, mejoras en las infraestructuras, marcos de colaboración o incluso educación digital.
- **Un mercado único que asegure la financiación de los objetivos estratégicos** (clima, digital y defensa). Primero, completando la Unión del Mercado de Capitales (que re denomina el informe: Unión de Ahorros e Inversión); y propone numerosos esquemas paneuropeos de ahorro e inversión, incluida la colaboración público-privada, y segundo, contando con recursos públicos para complementar la financiación estratégica, donde el informe plantea la creación de una capacidad fiscal centralizada a largo plazo (consciente de las dificultades, propone de forma transitoria un mecanismo de ayudas de Estado a proyectos paneuropeos (fondo común) y una aplicación más estricta de las ayudas de Estado para evitar la fragmentación, al tiempo que un esquema unificado de las ayudas de Estado (paneuropeas y nacionales) para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos).

88 Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, *A competitiveness compass for the EU*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/3752459>.

- **Un mercado único grande que tenga en cuenta las economías de escala.** Favorecer el crecimiento empresarial, sobre todo en determinados sectores, y el mantenimiento de los vínculos entre grandes y pequeñas empresas y liberando todo el potencial de las diversas formas de empresa existentes en la UE, incluida la Economía Social, como viene a subrayar la Comisión Europea con su revisión intermedia, presentada en marzo de 2026, del Plan de Acción Europeo para este modelo empresarial. Además, de al sector financiero, entiende que la integración debe extenderse al sector de las telecomunicaciones, energía, defensa o salud. Apuesta por impulsar ramas productivas claves para el futuro.
- **Un mercado único sostenible para todos.** Incorpora la libertad de permanecer. Subraya la necesidad de reforzar la dimensión social y la protección de las personas consumidoras. Presta especial atención a las pymes, a las empresas de la Economía Social y propone un código mercantil único europeo (Régimen 28) y abordar la fragmentación fiscal.
- **Un mercado para ir rápido y lejos.** Incide en la simplificación, la eliminación de barreras administrativas y burocráticas o el uso preferente de Reglamentos (directamente aplicables en los Estados miembros) frente a directivas (que requieren de transposición) y la armonización de disposiciones básicas.
- **Un mercado único más allá de sus fronteras.** Presenta mecanismos para reforzar la dimensión exterior de la UE (mecanismo trasatlántico) y la ampliación (mecanismo de solidaridad). Propone un mercado común de defensa europeo para reducir la fragmentación y la dependencia exterior, buscando una mayor autonomía estratégica.

Fuente: elaborado a partir de Letta (2024), *Much more than a market*.

Simplificación normativa: los paquetes ómnibus

Los primeros pasos se han dado en el ámbito de la simplificación y aparece como una de las prioridades principales tanto de la Agenda Estratégica 2024-2029 como de la Declaración de Budapest sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea⁸⁹, en la que se abogaba por una “revolución de la simplificación”.

Tal y como expone el propio Consejo Europeo, el principal objetivo de la simplificación de la legislación de la UE es reducir los costes administrativos y las obligaciones de presentación de información para las empresas de la UE y fija como metas concretas la reducción, de aquí a 2030, de los costes y las obligaciones de presentación de información en al menos un 25 por 100 para todas las empresas (un ahorro de 37.500 millones de euros) y en al menos un 35 por 100 para las pequeñas y medianas empresas (pymes)⁹⁰.

Así, desde febrero de 2025, en respuesta a la petición del Consejo Europeo, la Comisión ha presentado diez propuestas de simplificación a las que también se denominan “paquetes ómnibus” (recuadro 4). De todos ellos solo los tres primeros, es decir, los dedicados a sostenibilidad, a las inversiones de la UE y a la PAC, han sido aprobados. El resto o están en sede parlamentaria para su discusión o aún se siguen negociando en el Consejo.

89 Declaración alcanzada en el Consejo Europeo de Budapest, de 8 de noviembre de 2024, en el que se habló específicamente de: “Iniciar una revolución de la simplificación, asegurar un marco regulador claro, sencillo e inteligente para las empresas y reducir drásticamente las cargas administrativas y reglamentarias y las que conlleva la presentación de información, especialmente para las pymes. Debemos adoptar una actitud transigente basada en la confianza para que las empresas puedan prosperar sin una regulación excesiva. Entre los objetivos principales que la Comisión debe fijar sin demora figuran la presentación de propuestas concretas sobre la reducción de los requisitos de información en al menos un 25 por 100 en el primer semestre de 2025 y la inclusión de evaluaciones de impacto sobre burocracia y competitividad en sus propuestas.”

90 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/simplification/>

RECUADRO 4. PAQUETES ÓMNIBUS

Paquete ómnibus	Breve descripción	Situación del paquete
I – Sostenibilidad	Modificaciones dirigidas a simplificar diligencia debida, información de sostenibilidad y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono para reducir cargas para las empresas.	Aprobado. Reglamento (UE)2025/2083, de 8 de octubre de 2025. Directiva (UE) 2026/470, de 24 de febrero de 2026.
II – Inversiones de la UE	Simplificación de normas sobre inversiones de la UE como el programa <i>InvestEU</i> para movilizar más inversión pública y privada. Incluye revisión definición pyme.	Aprobado. Reglamento (UE) 2025/2005, de 16 de diciembre de 2025.
III – Política Agrícola Común (PAC)	Revisar legislación: reducir carga administrativa y controles; simplificar los regímenes de pagos y la condicionalidad y mejorar la financiación e tiempos de crisis	Aprobado. Reglamento (UE) 2025/2649, de 19 de diciembre.
IV – Pequeñas empresas de mediana capitalización y digitalización	Apoyo a estas empresas, impulso digitalización y especificaciones comunes de productos, menos obligaciones a pymes y <i>small midcaps</i> sobre el RGPD, pospuestas obligaciones pilas y baterías	Aprobado parte. Reglamento (UE) 2025/1561, de 18 de julio (pilas y baterías), el resto sigue pendiente.
V – Preparación en materia de defensa	Facilitar inversiones y condiciones para la industria de defensa y simplificar adquisiciones de seguridad y defensa.	Presentados en noviembre de 2025 dos proyectos de Reglamento y un proyecto de Directiva
VI – Sustancias químicas	Simplificar normativa de sustancias químicas reduciendo costes y procedimientos para empresas manteniendo protección.	Presentadas en noviembre de 2025 las propuestas de modificación de Reglamentos sobre Clasificación, Etiquetado y Envasado de Sustancias y Mezclas (CLP), sobre Productos Cosméticos y sobre Fertilizantes.
VII – Simplificación digital	Dos propuestas para simplificar el marco legislativo digital (datos, RGPD, ciberseguridad e inteligencia artificial).	Propuesto por la Comisión el 19 de noviembre de 2025; en fase de debate/negociación (Consejo de la UE)
VIII – Medio ambiente	Seis propuestas para agilizar evaluaciones medioambientales, simplificar normas sobre emisiones industriales, responsabilidad ampliada del productor y acceso a datos geoespaciales.	Presentado por la Comisión el 10 de diciembre de 2025; en fase de debate/negociación. (Consejo de la UE)
IX – Industria automovilística	Medidas de simplificación para apoyar transición a movilidad limpia con reducción de cargas administrativas y costes para fabricantes.	Presentado por la Comisión en diciembre de 2025; en negociación. (Consejo de la UE)
X – Seguridad de los alimentos y piensos	Simplificación de normas para modernizar y hacer más eficiente el ecosistema sanitario de la UE, fortalecer sector biotecnológico, acelerar nuevos tratamientos y dispositivos médicos.	Presentado por la Comisión en diciembre de 2025; en discusión con Parlamento y Consejo. (Consejo de la UE)

Nota: están en elaboración los paquetes ómnibus sobre productos energéticos, sobre fiscalidad y sobre ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

El primer paquete ómnibus (Ómnibus I) se presentó a finales de febrero de 2025 con el objetivo de simplificar la legislación de la UE en el ámbito de la sostenibilidad y reducir la carga administrativa para las empresas. Desde el principio, el Ómnibus I ha motivado el debate, que subyace a muchos de los otros paquetes presentados, esto es, el relativo al necesario equilibrio entre la simplificación normativa y el mantenimiento de la consistencia y coherencia regulatoria⁹¹, en este caso respecto a los objetivos de sostenibilidad de la Unión Europea.

De hecho, una de las críticas al ejercicio de simplificación es que se traduzca en una modificación de los objetivos estratégicos fijados con anterioridad y/o en los calendarios de cumplimiento normativo, lo que perjudica a la seguridad jurídica y a la planificación a largo plazo tanto de las empresas como de las administraciones públicas e, incluso, las personas consumidoras.

Estos debates se intensificaron a partir de abril de 2025 cuando se aprobó la Directiva (UE) 2025/794⁹², conocida como Directiva *Stop-the-clock* o Directiva de suspensión temporal, para aplazar la aplicación de determinadas obligaciones en materia de información y diligencia debida empresarial, con el objetivo de disponer de más tiempo para negociar modificaciones, de mayor alcance⁹³.

Y es que, si bien la reducción de las cargas administrativas favorece la competitividad y facilita una aplicación más homogénea de las normas en el mercado interior, un exceso de simplificación puede debilitar la eficacia de las normas de sostenibilidad, limitando su capacidad de prevención, especialmente a lo largo de las cadenas de valor. Además, existe un cierto riesgo de afectar a la coherencia del marco regulador y a la credibilidad de la UE como actor de referencia en sostenibilidad, por lo que el principal desafío del Ómnibus I consiste en lograr simplificar preservando la ambición y los objetivos.

En términos generales, el proceso de simplificación materializado en los “paquetes ómnibus” suscita debates y controversias, por lo que habría sido conveniente para evitar interpretaciones divergentes, alcanzar un acuerdo previo sobre lo que se entiende por “simplificación”.

De hecho, simplificar no implica necesariamente rebajar estándares. En efecto, a la hora de simplificar se debe garantizar “que las medidas de simplificación respeten las

91 Entendidas la consistencia, como la ausencia de contradicciones internas en el marco normativo, es decir, cuando las disposiciones no se oponen entre sí y los conceptos se utilizan de forma estable, y la coherencia, como además de la ausencia de contradicciones, con la congruencia con otras normas, con los objetivos políticos declarados o con otros instrumentos puestos en marcha.

92 Directiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad y de diligencia debida por parte de las empresas.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2025-80596>

93 Modificaciones de la Directiva sobre información de sostenibilidad empresarial (CSRD), la Directiva sobre diligencia debida en sostenibilidad (CS3D), el Acto Delegado sobre Taxonomía o la simplificación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM).

estrictas normas de la UE en materia medioambiental, social, de derechos humanos y de derechos de la mujer, y consigan un equilibrio adecuado que apoye a las empresas y a los inversores, proteja a los trabajadores y redunde en los intereses generales de la sociedad” tal y como indica el CESE en su dictamen al Ómnibus I⁹⁴.

Además, la previsión que hace el CESE⁹⁵ al subrayar la necesidad de ser consultado para “garantizar que las medidas de simplificación no solo sean consistentes desde el punto de vista técnico, sino también proporcionadas desde el punto de vista social y económico, y reflejen las circunstancias de la vida real a las que se enfrentan las empresas y las partes interesadas” es completamente oportuna.

La Estrategia de Mercado Único

Por otra parte, a solicitud del Consejo de la UE y atendiendo a las reflexiones de los informes Letta y Draghi, en mayo de 2025 la Comisión presentó la Estrategia de Mercado Único, que insiste en la simplificación de normas, la eliminación de barreras y el impulso de la digitalización.

Para ello, la Estrategia desarrolla cinco ejes. El primero de ellos consiste en dismantelar las barreras existentes que obstaculizan el comercio y la actividad empresarial dentro de la UE, que se han comentado anteriormente en el recuadro 2. Para cada obstáculo, la estrategia plantea una serie de acciones, muchas de las cuales ya están en marcha (recuadro 5).

La estrategia también pretende revitalizar el sector de los servicios, que constituye la mayor parte de la economía europea pero cuyo comercio transfronterizo permanece estancado, como se ha visto anteriormente. Para ello, la Comisión propone modernizar la regulación en determinados sectores con iniciativas como la *Construction Services Act* o un nuevo *EU Delivery Act*, centradas en actualizar normas de construcción y paquetería. También pretende facilitar servicios industriales (instalación, mantenimiento, reparación) y apoyar la eliminación de regulaciones innecesarias en servicios empresariales, junto a iniciativas en energía, telecomunicaciones, transporte y finanzas.

El apoyo al crecimiento y desarrollo de las pymes europeas y la reducción de cargas administrativas son otros dos pilares de la estrategia. Para que las pymes puedan aprovechar mejor las oportunidades de escala del mercado único, la Comisión propone una nueva categoría de empresas denominada *small midcap companies*, a las que se les extiende algunos beneficios actualmente reservados a las pymes⁹⁶. La estrategia tam-

94 Comité Económico y Social Europeo Dictamen INT/1086 sobre el “Primer paquete ómnibus sobre sostenibilidad” [COM(2025) 81 final – 2025/0045 (COD)].

95 Comité Económico y Social Europeo Dictamen INT/1086, *op. cit.*

96 Entre otras, la simplificación de obligaciones del RGPD al eximir las de ciertos registros si no manejan datos de alto riesgo, un acceso más fácil a los mercados de capitales bajo MiFID II con requisitos de divulgación más sencillos, y menores cargas administrativas vinculadas a la normativa ambiental y de sostenibilidad. Además, se mejora su acceso a financiación a través del BEI y el FEL, y se propone una definición armonizada que amplía los umbrales de tamaño para incluir a más empresas en programas de apoyo. En conjunto, estas iniciativas pretenden evitar el llamado “efecto acantilado”, donde las empresas pierden repentinamente ayudas al superar el límite de pyme. *European Parliament, Simplified rules for small “mid-cap” companies, Press release*, 25 de febrero de 2026.

RECUADRO 5. PROPUESTAS PARA SUPERAR LAS DIEZ BARRERAS MÁS PERJUDICIALES PARA EL MERCADO ÚNICO

- 1. Normas excesivamente complejas:** Se lanzarán paquetes ómnibus de simplificación que incluyen la digitalización de documentación y la ampliación de excepciones para pymes, además de revisar la contratación pública para hacerla más transparente y eficiente, especialmente en sectores estratégicos como la defensa y la construcción.
- 2. Falta de asunción de responsabilidad en el mercado único por parte de los Estados miembros:** Se insta a los Estados miembros a designar *sherpas* de alto nivel para promover la aplicación de normas y evitar nuevas barreras, reforzando también el Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET) y evaluando la necesidad de una Ley para la Prevención de Obstáculos.
- 3. Dificultades para la creación y el funcionamiento de las empresas:** Se propone un “28º régimen” que facilite la creación y expansión empresarial digitalmente en toda la UE, simplificando normas societarias y aspectos como insolvencia y fiscalidad.
- 4. Reconocimiento de cualificaciones profesionales:** Se busca acelerar y digitalizar los procedimientos de reconocimiento mutuo, ampliar el reconocimiento automático y estudiar normas comunes para nacionales de terceros países, facilitando la movilidad laboral.
- 5. Grandes retrasos en el establecimiento de normas, que afectan a la innovación y la competitividad:** Se revisará el Reglamento sobre normalización para agilizar procesos, mejorar la inclusión de pymes y permitir a la Comisión establecer especificaciones comunes en caso necesario.
- 6. Normas fragmentadas sobre envasado, etiquetado y residuos:** Se armonizarán normas de etiquetado, se promoverá el etiquetado digital mediante pasaportes digitales de productos, y se simplificarán y armonizarán los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para facilitar el comercio transfronterizo y la circularidad.
- 7. Normas armonizadas sobre productos obsoletos y falta de conformidad de los productos:** Se reforzará la vigilancia del mercado para combatir productos no conformes, especialmente importados por comercio electrónico, y se modernizará el marco legislativo de productos para aprovechar la digitalización y la circularidad.
- 8. Una regulación nacional de los servicios restrictiva y divergente:** Se lanzarán iniciativas para armonizar autorizaciones y certificaciones y clarificar el derecho a prestar servicios transfronterizos temporales, facilitando la movilidad empresarial.
- 9. Procedimientos complejos para desplazamiento temporal de trabajadores:** Se adoptará una interfaz digital para declaraciones y se reforzará la Autoridad Laboral Europea, acompañados de medidas para facilitar la movilidad laboral justa y simplificar la coordinación de seguridad social.
- 10. Restricciones territoriales de suministro:** Se estudiarán medidas para actuar contra limitaciones injustificadas al suministro entre Estados miembros, que afectan a la competencia y a los precios.

Fuente: elaborado a partir de Comisión Europea. *El mercado único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte.* COM (2025) 500 final.

bién propone la creación de una herramienta digital de identificación de la pyme que verificará de forma sencilla su estatus de pequeña y mediana empresa. Esto, junto a otros elementos que la Estrategia promueve en lo relativo a la simplificación normativa, forman parte del cuarto paquete ómnibus. La Estrategia incide, igualmente, en la importancia de la digitalización para reducir costes administrativos.

Finalmente, la Estrategia pretende reforzar la gobernanza y la corresponsabilidad política del mercado único entre la Unión y los Estados miembros. Para ello, se propone que cada Estado miembro designe un representante de alto nivel –un “*sherpa*” del mercado único– encargado de supervisar la correcta aplicación de las normas del mercado interior. Igualmente, se anima a los Estados miembros a prevenir nuevas barreras evaluando la proporcionalidad de sus medidas nacionales antes de adoptarlas, con el objetivo de garantizar una aplicación más coherente y efectiva de las reglas del mercado único en toda la Unión.

El Régimen 28: primeros pasos y cuestiones abiertas

Como se ha indicado, la Estrategia presta especial atención a la necesidad de facilitar la creación y expansión empresarial en toda la UE, simplificando normas societarias y apoyando un mayor aprovechamiento del potencial del mercado único europeo, para lo que propone la creación de un Régimen 28.

El Régimen 28 busca ofrecer a las empresas un marco normativo común en toda la UE para los aspectos relevantes de su ciclo vital, desde su origen a la extinción. Se trata de un marco jurídico opcional que coexiste con las leyes nacionales, sin sustituirlas, y se enfoca en facilitar la actividad, especialmente la de naturaleza transfronteriza sin necesidad de armonización entre todos los Estados miembros.

La iniciativa sobre un Régimen 28 se planteó inicialmente como un marco de apoyo especialmente indicado para las empresas emergentes y en expansión⁹⁷. Sin embargo, y aunque se ha mantenido el foco en la innovación, la propuesta de Regulación de *EU Inc.*⁹⁸, presentada a mediados de marzo de 2026 está dirigida a todo tipo de empresas (recuadro 6). *EU Inc.* tiene como objetivo proporcionar un marco único y opcional de normativa societaria. A partir de la base definida por *EU Inc.*, podrán desplegarse el resto de medidas que conformen el Régimen 28.

RECUADRO 6. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE EU INC. Y DESARROLLOS DEL RÉGIMEN 28: PRINCIPALES ELEMENTOS

- *Rapidez y mayor facilidad de establecimiento de empresas*; en un plazo máximo de 48 horas una vez presentada la documentación inicial, con un coste máximo de 100 euros (o su equivalente) y sin requisitos mínimos de capital social.
- *Simplificación de los procedimientos*, ya que las empresas deberán presentar su información societaria una sola vez a través de una interfaz europea que conecte los registros nacionales. Posteriormente se avanzará hacia un registro central de empresas de la UE.
- El funcionamiento de las empresas constituidas bajo *EU Inc.* será *digital por defecto* y a lo largo de todo el ciclo de vida de la empresa, basado en un funcionamiento digital por defecto.
- *Costes de fracaso empresarial* menos onerosos: las empresas bajo régimen *EU Inc.* tendrán acceso a procedimientos de liquidación digitales. Además, las empresas emergentes innovadoras podrán acceder a procedimientos de liquidación simplificados o subastas electrónicas de activos, entre otros.

97 Conclusiones del Consejo Europeo sobre competitividad y doble transición, 23 de octubre de 2025, considerando 34.

98 COM (2026) 321 final, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the 28th regime corporate legal framework ‘EU Inc.’*

- *Eliminación de trámites presenciales* y facilitación de trámites para la financiación de las empresas y transferencia de acciones.
- Introducción de un esquema europeo opcional para la *compra de acciones para empleados*, de tributación armonizada, y encaminado a atraer talento hacia las empresas innovadoras especialmente.
- Mayor flexibilidad en los *distintos tipos de acciones de las empresas*, con distintos derechos económicos o de voto, al objeto de ofrecer una protección mayor a las empresas innovadoras contra adquisiciones hostiles.
- La propuesta de Regulación se pone a disposición de los legisladores, en previsión de su puesta en marcha efectiva en 2028. Según la evaluación de impacto de la propuesta, se estima la creación de 308 mil empresas bajo *EU Inc.*, en un período de 10 años, con un ahorro entre 328 y 440 millones de euros en cargas administrativas.

EU Inc. representa la pieza inicial desde la cual desplegará el resto de medidas que conformarán el Régimen 28. Algunas de estas medidas se avanza en la COM (2026) 320 final “Hacia un Régimen 28 para las empresas europeas”, que acompañó la publicación de la propuesta de Reglamento.

- Creación de una Cartera Europea para empresas, destinada a facilitar la relación entre empresas y administraciones públicas por la vía de la digitalización.
- Invitación a que los Estados miembros creen tribunales especializados en posibles disputas que puedan generarse en el ámbito de *EU Inc.*
- Promoción de un mayor acceso a capitales por parte de empresas innovadores emergentes y en expansión, sobre la base de la Unión de Ahorros y Capitales, así como de posibles revisiones de las normas de inversión de fondos de pensiones y de capital riesgo europeos.
- Exploración de fórmulas de atracción de talento específicas para empresas innovadoras emergentes y en expansión, como la posibilidad de trabajo en remoto completo.
- En materia de fiscalidad, sistema de imposición en sede para las pymes. Se espera avanzar hacia un único marco normativo del impuesto de sociedades en toda la UE, así como hacia la reducción de cargas administrativas.

Para facilitar un marco conceptual común y de aplicación de la normativa sobre empresas innovadoras, se definen los distintos tipos⁹⁹:

- *Empresa innovadora*, es aquella cuyos costes de investigación y desarrollo representaron en los últimos tres años al menos el 10 por 100 de sus costes operativos o al menos el 5 por 100 de sus ventas totales. Una empresa también puede ser considerada una empresa innovadora si tiene o pronto desarrollará una innovación importante, que conlleva riesgos de falla tecnológica o de mercado.
- *Empresa emergente (start up) innovadora* es una empresa innovadora con menos de 100 personas empleadas, con una facturación o balance anual de menos de 10 millones de euros, y que lleva operando menos de 10 años.
- *Empresas en expansión (scale up) innovadoras* son empresas innovadoras con un volumen de negocios anual o balance de más de 10 millones de euros, deben haber aumentado el número de sus empleados o ingresos en un 20 por 100 en los últimos dos años, y que emplean a menos de 750 personas o no cotizan en bolsa.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos referenciados.

99 C(2026) 1800 final, *Commission Recommendation of 18.3.2026 on the definition of innovative enterprises, innovative startups and innovative scaleups.*

Revisión de la política de la competencia

Para promover la inversión y facilitar el crecimiento de empresas europeas en los mercados globales, la Comisión se ha marcado una agenda bastante ambiciosa¹⁰⁰ en cuanto a la revisión de la normativa de la competencia, de modo que asegure beneficios tanto para las personas consumidoras como para el tejido empresarial. El objetivo es alinear las normas de la competencia con prioridades como la descarbonización y la transición justa y que a su vez fomenten la inversión y la innovación, garanticen condiciones equitativas en el terreno de la competencia, protejan a las personas consumidoras y tengan en consideración los riesgos geopolíticos o de posible competencia desleal por subvenciones externas¹⁰¹.

A principios de 2025, la presentación del Pacto por una Industria Limpia¹⁰² se acompañó de un nuevo marco de ayudas estatales. Dicho Pacto reconoce que la consecución

Nuevo marco de ayudas de Estado para potenciar la inversión

de los objetivos de descarbonización y fortalecimiento industrial exige un aumento sustancial de la inversión en la Unión Europea, especialmente en energías renovables, descarbonización industrial y capacidad de fabricación de tecnologías limpias y de cero emisiones

netas. Para lograrlo, resulta imprescindible movilizar capital privado y complementarlo cuando sea necesario con financiación pública.

De ahí que se haya adoptado un nuevo marco de ayudas de estado (CISAF por sus siglas en inglés), el 25 de junio de 2025¹⁰³, y cuya vigencia se extenderá al 31 de diciembre de 2030. El nuevo marco busca simplificar las normas de ayudas de Estado y facilitar ese apoyo público a la transición energética. Estas normas complementan, y son adicionales, a otras ya vigentes de ayudas estatales¹⁰⁴ y se fundamentan en la experiencia previa del Marco Temporal de Crisis y Transición existente desde 2022, al cual sustituye. El nuevo marco simplifica y flexibiliza las ayudas de Estado para:

- Impulsar energías renovables y combustibles bajos en emisiones. En particular, introduce una “vía rápida” para el despliegue de energías renovables y de mecanismos de capacidad que faciliten la integración de fuentes intermitentes como la eólica y la solar.

100 https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fb32c5d5-51ec-4344-a9c6-35ebbbb2bc3-en?filename=timeline_competition-policy_review_2024-2029.pdf

101 El 9 de enero de 2026, la Comisión Europea publicó Directrices sobre el Reglamento de Subvenciones Extranjeras (FSR), vigente desde 2023, que aclaran cómo evalúa el impacto de las subvenciones extranjeras en la competencia y los criterios para contratar pública. Se regula el mecanismo de “call-in” para revisar operaciones no notificadas, salvo algunas excepciones.

102 COM (2025) 85 final, 25 de febrero de 2025. El Pacto constituye una estrategia para fortalecer la competitividad, resiliencia y descarbonización de la industria europea y prevé movilizar más de 100.000 millones EUR para impulsar la fabricación limpia, nuevos instrumentos financieros a través del Banco Europeo de Inversiones, apoyo a pymes e industrias intensivas en electricidad, y un marco de ayudas estatales.

103 Comunicación de la Comisión relativa al marco aplicable a las medidas de ayuda estatal para apoyar el Pacto por una Industria Limpia (Marco de ayudas estatales del Pacto por una Industria Limpia) (C/2025/3602) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503602

104 En particular, las Directrices sobre clima, energía y medio ambiente (CEEAG), las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional o el Reglamento General de Exención por Categorías (GBER).

- Apoyar temporalmente el precio de la electricidad para grandes consumidores electrointensivos expuestos a la competencia internacional, aunque condicionado a compromisos de descarbonización.
- Descarbonizar instalaciones industriales existentes, siendo las tecnologías elegibles: electrificación, hidrógeno, biomasa o captura y almacenamiento de carbono, entre otras.
- Apoyar la fabricación de tecnologías limpias (cero emisiones netas) y materias primas clave, especialmente en regiones europeas menos favorecidas.
- Disminuir riesgos (*de-risking*) para movilizar la inversión privada en energía limpia, infraestructuras energéticas y economía circular. Debe demostrarse “adicionalidad”, es decir, que la inversión no se produciría sin apoyos públicos.

Asimismo, el nuevo marco anima a los Estados miembros a incluir criterios de preferencia europea¹⁰⁵ cuando utilicen procedimientos de licitación competitivos u otras formas de asignación de la ayuda, como vía para apoyar el desarrollo y la resiliencia de las cadenas de valor europeas. También anima a incluir condiciones que aborden objetivos sociales y medioambientales más amplios y a definirlos junto a los interlocutores sociales.

La normativa de las ayudas de estado abarca también los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI, por sus siglas en inglés) que son iniciativas estratégicas de la Comisión Europea por las cuales se permite a varios Estados miembros financiar conjuntamente, principalmente con recursos nacionales pero evaluados por la Comisión, proyectos transnacionales de alto riesgo tecnológico o financiero¹⁰⁶; el objetivo es potenciar la competitividad, la innovación disruptiva y la soberanía industrial europea en sectores estratégicos como el hidrógeno, la microelectrónica o la nube (cuadro 2).

Proyectos importantes de interés común europeo

A finales de 2021, la Comisión Europea adoptó una revisión de la Comunicación sobre ayudas de Estado para los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo, aplicable desde el 1 de enero de 2022¹⁰⁷, que reforzaba el carácter europeo y abierto de los IPCEI –exigiendo normalmente la participación de al menos cuatro Estados miembros–, facilitaba la participación de pymes y alineaba los proyectos con prioridades de la UE como la transición verde y digital. Al mismo tiempo, mantenía salvaguardas para limitar las ayudas a lo estrictamente necesario y evitar distorsiones de la competencia. La Comunicación del IPCEI complementa a otras normas de ayudas estatales, como el Reglamento General de Exención por Categorías y el Marco de Investigación, Desarrollo e Innovación, que permite apoyar proyectos innovadores con condiciones favorables.

105 Sobre los criterios de preferencia europea (“Buy EU”), véase el apartado 1.3, Avanzar en la autonomía estratégica abierta: industria, energía, materias primas y defensa, de este capítulo.

106 Comunicación de la Comisión: Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo (2014/C 188/02).

107 Comunicación de la Comisión (2021/C 528/02): Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo.

CUADRO 2. PROYECTOS IMPORTANTES DE INTERÉS COMÚN EUROPEO APROBADOS

Proyecto IPCEI	Empresas participantes (número)	Proyectos participantes (número)	Ayuda estatal aprobada (mil millones de euros)	Inversiones privadas esperadas (mil millones de euros)	Estados miembros participantes
Primer IPCEI en Microelectrónica (2018)	29	43	1,9	6,5	Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Austria
Primer IPCEI en Baterías (2019)	17	23	3,2	5	Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Suecia
Segundo IPCEI en Baterías – EuBatIn (2021)	42	46	2,9	9	Austria, Bélgica, Croacia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Eslovaquia, España, Suecia
Primer Hidrógeno IPCEI – Hy2Tech (2022)	35	41	5,4	8,8	Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España
Segundo Hidrógeno IPCEI – Hy2Use (2022)	29	35	5,2	7	Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Noruega
Segundo IPCEI en Microelectrónica y Tecnologías de Comunicación (2023)	56	68	8,1	13,7	Austria, Chequia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, España
IPCEI en Next Generation Infraestructura y servicios de la Nube (2023)	19	19	1,2	1,4	Francia, Alemania, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, España
Tercer Hidrógeno IPCEI – Hy2Infra (2024)	32	33	6,9	5,4	Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia
Cuarto Hidrógeno IPCEI – Hy2Move (2024)	11	13	1,4	3,3	Estonia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Eslovaquia, España
IPCEI Med4Cure (2024)	13	14	1	5,9	Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Eslovaquia, España
IPCEI Tech4Cure (2025)	10	10	0,4	0,8	Francia, Hungría, Italia, Eslovenia, Eslovaquia
Total	293	345	37,6	66,8	23 Estados miembros, Reino Unido y Noruega, participaron en al menos un IPCEI

Fuente: tomado y traducido de Comisión Europea.

Por otra parte, la Comisión Europea ha iniciado una consulta pública sobre un proyecto de Reglamento general de exención por categorías (RGEC) revisado, con el objetivo de simplificar y racionalizar el marco vigente antes de que expire a finales de 2026. El RGEC permite a los Estados miembros conceder determinadas ayudas estatales sin notificación previa a la Comisión, siempre que se cumplan condiciones específicas que limiten las distorsiones de la competencia¹⁰⁸. La revisión pretende reducir la carga administrativa, facilitar su aplicación y adaptarlo a la evolución social, tecnológica y del mercado, garantizando una transición fluida hacia el nuevo marco.

La propuesta constituye la actualización más completa del RGEC desde su entrada en vigor e incluye, entre otros aspectos, nuevas condiciones sencillas para pequeños importes de ayuda; mayor flexibilidad para las pymes; simplificación y ampliación de las ayudas de funcionamiento a energías renovables; intensidades más elevadas para eficiencia energética en vivienda social o asequible; normas actualizadas para I+D e innovación, así como para las empresas de Economía Social en los ámbitos de inclusión social; mayores ayudas a la formación, especialmente en competencias digitales y STEM; extensión de categorías a agricultura, pesca y acuicultura; reglas más claras para ayudas a aeropuertos e instrumentos financieros; posibilidad de opciones de costes simplificados; y supresión de la obligación de evaluar regímenes con grandes presupuestos.

Finalmente, en el debate sobre la competitividad europea se habla con frecuencia de que la UE necesita empresas de mayor tamaño para competir con grandes grupos estadounidenses y chinos, especialmente en sectores estratégicos como la defensa, la tecnología o la energía. Se argumenta que empresas de mayor tamaño podrían aprovechar economías de escala y mejorar la productividad; además, a menudo se ponen de ejemplo proyectos de éxito como Airbus o el sistema de navegación por satélite Galileo. Sin embargo, los procesos de fusión o consolidación empresarial están sometidos a las estrictas normas de la competencia, como se ha señalado anteriormente.

Actualmente, la Comisión Europea está revisando¹⁰⁹ las directrices sobre control de fusiones con el objetivo de clarificar los criterios utilizados para evaluar las operaciones de concentración en el mercado europeo. Se trabaja sobre el concepto de “escala

Revisión del Reglamento general de exención por categorías RGEC

Normas sobre fusiones. Se reaviva el debate sobre los “campeones europeos”

108 Cabe mencionar que además del RGEC, se dan otras exenciones en bloque sectoriales como la adoptada el 16 de marzo de 2026 sobre ayudas estatales para transporte terrestre y multimodal (LMTG) y el Reglamento de Exención por Categorías en el sector del transporte (TBER). Ambos se aplican desde el 30 de marzo de 2026; LMTG sin fecha límite y TBER hasta el 31 de diciembre de 2034. Las medidas cubren reducción de costes externos, nuevas rutas comerciales, compensación de servicio público, desarrollo de infraestructuras, adquisición de vehículos o equipos, y mejoras técnicas e interoperabilidad.

109 La revisión comenzó hace aproximadamente un año y ha incluido consultas con empresas, académicos y otros actores.

positiva” empresarial y se propondrán orientaciones sobre las circunstancias en las que el crecimiento empresarial mediante fusiones puede resultar beneficioso para las personas consumidoras y para la economía de la Unión Europea.

Aparentemente, la Comisión podría mostrarse abierta a facilitar determinadas fusiones entre empresas europeas cuando estas permitan competir con grandes actores internacionales y generen beneficios claros para el mercado europeo¹¹⁰. Este planteamiento se inscribe en el debate político más amplio sobre la necesidad de que las empresas europeas alcancen mayor tamaño para rivalizar con grandes operadores globales, como señaló el Informe Draghi. No obstante, se ha planteado que una mayor flexibilidad en las fusiones se acompañe de compromisos de aumentos en la inversión en innovación y tecnología; y que los resultados de esos compromisos se demuestren con evidencias. Además, las fusiones no podrán justificarse si generan subidas de precios que no estén claramente compensados por beneficios sustanciales para las personas consumidoras y para la economía en general. Se recuerda que el control de fusiones seguirá teniendo como prioridad proteger la competencia y mantener precios asequibles, aunque su evaluación incorpore también objetivos como la innovación, la inversión, la sostenibilidad y la resiliencia de las cadenas de suministro.

No obstante, continúa la discusión sobre si el hecho de debilitar el control de fusiones para favorecer la creación de “campeones europeos” podría reducir la competencia en el mercado interno y generar estructuras monopolísticas que llegasen a perjudicar a las personas consumidoras y a otras empresas¹¹¹. En todo caso, resulta necesario recordar que el principal obstáculo para el crecimiento de las empresas europeas es la propia fragmentación del mercado único, por lo que, independientemente del acuerdo que se alcance sobre el tratamiento futuro de las grandes fusiones, es necesario continuar en la profundización de la integración del mercado, en la armonización de las regulaciones y en la eliminación de las barreras entre los Estados miembros; esto es, lograr un mercado europeo completamente integrado que permita a las empresas aumentar su tamaño de manera natural a escala continental.

1.2. PROMOVER LA INNOVACIÓN Y MEJORAR LAS CAPACIDADES DE LAS PERSONAS

El déficit de innovación en la UE es determinante en la brecha de productividad de la región frente a sus principales competidores globales. De esta forma, el Informe Draghi subrayó el reto existencial que supone para la UE estimular la innovación, identificada como factor transversal de impulso de la competitividad europea y motor para las transiciones verde y digital, en un contexto de envejecimiento de la población y contracción de la población activa. La innovación también es clave para los objetivos de soberanía tecnológica,

110 Discurso de la vicepresidenta ejecutiva para una Transición Limpia, Justa y Competitiva de 5 de marzo en *Conference Shaping the Future of EU Merger Control*. European Commission. SPEECH/26/575.

111 Scott Morton, F. (2024): “*The three pillars of effective European Union competition policy*”, *Policy Brief 19/2024*, Bruegel.

RECUADRO 7. MERCADO INTERIOR: INICIATIVAS APROBADAS Y PENDIENTES**Aprobado/puesto en marcha****En lo relativo a la simplificación y las propuestas ómnibus:**

Se ha aprobado el Reglamento (UE) 2025/2083 para simplificar y reforzar el mecanismo de ajuste en frontera, herramienta de la UE para fijar un precio justo del carbono emitido durante la producción de bienes con altas emisiones de carbono, y la Directiva (UE) 2026/470 para simplificar los requisitos de presentación de información de las empresas en materia de sostenibilidad y diligencia debida.

Se han simplificado las normas sobre inversiones de la UE (como el programa *InvestEU*) a través del Reglamento (UE) 2025/2005, que resulta esencial para ofrecer garantías financieras, apoyar inversiones y movilizar la inversión en tecnologías limpias. Se han reducido las cargas y controles de la PAC además de simplificar los regímenes de pagos a través del Reglamento (UE) 2025/2649. Y se han revisado determinadas obligaciones sobre pilas y baterías con el Reglamento (UE) 2025/1561.

En lo relativo a la revisión de la política de la competencia:

Se está siguiendo y respetando el exhaustivo programa de revisión de las normas de la competencia. A mediados de 2025, se aprobaron las nuevas normas sobre ayudas estatales (CISAF) para sustituir al Marco Temporal de Crisis y Transición existente desde 2022, y están en vigor desde el 25 de junio de 2025, este marco es esencial para acelerar la aprobación de ayudas estatales destinadas a las energías renovables, la descarbonización industrial y la capacidad de fabricación de tecnologías limpias.

Además, en enero de 2026, la Comisión Europea publicó Directrices sobre el Reglamento de Subvenciones Extranjeras, que aclaran cómo evalúa el impacto de las subvenciones extranjeras en la competencia y los criterios para la contratación pública. Y en marzo de 2026, adoptó las Directrices sobre ayudas estatales para transporte terrestre y multimodal (LMTG) y el Reglamento de Exención por Categorías en el sector del transporte (TBER).

En discusión o sin desarrollo

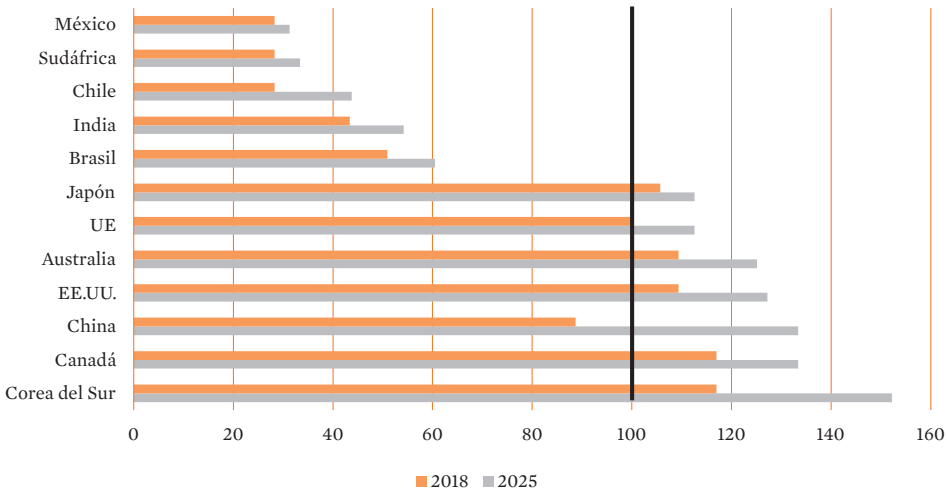
Sin embargo, algunas otras cuestiones señaladas como esenciales para el fortalecimiento del mercado interior todavía presentan un escaso desarrollo para su puesta en marcha o se encuentran en fase de discusión. Entre otras destacan:

- El Régimen 28, desarrollado por *EU Inc.* se encuentra en fase de propuesta legislativa presentada en marzo de 2026, esencial para crear un estatuto jurídico uniforme para empresas que les permita operar en toda la UE.
- Lograr un mercado único de servicios donde todavía persisten barreras en servicios profesionales y técnicos (como la instalación de maquinaria) o un mercado único de energía, que depende del desarrollo de las interconexiones.
- Extender la integración a los sectores de las telecomunicaciones o de la defensa.
- Asimismo, está en discusión la normativa sobre concentraciones y fusiones, herramienta clave para que la consolidación de grandes empresas europeas y la autonomía estratégica.

autonomía estratégica abierta, aumento de la resiliencia y recuperación de la influencia global de la UE, cuestiones todas ellas especialmente acuciantes en la geopolítica actual.

Sin embargo, el sistema europeo de innovación se enfrenta a algunas debilidades que lastran su desempeño, menos eficaz que el de sus competidores a la hora de convertir investigación e ideas en productos de mercado e incorporarlos a su base productiva (gráfico 21).

GRÁFICO 21. ÍNDICE DE INNOVACIÓN DE LA UE Y SUS COMPETIDORES GLOBALES, 2018-2025
(Índice, UE en 2025=100)



Fuente: Comisión Europea, *Marcador Europeo de Innovación en 2025*.

Debilidades de la innovación en la Unión Europea, base para la respuesta política

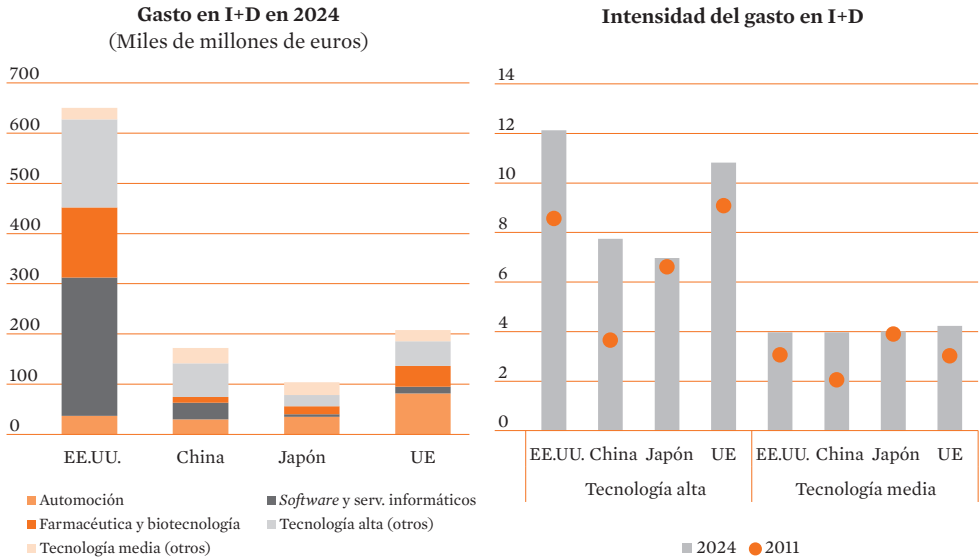
Como se ha destacado en el capítulo primero de este informe, el gasto de la UE en I+D se sitúa por debajo de sus principales competidores globales, en particular en lo que respecta al gasto privado. De esta forma, el gasto privado en I+D de Estados Unidos duplica en la actualidad al de la UE (2,7 frente al 1,4 por 100 del PIB)¹¹².

Esta diferencia responde, entre otros, tanto a motivos de composición sectorial como de intensidad innovadora. Por un lado, aunque la base tecnológica de la UE es más diversificada que la de otras grandes economías, se encuentra relativamente más especializada en tecnologías menos complejas. En EE.UU., el gasto en I+D empresarial en sectores de alto contenido tecnológico –*software* y servicios informáticos, farmacéutica y biotecnología, entre otros– concentra más de cuatro quintas partes del gasto en I+D de las empresas, mientras que en la UE casi la mitad recae en industrias de tecnología media, como la automoción (gráfico 22, izq.)¹¹³. Por otro lado, la intensidad del gasto en I+D empresarial dentro de cada nivel tecnológico también ha evolucionado de manera distinta. Así, mientras que EE.UU. y, de manera más acusada, China han seguido una evolución ascendente, la UE presenta un incremento más modesto, especialmente en las industrias de tecnología alta (gráfico 22, dcha.).

112 OCDE, *Main Science and Technology Indicators database*. Datos correspondientes a 2023.

113 COM (2025) 26 final, *The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report*, pág. 12; E. Nindl et al. (2025): *The 2025 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*.

GRÁFICO 22. COMPOSICIÓN E INTENSIDAD DEL GASTO EN I+D SEGÚN NIVEL TECNOLÓGICO, 2011-2024 (Miles de millones de euros y porcentaje)



Nota: gasto correspondiente a las empresas top 2.000. La intensidad del gasto en I+D se mide como porcentaje sobre las ventas.

Fuente: elaboración propia a partir de JRC, *2025 Industrial Research & Development Investment Scoreboard*.

De esta forma, la reducción de la brecha de la UE en este campo pasa por promover un ecosistema favorable que asegure las condiciones para que las innovaciones tengan una expansión acelerada, dada la configuración actual de la competencia global en los sectores clave, donde el tamaño resulta esencial para la adquisición de ventaja competitiva (*winner takes most*)¹¹⁴.

La creación de este ecosistema necesita apoyarse en el acceso a financiación cualificada para asumir el riesgo relativamente más elevado y retorno no inmediato que suele caracterizar a los proyectos innovadores. En una sección anterior ya se ha mencionado el menor desarrollo del mercado de capital riesgo europeo. La fragmentación y menor profundidad del mercado europeo disuade a los inversores de riesgo (sociedades de capital-riesgo, *business angels*, entre otros), que señalan como factor especialmente inhibitor las opciones limitadas de venta y de salida de los proyectos una vez estos han alcanzado una cierta madurez o expansión¹¹⁵. Ello lastra el potencial innovador en la UE y provoca que los proyectos busquen financiación en el extranjero o, incluso, se reubiquen en entornos financieros más favorables¹¹⁶.

114 D. Pinkus et al. (2024): *Coordination for EU competitiveness. Study requested by the EP ECON Committee*, pág. 15 y ss.

115 EPRS (2026): *Diez cuestiones que seguir de cerca en 2026*, pág. 19 y ss.

116 FMI (2024): "Scaling up the single market to boost productivity", *Launch of the Fall 2024 Regional Economic Outlook for Europe*, 14 de noviembre de 2024.

La innovación en la Brújula de la Competitividad

La contundencia del diagnóstico sobre el estado de la innovación en la UE apremiaba a una acción política que se ha sustanciado en una serie de iniciativas recientes. A finales de enero, se presentó la Brújula de la Competitividad¹¹⁷, estructurada en torno a tres pilares sobre los cuales debe asentarse la competitividad de la UE. Junto a los dedicados a la descarbonización y a la seguridad y autonomía, la Brújula incorporó un tercer pilar de innovación, entendido como palanca fundamental para la productividad.

El conjunto de acciones incluidos en la Brújula en el ámbito de la innovación (recuadro 8) deberá apoyarse en ejes de acción horizontales o facilitadores de la competitividad. Entre estos, se incidió en la mejora del entorno regulatorio, la eliminación de barreras en el mercado interno, la coordinación política multinivel, la mejora de las competencias o, por último, la integración del mercado de capitales. Este último elemento refuerza la urgencia de avanzar hacia un mercado único de ahorro e inversiones para responder a una de las principales debilidades de la innovación europea, tal y como se ha mencionado anteriormente.

RECUADRO 8. LA INNOVACIÓN EN LA BRÚJULA DE LA COMPETITIVIDAD

Excelencia tecnológica para la economía del futuro

- Creación de una Estrategia para empresas emergentes y en expansión que elimine las barreras al crecimiento de nuevas empresas innovadoras (*)
- Nueva Ley Europea de Innovación, que facilite a las empresas innovadoras el acceso a las infraestructuras europeas de investigación y tecnología, a activos intangibles y a entornos regulatorios controlados (*sandboxes*) que permitan desarrollar y probar nuevas ideas.
- Implementación de un régimen legal unificado (Régimen 28) (*) para empresas innovadoras, que simplifique la normativa y permita a las empresas que lo elijan operar con un único conjunto de reglas en toda la UE.
- Nueva Ley para el Espacio Europeo de Investigación, destinada a fortalecer la inversión en I+D y alcanzar el objetivo del 3 por 100 del PIB.
- Impulso al desarrollo y adopción industrial de la IA en sectores estratégicos a través de iniciativas como gigafactorías de IA (*), una Ley de Nube y desarrollo de IA o una Estrategia para la Unión de los Datos (*).

Invertir en nuevos motores de crecimiento

- Planes de acción específicos en ámbitos clave como los materiales avanzados, la computación cuántica (*), la biotecnología, la robótica o las tecnologías espaciales.
- Revisión de la política de competencia y las orientaciones en materia de fusiones para permitir a las compañías europeas competir a escala global y en igualdad de condiciones dentro de la UE.

Difundir la innovación en el conjunto de la economía

- Impulso a la transferencia tecnológica hacia empresas y sectores productivos tradicionales.
- Estrategia para la Aplicación de la IA (*), enfocada tanto a su integración en el tejido productivo.
- Sectores de automoción, energía, robótica o farmacéutica-, como en las administraciones públicas.
- Nueva Ley de Infraestructuras digitales, para mejorar los incentivos de mercado para la construcción de redes, simplificar cargas administrativas y mejorar la conectividad.

(*) se refieren a iniciativas impulsadas en 2025 y analizadas en otros puntos de este mismo apartado o del informe.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2025) 30 final, *op. cit.*

117 European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, COM (2025) 30 final, de 29 de enero.

La Estrategia para empresas emergentes y en expansión¹¹⁸, presentada en mayo de 2025, supuso la primera materialización de la hoja de ruta contenida en la Brújula (recuadro 9). La Estrategia estableció condiciones marco generales que persiguen promover la creación y crecimiento de las iniciativas innovadoras en el mercado único europeo.

La atención de las políticas europeas de innovación a las tecnologías clave ha contado con algunas iniciativas relevantes en el ámbito de la IA. En febrero de 2025, en la Cumbre de Acción sobre IA, la Comisión Europea presentó la iniciativa *InvestAI*, que prevé movilizar 200 mil millones de euros para la inversión en IA, incluido un nuevo fondo europeo de 20 mil millones de euros para gigafábricas de IA¹¹⁹.

Un ecosistema favorable a las empresas innovadoras

Innovación en tecnologías clave: IA y cuántica

RECUADRO 9. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA ESTRATEGIA PARA EMPRESAS EMERGENTES Y EN EXPANSIÓN

Creación de entornos proclives a la innovación

Creación de un marco normativo voluntario común a toda la UE (Régimen 28) (*), que suponga una mejora regulatoria en los distintos ámbitos relevantes de las empresas innovadoras.

Herramientas digitales como la Cartera Empresarial Europea, facilitadora de la interacción con las administraciones públicas en toda la UE.

Ley Europea de Innovación.

Mejorar el acceso a la financiación

Despliegue del Fondo *Scaleup Europe* para sortear el déficit de financiación de las *deep-tech* en expansión.

Ampliación y simplificación del Consejo Europeo de Innovación, aumentando su red de inversores y apostando por modelos más ágiles.

Movilización de inversores institucionales a través de un Pacto Europeo de Inversión en Innovación.

Incrementar la participación en los mercados

Iniciativa *Lab to Unicorn*, que prevé incluir la integración de los ecosistemas universitarios de toda la UE, medidas para facilitar la comercialización de la propiedad intelectual y la creación de empresas derivadas.

Atraer talento global

Iniciativa Alfombra Azul, encaminada a crear, atraer y retener el talento innovador, mediante la formación en emprendimiento, el reconocimiento de competencias, la armonización fiscal sobre *stock options* y sobre la imposición personal de personas trabajadoras transfronterizas.

Mejorar el acceso a infraestructuras

Nueva Carta de acceso para usuarios industriales que facilite el acceso a infraestructuras tecnológicas y de investigación por parte de *startups*.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2025) 270 final, *op. cit.*

118 COM (2025) 270 final, *The EU Startup and Scaleup Strategy. Choose Europe to start and scale.*

119 Memoria CES 2024, pág. 148.

Esta iniciativa se integró posteriormente en un Plan de Acción para un Continente de IA, que, junto a la construcción de infraestructuras, también puso el foco en el acceso a grandes volúmenes de datos de alta calidad y la creación de un mercado interior para estos¹²⁰. Ello debería contribuir a expandir las soluciones de la IA, aunque respetando el modelo europeo de privacidad y seguridad¹²¹.

Asimismo, el Plan incidió en el impulso a la utilización industrial de la IA y su adopción en los sectores públicos y privados estratégicos de la UE. Esta cuestión se ha complementado con acciones reforzadas sobre las pymes, tal y como subrayó la Estrategia de uso de la IA, publicada posteriormente en el mes de octubre¹²². Este último documento también destacó la adquisición de competencias en IA por parte de las personas trabajadoras como factor clave para la integración efectiva de esta tecnología en los procesos productivos.

La Comisión Europea también promovió avances en el ámbito de la tecnología cuántica, que constituye una innovación pionera en el ámbito de la computación al posibilitar el procesamiento y transmisión de información con mayor velocidad y complejidad que los sistemas convencionales. De esta forma, la Estrategia de la Europa cuántica persigue compensar el retraso europeo en la capacidad de transferir innovaciones cuánticas hacia el tejido productivo¹²³.

La UE juega un papel clave como facilitadora de avances en conocimiento e innovación transnacionales y coordinados, y que desbordan los esfuerzos realizados por los estados miembros individualmente. De ahí la importancia de un apoyo presupuestario a nivel europeo ambicioso y certeramente orientado, acorde con la centralidad de la innovación para la competitividad en la Unión.

La innovación en el nuevo Marco Financiero Plurianual

La propuesta de Marco Financiero Plurianual para el período de programación 2028-2034 incluye un aumento de la dotación de Horizonte Europa, que es el programa clave para el apoyo a la I+D+i, hasta los 175 mil millones, casi el doble en términos nominales que para el ciclo anterior¹²⁴.

El “pilar de innovación” (pilar III) de Horizonte Europa ha aumentado su peso relativo, en lo que supone una apuesta más decidida por los avances más disruptivos y con mayor potencial transformador contemplados en esa sección del programa. Sin embargo, cabría incidir aún más en el apoyo a este tipo de proyectos¹²⁵, especialmente si las propuestas consisten en iniciativas innovadoras de base, protagonizadas por pymes, y que se enfrentan a mayores dificultades para atraer financiación, a pesar de haber

120 COM (2025) 165 final, *AI Continent Action Plan*.

121 Este objetivo se repite en la COM (2025) 835 final, *Estrategia para una unión de datos*, aprobada en noviembre de 2025.

122 COM (2025) 723 final, *Estrategia de uso de la IA*.

123 COM (2025) 363 final, *Quantum Europe Strategy: Quantum Europe in a Changing World*.

124 Se trata de un incremento notable, en lo que supone una mejora notable pero inferior a las recomendaciones del Informe Draghi.

125 Comisión Europea DG RTD-Grupo de Expertos para la evaluación intermedia de Horizonte Europa (2024): *Align, act, accelerate. Research, Technology and Innovation to boost European Competitiveness*.

demostrado un retorno elevado¹²⁶. De hecho, la mayor parte de los fondos (pilar II) en principio seguirá dedicada a la financiación de proyectos de colaboración amplios, habitualmente formados por participantes ya establecidos, más enfocados hacia la innovación incremental, y caracterizados por procedimientos administrativos complejos.

Asimismo, en aras de garantizar la coherencia dentro del ciclo de la innovación, resultará crucial asegurar el buen funcionamiento de la alineación prevista entre las actuaciones de Horizonte Europa con las del Fondo Europeo de Competitividad, de nueva creación, y en el que se integrarán las acciones enfocadas a la expansión, despliegue y aceleración industrial de las innovaciones financiadas por el décimo programa marco.

Capacidades y competencias, base para la innovación y competitividad europeas

El talento de las personas vertebró la capacidad de innovar y competir de la UE. De esta forma, la educación, formación y adquisición de competencias por parte de las personas trabajadoras, empresarias y emprendedoras resulta crucial para impulsar el salto competitivo que persigue la Unión. Según las previsiones de Cedefop, las necesidades futuras de empleo se concentrarán en los perfiles más cualificados. Hasta 2035, en la UE se crearán 12,5 millones de empleos en ocupaciones altamente cualificadas, frente al aumento modesto de los de baja cualificación (232 mil) y la reducción de los de cualificación media (-2,1 millones)¹²⁷.

Además, estas proyecciones se enmarcan en un contexto de reducción y envejecimiento de la población activa. Ello eleva la competencia por las capacidades de las personas pero, en contrapartida, también incentiva a invertir de manera más intensa y continuada en la adquisición y adaptación de las competencias de las personas trabajadoras. En este sentido, el proceso de transformación del modelo productivo europeo, marcado por la doble transición, digital y verde, y el protagonismo de la innovación como motor para la competitividad, subraya la relevancia del conocimiento como escudo y, a la vez, activo para navegar las transiciones laborales.

El porcentaje de población de la UE con estudios superiores ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas, de forma que la brecha que todavía prevalece con otras regiones mundiales se reduce notablemente en los grupos más jóvenes (gráfico 23). Además, el peso de las personas tituladas superiores en ámbitos de conocimiento clave para potenciar la doble transición (STEM y TIC) es equiparable, cuando no mayor, al de otros países¹²⁸.

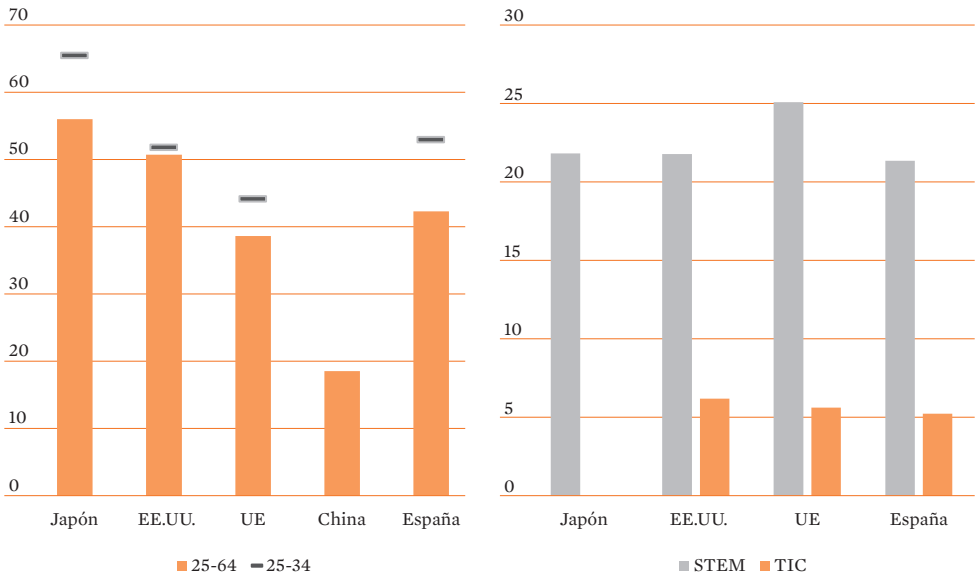
Cualificaciones y competencias en la UE: estado actual

126 Fuest, C. et al. (2025): *Funding ideas, not companies. Rethinking EU innovation policy from the bottom up*, Institute for European Policymaking-Bocconi University, EconPoli/ifo Institute.

127 Las ocupaciones de alta cualificación agrupan a directores y gerentes, técnicos y profesionales científicos e intelectuales, y técnicos y profesionales de apoyo (grupos CNO 1-3). Las de baja cualificación incluyen las ocupaciones elementales (grupo 9) y las intermedias, el resto.

128 Los datos de titulación según campo de estudio se refieren solamente a titulados superiores, sin incluir a los de formación profesional de grado medio o inferior.

GRÁFICO 23. PERSONAS TITULADAS SUPERIORES, SEGÚN EDAD Y ÁMBITO DE CONOCIMIENTO
(Porcentaje sobre el total -izq.- y sobre el total de titulados universitarios)



Datos referidos a 2023, excepto China (2020) y UE para 25-64 (2024).

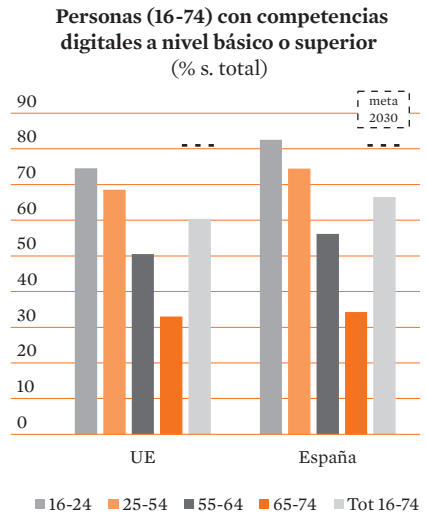
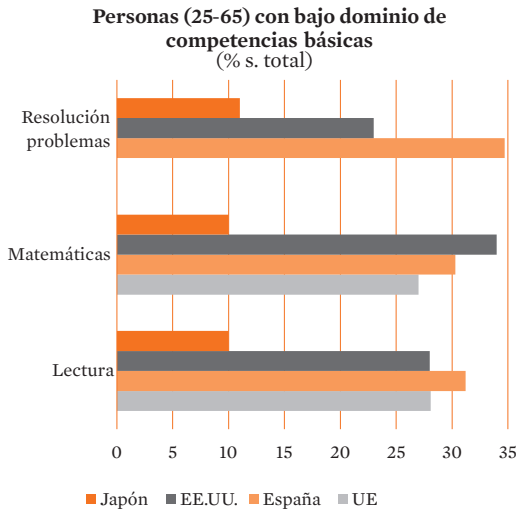
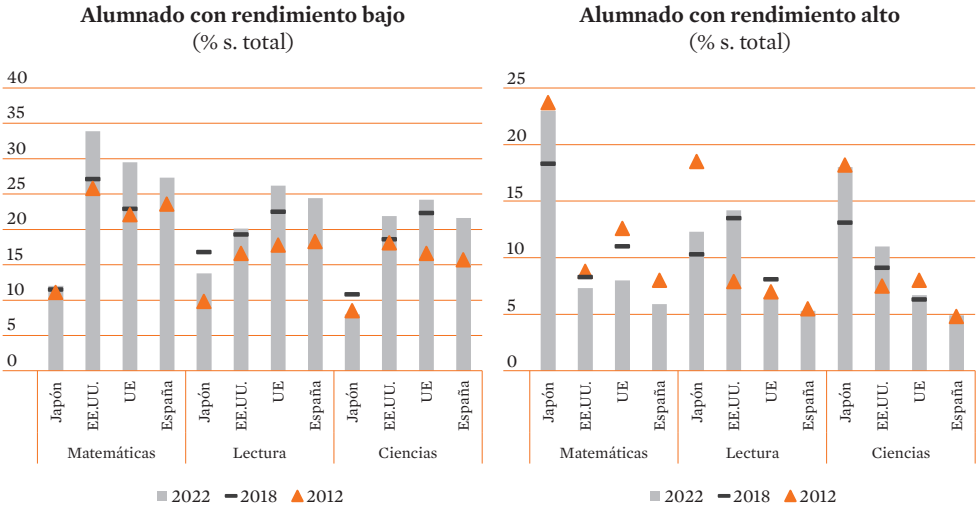
Fuente: OCDE.

Frente a estos datos, se observa un cierto deterioro en el nivel de competencias básicas del alumnado más joven de la UE, tanto en relación a los resultados de años anteriores como a los registrados en otros países (gráfico 24, superiores). En ausencia de medidas correctoras, ello anuncia posibles déficits relativos de competencias entre las cohortes más jóvenes que, en el medio y largo plazo, podrían lastrar la competitividad de la región.

De hecho, el déficit de competencias básicas ya es una realidad para una parte significativa de la población activa de la UE (gráfico 24, inferiores). El foco en las competencias básicas resulta relevante porque las competencias no son hitos formativos aislados, sino que se complementan entre sí. Esto es, el capital humano y la empleabilidad de las personas se construye desde una lógica incremental y sinérgica cimentada sobre conocimientos básicos. Por otro lado, la falta de competencias básicas representa un factor de vulnerabilidad para las personas trabajadoras, ya que disminuye su empleabilidad y complica la (re)adaptación de sus capacidades ante transiciones y contextos cambiantes.

La innovación acelerada intensifica la necesidad del aprendizaje a lo largo de la vida (gráfico 25). Este capacita para el desempeño adecuado de empleos y tareas expuestos al cambio, manteniendo la relevancia y previniendo la obsolescencia de las cualificaciones y competencias de las personas trabajadoras, facilitando su adaptación, así como la adquisición de otras nuevas.

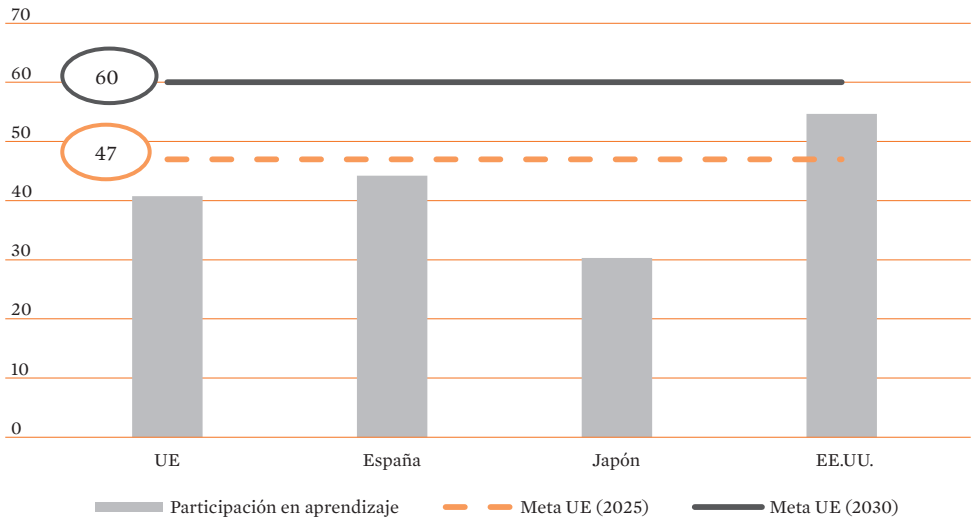
GRÁFICO 24. COMPETENCIAS BÁSICAS, UE Y RESTO DEL MUNDO
(Porcentajes)



Nota: el “rendimiento bajo” hace referencia a resultados inferiores al nivel 2. Alto, si por encima del nivel 5. PISA mide las competencias del alumnado de 15 años de edad. Competencias básicas en adultos referidas a 2022-23; competencias básicas digitales en la UE en 2025.

Fuentes: elaboración propia a partir de OCDE, *PISA 2022* y *PIAAC 2023*; Comisión Europea, *Education and Training Monitor 2025* y Eurostat, *isoc_sk_dskl.i21*.

GRÁFICO 25. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS ADULTAS EN APRENDIZAJE, 2023
(Porcentaje)



Nota: participación en los 12 meses previos.

Fuente: OCDE, PIAAC 2023; Comisión Europea, ET Monitor 2025.

El impulso a las capacidades en la UE constituye un reto urgente, dado que la escasez de competencias en algunos sectores y ocupaciones, o su adecuación insuficiente a las necesidades del tejido productivo, afectan a una parte significativa de las empresas que operan en la UE (6 de cada 10)¹²⁹. Al mismo tiempo, esta realidad convive con la incidencia elevada de desajustes de cualificación; esto es, diferencias entre el nivel de cualificación alcanzado por las personas trabajadoras y el requerido para el desempeño de sus empleos. En el caso de la sobrecualificación, esta afecta en la actualidad a algo más de 1 de cada 5 personas empleadas en la UE¹³⁰.

Como ya ha destacado el CES, la eliminación de una parte significativa de estos desajustes depende de la agilización de los procedimientos de reconocimiento de la formación obtenida en el extranjero y de mayores facilidades para la acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante experiencia laboral o por vías de educación no formal e informal. Ello supone una herramienta facilitadora del progreso en la cualificación y empleabilidad de las personas trabajadoras¹³¹, así como también un

129 El 62 por 100 de las empresas encuestadas reportaron “grandes dificultades” o “dificultades” para contratar a personas con las competencias requeridas en los últimos 24 meses. Comisión Europea (2023): *Flash Eurobarometer 537 SMEs and skills shortages – September-October 2023*.

130 Eurostat, *lfsa_eoqgan2*. Desajustes referidos a la población ocupada entre 20 y 64 años.

131 Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España. Prioridades para las políticas públicas*; Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

RECUADRO 10. PLAN DE ACCIÓN PARA HACER FRENTE A LA ESCASEZ DE MANO DE OBRA Y DE PERSONAL CUALIFICADO

La escasez de personas trabajadoras y de competencias en algunos sectores y ramas de actividad representa un desafío complejo y multicausal, por lo que requiere acciones desde distintos ámbitos interrelacionados. El Plan de Acción identificó las siguientes prioridades:

- Apoyar la participación laboral de las personas infrarrepresentadas en el empleo.
- Impulsar el desarrollo de competencias, la formación y la educación.
- Promover la mejora de las condiciones de los empleos.
- Facilitar la movilidad dentro de la UE para trabajadores y estudiantes.
- Atraer talento proveniente de terceros países.

En el ámbito concreto de las **competencias**, el Plan señaló las siguientes iniciativas clave (en algunos casos, las propuestas evocan medidas ya introducidas en la *Agenda de las Capacidades* de 2020):

- promover nuevas asociaciones sectoriales y regionales de competencias en el marco del Pacto por las Capacidades, e impulsar las Academias de Competencias en los ámbitos verde y digital.
- cofinanciar más Centros de Excelencia Profesional, centrados en la provisión de competencias en el marco de la FP y con el objetivo de apoyar el desarrollo e innovación en los territorios.
- reactivar, en colaboración con los Estados miembros y los interlocutores sociales, el impulso hacia una FP más alineada con las tendencias del mercado laboral y con el impacto de los avances tecnológicos (singularmente, la IA).
- mejorar la prospectiva y anticipación de capacidades, movilizando el potencial de las agencias europeas especializadas (Eurofound, Autoridad Laboral Europea y Cedefop), para suministrar información armonizada, comparable y puntual sobre las necesidades de empleo y capacidades.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2024) 131 final, *Escasez de mano de obra y de personal cualificado en la UE: un plan de acción*.

vehículo para una oferta de competencias y cualificaciones profesionales suficiente y adecuadamente dimensionada para las necesidades del tejido productivo¹³².

En marzo de 2024, el Plan de Acción para hacer frente a la escasez de mano de obra y de personal cualificado (recuadro 10), respondió a una de las cuestiones principales tratadas en la Cumbre de Interlocutores Sociales de Val Duchesse de enero de ese año. El Plan abordó el reto de la escasez de mano de obra y cualificaciones desde una perspectiva integral, acorde con la multifactorialidad del fenómeno.

Algunos puntos del Plan avanzaban las claves del diagnóstico contenido en el Informe Draghi acerca de las capacidades, señaladas como “habilitante horizontal” para potenciar la competitividad en la UE. De esta forma, la respuesta política de la UE a esa llamada a la acción, plasmada en la Brújula para la Competitividad, incluyó diversas iniciativas relevantes en el ámbito de las competencias, organizadas en el marco común de la Unión de las Competencias. No obstante, cabe destacar que la Brújula tampoco olvidó señalar la interdependencia entre el impulso a las competencias y otros avances en el ámbito del empleo, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. Fundamentalmente, se aludía a la necesidad de potenciar la participación laboral (superando obstáculos a la

132 Informe CES 3/2015, *Competencias*, pág. 181 y ss.

conciliación entre vida laboral y familiar, promoviendo el acceso a servicios de cuidados asequibles y de calidad, o focalizando esfuerzos en la empleabilidad de grupos de personas trabajadoras en situación de mayor vulnerabilidad) y promover mejores condiciones laborales, a través de la anunciada Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad.

Unión de Competencias, hoja de ruta para las competencias en clave de competitividad

La Unión de las Competencias, presentada en marzo de 2025, estableció una hoja de ruta para desarrollar las capacidades y competencias requeridas para impulsar, a través del capital humano, la prosperidad y competitividad de la UE (recuadro 11).

RECUADRO 11. LA UNIÓN DE LAS COMPETENCIAS: EJES Y MEDIDAS CLAVE

Adquirir competencias para el empleo y la vida a través de una sólida base educativa

- Impulsar las competencias básicas desde la primera infancia hasta la edad adulta (Plan de Acción sobre Competencias Básicas).
- Garantizar que todos los estudiantes finalicen su etapa educativa con las competencias básicas adecuadas. Para ello, la Comisión impulsará un piloto de Apoyo a las Competencias Básicas, con foco sobre las personas con mayores dificultades para adquirir tales competencias.
- Promover mejoras en el rendimiento educativo en competencias STEM y atraer a un mayor número de estudiantes a estas ramas (Plan Estratégico para la Enseñanza de las STEM).
- Incrementar el atractivo de la Formación Profesional, haciéndola más innovadora e inclusiva.
- Abordar la escasez de profesionales de la educación a través del impulso a sus carreras profesionales y la mejora de las condiciones de empleo.

Aumentar las competencias de las personas trabajadoras, promoviendo su reciclaje y relevancia a lo largo de la vida

- Apoyar a las personas trabajadoras en procesos de reestructuración o riesgo de desempleo, mediante el pilotaje de una Garantía de Capacitación que promueva su reciclaje en otros sectores o empleos.
- Formar y capacitar a personas hacia sectores con déficits de capacidades especialmente intensos a partir de partenariados entre universidades y empresas.
- Capacitar y reciclar a más trabajadores en sectores estratégicos (Pacto por las Capacidades reforzado e implantación de Academias europeas de Competencias).
- Implementación de cuentas de aprendizaje individuales y microcredenciales.

Facilitar la circulación de capacidades dentro de la UE

- Iniciativa de Portabilidad de Competencias, que simplifique su reconocimiento y aplicación en toda la UE.
- Desarrollo de titulaciones europeas conjuntas en ámbitos innovadores.
- Creación de una titulación o sello europeo para estudios de FP.
- Intensificar la cooperación transnacional en el ámbito educativo (alianzas europeas de universidades, centros de excelencia profesional; alianzas de escuelas europeas para fomentar la movilidad de profesionales de la educación y del alumnado).

Atraer y retener competencias de terceros países

- Facilitar la contratación de profesionales de países no pertenecientes a la UE con las capacidades demandadas en sectores y ocupaciones con escasez de mano de obra (Reserva de Talento de la UE).
- Atraer un mayor número de estudiantes de países no pertenecientes a la UE.
- Ofrecer condiciones laborales más competitivas para atraer a los mejores talentos investigadores a la UE (pilotaje de una acción MSC *Choose Europe*).

Los anteriores objetivos se apoyarán en una gobernanza basada en un nuevo Comité Europeo de Alto Nivel en materia de Competencias y un Observatorio Europeo de Inteligencia Estratégica sobre competencias, así como en la movilización de los fondos e instrumentos financieros ya previstos, sin dedicación adicional.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2025) 90 final, *La Unión de las Competencias*.

La Unión de las Competencias previó una dedicación específica al reto que supone el déficit de competencias básicas. Como se ha mencionado anteriormente, este déficit impide un aprovechamiento pleno del potencial innovador y productivo de la UE y, además, aumenta el riesgo de dejar atrás a una parte importante de la población.

Foco en el déficit de competencias básicas en la UE

Asimismo, el contexto actual de transformación económica y social ha redefinido el propio concepto de competencias básicas, ampliándolo. De esta forma el Plan de Acción sobre Competencias Básicas (recuadro 12) añadió a estas las competencias digitales y las ciudadanas. No obstante, el foco del Plan radica casi exclusivamente en las personas jóvenes y en acciones enmarcadas dentro del sistema educativo. A pesar de la importancia y eficiencia de actuar tempranamente sobre los déficits de competencias básicas en su origen, también debería prestarse atención a los déficits de la población adulta, donde cuatro de cada diez personas carecen de competencias digitales básicas y al menos una de cada cuatro tienen un bajo dominio del resto de competencias básicas. La corrección de estos déficits puede traducirse en una contribución positiva y casi inmediata al tejido productivo, mientras que también previene riesgos de exclusión social asociados a la falta de empleabilidad.

RECUADRO 12. PLAN DE ACCIÓN SOBRE LAS COMPETENCIAS BÁSICAS

Acción temprana sobre los déficits de competencias básicas

- Creación de un Programa de Apoyo a las Competencias Básicas que aborde los déficits de competencias básicas desde la infancia y garantice la adquisición de niveles adecuados al término de la educación obligatoria.

Mejorar la enseñanza y el aprendizaje de competencias básicas

- Pilotaje de Alianzas Escolares Europeas a través de Erasmus+, con el objetivo de innovar en métodos de enseñanza, planes de estudio y marcos de competencias relacionados con capacidades básicas.
- Directrices para el desarrollo curricular de la adquisición temprana de habilidades básicas en la educación de 0-3.
- Directrices y buenas prácticas en la evaluación de competencias digitales en la educación.
- Orientación práctica a escuelas de FP y empleadores para integrar competencias básicas en sus programas de formación a alumnos.
- Pilotar enfoques innovadores para el aprendizaje personalizado de competencias básicas, utilizando sistemas de inteligencia artificial.
- Actualizar el Marco de Competencias Digitales (*DigComp*).

Incrementar el apoyo a los educadores

- Se propondrá una Agenda de la UE para Docentes y Formadores, centrada en mejorar las condiciones laborales, la formación y las oportunidades de carrera profesional de los educadores, contrarrestar la escasez de profesores y aumentar el atractivo de esta opción profesional.
- Promover canales de aprendizaje mutuo y circulación de conocimiento y buenas prácticas (piloto de mentoría para docentes en sus primeros años de carrera para que integren las competencias básicas en su labor docente, ampliar las comunidades en línea de la UE para educadores, entre otras).

Crear entornos de apoyo a la adquisición de competencias básicas

- Involucrar a voluntarios del Cuerpo Europeo de Solidaridad en actividades de mentoría y tutoría para niños y adultos con bajo rendimiento.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2025) 88 final, *Plan de Acción para las Competencias Básicas*.

E impulso a los campos STEM

En línea con la necesidad europea, señalada en la Brújula, de cerrar la brecha en el desarrollo de sectores tecnológicos clave en el entorno competitivo global, el Plan Estratégico de Educación STEM, también integrado en la Unión de Competencias, aborda los principales retos que, por el lado de las competencias, afectan a estas ramas (recuadro 13). Entre estos, la necesidad cada vez más elevada de titulados, la brecha de género persistente en estos campos, la dificultad para atraer y retener talento global, o las señales de deterioro del rendimiento en competencias básicas asociadas a STEM.

RECUADRO 13. PLAN ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN EN RAMAS STEM

Anclar las STEM como un pilar estratégico en la política educativa y de competencias de la UE

- Nuevas metas:
 - 45 por 100 de estudiantes de FP básica o de grado medio dedicados a campos STEM. De ellos, al menos 1 de cada 4 deberían ser mujeres.
 - 32 por 100 de estudiantes en FP de grado superior dedicados a campos STEM. Al menos 2 de cada 5 mujeres.
 - 5 por 100 de estudiantes de doctorado dedicados al ámbito de las TIC. Al menos 1 de cada 3 mujeres.
- Promover la anticipación de competencias STEM.
- Establecer un Panel Ejecutivo Europeo de STEM para asesorar sobre cuestiones estratégicas.

Construir una cantera de talento STEM más sólida e inclusiva

- Promover planes de estudio STEM a partir del desarrollo de un marco de competencias y una taxonomía de capacidades específicas de ese ámbito. Creación de una titulación europea de ingeniería.
- Pilotajes de educación STEM en las escuelas, con el objetivo de innovar y mejorar la enseñanza de estas ramas.
- Atraer a más estudiantes a la STEM mediante iniciativas y eventos *ad hoc*.
- Abordar las necesidades de empresas y empleadores con respecto a la FP y formación universitaria, a través de:
 - Cursos y programas de formación transnacionales conducentes a microcredenciales en sectores estratégicos STEM.
 - Titulaciones y formación especializada interdisciplinar en sectores STEM estratégicos
 - Formación específica en innovación, emprendimiento y gestión de la propiedad intelectual (al menos 200.000 estudiantes de educación superior, académicos y profesionales STEM antes de 2028).
- Implantación de “Fundiciones de competencias STEM” en sectores estratégicos, mediante mentorías a jóvenes estudiantes emprendedores en empresas.
- Iniciativa de “Capacitación en STEM” para instituciones educativas en países candidatos a adhesión y otros socios prioritarios.

Impulsar a las mujeres en las STEM e inspirar a los innovadores del futuro

- Iniciativa “*Girls Go STEM*”, con el objetivo de atraer estudiantes femeninas de secundaria hacia campos de estudio STEM (meta de 1 millón de alumnas formadas hasta 2028).
- Intercambio y promoción de buenas prácticas; atracción de talento STEM formador.

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2025) 89 final, *Plan Estratégico para la Enseñanza de las CTIM: competencias para la competitividad y la innovación*.

En conclusión, las iniciativas impulsadas responden a la necesidad de redoblar los esfuerzos en la inversión en competencias, formación y cualificación a lo largo de la vida de las personas. No obstante, y dado el estadio todavía inicial de estas iniciativas, cabe subrayar que estos esfuerzos deben canalizarse con precisión y eficiencia, en busca del mayor ajuste posible con las necesidades del tejido productivo, tanto presentes y futuras. Ello requiere incidir en la prospectiva y anticipación de competencias para, en una dinámica sistémica –coordinada con los sistemas educativos, las políticas activas de empleo, la formación para el empleo y la política migratoria– y con la participación de los interlocutores sociales, alinear la oferta y la demanda de capacidades. Sin embargo, y en conjunción con estos objetivos, resulta igualmente fundamental que las políticas europeas mantengan el foco sobre la dimensión más amplia de la educación y la formación como derecho y bien público, vehículo de desarrollo individual, participación social y ejercicio crítico de la ciudadanía.

RECUADRO 14. INNOVACIÓN Y COMPETENCIAS: INICIATIVAS APROBADAS Y PENDIENTES

Aprobado/puesto en marcha

En lo relativo a competencias

Se han materializado algunas iniciativas contempladas en el Plan de acción sobre las competencias básicas. En 2025 se publicó la actualización del Marco Europeo de Competencias Digitales (Dig-Comp 3.0), diseñado para conocer, adquirir, actualizar y evaluar las competencias digitales. Asimismo, se han publicado directrices no vinculantes destinadas a mejorar la enseñanza de competencias digitales; sobre uso ético de la IA y de los datos en la enseñanza y aprendizaje, sobre combatir la desinformación, y en relación a promover la alfabetización digital en la educación y formación. En el último trimestre de 2025, se publicaron nuevas directrices para profesionales de la educación y formación sobre el uso de contenidos digitales con fines educativos; y en relación con la enseñanza informática en primaria, secundaria y formación profesional.

En los primeros meses de 2026 se han publicado las primeras convocatorias de Erasmus+ para pilotes de educación en STEM; cursos y programas de formación transnacionales conducentes a microcredenciales en sectores estratégicos STEM; fundiciones de competencias STEM en sectores estratégicos mediante mentorías; e iniciativas de capacitación en STEM para instituciones educativas.

Por su parte, la iniciativa *Girls Go STEM* ha puesto en marcha el portal destinado a casar la oferta y demanda de estudios y competencias STEM. En la primavera de 2026 se ha publicado la convocatoria para seleccionar las organizaciones locales gestoras de los emparejamientos durante el período 2026-2028.

En discusión o sin desarrollo

En lo relativo a la creación de un ecosistema favorable a las empresas, especialmente las innovadoras

El 18 de marzo de 2026 se presentó la propuesta de Reglamento de EU Inc., que constituye la piedra angular del Régimen 28 (véase epígrafe anterior).

A finales de enero de 2026, la Comisión Europea publicó una propuesta de Regulación sobre Infraestructuras Digitales (*Digital Networks Act*, DNA). El fortalecimiento de las infraestructuras debería sentar las bases para una mayor adopción de la IA, la nube y otras tecnologías innovadoras. Para ello, se propone abordar la fragmentación del sector de las comunicaciones electrónicas, mejorando la seguridad y la resiliencia de la red.

Por otra parte, la dotación ampliada de Horizonte Europa y la creación del Fondo Europeo de Competitividad forman parte del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034, que inició su recorrido legislativo con la propuesta presentada en julio de 2025.

Entre las principales iniciativas legislativas pendientes, se encuentra la propuesta de una *Ley Europea de Innovación*, que facilite a las empresas innovadoras el acceso a las infraestructuras europeas de investigación y tecnología, a activos intangibles y a entornos regulatorios controlados que permitan desarrollar y probar nuevas ideas antes de su comercialización. La Ley, prevista a lo largo de 2026, ha concluido su proceso de consulta pública.

Para la segunda mitad de 2026 se espera la propuesta de *Ley para el Espacio Europeo de Investigación*, destinada a fortalecer la inversión en I+D estableciendo una “quinta libertad” europea de circulación de investigadores, conocimiento y tecnología.

También siguen pendientes propuestas de la Comisión Europea sobre una *Ley de Nube y desarrollo de IA* y sobre una *Ley Cuántica de la UE*.

En lo relativo a competencias

Está pendiente la iniciativa legislativa sobre *Portabilidad de Competencias*, que debería simplificar su reconocimiento y aplicación en toda la UE, incluyendo a través de la interoperabilidad digital. La Comisión Europea lanzó una consulta pública al respecto a finales de 2025 y se prevé que la iniciativa se integre en el futuro Paquete de Movilidad Justa.

1.3. AVANZAR EN LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA: INDUSTRIA, ENERGÍA, MATERIAS

PRIMAS Y SEGURIDAD Y DEFENSA

Siendo consciente de la necesidad de afrontar tres retos interrelacionados: la crisis climática, la necesidad de reforzar la competitividad y la autonomía estratégica abierta, una de las primeras iniciativas del segundo mandato Von der Leyen fue la presentación, el 26 de febrero de 2025, del Pacto por una Industria Limpia¹³³ como hoja de ruta para la competitividad de la industria europea, utilizando la descarbonización como motor de crecimiento. El Pacto se dirige a dos ámbitos prioritarios: las industrias intensivas en energía –como el acero, los metales o los productos químicos– y el sector de las tecnologías limpias. Asimismo, incorpora la circularidad como principio transversal, con el objetivo de reducir residuos, prolongar la vida útil de los materiales y disminuir la dependencia europea de proveedores externos de materias primas.

El Pacto tiene como pilares: garantizar una energía asequible para la industria, estimular la demanda de productos industriales descarbonizados, movilizar financiación pública y privada para apoyar esta transición¹³⁴, acceder a materias primas críticas e impulso a la economía circular, actuar a escala mundial y contar con las capacidades y el talento necesarios.

133 COM (2025) 85 final, de 26 de febrero, Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización.

134 Según las estimaciones de la Comisión, Pacto por una Industria Limpia movilizará más de 100.000 millones de euros. La Comisión ya ha puesto en marcha una convocatoria específica Horizonte Europa, un nuevo marco de ayudas estatales y ha modificado el Reglamento InvestEU, todos estos aspectos son tratados en los apartados correspondientes (innovación, ayudas de estado o financiación) del presente informe.

A continuación, se recogen las propuestas y los avances logrados en los ámbitos de demanda industrial, energía y materias primas, ya que el resto de los elementos –financiación, talento o relaciones externas– son tratados en detalle en otros apartados de este informe. Además, se hace referencia a las iniciativas en el ámbito de la defensa que buscan mejorar la industria, aumentar la inversión y coordinar mejor entre Estados miembros ante las crecientes tensiones geopolíticas.

Industria

A principios de marzo de 2026¹³⁵, la Comisión propuso una Ley europea de Aceleración industrial, contemplada en el Pacto por una Industria Limpia, para impulsar la fabricación, el crecimiento de las empresas y la creación de empleo en la UE, apoyando al mismo tiempo la transición industrial hacia tecnologías más limpias. Esta Ley recupera el objetivo de lograr que la industria manufacturera alcance el 20 por 100 del PIB, aunque para 2035.

En concreto, plantea aumentar la demanda de tecnologías y productos de bajas emisiones fabricados en Europa, lo que se ha venido a denominar “Buy EU”, a través de incentivos y contratación pública, lo que supone una mayor asertividad de la UE en política industrial y comercial. Asimismo, agiliza la inversión mediante autorizaciones más rápidas y sencillas e introduce condiciones específicas para velar por que las grandes inversiones extranjeras directas generen valor añadido para la UE.

*Propuesta de Ley de
aceleración industrial:
“Buy EU”*

Los sectores afectados, ya identificados por Draghi en su informe, son los considerados estratégicos y que vienen sufriendo presiones competitivas y estructurales como las industrias de alto consumo energético (acero, aluminio, cemento o químico), las tecnologías de cero emisiones netas y la fabricación de componentes de automóvil¹³⁶. Estas industrias se consideran facilitadores clave de la transición limpia y esenciales para otras industrias como la construcción, la movilidad, los sistemas energéticos y la defensa. En general, estos sectores se vienen enfrentando a una debilidad de la producción en Europa, a inversiones en descarbonización más lentas, a una competencia mundial creciente y a distorsiones del mercado, como subvenciones no equitativas, en unos mercados que se concentran cada vez más fuera de la UE.

Los requisitos de contenido europeo “Buy EU” no serán de aplicación uniforme, sino que se adaptan a la estructura, madurez y dependencias específicas de cada sector, a partir de análisis sectorial exhaustivo llevado a cabo por la Comisión. Además, se

135 COM (2026) 100 final, de 4 de marzo, *Proposal for a Regulation establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110.*

136 De hecho, la propuesta completa el paquete de medidas sobre el sector automovilístico adoptado el 16 de diciembre de 2025, en el que se definen las condiciones de “Fabricado en la UE” para poder acogerse a flexibilidades en virtud de las normas sobre emisiones de CO₂ de turismos y furgonetas y el “supercrédito” para turismos eléctricos pequeños y asequibles, así como las condiciones para recibir ayudas económicas a la ecologización de las flotas empresariales.

prevé ampliar gradualmente la proporción de componentes fabricados en Europa allí donde resulta más efectivo y realista.

Respecto a su impacto en las relaciones comerciales, la propuesta plantea fomentar una mayor reciprocidad, es decir, igualdad de trato en la contratación pública, así como en otras formas de intervención pública, a los países que ofrezcan a las empresas de la UE acceso a sus mercados, buscando con ello garantizar unas condiciones competitivas equilibradas (*level playing field*) y evitar fragmentaciones del mercado interior. Es decir, los socios de confianza con los que se tienen compromisos comerciales en este ámbito serán tratados como si su contenido fuera comunitario.

También la propuesta introduce condiciones para la Inversión Directa Extranjera (IDE) que completan el actual marco de control de la IDE en la UE¹³⁷ con el objetivo de garantizar que dichas inversiones repercutan positivamente en el VAB de la UE. Así, en concreto, las inversiones extranjeras por un importe superior a 100 millones de euros procedentes de países que posean más del 40 por 100 de las capacidades de producción mundial en vehículos eléctricos, pilas y baterías, energía solar y materias primas fundamentales, estarán condicionadas a una mayoría accionarial europea, a transferir tecnología, a integrarse en las cadenas de valor comunitarias y a la creación de empleo en la UE. Sin nombrarlas específicamente, resulta evidente que estas condiciones afectan directamente a las inversiones chinas¹³⁸.

Siempre que se aplique de manera proporcionada y sea compatible con las normas de la competencia y los compromisos internacionales, la iniciativa merecería una valoración positiva ya que propone introducir criterios de resiliencia, sostenibilidad y seguridad de suministro en la contratación pública para favorecer la producción establecida en la Unión y reducir las dependencias estratégicas y los riesgos, en determinados sectores industriales estratégicos. No obstante, no incluye a la industria agroalimentaria, que en las crisis recientes ha evidenciado ser un sector estratégico y, al mismo tiempo, particularmente expuesto a dependencias externas en determinadas cadenas de suministro.

Asimismo, podría considerarse un giro estratégico por parte de la UE, el hecho de utilizar el peso de la contratación pública, que representa alrededor del 15 por 100 del PIB¹³⁹, como instrumento de política industrial para reforzar capacidades productivas europeas y, sobre todo, para nivelar la competencia internacional frente a políticas

137 El Reglamento UE 2019/452, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, que estableció un marco para el control de la IED por motivos de seguridad u orden público y prevé que los Estados miembros puedan evaluar los riesgos por cambios significativos en la estructura de propiedad de una empresa, o en las características clave de los inversores extranjeros, y orienta la aplicación del control de inversiones, al ofrecer una lista no exhaustiva de factores que pueden tenerse en cuenta para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o el orden público, y establece un mecanismo de cooperación entre Estados miembros para favorecer la eficacia del control de inversiones.

138 En la propuesta de Reglamento se recuerda que la producción de tecnologías de cero emisiones netas está altamente concentrada en China, con el 80 por 100 de la capacidad industrial para en las producciones de baterías o de tecnología solar fotovoltaica.

139 Comisión Europea, *Single Market and Competitiveness Scoreboard*.

similares de terceros países, como el *Inflation Reduction Act* de Estados Unidos, y resulta coherente con otros instrumentos comunitarios de reciprocidad ya vigentes como el *International Procurement Instrument*¹⁴⁰.

No obstante, este tipo de medidas podrían suponer una reducción de la competencia en las licitaciones públicas y prescindir de proveedores competitivos, lo que podría afectar a la eficiencia asignativa y elevar costes. Además, deberá velarse por una aplicación coordinada entre los Estados miembros para evitar distorsiones dentro del mercado único. Y tampoco es desdeñable la posibilidad de que esta medida estimule respuestas en el mismo sentido por parte de terceros países, lo que perjudicaría a las empresas europeas proveedoras de bienes y servicios en el exterior.

Energía

Desde principios de 2025, el ámbito de la energía ha concentrado un elevado número de propuestas e iniciativas que tratan de abaratar la energía y lograr una mayor autonomía estratégica abierta en este terreno.

Cabe recordar que la evolución geopolítica ha afectado y sigue afectando a los mercados energéticos. La crisis energética provocada por Rusia tras su invasión a Ucrania puso en riesgo la seguridad energética y la estabilidad económica de la UE. Todo ello provocó un aluvión de medidas, que tuvieron como buque insignia el plan *REPowerEU*¹⁴¹ de mayo de 2022, cuyo objetivo era reducir las importaciones rusas de combustibles fósiles¹⁴², guiado por tres vectores: el ahorro de energía, la aceleración de las renovables y la diversificación de los suministros.

Además, en julio de 2024 entró en vigor un nuevo diseño del mercado de la electricidad, a partir del Reglamento (UE) 2024/1747 y la Directiva (UE) 2024/1711, con fecha límite de trasposición en enero de 2025, que refuerza el uso de contratos a largo plazo, como los contratos por diferencias y los PPAs¹⁴³, para estabilizar los precios y reducir la exposición a la volatilidad del gas, manteniendo el mercado marginalista a corto plazo. Asimismo, mejora la protección de los consumidores al garantizar opciones contractuales más estables, medidas frente a crisis de precios y derechos como el autoconsumo. También impulsa la integración de energías renovables mediante el fomento del almacenamiento, la flexibilidad y una mayor participación de la demanda. Por último, introduce mecanismos más sólidos de seguridad del sistema y gestión del riesgo, incluyendo mecanismos de capacidad más predecibles y mayores exigencias de cobertura para los comercializadores.

140 Reglamento (UE) 2022/1031.

141 Véase Informe CES 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*.

142 Como resultado, las importaciones de gas ruso bajaron del 45 por 100 en 2021, al 12 por 100 en 2025, las de petróleo del 27 por 100 (2022) al 3 por 100 (2025) y las de carbón ruso se eliminaron por completo. COM (2025) 667 final, *Informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2025*.

143 PPAs (*Power Purchase Agreements*) son contratos de largo plazo entre la parte proveedora de electricidad y la parte consumidora de compra de energía y tienen el objetivo de proteger ante la volatilidad de precios.

En todo caso, la fuerte dependencia comunitaria de combustibles fósiles extranjeros y su impacto sobre los precios de la energía en la UE sigue constituyendo una de las principales fuentes de incertidumbre y vulnerabilidad de la Unión, como se ha vuelto a poner de manifiesto a principios de 2026 con el conflicto en el Golfo Pérsico. Tal y como señala Draghi en su informe, la competitividad europea requiere garantizar el acceso a energía asequible para industrias, empresas y hogares. En este contexto, la Comisión Europea presentó, en febrero de 2025, el Plan de Acción de Energía Asequible¹⁴⁴, considerado un elemento clave para impulsar el desarrollo industrial en el marco del Pacto por una Industria Limpia (recuadro 15).

El Plan contempla tanto medidas estructurales como actuaciones a corto plazo destinadas a reducir y estabilizar los costes energéticos, y con ello tratar de resolver tres problemas fundamentales: la dependencia de combustibles fósiles caros y volátiles, las ineficiencias de mercado energético y la integración incompleta del sistema eléctrico. Entre las medidas urgentes destacan rebajas fiscales, ayudas estatales y protección de hogares vulnerables. A largo plazo, apuesta por invertir en redes, interconexiones, flexibilidad¹⁴⁵ y renovables, mejorar permisos y gobernanza, y fomentar eficiencia y almacenamiento. El objetivo es reducir la factura energética con acciones inmediatas y modernizar el sistema para disminuir riesgos externos y emisiones. En conjunto, estas iniciativas pretenden avanzar en la culminación de la Unión de la Energía y en la creación de un sistema energético plenamente integrado que facilite la libre circulación de energía limpia, autóctona y a precios competitivos en toda Europa.

Para apoyar la aplicación de estas medidas, el 2 de julio de 2025 la Comisión Europea adoptó un paquete de orientaciones¹⁴⁶ y una recomendación¹⁴⁷ destinados a facilitar el despliegue de energías renovables y la ampliación de las infraestructuras energéticas.

144 COM (2025) 79 final, de 26 de febrero, Plan de Acción para una Energía Asequible. Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos.

145 La flexibilidad de los sistemas energéticos, y concretamente, del eléctrico es la capacidad que tiene el sistema para equilibrar la oferta y la demanda en tiempo real, respondiendo a variaciones rápidas e imprevistas en la generación (especialmente renovables) y el consumo.

146 Guidance package: Communication on future proof network charges for reduced energy system costs [C(2025) 4010 final], Communication on the establishment of areas for grid and storage infrastructure [C(2025) 4012 final], Communication on innovative technologies and forms of renewable energy deployment [C(2025) 4011 final].

147 C(2025) 4024 final. Recomendación de la Comisión de 2 de julio, sobre tecnologías innovadoras y formas innovadoras de despliegue de energías renovables, sobre el establecimiento de áreas para la infraestructura de red y de almacenamiento necesaria para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico de conformidad con el artículo 15 *sexies* de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo revisada, y sobre tarifas de acceso a la red con visión de futuro para reducir los costes del sistema energético.

RECUADRO 15. PLAN DE ACCIÓN DE ENERGÍA ASEQUIBLE

Nombre de la acción	Descripción de la acción	Iniciativas desplegadas
1. Hacer más asequibles las facturas eléctricas	Reducir el coste final de la electricidad para hogares y empresas mediante reformas en la fiscalidad y en los componentes regulados de la factura.	Recomendaciones sobre incentivos fiscales para acelerar la transición industrial limpia. C(2025) 4319 final, de 2 de julio.
2. Reducir el coste del suministro eléctrico	Aplicación rápida y plena de la normativa vigente de la UE. Medidas adicionales para promover el uso de contratos de suministro a largo plazo, acelerar los procedimientos de autorización de proyectos energéticos clave, reforzar las redes eléctricas e impulsar una mayor flexibilidad del sistema energético.	El 17 de enero de 2025 fue la fecha límite para transposición de la reforma del mercado eléctrico (Directiva (EU) 2024/1711 and Reglamento (EU) 2024/1747).
3. Garantizar mercados de gas bien regulados	Mejorar el funcionamiento del mercado del gas para reducir la volatilidad de precios y proteger los compradores europeos.	Continuación con seguimiento cercano de la evolución de los precios y los costes.
4. Eficiencia energética y ahorro de energía	Apoyar a los agentes del mercado que ofrecen soluciones de eficiencia energética para empresas y actualizar las normas sobre etiquetado energético y ecodiseño de productos, entre otras medidas, puede ayudar a lograr estos ahorros	El Reglamento 2024/1781 por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, entró en vigor el 18 de julio de 2024. En febrero de 2026 se aprueba el Reglamento delegado sobre la destrucción de productos de consumo no vendidos (C(2026) 659 final).
5. Completar la Unión de la Energía	Avanzar hacia un mercado energético plenamente integrado en la UE para reducir diferencias de precios entre Estados miembros.	Creación de la Energy Union Task Force el 16 de junio de 2025.
6. Contrato tripartito para energía asequible en la industria	Establecer acuerdos entre sector público, productores de energía e industrias consumidoras para garantizar precios energéticos estables.	Desarrollo de acuerdos tripartitos para facilitar inversiones en energías limpias y contratos energéticos estables para la industria. Los dos primeros contratos tripartitos (anunciados en septiembre de 2025) son sobre eólica offshore y redes y sobre almacenamiento.
7. Garantizar la seguridad de suministro	Reforzar la resiliencia del sistema energético frente a interrupciones o crisis derivadas de tensiones geopolíticas o fenómenos climáticos.	En revisión: el marco de seguridad del suministro eléctrico y de gas, diversificación de fuentes energéticas y refuerzo de infraestructuras.
8. Preparación ante crisis de precios	Establecer mecanismos para actuar rápidamente ante episodios de fuerte aumento de precios energéticos.	Apoyo implícito a medidas de gestión de la demanda, medidas temporales para aumentar flujos eléctricos transfronterizos en coordinación con operadores y reguladores. Paquete de redes europea [COM(2025) 1005].

Fuente: elaboración propia.

En octubre de 2025¹⁴⁸, la Comisión Europea instó a los socios de la UE a tomar medidas en siete ámbitos prioritarios para reducir los precios de la energía y fortalecer la competitividad. Entre ellas se incluyen el uso del nuevo marco de ayudas para la industria limpia, la movilización de fondos de cohesión y financiación de bancos para mitigar riesgos en PPA, la reforma de autorizaciones nacionales para acelerar renovables y redes, la expansión de interconexiones eléctricas, la diversificación de suministros de gas mediante acuerdos y compras conjuntas, y la reducción de impuestos y cargas energéticas con incentivos fiscales. El objetivo es lograr precios energéticos compatibles con la competitividad industrial y avanzar hacia un sistema más limpio y resiliente.

En la parte más estructural del Plan de Energía Asequible, destaca la presentación del Paquete de Redes Europeas¹⁴⁹ para modernizar y ampliar las redes energéticas comunitarias, para reducir el coste de la energía y acelerar la transición energética. El paquete incluye dos medidas legislativas principales: una revisión del *Trans-European Networks for Energy Regulation* (TEN-E) y una propuesta de Directiva revisada para acelerar los procedimientos de autorización vinculados a las Directivas del gas, de energías renovables y de diseño del mercado eléctrico¹⁵⁰.

El Paquete de Redes ofrece como novedad un enfoque paneuropeo de planificación de infraestructuras, además impulsa la agilización de los permisos y de reglas más claras para repartir los costes de proyectos transfronterizos según los beneficios obtenidos. Paralelamente, la Comisión lanzó la iniciativa *Energy Highways Initiative*, donde se identifican ocho cuellos de botella en infraestructuras energéticas europeas (recuadro 16), que son necesarios resolver con el fin de mejorar la seguridad de suministro, integrar más energías renovables y reducir la dependencia de combustibles fósiles.

Este Paquete de Redes responde a un problema estructural de la transición energética europea: las redes eléctricas se están convirtiendo en el principal cuello de botella del sistema energético. Aunque la capacidad de generación renovable crece rápidamente, muchas instalaciones no pueden conectarse a la red o sufren retrasos debido a la falta de capacidad, la lentitud de los permisos y la escasa interconexión entre países. Cabe recordar que la electrificación de sectores como el transporte, la calefacción o la industria, o el propio desarrollo de la IA y de los centros de datos, aumentarán significativamente la demanda eléctrica, lo que exige redes más extensas y coordinadas para transportar y gestionar la energía de forma eficiente.

148 Directorate-General for Energy, “Commission steps up efforts to lower energy prices with a set of actions to bring relief to industries and consumers”, News announcement, 21 October 2025.

149 COM (2025) 1005 final, 10 de diciembre, *Paquete de medidas sobre las redes eléctricas europeas*.

150 También, incorpora medidas no legislativas, como orientaciones sobre conexiones eficientes a la red o sobre contratos por diferencia, destinadas a facilitar la financiación y atraer inversiones adicionales.

RECUADRO 16. AUTOPISTAS ENERGÉTICAS

Península Ibérica: Interconexiones eléctricas a través de los Pirineos para mejorar la integración de la Península Ibérica (Cruce Pirenaico 1 y Cruce Pirenaico 2).

Gran Interconector Marítimo: Eliminación del aislamiento eléctrico conectando la electricidad de Chipre con la Europa continental.

Harmony Link: Refuerzo de la interconexión eléctrica de los Estados Bálticos, aumentando la seguridad energética y la independencia frente a Rusia.

Gasoducto TransBalcánico: Flujo de gas reversible para aumentar la resiliencia del suministro energético en los Balcanes y el vecindario oriental de la UE.

Isla Energética de Bornholm: Transformación del Mar Báltico en un hub offshore de interconexión eléctrica.

Sudeste de Europa: Mejora de la estabilidad de precios y de la seguridad energética en el sudeste europeo, incluyendo almacenamiento.

Corredor Sur de Hidrógeno: Corredor de hidrógeno que conecta Túnez, Italia, Austria y Alemania.

Corredor Suroeste de Hidrógeno: Corredor de hidrógeno desde Portugal hasta Alemania.

Fuente: Comisión Europea.

Además de todo lo anterior, de cara a lograr una mayor autonomía estratégica en el ámbito de la energía, adquiere especial importancia lograr independizarse de las fuentes rusas de aprovisionamiento energético. Cabe recordar que tras la agresión de Rusia contra Ucrania y el uso de la energía como instrumento de coacción, se acordó, en la Declaración de Versalles de marzo de 2022, acelerar el fin de la dependencia de los combustibles fósiles rusos. Desde entonces, el régimen de sanciones ha reducido las importaciones de petróleo ruso hasta situarse por debajo del 3 por 100 el total de importaciones comunitarias de crudo en 2025. Sin embargo, el gas ruso todavía representa alrededor del 13 por 100 de las importaciones comunitarias de este hidrocarburo, lo que evidencia la persistencia de vulnerabilidades.

De ahí que, a principios de 2026, la UE aprobase un Reglamento¹⁵¹ para eliminar progresivamente las importaciones de gas ruso, tanto por gasoducto como en forma de GNL, como parte del plan *REPowerEU* para reducir su dependencia energética. La medida introduce una prohibición gradual –completa en 2027– junto con controles estrictos sobre el origen del gas, sanciones elevadas por incumplimiento, mecanismos de emergencia ante situaciones críticas y la obligación de que los países diseñen planes de diversificación antes de marzo de 2026.

*Autonomía energética
respecto a Rusia*

151 Regulation (EU) 2026/261, of 26 January 2026, on phasing out Russian natural gas imports and preparing the phase-out of Russian oil imports, improving monitoring of potential energy dependencies and amending Regulation (EU) 2017/1938.

Impulso a la energía nuclear

En el marco del conflicto en Irán, y tras señalar que la guerra había recordado las vulnerabilidades de Europa con respecto a las energías fósiles, la Comisión Europea presentó, el 10 de marzo de 2026, una estrategia para acelerar el desarrollo e implantación en la UE de Reactores Modulares Pequeños (SMR) y Avanzados (AMR)¹⁵². Según la Comisión, y en línea con el principio de neutralidad tecnológica que debe guiar la transición energética, estas tecnologías nucleares pueden complementar las renovables y contribuir a la descarbonización de sectores eléctricos, industriales y al suministro de electricidad estable para grandes consumidores, a la vez que mejora la autonomía estratégica en el terreno de la energía.

La estrategia trata de poner en funcionamiento esta tecnología a principios de la década de los 2030. Prevé la creación de entornos de prueba regulatorios y fomentará la cooperación entre países, industria y reguladores, de modo que Alianza Industrial Europea de SMR será clave en la implementación.

Paralelamente, la Comisión publicó el Programa Ilustrativo Nuclear¹⁵³ sobre necesidades de inversión nuclear, que estima en unos 241.000 millones de euros hasta 2050 para cumplir los objetivos de los países europeos, incluyendo extensión de vida de reactores existentes y construcción de nuevas instalaciones de gran escala, así como inversiones adicionales para aprovechar el potencial de SMR, AMR y tecnologías de fusión.

Materias primas

Asimismo, en su camino hacia la transición energética, a medida que abandone los combustibles fósiles y consiga sistemas de energía limpia, la UE va a necesitar muchos más metales, materiales para baterías y tierras raras. La transición ecológica requerirá diversificar los proveedores y aumentar la producción local de baterías, paneles solares, imanes permanentes y otras tecnologías limpias, por lo que harán falta grandes cantidades de materias primas (gráfico 26).

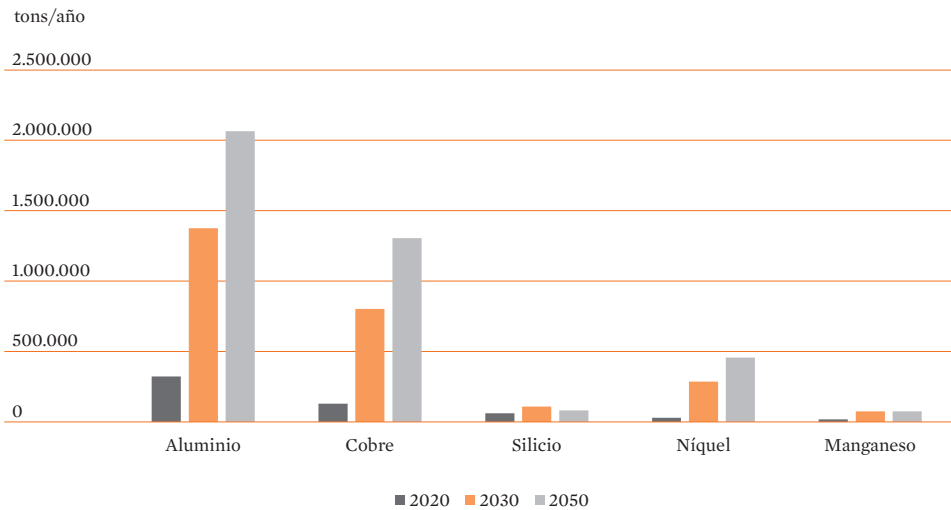
Ante este reto, en marzo de 2024, el Consejo adoptó el Reglamento de Materias Primas Fundamentales¹⁵⁴ (CRMA por sus siglas en inglés) que son aquellas que, además de tener gran importancia económica para la UE, su suministro presenta un elevado riesgo de sufrir interrupciones debido a la concentración de sus fuentes de abastecimiento y a la falta de sustitutos adecuados y asequibles. El objetivo del Reglamento es: aumentar y diversificar el suministro de materias primas fundamentales de la UE; reforzar la circularidad, incluido el reciclado; y apoyar la investigación y la innovación en relación

152 COM (2026) 117 final, *Strategy for the development and deployment of Small Modular Reactors (SMRs) in Europe*. Strasbourg, 10.3.2026.

153 COM (2026) 120 final, *Nuclear Illustrative Programme presented under Article 40 of the Euratom Treaty – Final (after the opinion of the EESC)*. Brussels, 10.3.2026.

154 Reglamento (UE) 2024/1252, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020.

GRÁFICO 26. DEMANDA DE MATERIALES EN LA UE (HIPÓTESIS DE FUERTE DEMANDA)
(Toneladas/año)



Fuente: elaborado a partir de Carrara, S. *et al.* (2023), *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, JRC132889.

con el uso eficiente de los recursos y el desarrollo de sustitutos; todo ello con el objetivo de reforzar la autonomía estratégica. Asimismo, se aborda la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos y de autorización para el desarrollo de proyectos extractivos y de transformación en la UE.

De las 34 materias primas fundamentales, esto es, aquellas que resultan esenciales para el funcionamiento y la integridad de todo tipo de ecosistemas industriales, 17 son consideradas además estratégicas, puesto que se prevé un crecimiento exponencial desde el punto de vista del aprovisionamiento y presentan unas necesidades de producción complejas, por lo que corren mayor riesgo de sufrir problemas de suministro (recuadro 17).

Para algunas materias primas, la UE depende de un solo país. Así, China suministra el 100 por 100 de las tierras raras pesadas de la UE, Turquía suministra el 99 por 100 del boro de la UE y Sudáfrica suministra el 71 por 100 del platino de la UE. Esta circunstancia se conjuga, además, con una demanda internacional que compite fuertemente para lograr abastecerse de este tipo de materias.

De modo que, para reducir la dependencia de terceros países, el CRMA ha planteado los siguientes objetivos para 2030: que al menos el 10 por 100 del consumo anual de la UE se extraiga en la UE; que al menos el 40 por 100 del consumo anual de la UE se procese en la UE; que al menos el 25 por 100 del consumo anual de la UE proceda del reciclado interno; y que no más del 65 por 100 del consumo anual de la Unión de una determinada materia prima estratégica, en la fase de procesado que corresponda, proceda de un único tercer país.

RECUADRO 17. LAS 34 MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES

17 Materias primas estratégicas	Resto
1. Aluminio/Bauxita/Alúmina	18. Carbón de coque
2. Litio	19. Fósforo
3. Tierras raras ligeras*	20. Antimonio
4. Silicio metálico	21. Feldespato
5. Galio	22. Escandio
6. Manganeso	23. Arsénico
7. Germanio	24. Espato flúor
8. Grafito	25. Magnesio
9. Bismuto	26. Barita
10. Metal de titanio	27. Estroncio
11. Boro	28. Berilio
12. Metales del grupo del platino	29. Tántalo
13. Wolframio	30. Hafnio
14. Cobalto	31. Niobio
15. Tierras raras pesadas*	32. Helio
16. Cobre	33. Fosforita
17. Níquel	34. Vanadio

* Materias primas estratégicas en las tierras raras pesadas y las tierras raras ligeras: Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm y Ce.

Fuente: elaborado a partir de Reglamento (UE) 2024/1252.

El CRMA crea además Consejo Europeo de Materias Primas Fundamentales como órgano consultivo que supervisa los proyectos estratégicos sobre las materias primas y la resiliencia de la cadena de suministro y está compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. En este marco, y con el objetivo de reducir la dependencia de un único solo país, en 2025 se aprobaron 60 proyectos estratégicos¹⁵⁵ en el marco del CRMA en los que participan 13 Estados miembros¹⁵⁶ y 13 países terceros¹⁵⁷.

155 Decisión de la Comisión C(2025) 1904 final, de 25 de marzo, *recognising certain critical raw material projects as Strategic Projects under Regulation (EU) 2024/1252* y Decisión de la Comisión C(2025) 3491, de 4 de abril, *recognising certain critical raw material projects located in third countries and in overseas countries or territories as Strategic Projects under Regulation (EU) 2024/1252*.

156 El Reglamento CRMA incluye una serie de salvaguardas, como la posibilidad de los Estados miembros de oponerse a la definición de un proyecto como “estratégico” dentro de su territorio o de negarse a mantener o liberar reservas estratégicas.

157 Se estima que con estos proyectos la dependencia para la extracción de tierras raras se reduzca del 95 al 42 por 100, y la del galio (esencial para semiconductores y la industria de defensa) del 71 al 17 por 100.

No obstante, ante la creciente y acelerada geopolitización en el aprovisionamiento de las materias primas, la Comisión presentó a finales de 2025 una modificación del propio Reglamento CRMA, que denominó Plan *RESourceEU*¹⁵⁸ y cu-

Plan de acción
RESourceEU

yo objetivo es acelerar e intensificar los esfuerzos destinados a garantizar el suministro de materias primas fundamentales de la UE en sectores industriales clave (como la industria automovilística, la IA y la defensa).

El Plan señala que China domina la producción mundial de materias primas críticas, generando dependencia en la UE y otros países, y que esa hegemonía se viene usando con fines geopolíticos, con indudables efectos sobre la industria europea, lo que provoca que una crisis de suministros sea una amenaza real para la UE¹⁵⁹.

El Plan *RESourceEU* introduce una serie de acciones futuras en muy distintos ámbitos: mercado interior, compra conjunta, almacenamiento, innovación, circularidad, asociaciones externas, simplificación de permisos, inversión en minería, transformación y reciclado, entre otros.

Además, según la propuesta, y tras la posición del Consejo Europeo¹⁶⁰, la Comisión Europea pasa a ser la responsable (antes lo eran los Estados miembros) de identificar a las grandes empresas que utilizan materias primas fundamentales. Asimismo, se mejoran la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas de las grandes empresas a la hora de obtener materias primas fundamentales. La Comisión notificará a los Estados miembros y a los consejos de administración de las empresas cualquier riesgo relacionado con el suministro de materias primas fundamentales. Además, se faculta a la Comisión para sugerir las medidas de mitigación del riesgo que deben adoptar las grandes empresas que se enfrentan a posibles perturbaciones del suministro para que la producción no se interrumpa. Por último, permite el uso de pasaportes de productos para cumplir las obligaciones de información con respecto a los imanes permanentes.

El plan de acción *RESourceEU* introduce también varios instrumentos nuevos, entre ellos, el Centro Europeo de Materias Primas Fundamentales, un enfoque coordinado por lo que respecta al almacenamiento y un mecanismo de compra conjunta a través de la Plataforma de Materias Primas.

158 COM (2025) 945 final, de 3 de diciembre, *RESourceEU Action Plan. Accelerating our critical raw materials strategy to adapt to a new reality*. El 4 de marzo de 2026 el Consejo adoptó su posición sobre el Plan y está pendiente de aprobación en el Parlamento Europeo.

159 En los últimos tres años, China ha adoptado una serie de medidas de control de las exportaciones con respecto a materias primas fundamentales como el galio, el wolframio, el bismuto y las tierras raras, pero también con respecto a productos finales como las baterías o los equipos relacionados con el procesamiento de tierras raras.

160 El 4 de marzo de 2026 adoptó su posición y dispone de un mandato para las negociaciones con el Parlamento Europeo, que se iniciarán tan pronto como este último haya adoptado su posición.

Seguridad y defensa

Como recuerda la propia UE¹⁶¹ Europa se enfrenta a un entorno de seguridad cada vez más deteriorado, marcado por guerras, rivalidades geopolíticas y presiones externas que cuestionan su capacidad de defensa tras décadas de inversión insuficiente. La guerra en Ucrania y la transformación del orden internacional evidencian que el equilibrio de seguridad posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría ha desaparecido, lo que obliga a Europa a asumir una mayor responsabilidad en su propia defensa.

De hecho, como señaló Niinistö en su informe¹⁶², la Unión Europea afronta un entorno geopolítico mucho más inestable y complejo, caracterizado por amenazas simultáneas, desde conflictos armados hasta riesgos híbridos, para las que no está plenamente preparada. Señalaba que, en materia de seguridad y defensa, la UE tenía problemas de coordinación, rapidez de respuesta y planificación conjunta, pero sobre todo carecía de una cultura de preparación y resiliencia a escala europea, que limita la capacidad de la UE para anticipar y gestionar las crisis.

En este contexto, aunque la cooperación con la OTAN sigue siendo fundamental, la UE necesita reforzar su disuasión y defensa mediante un aumento sustancial y coordinado de la inversión pública y privada en seguridad y defensa, fortalecer su industria de defensa e integrar la adquisición de capacidades. El Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025 instó a mejorar la autonomía defensiva, reducir dependencias y asegurar un suministro eficiente de equipos mediante el refuerzo industrial y tecnológico.

Siguiendo estas directrices, el 19 de marzo de 2025, la Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron el “Libro Blanco sobre la Defensa Europea. Preparación 2030”¹⁶³. En concreto, el Libro Blanco propone las siguientes líneas de actuación principales:

- Reducir carencias militares, especialmente en áreas críticas para los Estados miembros.
- Fortalecer la industria de defensa europea con adquisiciones conjuntas y demanda agregada.
- Apoyar a Ucrania con más asistencia militar e integrar las industrias de defensa de Europa y Ucrania.
- Profundizar el mercado de defensa europeo simplificando normas.
- Impulsar innovaciones disruptivas como IA y tecnologías cuánticas.
- Mejorar la preparación ante crisis reforzando movilidad militar, reservas estratégicas y fronteras exteriores, sobre todo con Rusia y Bielorrusia.
- Fortalecer asociaciones con países afines.

161 JOIN (2025) 120 final, de 19 de marzo, Libro blanco conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030.

162 Niinistö, S. (2024): *Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

163 JOIN (2025) 120 final, *op. cit.*

El Libro Blanco se acompañó del plan *ReArm Europe-Readiness 2030*, que propone movilizar más de 800.000 millones de euros en defensa antes de 2030 mediante flexibilidad fiscal nacional (como se comenta más adelante), un nuevo instrumento de préstamos de 150.000 millones de euros (SAFE) para adquisiciones conjuntas, la posible reasignación de fondos de cohesión y un mayor apoyo del Banco Europeo de Inversiones. También pretende movilizar capital privado a través de la Unión de Ahorro e Inversión.

En octubre de 2025, se presentó la Hoja de ruta “Preservar la paz: hoja de ruta para la preparación en materia de defensa 2030”¹⁶⁴ para tratar de ofrecer coherencia estratégica a todo el conjunto de instrumentos propuestos y desplegados.

Asimismo, a finales de 2025 se aprobó el Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP por sus siglas en inglés), un programa específicamente orientado a reforzar la base industrial de defensa europea al que la UE aportará unos 1.500 millones de euros en subvenciones¹⁶⁵. El EDIP pretende incentivar la producción y adquisición de sistemas militares europeos, fomentar la cooperación transfronteriza entre empresas del sector y reducir los tiempos de fabricación para responder con mayor rapidez a las necesidades operativas, incluyendo el apoyo a Ucrania y la integración gradual de su industria de defensa en el ecosistema europeo.

En paralelo, la Comisión ha impulsado medidas regulatorias para acelerar las inversiones en defensa y facilitar la movilización de recursos industriales, como el denominado paquete de simplificación para la preparación en defensa (Quinto paquete omnibus) destinado a reducir la burocracia, armonizar normas y mejorar el acceso a financiación para la industria militar europea¹⁶⁶.

En el Consejo Europeo de 19 de marzo de 2026, reafirma el compromiso de potenciar la preparación de defensa europea para 2030, priorizando la reducción de dependencias estratégicas y el cierre de brechas de capacidad críticas. Se urge un cambio de escala en la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB) para garantizar el suministro a un ritmo acelerado, especialmente en tecnologías de drones, defensa aérea y ataque de precisión. Esta movilización industrial busca fortalecer el flanco oriental y asegurar la resiliencia operativa ante posibles rupturas de las cadenas de suministro globales. Se fomenta explícitamente que la industria aumente su producción mediante la activación de coaliciones de capacidades y proyectos conjuntos de adquisición.

164 JOIN (2025) 27 final, de 16 de octubre, *Preserving Peace - Defence Readiness Roadmap 2030*.

165 Este programa ejecuta varias de las medidas propuestas en la Estrategia Industrial de Defensa Europea, presentada por la Comisión Europea y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en marzo de 2024.

166 El paquete está compuesto por el Reglamento (UE) 2025/2653 sobre la preparación en materia de defensa y la facilitación de las inversiones en defensa y las condiciones para la industria de la defensa (también denominado miniomnibus para la defensa); un proyecto de Reglamento relativo a la aceleración de la concesión de autorizaciones para proyectos de preparación en materia de defensa; y un proyecto de Directiva sobre la simplificación de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE y la simplificación de la contratación en materia de seguridad y defensa.

Se prioriza la integración del mercado europeo de defensa, facilitando el acceso transfronterizo a las cadenas de valor para pymes y *midcaps*, lo que impulsará la competitividad del sector. Para ello, el Consejo exige finalizar con urgencia el citado Quinto paquete omnibus. Paralelamente, se impulsarán las infraestructuras de movilidad militar y la protección de activos espaciales, elementos esenciales para garantizar la libertad de maniobra y la disuasión frente a amenazas híbridas. El Consejo Europeo espera esfuerzos continuos para reforzar la resiliencia, mejorar la preparación y proteger las infraestructuras críticas, así como para prevenir, disuadir y responder a ataques híbridos, con especial atención a la seguridad de los drones y los sistemas contradrones. La interoperabilidad y la estandarización técnica se consolidan como requisitos operativos para cualquier desarrollo industrial futuro financiado con fondos comunitarios.

El mandato institucional insta al despliegue inmediato de los instrumentos SAFE y EDIP para financiar proyectos conjuntos de desarrollo y adquisición de capacidades estratégicas en el corto plazo. La Agencia Europea de Defensa reforzará la armonización de requisitos y la agregación de la demanda, mientras el BEI continuará movilizándolo capital privado hacia la industria. Estas medidas consolidan un marco de previsibilidad financiera y compra colaborativa, permitiendo a las empresas planificar inversiones productivas bajo un modelo de “preferencia europea” estratégico. El Consejo subraya además la importancia de la innovación disruptiva, basándose en las lecciones aprendidas del conflicto en Ucrania para futuros programas.

En todo caso, es necesario recordar que 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 capacidades¹⁶⁷.

De modo que las iniciativas planteadas y desplegadas merecerán una valoración positiva si consiguen reducir las duplicidades y aumentar la eficacia por parte de los Estados miembros a la hora de hacer frente a amenazas conjuntas, garantizando, igualmente, la interoperabilidad entre sistemas. Todo ello, además, contando con una mayor simplificación y agilización de estructuras y procedimientos¹⁶⁸.

El hecho de que la defensa europea dependa de las capacidades de terceros países provoca una situación de vulnerabilidad extrema en un entorno de crecientes conflictos geopolíticos. Por ejemplo, numerosos sistemas europeos incorporan componentes críticos y tecnología estadounidense¹⁶⁹. Además, se da la paradoja de que a medida que

167 Informe CES 2/2023, *La Gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*.

168 CES (2023), *op. cit.*

169 El caso de los aviones de combate F35 es paradigmático. Desde la invasión de Ucrania numerosos países europeos han comprado este caza norteamericano, que está diseñado para utilizar armamento norteamericano y que depende de una compañía norteamericana (Lockheed Martin) para las actualizaciones del software. Ollongren K y Van Rij A. (2025): “The EU must enable its defence industry to boost capabilities and reduce dependence on US systems”. *Expert Comment*. Chatham House. London.

RECUADRO 18. AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA: INICIATIVAS APROBADAS Y PENDIENTES**Aprobado/puesto en marcha****Industria**

Para desarrollar el Pacto por la Industria limpia, ya se han puesto en marcha muchos de los elementos necesarios. Desde el punto de vista de la financiación, elementos ya comentados como el nuevo marco de ayudas, el cambio en Reglamento *InvestEU* o una convocatoria específica en el nuevo Horizonte Europa (dotado con 450 millones de euros). Y en cuanto a la protección de la industria UE a desequilibrios competitivos, se reforzó el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono y se publicaron las Directrices de aplicación del Reglamento de Subvenciones Extranjeras.

Energía

En energía, cabe recordar que, en 2024, antes de finalizar el mandato de la primera Comisión Von der Leyen ya se reformó el mercado de la electricidad. Bajo el mandato actual, en línea con esa reforma y con el plan *REsourceEU*, se adoptó el Plan de acción para una energía asequible y en este marco se han dado algunos avances concretos:

En julio de 2025 para facilitar la adopción de fuentes de energía renovables innovadoras y formas de despliegue, acelerar el despliegue de redes e infraestructuras de almacenamiento y diseñar tarifas de red eléctrica preparadas para el futuro, la Comisión presentó una Recomendación –C/2025/4024 final, de 2 de julio– y tres documentos de orientación de actuaciones (*guidance*) para los Estados miembros: sobre tarifas de red preparadas para el futuro para reducir los costes del sistema energético. C(2025) 4010 final; sobre el establecimiento de zonas para la red y la infraestructura de almacenamiento. C(2025) 4012 final; y sobre tecnologías innovadoras y formas de despliegue de las energías renovables. C/2025/4011 final.

Además, a principios de 2026, se aprobó el Reglamento para una mayor independencia del gas y del petróleo rusos. Reglamento (UE) 2026/261, de 26 de enero.

Materias primas

En vigor la Ley de Materias primas críticas (CRMA) (Reglamento 2024/1252)

Defensa

Se ha presentado la iniciativa *Readiness 2030* y se ha aprobado el Programa Europeo de la industria de la Defensa (EDIP).

En discusión o sin desarrollo**Industria**

Está en discusión la Ley de aceleración industrial, que busca agilizar las inversiones en industrias de bajas emisiones fabricadas en Europa, contempla requisitos de contenido europeo en los productos e introduce condiciones a la Inversión Directa Extranjera en la UE.

Energía

Existen varios elementos pendientes que dificultan completar la *Unión de la Energía*, el más evidente las interconexiones transfronterizas. Se encuentra en discusión *el Paquetes de Redes Europeas*.

Además, algunos aspectos del *Plan de Acción para la Energía Asequible* están en discusión o en revisión como: el mecanismo de formación de precios, el peso de los cargos e impuesto sobre la factura eléctrica, el marco de seguridad del suministro eléctrico y de gas y/o la diversificación de fuentes energéticas. Además, está pendiente el veto al petróleo ruso, retrasado tras los acontecimientos en Oriente próximo a principios de 2026.

Por otra parte, los avances en el establecimiento de un *mercado único del hidrógeno* son parciales y lentos (en parte por dificultades técnicas) y está pendiente establecer una *Hoja de ruta de la energía de fusión*.

Materias primas

Cuestiones concretas del plan de Acción *RESourceEU* aún se están negociando. Tampoco se ha logrado establecer un mecanismo de compras conjuntas y están pendientes de ratificación acuerdos comerciales con países proveedores de materias primas. Además, la Ley de Economía Circular todavía no está aprobada.

Seguridad y defensa

Persiste la fragmentación de estándares y modelos de defensa en Europa. Tampoco se ha desarrollado una Capacidad de Despliegue Rápido bajo un mando único europeo que se anunció en la Brújula estratégica de marzo de 2022.

Europa aumenta su inversión en seguridad y defensa, también incrementa su dependencia de Estados Unidos¹⁷⁰. La mayoría de las adquisiciones militares siguen dependiendo de importaciones estadounidenses: entre 2022 y 2024, el 51 por 100 del gasto europeo en equipamiento militar de los países europeos del a OTAN fue dirigido a EE.UU., frente al 28 por 100 anterior.

Sin embargo, pese a la urgente necesidad –y aunque se planteen numerosos instrumentos y una importante movilización de recursos–, las iniciativas en materia de defensa comunitarias se siguen enfrentando a los mismos obstáculos estructurales: la divergencia de percepciones estratégicas entre los Estados miembros, la existencia de intereses industriales nacionales y el rechazo a ceder soberanía en ámbitos sensibles, lo que fragmenta tanto la oferta como la demanda generando externalidades negativas que afectan al crecimiento y la competitividad de la base industrial y tecnológica de la defensa y la seguridad.

En definitiva, ninguna de las actuales limitaciones en materia de seguridad y defensa puede resolverse sin la voluntad política de los Estados miembros. La UE debe encontrar el modo de conjugar una mayor independencia en la relación con EE.UU. y la OTAN, con un refuerzo de la cooperación con ellas. La UE 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 atlántico¹⁷¹.

1.4. MOVILIZAR LA INVERSIÓN PRIVADA

Como se ha expuesto en apartados previos, para poder afrontar el reto de impulsar la competitividad de la UE y abordar las inversiones necesarias es primordial contar una financiación suficiente. De hecho, la Brújula de la Competitividad plantea la financiación como uno de los facilitadores transversales para lograr sus objetivos.

La urgencia por completar la Unión del Mercado de Capitales no es una novedad. De hecho, ha sido planteada de forma recurrente por las instituciones comunitarias (BCE, Eurogrupo y Consejo Europeo), la última en 2024 antes de comenzar una nueva legislatura comunitaria¹⁷². El Informe Draghi señalaba entre los obstáculos para ello la falta de un regulador único y un solo marco normativo, la menor eficiencia de las infraestructuras de mercado (compensación y liquidación) en relación a las de otros países y la fragmentación derivada de las diferencias en los regímenes fiscales y de insolvencia de los Estados miembros. Asimismo, señalaba la importancia de completar la Unión Bancaria.

¹⁷⁰ *Funcas Intelligence*, marzo de 2026.

¹⁷¹ CES (2023), *op. cit.*

¹⁷² Véase BCE, *Comunicado del Consejo de Gobierno del BCE sobre el avance en la Unión de los Mercados de Capitales*, de 7 de marzo de 2024, Declaración del Eurogrupo sobre el futuro de la Unión de los Mercados de Capitales de 11 de marzo de 2024 y Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario, 17 y 18 de abril de 2024.

Por su parte, Enrico Letta, en su Informe sobre el mercado interior, iba más allá al plantear una Unión de Ahorros e Inversión, con el objetivo de dinamizar la unión de los mercados de capitales e impulsar la financiación privada para las inversiones estratégicas en la UE, superando los principales problemas puestos de manifiesto: una cuota en la provisión de financiación en los mercados de capitales menor en la UE que en otras jurisdicciones, un volumen de ahorro muy superior a la inversión productiva que, además, termina canalizándose hacia otros países y la falta de opciones alternativas de financiación distintas de la bancaria para las empresas, especialmente para aquellas más jóvenes e innovadoras en proceso de crecimiento y cuyas inversiones tienen retornos elevados pero inciertos.

RECUADRO 19. LA UNIÓN DE AHORRO E INVERSIÓN EN EL INFORME LETTA

Sobre los activos financieros

- Fomento de la titulización de activos y creación de productos paneuropeos de ahorro a largo plazo (fondos de pensiones) incentivados fiscalmente.
- Creación de un activo paneuropeo seguro, con volúmenes elevados de negociación y reducido riesgo, que proporcionaría un ancla común para la formación de precios del resto de activos financieros europeos. El informe plantea la creación de este activo centralizando las emisiones de las instituciones de la UE (Comisión Europea, BEI y Mecanismo Europeo de Estabilidad/Fondo Europeo de Estabilidad Financiera).

Sobre los agentes intervinientes en los mercados de capitales

- Establecer una categorización uniforme de inversores a escala europea: institucionales, individuales cualificados y minoristas con el objetivo de promover la inversión transfronteriza.
- Impulsar la educación financiera para fomentar la participación de los inversores minoristas en los mercados de capitales.
- Establecer incentivos fiscales a los fondos de largo plazo de capital privado para facilitar la financiación de las empresas que no tienen acceso a los mercados públicos.
- Otorgar garantías públicas al crédito bancario destinado a financiar la transición climática.

Sobre la arquitectura de los mercados de capitales

- Constituir dos mercados bursátiles paneuropeos bajo la supervisión de la Autoridad Europea de Valores y Mercados: uno dirigido a pymes y otro específico, orientado a la financiación de empresas incipientes de alto retorno potencial y elevado riesgo.
- Integración de las plataformas de contratación y liquidación.
- Integración de la supervisión de los mercados de capitales europeos para superar la fragmentación existente. La propuesta es un nuevo esquema en el coexista la supervisión nacional con la supervisión por parte de la Autoridad Europea de las entidades más relevantes sobre la base de criterios como el tamaño, volumen de actividad transfronteriza o su importancia sistémica, siguiendo el esquema de la supervisión bancaria.
- Mejorar la gobernanza de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (toma de decisión).
- Armonización de las prácticas nacionales en procedimientos relativos a situaciones de insolvencia o mecanismos de retenciones impositivas en las rentas del capital.

Sobre los sistemas de pago

- Introducción del euro digital, lo que supondría contar con un medio de pago digital interoperable en toda el área del euro y para todo tipo de transacciones (presenciales y virtuales, *online* y *offline*).

Fuente: elaboración propia a partir de Letta, E. (2024) *Mucho más que un mercado*.

El informe recogía numerosas medidas que debían realizarse de forma simultánea para maximizar su capacidad transformadora (recuadro 19) y una hoja de ruta exigente en contenido y plazos, estando todas las medidas logradas para 2027. Con ello se conseguirían unos mercados de capitales profundos y dinámicos que proveyesen de la liquidez y escala necesarias para hacer frente a esta nueva ola de inversiones¹⁷³.

Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión

Sobre la base de ambos informes, la Comisión Europea presentó en marzo de 2025 su Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión¹⁷⁴ (SIU, por sus siglas en inglés) en la que bajo una misma iniciativa se engloba la Unión de los Mercados de Capitales, con una agenda de medidas para profundizar en los mercados de capitales europeos y movilizar más capital privado en apoyo de las prioridades de la UE, y la Unión Bancaria, mejorando la integración y la competitividad del sector bancario de la UE. De hecho, busca aprovechar las fortalezas de los dos sectores, mercado de valores y sector bancario, para mejorar la profundidad y liquidez del sistema financiero de la UE.

El objetivo es mejorar la canalización del elevado volumen de ahorro europeo (10.000 millones de euros de ahorro de los hogares que están en depósitos bancarios según la Comisión Europea) hacia la financiación de la inversión productiva, ofreciendo a los ciudadanos europeos un acceso más amplio a los mercados de capitales y mayores rendimientos y mejores opciones de financiación a las empresas, especialmente pymes y empresas en fase de creación e innovadoras –*start-ups*–, que tienen difícil acceso a la financiación bancaria.

La Unión del Ahorro y la Inversión pretende ser, así, un facilitador transversal que abarque todo el sistema financiero de la UE y se desarrolle tanto a escala nacional como de la Unión, creando un ecosistema de financiación capaz de apoyar las inversiones estratégicas necesarias. Este impulso inversor se extenderá a todos los sectores económicos y supondrá un respaldo a la economía real, al permitir que las empresas de la UE crezcan y prosperen, lo que contribuirá también a la creación de empleo de calidad.

La Estrategia plantea cuatro líneas de actuación para los mercados de capitales que recogen medidas a desarrollar inicialmente entre 2025 y 2026 (recuadro 20), planteando una revisión intermedia de los avances logrados en 2027. Con el fin de ganar tracción y evitar que las iniciativas que supongan reformas

Líneas de actuación en la Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión

normativas se queden en meras propuestas a la espera de su trasposición por los Estados miembros, se ha optado en la medida de lo posible por un cambio en la naturaleza jurídica de algunas, que al pasar Directivas a Reglamentos, no necesitan trasposición.

173 Banco de España (2025), *Informe Anual 2024*. Recuadro 10. Prioridades de la Unión Europea en el ámbito de los mercados de capitales.

174 Comisión Europea (2025), *Unión de Ahorros e Inversiones. Una estrategia para fomentar la riqueza de los ciudadanos y la competitividad económica en la UE*, COM (2025) 124 final, de 19 de marzo.

RECUADRO 20. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA UNIÓN DEL AHORRO Y LA INVERSIÓN

1. Ciudadano y ahorros	Promover una cultura de inversión en el segmento minorista. Para ello se ofrece a los ahorradores minoristas la oportunidad, si lo desean, de invertir una parte mayor de sus ahorros en instrumentos financieros del mercado de capitales que les puedan ofrecer más rendimiento. Supone desarrollar instrumentos de inversión que canalicen este ahorro hacia los mercados de capitales. Asimismo, se potenciará la participación de inversores institucionales, como fondos de pensiones y aseguradoras.
2. Inversión y financiación	Mejorar el acceso a la financiación por parte de las empresas. Con el fin de estimular las inversiones, especialmente en los sectores cruciales, facilitar la disponibilidad y el acceso a la financiación para todas las empresas, con especial atención a las pymes y a empresas innovadoras y <i>start-up</i> .
3. Integración y escala	Reducir las ineficiencias derivadas de la fragmentación financiera, eliminando los obstáculos reglamentarios o de supervisión a las operaciones transfronterizas de las infraestructuras del mercado, la gestión de activos y el reparto de fondos, lo que permitirá a las empresas expandirse de forma eficiente en toda la UE. Impulsar la integración a nivel europeo de las infraestructuras de negociación y liquidación.
4. Supervisión eficiente en el mercado único	Asegurar una supervisión de mercados equitativa y eficiente con medidas que garanticen un trato homogéneo de los supervisores para todos los participantes en los mercados financieros, independientemente de su ubicación.

Fuente: Comisión Europea (2025), *Unión de Ahorros e Inversiones. Una estrategia para fomentar la riqueza de los ciudadanos y la competitividad económica en la UE*, COM (2025) 124 final.

En cuanto al objetivo de completar la Unión Bancaria, la Comisión plantea avanzar en un sector bancario europeo más integrado. Para ello propone abordar las deficiencias en el marco regulatorio de gestión de crisis bancarias actual y revisar los mecanismos para gestión de quiebras en los bancos de tamaño medio. A este respecto, en junio de 2025, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo político para reforzar el marco de gestión de crisis de la UE y, en particular, los procesos de resolución de los bancos pequeños y medianos, permitiéndoles acceder a redes de seguridad como el instrumento adicional de financiación de la resolución y reducir la dependencia de la recapitalización interna de los depositantes no asegurados.

Una vez que se ha reforzado el marco de gestión de crisis, los esfuerzos de la Comisión por completar la Unión Bancaria tienen dos cuestiones de largo recorrido sobre la mesa que impiden su avance: el bloqueo político a un acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y la ratificación por parte de todos los Estados miembros del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que introduce el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución y que está bloqueado por Italia, único Estado miembro que no lo ha ratificado tras el rechazo del Parlamento italiano en diciembre de 2023.

Apuesta decidida por la inversión y el ahorro a largo plazo en el segmento minorista

Con el objetivo de promover una cultura de inversión en los hogares, la Comisión adoptó en septiembre de 2025 un paquete de medidas que incluía una Recomendación sobre las cuentas de ahorro e inversión¹⁷⁵ y una Comunicación sobre una Estrategia de educación financiera para toda la Unión¹⁷⁶.

El objetivo de las cuentas de ahorro e inversión es desbloquear el ahorro privado de los hogares y canalizarlo hacia la inversión a través de los mercados de capitales, aumentando su riqueza y facilitando la financiación empresarial. Para ello, estas cuentas tienen un tratamiento fiscal simplificado y ventajoso y permitirán también la diversificación de carteras entre clases de activos, emisores, geografías y perfiles de riesgo –excluyendo los de alto riesgo–.

Además, con el objetivo de ayudar a los ciudadanos en la toma de decisiones financieras y fomentar su participación en los mercados de capitales se plantea una estrategia de educación financiera. Ya en 2024, el Consejo Europeo¹⁷⁷ había señalado que las personas con conocimientos financieros toman decisiones más informadas sobre sus propias finanzas y están mejor equipadas para prepararse e invertir de cara al futuro. El conocimiento financiero fomenta una mayor participación minorista en los mercados de capitales, lo que contribuye a una mayor estabilidad financiera general. De hecho, los niveles de alfabetización financiera en la UE son bajos¹⁷⁸. La estrategia se apoya en cuatro pilares: coordinación y mejores prácticas (iniciativas de alfabetización financiera conjunta para la UE y en los Estados miembros), comunicación y sensibilización con una campaña a escala europea, financiación de iniciativas y seguimiento y evaluación.

En esta misma línea de mejorar el bienestar financiero de los ciudadanos, la Comisión presentó en noviembre de 2025, un paquete para reforzar las pensiones complementarias¹⁷⁹ (planes de pensiones de empleo o individuales) con el objetivo de ampliar el ahorro y la inversión a largo plazo. El objetivo es, en el contexto de los cambios demográficos y las dinámicas del mercado de trabajo actuales, ayudar a los ciudadanos a

175 Recomendación (UE) 2025/2029 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2025, sobre el incremento de la disponibilidad de las cuentas de ahorro e inversión con un trato fiscal simplificado y ventajoso.

176 Comisión Europea (2025): *Comunicación sobre una Estrategia para la alfabetización financiera de la UE*, COM (2025) 681 final, de 30 de septiembre.

177 Conclusiones del Consejo Europeo sobre la alfabetización financiera, 14 de mayo de 2024.

178 Una encuesta del Eurobarómetro sobre alfabetización financiera publicada en 2023 señala que el 64 por 100 de los ciudadanos de la UE presenta un nivel medio de alfabetización financiera y el 18 por 100 un nivel bajo.

179 Comisión Europea (2025), *Aumentar la capacidad del sector de las pensiones complementarias de la UE para mejorar los ingresos de jubilación y proporcionar capital a largo plazo a la economía de la UE*, COM (2025) 839 final, de 20 de noviembre, Recomendación de la Comisión sobre los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y la afiliación automática, C(2025) 9300 final, Propuesta de Directiva por la que se modifican las Directivas (UE) 2016/2341 y (UE) 2016/97 en lo que respecta al refuerzo del marco de los fondos de pensiones de empleo COM (2025) 842 final y Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/1238 relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), COM (2025) 840 final.

obtener unos ingresos de jubilación diversificados. La finalidad, en todo caso, es complementar las pensiones públicas, que constituyen la base de los regímenes de pensiones de todos los Estados miembros.

El paquete incluye una Comunicación en la que se aclara, ante las dudas interpretativas existentes, el principio de prudencia en las inversiones en capital, tanto privado como cotizado, para ayudar a los ciudadanos a obtener una mayor rentabilidad a largo plazo por sus ahorros y aprovechar nuevas fuentes de financiación para la economía de la UE. También incluye una Recomendación que fomenta la afiliación automática a planes de pensiones profesionales y un mejor seguimiento de las pensiones y paneles de control de pensiones compatibles con la UE, y dos Propuestas legislativas que modifican la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo (FPE) II reforzando y modernizando la normativa existente y el Reglamento sobre el producto paneuropeo de pensiones individuales para simplificarlo y hacerlo más atractivo (PEPP básico) con mayor flexibilidad y un tratamiento fiscal uniforme en todos los Estados miembros.

A pesar de que estas medidas contribuirán a impulsar la oferta de capital a largo plazo, no hay que olvidar que la provisión de pensiones sigue siendo principalmente una prerrogativa de los Estados miembros¹⁸⁰.

Con el fin de diversificar el ahorro y canalizar las inversiones, la Comisión está haciendo también esfuerzos para impulsar otros instrumentos financieros en el marco de la Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión.

Impulsar fuentes de financiación alternativas

En este sentido, se enmarca la revitalización del mercado europeo de titulizaciones¹⁸¹, ya que, aunque el marco regulatorio existente ha aportado ventajas al mercado y ha aportado seguridad y transparencia, su desarrollo ha sido menor de lo esperado, y el volumen de emisiones en Europa sigue siendo bajo (en 2022 un 0,3 por 100 del PIB frente al 4 por 100 en Estados Unidos).

La Comisión Europea publicó en junio de 2025 un paquete de medidas con el objetivo de revitalizar el mercado europeo de titulizaciones¹⁸² en lo que era su primera actuación en el marco de la Estrategia de la Unión del Ahorro y la Inversión. Un marco más sólido y sencillo garantizando el equilibrio entre la promoción de la actividad de mercado y la estabilidad financiera, lo que contribuiría a canalizar más inversiones a

180 Arnal, J. (2026): *Financing competitiveness in the EU. One year on from the Draghi Report*, Budget Committee of the European Parliament, January 2026.

181 La titulización es un instrumento financiero que agrupa activos financieros ilíquidos y los convierte en valores negociables, permitiendo transferir el riesgo de crédito de los bancos desde sus balances a otros inversores fuera del sistema y libera capital para nuevos préstamos.

182 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/2402 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada, COM (2025) 826 final y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, en lo que respecta a los requisitos aplicables a las exposiciones de titulización COM (2025) 825 final, de 8 de junio de 2025.

través de esta vía. Sobre la base de esta propuesta, el Consejo Europeo de diciembre de 2025 acordó una posición para la negociación con el Parlamento Europeo de cara a su tramitación legislativa¹⁸³.

La Comisión está decidida también a impulsar el mercado de capital riesgo. Como se ha señalado en apartados previos, muchas empresas, sobre todo de reciente creación e innovadoras, encuentran dificultades para recurrir a la financiación bancaria, lo que limita su capacidad competitiva y no pueden acceder tampoco al capital riesgo por el escaso desarrollo de este mercado en Europa.

El objetivo, en este caso, es contar con mercados de capital riesgo, profundos y que funcionen de forma eficiente, que provean de financiación a estas empresas en sus fases iniciales de desarrollo, creando un ecosistema financiero que les permita crecer. En este sentido, aunque el apoyo público es importante en las primeras fases de la innovación, para maximizar su impacto, los fondos de capital riesgo pueden contar con incentivos orientados a aprovechar las oportunidades generadas por este impulso público.

Asimismo, está también la necesidad de ampliar las opciones de financiación para sostener a estas empresas en fases posteriores de crecimiento, creando segmentos bursátiles específicos o impulsando los mercados secundarios de capital privado.

Todas estas medidas se deben complementar con cambios regulatorios orientados a favorecer la entrada de inversores institucionales (fondos de pensiones y aseguradoras) en estos instrumentos, con el fin de lograr alcanzar la liquidez necesaria y generar un ecosistema financiero propicio a la innovación.

Siguiendo la hoja de ruta planteada, la Comisión adoptó también en octubre de 2025 dos nuevas medidas para apoyar el papel que desempeñan los inversores institucionales

La financiación por parte de los inversores institucionales

en la financiación de la economía de la UE. El objetivo es impulsar sus inversiones de capital, incluidas las que se realicen junto con entidades públicas, como el Banco Europeo de Inversiones o los bancos nacionales de fomento.

La primera medida planteaba modificaciones en el Reglamento Delegado Solvencia II con el fin de mejorar la capacidad de inversión de las aseguradoras, permitiéndoles asignar más capital a la financiación de la economía real, pero manteniendo la solidez del marco jurídico y la protección de los tomadores de seguros. Quedó aprobado como acto delegado en febrero de 2026¹⁸⁴.

La segunda era una orientación sobre cómo los bancos pueden beneficiarse de un trato prudencial más favorable en virtud del Reglamento sobre requisitos de capital

183 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/2402 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 laying down a general framework for securitisation and creating a specific framework for simple, transparent and standardised securitization - Mandate for negotiations with the European Parliament, 12 de diciembre de 2025.

184 Acto delegado sobre la Directiva 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (recast) (Text with EEA relevance).

cuando se invierte a través de programas que combinan el respaldo público (garantías o co inversión) con financiación privada y apoyan a sectores críticos¹⁸⁵. En el marco de estos programas, los bancos tienen menor exigencia de capital a estas exposiciones por el menor riesgo que implica el respaldo público, estando sujetos a sólidas salvaguardas de supervisión y estabilidad financiera.

Los mercados de capitales en Europa siguen estando fragmentados a nivel nacional como señalaba el Informe Draghi. Esta fragmentación, junto con un tamaño relativamente pequeño de los mercados de capitales nacionales, impide el reparto transfronterizo de riesgos y limita la resiliencia de la UE a los *shocks* externos imprevistos. De hecho, la mayor parte de las necesidades de financiación de las empresas son cubiertas por el sector bancario que, además, ofrece el grueso de las posibilidades de ahorro e inversión a los ciudadanos, seguidos a distancia de los fondos de inversión (gráfico 27).

Integración y supervisión del mercado de capitales

La fragmentación hace también que haya diferencias en el coste de financiación para las empresas de los distintos Estados miembros. Además, limita el atractivo para la inversión y las decisiones de las empresas de expandirse y cotizar en la UE.

Con el objetivo de superar esta fragmentación, la Comisión Europea presentó en diciembre de 2025, en el marco de la Estrategia de Ahorro e Inversión, un paquete de medidas sobre integración y supervisión del mercado, que incluía una Comunicación y tres propuestas de reforma normativa¹⁸⁶, con el fin de eliminar barreras en materia de regulación y supervisión y agilizar el funcionamiento de los mercados de capitales, aprovechar su escala y fomentar la innovación, y centralizar la supervisión. El objetivo es liberar el potencial que ofrecería un mercado único de servicios financieros y crear un mercado único de capitales eficiente e integrado que facilite el acceso a un abanico más amplio de oportunidades de inversión y la captación transfronteriza de capital por parte de las empresas.

En cuanto a la integración, se plantea la armonización de los requisitos regulatorios y las prácticas nacionales en toda la UE, la simplificación de procesos y la mejora del acceso a los mercados de capitales, la agilización de la negociación, la inversión y la distribución de fondos entre Estados miembros, la eliminación de obstáculos regulatorios y el apoyo a la innovación en tecnologías financieras.

185 European Commission (2025), Communication on the guidance concerning the treatment of equity exposures incurred under legislative programmes according to Article 133(5) of Regulation (EU) No 575/2013, de 29 de octubre.

186 Comisión Europea, *Proseguir el desarrollo de la integración de los mercados de capitales y la supervisión en el seno de la Unión*, COM (2025) 940 final, de 4 de diciembre; Propuesta de Reglamento por el que se modifican (...) por lo que respecta al desarrollo ulterior de la integración de los mercados de capitales y la supervisión en el seno de la Unión, COM (2025) 943 final; Propuesta de Directiva por la que se modifican las Directivas 2009/65/CE, 2011/61/UE y 2014/65/UE en lo que respecta al desarrollo ulterior de la integración y la supervisión del mercado de capitales en la Unión, COM (2025) 942 final y Propuesta de Reglamento sobre la firmeza de la liquidación y por el que se deroga la Directiva 98/26/CE y se modifica la Directiva 2002/47/CE sobre acuerdos de garantía financiera, COM (2025) 941 final.

GRÁFICO 27. INFRAESTRUCTURA DEL MERCADO FINANCIERO DE LA UE
(Volumen de inversión canalizada según intermediarios)



Nota: ESI se refiere a empresas de servicios de inversión que canalizan inversiones por valor de 500 millones de €. Fuente: Consejo Europeo, *Qué es la Unión de los Mercados de Capitales*.

Respecto a la supervisión de los mercados de capitales, la Comisión propone potenciar la función y las atribuciones de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés), otorgando capacidad de supervisión directa, entre otras, sobre “ciertas entidades significativas”, los proveedores de servicios de criptoactivos o las empresas que poseen las infraestructuras de los mercados, así como reforzando la coordinación con las grandes gestoras de activos y los fondos de inversión. También plantea una nueva estructura de la ESMA a semejanza del BCE (incorporando la participación de los supervisores nacionales), bajo criterios de independencia al margen de los intereses puramente nacionales, de forma que prevalezcan los intereses europeos. No obstante, esta propuesta no aborda la supervisión centralizada que planteaba el Informe Draghi, limitando esta a determinadas entidades y actividades¹⁸⁷.

También incorpora medidas para mejorar la eficacia y armonización de la supervisión de los servicios financieros transfronterizos, reforzando la confianza en el régimen de pasaporte de la UE y los instrumentos de convergencia en materia de supervisión e incorpora nuevos mecanismos de cooperación y asistencia mutua entre supervisores nacionales. Con esta propuesta se intenta abordar también la fragmentación derivada de la divergencia entre las normas y las prácticas de supervisión nacionales y aunque las medidas van en la línea de reducir la fragmentación operativa, la arquitectura del mercado europeo continuará estando, en gran medida, descentralizada.

187 Arnal, J. (2026): *Financing competitiveness in the EU. One year on..., op. cit.*

El papel del Banco Europeo de Inversiones como dinamizador de la inversión

Al hablar de la movilización de la inversión privada no se puede eludir el papel del Banco Europeo de Inversiones (BEI) no solo como prestamista, sino porque, además, su calificación crediticia –tripleA– y las garantías que ofrece permiten atraer capital privado hacia proyectos, por ejemplo, punteros o innovadores que, de otro modo, se considerarían arriesgados.

Para ello cuenta con tres instrumentos: 1. Mecanismos de apoyo a la inversión privada (préstamos directos y “*venture debt*”) que provee de financiación a largo plazo para grandes proyectos o empresas tecnológicas en fase de crecimiento; 2. el Programa Invest-EU que ofrece garantías y permite asumir los primeros riesgos inherentes a las inversiones en áreas específicas (infraestructura sostenible, investigación e innovación, pymes e inversión social), bajo el criterio de adicionalidad y, por tanto, permite que el sistema bancario preste en condiciones más favorables; y 3. intermediación financiera a través del Fondo Europeo de Inversiones, que permite canalizar fondos hacia las pymes, asegurando que el crédito fluya hacia el tejido empresarial más pequeño.

En los dos últimos años el papel del BEI se ha reforzado como proveedor de financiación¹⁸⁸. En marzo de 2025 se eliminó la ratio de apalancamiento fijo del 250 por 100 dejando un margen de discrecionalidad a su fijación¹⁸⁹. Esta ratio suponía una restricción operativa y limitaba la capacidad del BEI para ampliar su actividad a operaciones que supusiesen mayor riesgo, incluidos los instrumentos de cuasicapital y las operaciones de capital realizadas a través del Fondo Europeo de Inversiones en el marco del programa Invest-EU.

Además, se ha ampliado el límite de financiación del BEI a 100.000 millones de euros en 2025, y priorizado el impulso a la autonomía estratégica y tecnológica con la creación de la plataforma STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*) para reorientar la financiación hacia las tecnologías críticas: digitalización, biotecnología y *cleantech*¹⁹⁰. También se han puesto en marcha nuevos programas (TechEU y Space TechEU) que reflejan la mayor capacidad del BEI para movilizar capital privado y apoyar las prioridades estratégicas de inversión de la UE.

Por último, a finales de 2025 se aprobó un Reglamento¹⁹¹ que modifica el marco de InvestEU, simplificando los requisitos de información y aumentando la eficiencia de la garantía de la UE, permitiendo que el BEI actúe con mayor agilidad como “ancla de riesgo”. Esta reforma es clave para canalizar el ahorro europeo hacia activos denominados en euros.

188 EIB Group (2024). *Strategic Roadmap 2024-2027*.

189 Decisión (UE) 2025/504, que modifica el artículo 16, apartado 5, de los Estatutos del BEI.

190 Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241.

191 Reglamento (UE) 2025/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2025, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2015/1017, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695 y (UE) 2021/1153 en lo que respecta al aumento de la eficiencia de la garantía de la UE con arreglo al Reglamento (UE) 2021/523 y a la simplificación de los requisitos de información.

Avances en la implantación del euro digital

El euro constituye un pilar fundamental de la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea, manteniendo su estatus como la segunda moneda de reserva más importante del mundo. Su fortaleza no solo garantiza la estabilidad de precios, sino que actúa como atractivo para la inversión privada al reducir los costes de transacción y los riesgos cambiarios dentro del mercado único.

A su vez, los sistemas e instrumentos de pago tienen un carácter estratégico y crítico¹⁹². En un contexto de globalización y transformaciones tecnológicas, esta dimensión estratégica ha cobrado protagonismo dado que el efectivo está perdiendo peso por la digitalización de la economía y el comercio electrónico, donde no es posible su uso. Las tarjetas y otros tipos de transacciones digitales dependen de un número reducido de compañías no europeas (el 72 por 100 de los pagos con tarjetas en Europa se canaliza a través de marcas internacionales no europeas).

Ante esa situación, el Eurosistema inició en 2020 una reflexión sobre la conveniencia de adaptar el efectivo al mundo digital que se materializó en el proyecto del euro digital¹⁹³, cuyo objetivo era prepararse para estar en condiciones de poder distribuir este instrumento si se consideraba necesario. El euro digital coexistiría con otros medios de pago privados como una alternativa más, accesible a todos los ciudadanos, en todo momento y lugar.

Este proyecto ha alcanzado una fase decisiva tras la aprobación del marco legal a finales de 2025¹⁹⁴, a través del cual se otorga al euro digital el estatus de “moneda de curso legal”, obligando a su aceptación y garantizando la convertibilidad con el euro físico. Se establece que el BCE emita la moneda, pero sean los bancos comerciales y los proveedores de servicios de pago quienes gestionen las carteras y distribuyan el euro digital, se fijan los límites de tenencia para evitar la fuga de depósitos bancarios (preservando la estabilidad financiera) y se establecen los estándares de privacidad para transacciones *offline*.

El euro digital no solo busca complementar al efectivo, sino servir como una plataforma para crear un medio minorista de pagos de alcance paneuropeo, fortalecer la soberanía financiera y contribuir a profundizar la integración del mercado único.

De hecho, la integración del euro digital en los mercados de capitales contribuye a la eficiencia de la inversión privada mediante la liquidación de transacciones mayoristas en dinero del banco central. Todo ello asegura que la Unión Europea disponga de la profundidad de mercado necesaria para financiar el impulso de la competitividad pretendido. La posibilidad de realizar pagos de forma eficiente y segura es fundamental para el correcto funcionamiento de la economía.

Asimismo, refuerza el papel internacional del euro, otro elemento que mejoraría la resiliencia de la economía europea y su autonomía estratégica en el marco global.

192 Banco de España (2025), *Informe Anual 2024. Recuadro 11. Avance en el euro digital*.

193 Banco Central Europeo (2026), *The digital euro: enhancing payments and autonomy in the euro area*.

194 Acuerdo de posición del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Reglamento (UE) 2025/2006, de 18 de noviembre de 2025, relativo al establecimiento del euro digital como moneda de curso legal y a la prestación de servicios de pago en euros digitales.

RECUADRO 21. MOVILIZAR LA INVERSIÓN PRIVADA: INICIATIVAS APROBADAS Y PENDIENTES**Aprobado/puesto en marcha****En el marco de la Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión**

En relación con el fomento de la inversión minorista en los mercados de capitales se aprobó legislativamente una Recomendación sobre las cuentas de ahorro e inversión con un trato fiscal simplificado y ventajoso (Recomendación (UE) de la Comisión 2025/2029).

Además, con el objetivo de impulsar el sector de pensiones complementarias, la Comisión aprobó una Recomendación sobre los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y la afiliación automática (Recomendación (UE) de la Comisión 2025/2384).

En cuanto a las garantías de la UE en el marco de las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones

Los avances se concretan en la aprobación del Reglamento 2025/2005 sobre el aumento de la eficiencia de la garantía de la UE y la simplificación de los requisitos de información.

En discusión o sin desarrollo**En el marco de la Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión**

Hasta la fecha, los avances en otras cuestiones se limitan a las propuestas de reforma normativas presentadas por la Comisión. Es el caso del paquete normativo sobre pensiones complementarias (presentado en noviembre de 2025), sobre integración y supervisión de los mercados de capitales en la Unión (presentado en diciembre de 2025) o distintas propuestas sobre el marco de titulización. Lo mismo ocurre con el establecimiento del euro digital como moneda de curso legal.

Asimismo, no hay avances en relación con otras líneas de actuación como la promoción e inversión en renta variable por parte de inversores institucionales (entidades aseguradoras y fondos de pensiones) o la revisión del Reglamento del Fondo de Capital Riesgo Europeo.

Respecto a la Unión Bancaria

Existen elementos de bloqueo político procedentes de la legislatura anterior que impiden un avance claro:

- La falta de acuerdo de los EEMM respecto a un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.
- Lograr el refuerzo del marco de gestión de crisis (requisito previo para poder avanzar en el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos). En junio de 2025 se alcanzó un Acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo, pero al cierre de este Informe no hay avances sobre el texto legislativo correspondiente.
- La entrada en vigor del Tratado constitutivo del MEDE, que introduce el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, y que está bloqueado por Italia, único país pendiente de la ratificación.

1.5. AUMENTAR LA FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS

Como se ha explicado en epígrafes anteriores, los relativamente bajos niveles de inversión de la UE quedan muy lejos de las necesidades estratégicas detectadas para que afronte decididamente la transición energética y digital, impulse la innovación de vanguardia y refuerce la seguridad y la defensa europea, que, como se ha indicado, tras el último acuerdo de la OTAN, se cifran ya en 1.200.000 millones de euros anuales adicionales de inversión

hasta 2031, el equivalente al 6,7 por 100 del PIB de la UE. De esa inversión adicional se estima que el 43 por 100 deberá financiarse con cargo a fondos públicos, teniendo en cuenta las contribuciones públicas históricas de la inversión verde (24 por 100), digital (15 por 100) y militar (100 por 100), lo que implica aumentar la financiación pública para inversiones estratégicas en alrededor de 510.000 millones de euros anuales, el equivalente al 3 por 100 del PIB, aproximadamente¹⁹⁵.

Esto significa que la Unión Europea debe adoptar decisiones audaces para aumentar significativamente y a corto plazo la financiación pública de las inversiones consideradas estratégicas, si quiere reforzar su autonomía y no quedar rezagada y en posición subalterna respecto a las otras dos grandes potencias económicas. Las posibles vías para lograrlo, tanto en el nivel de la UE como en el plano nacional, se sintetizan en el cuadro 3.

CUADRO 3. VÍAS PARA AUMENTAR LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS

Nivel UE	1.	Maximizar la asignación de los recursos y emisiones de deuda de la UE que ya existen para financiar inversiones.
	1.1.	Los correspondientes a la Facilidad de Recuperación y Resiliencia hasta finales de 2026.
	1.2.	Los del nuevo instrumento SAFE para gasto en defensa hasta diciembre 2030.
	1.3.	Los de diversos instrumentos de financiación de inversiones del presupuesto UE.
	2.	Refinanciar la deuda del NGEU para aumentar el margen fiscal de la UE.
	3.	Priorizar la inversión estratégica en el presupuesto de la UE: nuevo Fondo europeo de Competitividad.
	4.	Aumentar los recursos propios de la UE, en particular los ligados a los beneficios de las multinacionales.
Nivel nacional	5.	Emitir deuda conjunta para inversión en bienes públicos europeos (los 27 o grupo de avanzada).
	6.	Reforzar las compras conjuntas de los Estados en bienes públicos europeos (los 27 o grupo de avanzada).
	7.	Acomodar las reglas fiscales para que promuevan la inversión pública estratégica a escala nacional.
	8.	Usar para inversión estratégica el espacio fiscal disponible en los Estados con finanzas públicas saneadas.
	9.	Aprovechar al máximo los fondos europeos asignados para inversión (NGEU, Cohesión).
	10.	Optimizar el espacio fiscal que permiten las nuevas reglas fiscales.
	10.1.	Extender a 7 años de los planes de consolidación fiscal a medio plazo.
	10.2.	Solicitar la cláusula de escape nacional para inversión en defensa.
	11.	Reforzar la capacidad administrativa y del sistema de contratación pública.
	12.	Aumentar la eficiencia del gasto público y del sistema tributario.

Fuente: elaboración propia a partir de Bouabdallah, O. *et al.* (2025): *Time to be strategic: how public money could power Europe's green, digital and defence transitions*, ECB blog.

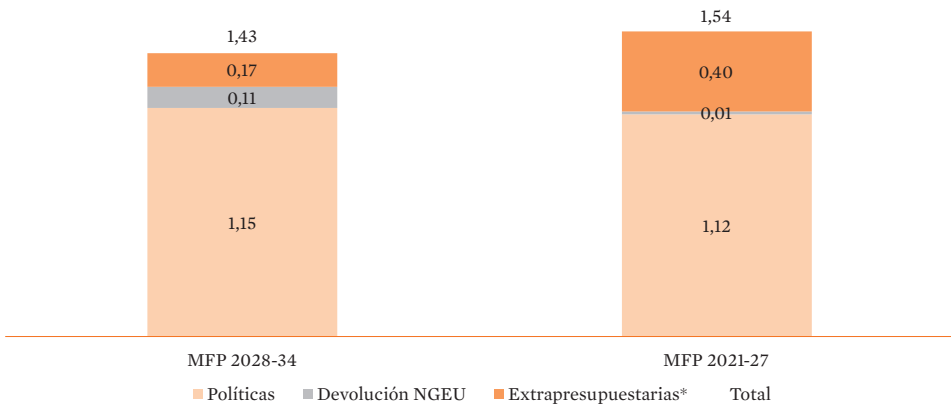
¹⁹⁵ En la última cumbre de la OTAN de junio de 2025 se acordó aumentar el gasto en defensa al 5% del PIB antes de 2035, lo que ha elevado considerablemente la estimación de las necesidades adicionales de inversión estratégica, desde los 800.000 millones de euros anuales que se calculaban en el Informe Draghi a los 1,2 billones anuales que se estiman ahora, así como del componente público de esa inversión adicional. Bouabdallah, O. *et al.* (2025): *Time to be strategic: how public money could power Europe's green, digital and defence transitions*, ECB blog.

El Marco Financiero Plurianual (MFP) propuesto por la Comisión para el periodo 2028-2034 adolece claramente de ambición por lo que al tamaño se refiere. El límite de gasto se sitúa en el 1,26 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea, algo superior al 1,14 por 100 del MFP vigente. Si bien, teniendo en cuenta las partidas de gasto extrapresupuestarias, que en el actual MFP incluyen los gastos no reembolsables del NGEU, el gasto comprometido para el próximo periodo es incluso ligeramente inferior al actual (gráfico 28). Al respecto, el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) advierte de que el volumen del nuevo MFP es insuficiente para cerrar las brechas de inversión de la UE en distintos ámbitos, y subraya la necesidad de un aumento sustancial de los recursos reales en relación con la RNB¹⁹⁶.

Además, el 8,5 por 100 del gasto previsto en el próximo MFP se asigna a la devolución de la deuda del NGEU, lo que limita considerablemente la financiación disponible para las diferentes políticas comunitarias. Dadas las circunstancias, parece aconsejable valorar la posibilidad de refinanciar de esta deuda para no limitar el ya de por sí estrecho margen fiscal con el que se ha dotado la UE.

El Marco Financiero Plurianual 2028-2034: fortalezas y debilidades de la propuesta de la Comisión

GRÁFICO 28. GASTO PRESUPUESTADO EN EL MFP 2028-2034 Y EL MFP 2021-2027 (En porcentaje de la RNB de la UE)



* Las partidas extrapresupuestarias incluyen las transferencias del NGEU en el MFP 2021-28, y la Ayuda a Ucrania, el Instrumento de Flexibilidad y Catalyst Europe en el MFP 2028-34.

Fuente: basado en los cálculos de Buti, M. y Papaonstantinou, G. (2025): *Assessing the Commission's Multiannual Financial Framework proposal: First-order principles*. VoxEU blog.

196 CESE (2026), *Dictamen sobre el Marco Financiero Plurianual 2028-2034*, ECO/682.

CUADRO 4. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2028-2034
(Total acumulado, precios de 2025)

		Millones de €	% total
Pilar 1: Cohesión económica, social y territorial, agricultura, prosperidad y seguridad rural y marítima	Planes de cooperación nacional y regional	771.317	43,7
	PAC y pesca	261.013	14,8
	Cohesión	404.877	23,0
	Resto programas	105.427	6,0
	Reembolso deuda del NGEU	149.296	8,5
	Resto pilar 1	25.791	1,5
	TOTAL	946.404	53,7
Pilar 2: Competitividad, prosperidad y seguridad	Fondo europeo de competitividad	397.753	22,6
	Horizonte Europa	154.882	8,8
	Seguridad, industria de defensa y espacio	115.699	6,6
	Transición limpia y descarbonización industrial	58.670	3,3
	Liderazgo digital	48.504	2,8
	Salud, biotecnología y bioeconomía	20.000	1,1
	Mecanismo “Conectar Europa”	72.251	4,1
	Transporte y movilidad militar	45.752	2,6
	Energía	26.499	1,5
	Erasmus+	36.186	2,1
	Resto pilar 2	16.015	0,9
	Total	522.205	29,6
Pilar 3: Europa global	Total	190.000	10,8
Pilar 4: Administración	Total	104.447	5,9
Total		1.763.056	100,0
% RNB UE-27		1,26	

Fuente: COM (2025) 570 final. *Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034.*

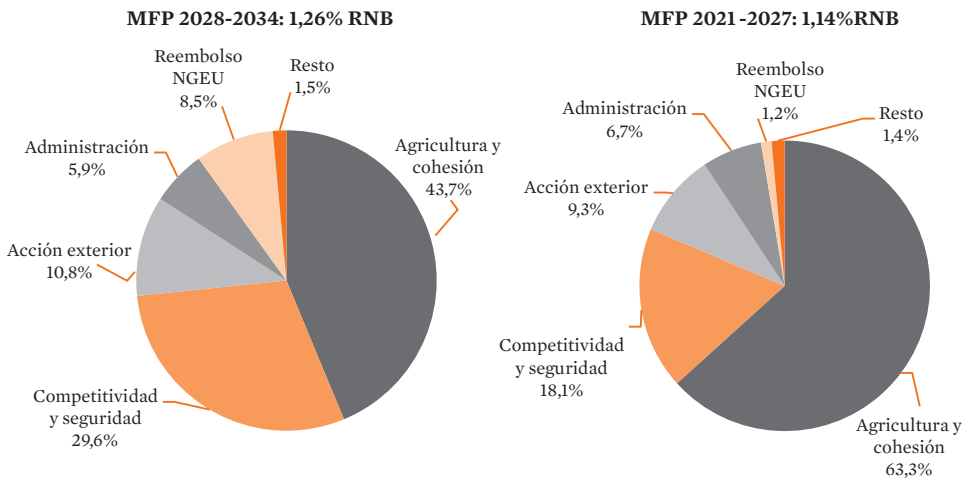
Por otro lado, la propuesta de la Comisión entraña una reestructuración profunda del presupuesto comunitario en un intento por simplificar, evitar solapamientos y dar coherencia a los distintos programas. De esta forma, se establecen solo cuatro rúbricas principales o pilares (cuadro 4).

El primer pilar incorpora como novedad los Planes de cooperación nacional y regional, donde se incluyen los programas de gestión compartida, entre ellos la PAC, la PPC, la política de cohesión, el Fondo Social Europeo y la migración y gestión de fronteras. Emulando la fórmula del NGEU, se trataría de que cada Estado elaborara su plan de inversión y reformas en estos ámbitos, según sus prioridades, con algunas salvaguardas

para evitar desequilibrios entre las diferentes políticas, y centrando la evaluación en los resultados por parte de la Comisión. Esta nueva gobernanza de las políticas comunitarias tradicionales suscita mucha controversia, en la medida que entraña su renacionalización, la gestión indiferenciada de las distintas políticas, la pérdida de peso de las regiones en la gestión de los fondos y la pérdida de protagonismo del Parlamento en el diseño y seguimiento en favor de la Comisión. A lo que se suma que se trata de políticas que sufren recortes en el nuevo MFP¹⁹⁷, en beneficio de las nuevas prioridades de competitividad, seguridad y defensa y acción exterior. De esta forma, si ahora las políticas tradicionales absorben el 63 por 100 del presupuesto de la UE, en el próximo periodo su peso se limitaría al 44 por 100, lo que augura un difícil proceso de negociación en los próximos dos años (gráfico 29).

En este sentido, el sector agrario europeo se muestra preocupado y rechaza la propuesta tanto por el recorte del 20 por 100 de los recursos asignados a la PAC como por su dilución en las políticas de cohesión de su segundo pilar, el relativo al desarrollo rural¹⁹⁸. Por su parte, el Comité Europeo de las Regiones se opone firmemente a los recortes presupuestarios de la política de cohesión, así como al intento de excluir a las

GRÁFICO 29. RECOMPOSICIÓN PRESUPUESTARIA HACIA NUEVAS PRIORIDADES
(En porcentaje del total)



Fuente: Buti, M. y Papaonstantinou, G. (2025): *Assessing the Commission's Multiannual Financial Framework proposal: First-order principles*. VoxEU blog.

197 Se calcula que el presupuesto destinado a las ayudas a la renta de la PAC y la pesca se reduce un 10 por 100 y los fondos de cohesión un 11 por 100. Servicio de investigación del Parlamento Europeo (2025): *Presupuesto de la Unión para 2028-2034. Resumen de la propuesta de la Comisión*.

198 COPA-COEGA (2025): *The 10 red lines that make the Commission's MFF/CAP proposals unacceptable to EU farming*.

regiones y ciudades del proceso de toma de decisiones en favor de los gobiernos nacionales¹⁹⁹. También el CESE ha mostrado su firme oposición tanto al plan de fusionar los recursos de las diferentes políticas en único fondo como a la reducción de la financiación asignada a la PAC y a la política de cohesión²⁰⁰.

El segundo pilar del nuevo MFP trata de dar respuesta a las recomendaciones de los informes Draghi y Letta, reforzando las inversiones estratégicas dirigidas a aumentar la competitividad de la economía europea y sus capacidades de seguridad y defensa. Para ello se crea como eje central de esta rúbrica el Fondo europeo de competitividad, una capacidad de inversión gestionada por la Comisión para apoyar proyectos de interés común europeo en las siguientes áreas ordenadas de mayor a menor importancia de las dotaciones: I+D+i colaborativa (Horizonte Europa), Seguridad y defensa, Transición limpia y descarbonización, Digitalización y Salud y biotecnología. Además, se incluye en este pilar el Mecanismo Conectar Europa, que integra las actuaciones inversoras en redes transeuropeas de transporte (incluida la movilidad militar) y energía, así como el programa Erasmus+ y otras partidas menores. En conjunto, el pilar 2 absorbería el 30 por 100 del presupuesto, frente al 18 por 100 que representan estas políticas en el MFP actual. En todo caso, el incremento presupuestario planteado para estas inversiones estratégicas se queda muy lejos de las necesidades de inversión pública detectadas en estos ámbitos.

El tercer pilar, Europa global, reestructura los programas de apoyo a la acción exterior de la UE por áreas geográficas para alinearlos más claramente con sus intereses geoestratégicos, incluyendo pre-adhesión, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria y política exterior en un solo instrumento. El peso de esta rúbrica también sale reforzado respecto al presupuesto vigente (del 9 por 100 pasa al 11 por 100). El cuarto y último pilar recoge el presupuesto dedicado a Administración que absorbe el 6 por 100 del presupuesto, algo menos que en la actualidad.

Otro de los cambios relevantes que plantea la propuesta de la Comisión es la introducción de mayor flexibilidad para adaptar el presupuesto a la evolución de las circunstancias, en un contexto cada vez más incierto. Desde que el sistema del MFP se introdujo a finales de los años 80 del siglo pasado, en torno al 90 por 100 del presupuesto plurianual ha estado preasignado a fines específicos, con el fin de dotar de estabilidad a los gastos e ingresos y evitar renegociaciones presupuestarias anuales. Sin embargo, el contexto actual de crisis recurrentes, incertidumbre geopolítica creciente, emergencia climática y cambios sistémicos, ha llevado a la Comisión a dejar un 25 por 100 del presupuesto sin asignar (en forma de márgenes de contingencia e instrumentos de flexibilidad) para poder hacer frente con agilidad a circunstancias imprevistas, emergencias o prioridades sobrevenidas.

199 Proyecto de dictamen adoptado el 5/2/2026 por la Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE (COTER) que se aprobará previsiblemente en mayo.

200 CESE (2026), *Dictamen sobre el Marco Financiero Plurianual 2028-2034*, ECO/682.

El nuevo MFP va acompañado de una propuesta para reforzar el sistema de recursos propios de la UE con la introducción de cinco nuevas figuras que, junto con algunos ajustes al alza en los recursos propios actuales²⁰¹, pretende generar un incremento de recaudación de 407.400 millones de euros en el periodo 2028-2034, para cubrir la devolución de la deuda ligada al NGEU (149.300 millones) y reducir, con el remanente, la contribuciones nacionales al presupuesto de la UE (recurso basado en la RNB), que es la figura de cierre del presupuesto, hasta el límite propuesto por la Comisión, que como ya se ha comentado, se limita al 1,26 por 100 de la RNB de la UE. En el cuadro 5 se recoge cómo quedaría la estructura de los ingresos de la UE de aprobarse la reforma del sistema de recursos propios que propone la Comisión.

La propuesta de nuevos recursos propios de la UE: alcance recaudatorio reducido

CUADRO 5. PROYECCIÓN DE INGRESOS DE LA UE PARA EL PERIODO 2028-2034, POR TIPO DE RECURSO (Precios de 2025. Total acumulado)

	Miles mill. €	% total
A. Recursos propios actuales	1.612,9	81,5
1. Basado en la RNB	1.073,0	54,2
2. Tradicionales (aduanas)	266,3	13,4
3. Basado en el IVA	204,4	10,3
4. Basado en plástico no reciclable	69,2	3,5
B. Nuevos recursos propios	346,0	17,5
5. Basado en residuos eléctricos y electrónicos	118,0	6,0
6. Basado en impuestos especiales sobre el tabaco (TEDOR)	88,3	4,5
7. Basado en el régimen de comercio de derechos de emisión (ETS)	75,6	3,8
8. R. corporativo para Europa (CORE)	53,3	2,7
9. Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM)	10,8	0,5
C. Otros ingresos (tasas varias)	21,1	1,1
Total ingresos	1.980,1	100,0

Fuente: COM (2025) 573 final. Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. *Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2026-2034)*.

201 Por un lado, la proporción de los ingresos de aduanas que se asigna a los Estados miembros para cubrir los costes de recaudación se reduciría del 25 al 10 por 100. Por otro, se suprimirían los descuentos a Estados individuales asociados al recurso RNB y al recurso basado en el plástico no reciclable que existen ahora. También se propone ajustar a la inflación la tasa aplicable al recurso basado en el plástico no reciclable.

El nuevo paquete de recursos propios propuesto por la Comisión, que para salir adelante deberá aprobarse por unanimidad, incluye las siguientes figuras, por orden de mayor a menor capacidad recaudatoria estimada:

1. *Recurso basado en residuos eléctricos y electrónicos no reciclados*. Está dirigido a estimular la tasa de recogida de estos residuos por parte de los Estados conforme a la Directiva RAEE²⁰², y se articula como una contribución nacional de dos euros por kilo de residuos.
2. *Recurso basado en impuestos especiales sobre el tabaco (TEDOR)*. Pretende dar respaldo a la política sanitaria de la UE y consistiría en una contribución nacional del 15 por 100 de los ingresos obtenidos por los Estados por aplicación del tipo mínimo armonizado sobre esta clase de productos.
3. *Recurso basado en el régimen de comercio de derechos de emisión (ETS)*. Está vinculado a los objetivos climáticos de la Unión y supondría asignar al presupuesto europeo el 30 por 100 de los ingresos procedentes de la subasta.
4. *Recurso corporativo para Europa (CORE)*. Consistiría en una contribución anual a tanto alzado progresiva por parte de las empresas con establecimiento permanente en la UE que tengan un volumen de negocios anual superior a 100 millones de euros, y se justifica porque las grandes empresas son las principales beneficiadas por el presupuesto europeo.
5. *Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM)*. También está ligado a la política climática de la UE y se propone que el 75 por 100 de los ingresos obtenidos por esta vía se asigne al presupuesto de la UE.

Flexibilización de las reglas fiscales para la inversión en defensa: acogida limitada entre los EEMM

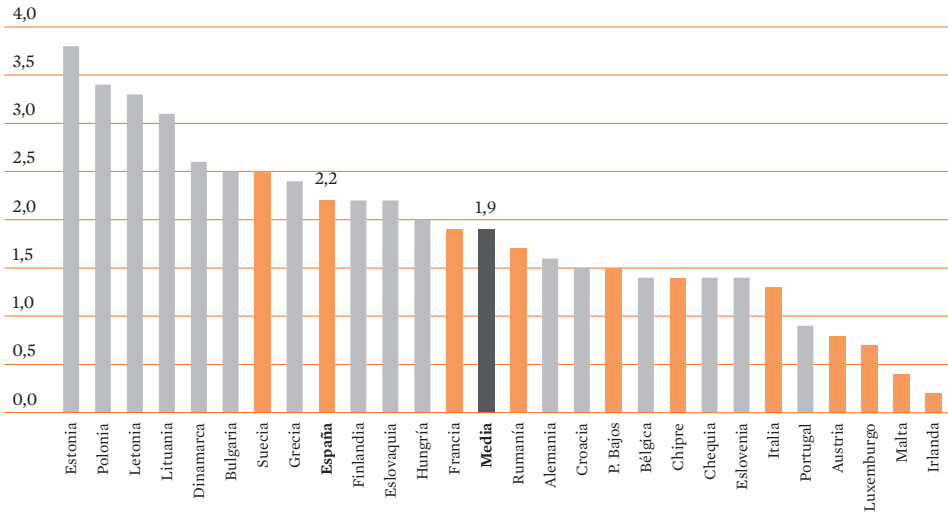
En marzo de 2025, en el marco plan *ReArm Europe-Readiness 2030*, que se explicó más arriba, la Comisión Europea decidió permitir a los Estados que lo solicitaran la activación de la Cláusula de Escape Nacional (CEN) que incorpora el nuevo marco de reglas fiscales, con el fin de facilitarles espacio fiscal para aumentar la inversión en defensa. Esta cláusula está prevista para permitir desviaciones al alza de la trayectoria de gasto que marcan las reglas fiscales cuando los Estados afronten eventos excepcionales que escapen a su control y tengan un gran impacto sobre sus cuentas públicas, circunstancias que la Comisión consideró que se cumplían ante el *shock* securitario que afronta la UE.

A pesar de que con esta medida se esperaba que la inversión en defensa de los Estados aumentara en 650.000 millones de euros, lo cierto es que su efectividad ha sido mucho más limitada, entre 293.000 y 337.000 millones²⁰³, fundamentalmente porque solo han solicitado la activación de la CEN 16 de los 27 Estados miembros, entre los que no se encuentran tres de las grandes economías de la UE: España, Francia e Italia (gráfico 30).

202 Directiva 2012/19/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

203 EGOV Parlamento Europeo (2025). *Implementing defence financing and spending under the Economic Governance Framework*.

GRÁFICO 30. INVERSIÓN EN DEFENSA EN 2025
(En porcentaje del PIB)



Nota: en naranja los 11 países que no han activado la Cláusula de Escape Nacional.

Fuente: EGOV Parlamento Europeo (2025): *The National Escape Clause in practice: early evidence from the 2025 European Semester*.

Entre las razones que explican esta escasa acogida estaría, en primer lugar, la renuencia de los Estados muy endeudados a incurrir en mayor deuda por temor a la reacción de los mercados. Por otro lado, porque al tratarse de una medida temporal, vigente solo entre 2025 y 2028, su desactivación al final del periodo implicará hacer ajustes fiscales más pronunciados para cumplir con las reglas fiscales. Además, tal y como está formulado el nuevo marco de reglas fiscales, para los Estados que están incursos en la vertiente correctiva del Procedimiento por Déficit Excesivo, como es el caso de Francia e Italia, la activación de la CEN no les exime de la obligación de reducir su déficit por debajo del 3 por 100 de PIB, condición que también es un prerrequisito para acceder a determinadas herramientas de estabilización, como el Instrumento de Protección de la Transmisión del BCE.

De manera que, aún con la posibilidad de activar la CEN, la estructura de incentivos del marco de reglas fiscales tiende a favorecer el estricto cumplimiento de la senda de ajuste fiscal y no el aumento de la inversión en defensa, lo que pone en cuestión la efectividad de las cláusulas de escape como instrumentos para impulsar el aumento de gastos específicos²⁰⁴.

Hasta el momento, los avances en la creación de un activo seguro europeo han sido muy limitados. En 2025, Blanchard y Ubide plantearon una propuesta concreta centrada en la creación de una estructura de eurobonos en dos niveles para la deuda

*El recurso al
endeudamiento común*

204 Fuente: EGOV Parlamento Europeo (2025): *The National Escape Clause in practice: early evidence from the 2025 European Semester*.

soberana europea²⁰⁵. Los Estados miembros de la eurozona canjearían una parte de su deuda nacional por los nuevos eurobonos denominados “senior” y en un segundo nivel estarían los eurobonos “junior” para la deuda en manos de los países que reflejaría el riesgo específico de cada país. La emisión de eurobonos se ha cuantificado en un 25 por 100 del PIB europeo (aproximadamente cinco billones de euros). Además, la propuesta señala que no supone un aumento de la deuda ni del déficit, ya que se respaldaría con ingresos del IVA²⁰⁶.

La propuesta está diseñada para que no haya una garantía conjunta y solidaria ilimitada, de forma que cada Estado miembro sea responsable de su parte de la deuda, pero se contaría con una estructura financiera y un activo común, seguro, profundo y líquido capaz de competir en los mercados de deuda a nivel global siendo una alternativa viable para los inversores internacionales. Contribuiría así a reforzar la autonomía estratégica y financiera de la Unión.

Esta propuesta fue objeto de valoración por P. Lane, miembro del Comité Ejecutivo del BCE²⁰⁷, considerando que es una vía concreta para ampliar la oferta de activos seguros denominados en euros en lo que es un cambio de postura del BCE respecto al papel internacional del euro, y supone un respaldo institucional que abre la vía a avances en este terreno. Además, en el ámbito técnico del Parlamento Europeo se ha analizado la propuesta en el marco de un estudio más amplio sobre el papel internacional del euro, concluyendo que es una propuesta lógica, pero advirtiendo de la necesidad de que cualquier avance en términos de mutualidad vaya acompañado de progresos en la disciplina fiscal y en la ruptura del nexo deuda soberana-deuda bancaria.

De hecho, reforzar el papel internacional del euro y promover la soberanía financiera y monetaria de la UE, incluyendo la discusión sobre la posibilidad de avanzar hacia un activo seguro europeo que refuerce la posición de la Unión en los mercados financieros internacionales, fue parte del debate abordado en el seno del Eurogrupo en febrero de 2026²⁰⁸.

RECUADRO 22. AUMENTAR LA FINANCIACIÓN PÚBLICA: INICIATIVAS APROBADAS Y PENDIENTES

Aprobado/puesto en marcha

Activación de la Cláusula de escape nacional en el marco del plan *ReArm Europe-Readiness*.

En discusión o sin desarrollo

Propuesta de la Comisión sobre el nuevo MFP 2028-2034 y el nuevo paquete de recursos propios.

Avanzar hacia un activo seguro europeo.

Desarrollar una estrategia de inversiones en bienes públicos europeos.

205 Blanchard, O. y Ubide, A. (2025): *Now is the time for Eurobonds: A specific Proposal*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), Realtime Economics.

206 La propuesta incluye un compromiso legislativo de que cada Estado miembro transfiera un porcentaje de su recaudación por IVA al presupuesto de la UE (supondría en torno al 1 por 100 del PIB de la UE) que sería un respaldo directo para el pago de intereses y principal de los eurobonos.

207 BCE, *The monetary agenda at the ECB*. Discurso de Philip R. Lane, miembro del Comité Ejecutivo, el 9 de julio de 2025.

208 European Commission, *Strengthening the International Role of the Euro*. Documento para la discusión en la reunión del Eurogrupo del 16 de febrero de 2026.

2. Cambios en las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos y el resto del mundo

La escalada proteccionista de Estados Unidos frente al resto del mundo, que se añade a la necesidad de reducir las dependencias críticas de China, ha acelerado la diversificación comercial de la UE. De esta forma, la UE ha registrado avances decisivos en la integración comercial dentro de un contexto de competencia global por socios confiables.

Este impulso se enmarca en el contexto suscitado por el segundo mandato de Donald Trump al frente de la presidencia de EE.UU., que supuso el arranque de una política comercial inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial, basada en la imposición discrecional de aranceles al comercio de bienes, con especial énfasis en algunos productos, de imprevisibles efectos y al margen del orden multilateral.

El 2 de abril de 2025 marcó un hito en la escalada proteccionista de la nueva Administración estadounidense con el anuncio de un esquema arancelario basado en una tarifa mínima del 10 por 100 a todo país exportador a EE.UU. y aranceles adicionales por país de hasta el 50 por 100²⁰⁹. Las distintas cuantías según país de estos últimos aranceles, que la administración estadounidense denominó “recíprocos”, en base a su interpretación de los aranceles y barreras no arancelarias aplicados a EE.UU. por sus socios comerciales²¹⁰, se correspondía con el porcentaje representado por el déficit en el comercio de bienes de EE.UU. con un determinado país sobre sus importaciones totales.

En este contexto, la UE se enfrentaba a la perspectiva de un arancel “recíproco” del 20 por 100 (sumado al mínimo del 10 por 100) para todos los productos salvo contadas excepciones²¹¹. La Comisión Europea diseñó una estrategia de respuesta a estas decisiones contenida y escalonada en tres fases por valor de algo menos de 20.900 millones de euros²¹². Sin embargo, justo antes de la entrada en vigor del nuevo esquema arancelario, inicialmente prevista para el 9 de abril, EE.UU. anunció una prórroga de 90 días que abrió un margen a negociaciones bilaterales. Aunque la moratoria prolongó la incertidumbre sobre las reglas de juego finales, la UE vio una oportunidad para frenar una escalada comercial mutuamente perjudicial, por lo que suspendió las contramedidas a la espera de alcanzar un acuerdo.

La negociación entre los dos bloques culminó con un acuerdo anunciado el 27 julio, aunque el contenido del mismo se sustanció un mes después (recuadro 23). El acuerdo

*El acuerdo comercial
EE.UU.-UE: un resultado
asimétrico*

contiene medidas en el ámbito arancelario y comercial, acompañadas de una serie de compromisos económicos de la UE con respecto a EE.UU. Sin embargo, no presenta contrapartidas claras para la Unión. En

209 Memoria CES 2024, págs. 11-14 y 39-40. México y Canadá quedaron excluidos de ese esquema arancelario y han sido objeto de tratamiento específico por parte de EE.UU.

210 Para la Administración Trump, aranceles similares a los que se le estarían imponiendo a las exportaciones de EE.UU. incluyendo la manipulación de divisas y otras barreras comerciales.

211 Cobre, semiconductores, maderas, productos farmacéuticos, materias primas críticas que no existan en EE.UU. y energía y productos energéticos.

212 La primera fase se centró en la respuesta a los aranceles impuestos al aluminio y al acero con aranceles a importaciones de EE.UU. por valor de 3.900 millones de euros, y aplicables a partir del 15 de abril.

RECUADRO 23. PRINCIPALES MEDIDAS DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE EE.UU. Y LA UE

El 20,4 por 100 de las exportaciones de mercancías de la UE tiene como destino los EE.UU. (para España, ese valor se reduce al 4,9 por 100).

Medidas arancelarias

Socio comercial	Tipo de bienes	O.E. ‘Día de la Liberación’, 7 de abril	Proclamación, 3 de junio (acero y aluminio solamente)	Tras acuerdo bilateral
UE	General	20 por 100		15 por 100
	Automóviles y componentes	25 por 100 + NMF		15 por 100
	Aluminio y acero	25 por 100	50 por 100	50 por 100
Reino Unido	General	10 por 100		10 por 100
	Automóviles y componentes	25 por 100 + NMF		10 por 100 en las 10 mil primeras unidades; 25 por 100+NMF en el resto.
	Aluminio y acero	25 por 100	25 por 100	25 por 100
Japón	General	24 por 100		15 por 100
	Automóviles y componentes	25 por 100 + NMF		15 por 100
	Aluminio y acero	25 por 100	50 por 100	50 por 100

- Arancel mínimo básico del 15 por 100 a los bienes importados por EE.UU. procedentes de la UE. Si el tipo arancelario de nación más favorecida (NMF) es superior al general básico, se aplicará el más alto.
- Se eliminan los gravámenes adicionales sobre los productos farmacéuticos genéricos, los productos de la industria aeronáutica y sus componentes y el corcho. EE.UU. y la UE se comprometen a ampliar la lista de productos beneficiados por este tratamiento “cero por cero” (compromiso recíproco de eliminación de aranceles adicionales sobre un mismo bien).
- Productos farmacéuticos, semiconductores y madera se gravarán a un tipo máximo del 15 por 100.
- Vehículos y componentes se gravarán al tipo superior entre el 15 por 100 o el de NMF.

La UE concede a EE.UU.:

- Arancel cero (esto es, aplicación de la tarifa NMF) a las importaciones de bienes industriales procedentes de EE.UU.
- Exención arancelaria a contingentes de productos estadounidenses de origen agrícola y pesquero (frutos secos, lácteos, frutas y verduras frescas y procesadas, otros alimentos procesados, semillas, aceite de soja, carne de cerdo y de bisonte).

Barreras no arancelarias

Ambas partes se comprometen a abordar:

- La reducción de barreras no arancelarias al comercio de alimentos y productos agrícolas, incluyendo la revisión de los certificados sanitarios para cerdo y lácteos.

- Flexibilización e introducción de excepciones para las exportaciones estadounidenses afectadas por la normativa ambiental europea contra la deforestación o al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.
- Simplificación de los trámites administrativos que afectan a las empresas exportadoras estadounidenses a través de la revisión de elementos relevantes de las directivas de Diligencia Debida y de Sostenibilidad Corporativa. Singularmente, se abordará la limitación del régimen de responsabilidad civil por fallos en la cadena de suministro y la rebaja de obligaciones vinculadas a la transición climática.
- Eliminación de gravámenes a las plataformas digitales por el tráfico y uso de las redes.

Compromisos de inversión y gasto

- Aumento de las compras de gas natural licuado a EE.UU. hasta alcanzar los 750 mil millones de dólares hasta 2028 (actualmente, las importaciones europeas se sitúan por debajo de los 100 mil millones al año). Si el objetivo no se alcanza con el GNL, se recurrirá a compras de otras fuentes de energía.
- Inversión de empresas europeas en sectores estratégicos de EE.UU. en 600 mil millones de dólares hasta 2028.
- Incremento de las importaciones europeas de microchips (al menos, en 40 mil millones de dólares).
- Aumento de las compras públicas de equipamiento militar y de defensa de EE.UU.

Cooperación bilateral

- En torno al acero y aluminio frente a los riesgos de sobrecapacidad originados por terceros.
- En materia de seguridad económica frente a terceros países, refuerzo de los derechos de propiedad intelectual y la protección de derechos laborales, y con especial atención a la eliminación del trabajo forzado en las cadenas globales de valor.

Fuente: *Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade*, 21 de agosto de 2025.

comparación con otros acuerdos bilaterales negociados por EE.UU., la UE ha obtenido un trato más desfavorable que algunos socios comerciales clave como el Reino Unido (arancel general del 10 por 100; el más bajo, en coherencia con el superávit reportado por EE.UU. en el comercio de bienes entre ambos países²¹³) o Japón (que logró el mismo tipo arancelario que la UE, aunque partía de un arancel “recíproco” más elevado).

La asimetría del acuerdo es fruto de la agresiva política comercial de la Administración Trump, pero también fue justificada en la necesidad europea de evitar una confrontación arancelaria todavía más perjudicial, consciente de las dependencias fundamentales (tecnológicas, defensivas) con EE.UU.²¹⁴. Ello explicaría la renuncia europea a medidas compensatorias, al uso del instrumento anticoerción²¹⁵ o, incluso, a la introducción de los servicios en el paquete negociador, en los que EE.UU. tiene superávit frente a la UE.

213 Debido a las diferencias metodológicas entre EE.UU. y el Reino Unido, para este último resulta un déficit estadounidense en el comercio bilateral de bienes.

214 C. Alcidi (2025): “Risks and Opportunities in Evolving EU–US Financial and Economic Relations”, *European Parliament, study 764.369*, November.

215 Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países.

En su valoración más optimista, el acuerdo evitó los peores escenarios vaticinados en las fases más tensas de la negociación²¹⁶ y acotaba la incertidumbre que afectaba a los intercambios internacionales, al menos momentáneamente, dado el riesgo de nuevas disrupciones por parte de Estados Unidos. Estas disrupciones tuvieron su punto álgido en febrero de 2026, cuando el Tribunal Supremo de los EE.UU. declaró ilegales los aranceles impuestos bajo la Ley de Emergencia Económica (IEEPA).

No obstante, y aun habida cuenta del contexto negociador, resultan cuestionables las cesiones europeas en aspectos sensibles (requisitos sanitarios de alimentos y productos agrícolas, flexibilización de la normativa ambiental y de la responsabilidad corporativa), integrados en el acervo comunitario y nucleares en la configuración del mercado único europeo. Las provisiones referidas a las compras de energía, de microchips y de material de defensa tampoco concuerdan con el objetivo de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica abierta para la UE.

Por otro lado, las rebajas arancelarias recíprocas –esto es, el “cero por cero” que en principio centraba la estrategia negociadora europea– arrojaron resultados escasos, dejando fuera sectores y productos clave (entre otros, los farmacéuticos no genéricos), al menos hasta posibles ampliaciones futuras de la lista.

Los compromisos de inversión en EE.UU. también generan dudas. En primer lugar, parece objetable que la UE pueda comprometer que empresas e inversores privados vayan a invertir en EE.UU. En segundo lugar, los sectores estratégicos para EE.UU. que *a priori* son objeto de estas inversiones no están aún definidos y no necesariamente deben coincidir con los intereses inversores europeos. De hecho, la información conocida sobre el funcionamiento de cláusulas equivalentes acordadas con otros países (por ejemplo, Japón) sugiere algunos aspectos problemáticos²¹⁷. Además, la mezcla de medidas comerciales con compromisos de inversiones y compras podría entorpecer la aplicación del acuerdo, si EE.UU. condiciona el avance de las primeras al cumplimiento con los segundos.

Las previsiones coinciden en señalar el impacto económico negativo del acuerdo arancelario para la UE, unas 7 décimas de PIB en términos acumulados hasta 2027²¹⁸. En este sentido, y tras el auge en las exportaciones de bienes desde la UE a EE.UU. en el

216 A mediados de julio, Donald Trump amenazó a la UE con un arancel general del 30 por 100.

217 El acuerdo alcanzado el 22 de julio entre EE. UU. y Japón incluye el compromiso japonés de invertir 550 mil millones de dólares en EE.UU. hasta 2028 en sectores estratégicos (semiconductores, minerales críticos, producción farmacéutica, construcción naval, IA) así como para la construcción de infraestructuras clave para la exportación de GNL. El Memorando de Entendimiento que desarrolla este aspecto del acuerdo comercial otorga una posición de dominio a la Administración estadounidense en el ciclo inversor. Así, esta presentará listas de proyectos candidatos a Japón, que, cuando seleccione alguno, deberá poner a disposición la financiación en un plazo máximo de 45 días. Otro aspecto controvertido tiene que ver con el reparto de los dividendos o beneficios de las inversiones; al 50 por 100 entre ambos países hasta cubrir el monto de la inversión, 90 por 100 para EE.UU. y 10 por 100 para Japón en las cantidades por encima de ese umbral. *Memorandum of understanding between the government of Japan and the government of the United States of America with respect to strategic investments*, 4 de septiembre de 2025.

218 BCE (2025): *ECB staff macroeconomic projections for the euro area*, septiembre, pág. 8.

primer trimestre del año como anticipación a la escalada tarifaria en ciernes, estas ya se resintieron del nuevo contexto arancelario en el resto de trimestres. Aun así, los Veintisiete lograron cerrar el ejercicio de 2025 con un aumento de las ventas a la economía norteamericana del 3,6 por 100.

El acuerdo comercial alcanzado entre la UE y Mercosur²¹⁹ tras un cuarto de siglo de negociaciones demostró la prioridad otorgada por parte de la UE al objetivo de mejorar su posicionamiento exterior ante el contexto geopolítico actual (recuadro 24).

Acuerdo UE-Mercosur, impulsado por la urgencia de diversificación comercial

Tras producirse un acuerdo de base en diciembre de 2024, a lo largo de 2025 se introdujeron medidas adicionales que abordaban algunas de las principales preocupaciones suscitadas en el lado europeo a raíz del acuerdo. Con ellas, se logró la luz verde del Consejo de la UE a la firma del acuerdo en enero de 2026. Las medidas están fundamentalmente relacionadas con mecanismos de salvaguarda de los mercados –reforzados en el caso de algunos productos agrícolas²²⁰–, el cumplimiento con estándares europeos sanitarios y el apoyo financiero a los sectores y agentes que pudieran verse afectados negativamente por la integración comercial con Mercosur.

No obstante, el 21 de enero de 2026, el Parlamento Europeo aprobó por una estrecha mayoría solicitar un dictamen al TJUE sobre la compatibilidad del Acuerdo de asociación con los Tratados. Aunque no ha detenido su aplicación provisional, la petición introduce cierta incertidumbre sobre la implementación y es indicativa de la división política que existe en torno al acuerdo.

RECUADRO 24. PRINCIPALES MEDIDAS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y MERCOSUR

Medidas comerciales

- Eliminación de aranceles sobre el 91 por 100 de los bienes y servicios intercambiados entre ambas regiones, de forma gradual durante los próximos diez años.
- En algunos productos agrícolas (ternera, cerdo, etanol, miel, azúcar o aves de corral), se establecen cuotas de importación a la UE con aranceles intracuota. Los aranceles no se modificarían para las cantidades que excedan la cuota. En estos productos, la liberalización podría extenderse hasta los quince años.
- Se reconocen más de 350 denominaciones de origen o indicaciones geográficas de productos europeos agroalimentarios (59 de ellos, españoles; la medida se aplica a 220 productos de Mercosur). Dada la calidad especial de estos productos, se permite su venta a precio superior en los países de destino y se los protege frente a imitaciones.
- Acceso preferencial de la UE a materias primas críticas (litio, silicio...), esenciales para la fabricación de baterías, teléfonos móviles y semiconductores, así como para el desarrollo de la industria fotovoltaica.

219 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

220 Esta salvaguarda reforzada ha sido incluida a iniciativa del Parlamento Europeo, Resolución P10_TA (2026)0030, de 10 de febrero.

- Mejora en las condiciones de acceso para las exportaciones europeas de servicios financieros, postales, telecomunicaciones o de transporte marítimo.
- Garantía de igualdad de condiciones para la participación de las empresas de ambos bloques en procedimientos de contratación pública.

Salvaguardas

- Activación de un mecanismo de salvaguarda si el precio Mercosur baja al menos un 10 por 100 con respecto al precio europeo del producto equivalente. Aplicación de medidas provisionales en un plazo de 21 días y conclusión de la investigación en un plazo máximo de 4 meses. La salvaguarda se refuerza para productos agrícolas calificados como “sensibles” (carne de ternera, pollo, huevos, azúcar, cítricos); el mecanismo se activa si los precios de esos productos se reducen al menos un 5 por 100 o si las importaciones superan el 5 por 100 de la media anual de los tres años precedentes.
- Previsión de apoyo financiero al sector agrícola europeo frente a posibles distorsiones de los mercados a raíz del Acuerdo, mediante la Red de Seguridad de Unidad, incluida en la propuesta de Marco Financiero Plurianual y dotada con 6.300 millones de euros.

Estándares y sostenibilidad

- Armonización normativa hacia los estándares europeos de calidad, seguridad y sostenibilidad.
- Compromiso de abordar los estándares sanitarios y fitosanitarios.
- Inclusión de cláusulas vinculantes sobre la sostenibilidad de las cadenas de valor, que reflejen compromisos medioambientales alineados con el Acuerdo de París. Refuerzo de los derechos de las personas trabajadoras e incorporación de objetivos específicos de lucha contra la deforestación hasta 2030.
- Apoyo financiero a las inversiones verdes y digitales en Mercosur, por valor de 1.800 millones de euros. Se enmarca en un impulso renovado a la *Global Gateway* europea y también promueve la adaptación y capacitación de empresas y resto de agentes económicos de la región al acuerdo.

Ratificación

- Las provisiones comerciales son competencia exclusiva de la UE, por lo que solo necesitan una mayoría cualificada en el Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo. Las provisiones políticas y de cooperación requieren la ratificación de los 27 Estados miembros.

Fuente: *EU-Mercosur Partnership Agreement*.

La UE es el segundo socio comercial de Mercosur, tras China y por delante de EE.UU. Mercosur es el décimo socio para la UE²²¹, pero el acuerdo entre ambos bloques ofrece potencialidades notables, en la medida que el comercio con Mercosur se ve afectado por aranceles elevados²²², superiores en productos claves, y está sometido a barreras no arancelarias significativas. La integración comercial entre ambas regiones contribuiría a reforzar el liderazgo de la UE como mayor inversor extranjero en la región y, además, beneficiaría especialmente a España dado el mayor peso relativo de sus intercambios con

221 Posiciones referidas al valor del comercio de bienes solamente, datos 2024.

222 Mientras que arancel medio de la UE a Mercosur se sitúa en torno al 5 por 100, el de Mercosur a los productos europeos se acerca al 11 por 100 (datos para 2023); Berganza, J. C.; R. G. Campos y J. Timini (2025): “A contracorriente: el acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur”, *El Blog del Banco de España*, 13 de marzo.

la región. Algunas estimaciones señalan que el comercio bilateral UE-Mercosur podría aumentar en un tercio a raíz del acuerdo. Ello representa una ganancia de en torno al 1 por 100 del comercio total de la UE, pero para España el incremento podría ser del doble²²³.

El acuerdo con Mercosur se enmarca en la estrategia de integración comercial de la UE con América Latina, que ha registrado otros avances recientes como el Acuerdo modernizado UE-Chile, firmado a finales de 2023 y en vigor desde el 1 de febrero de 2025, o el Acuerdo Global modernizado UE-México, alcanzado en febrero de 2025 y todavía pendiente de ratificación.

El Acuerdo de Libre Comercio alcanzado entre la UE y la India a finales de enero de 2026 confirmó la apuesta europea por la diversificación comercial exterior (recuadro 25). Como en el caso de Mercosur, resulta difícil desligar el acuerdo, conseguido tras casi veinte años de negociaciones, del contexto geopolítico actual.

*Acuerdo comercial
UE-India, otro paso más
en la diversificación*

La India, noveno socio comercial de la UE, también se ha visto afectada la unilateralidad de la Administración Trump con el resto del mundo. EE.UU., primer destino de las exportaciones indias, elevó la tensión comercial con su socio durante el verano al doblar el arancel “recíproco” aplicado hasta entonces, aumentándolo hasta el 50 por 100 como represalia contra las importaciones indias de petróleo ruso con fines de reexportación. Ante esta coyuntura, la India aceleró la reducción de su dependencia comercial de EE.UU. y empezó a impulsar acuerdos de notable potencial económico, como por ejemplo con el Reino Unido (julio). Apenas una semana después del acuerdo alcanzado con la UE, EE.UU. reconsideró su presión arancelaria sobre la India y redujo la tarifa general a un 18 por 100.

RECUADRO 25. ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UE E INDIA

La India supone el 2,4 por 100 del comercio total de la UE (noveno socio). Por su parte, la UE es el principal socio comercial de la India y representa el 11,5 por 100 de su comercio.

Reducción arancelaria sobre bienes

- La India eliminará o reducirá aranceles en aproximadamente el 96,6 por 100 del valor de los bienes procedentes de la UE. Antes del acuerdo, el arancel medio de NMF se situaba en el 16 por 100, aunque era superior en bienes industriales como maquinaria (44 por 100), productos químicos (22 por 100) o vehículos de motor (110 por 100). La rebaja arancelaria será gradual (período máximo de 10 años). Se estima que para la UE la reducción suponga un ahorro de 4 mil millones de euros/año en cargas arancelarias.
- La UE eliminará los aranceles sobre casi la totalidad (99,5 por 100) del valor de las exportaciones indias, partiendo de un arancel medio previo al acuerdo significativamente menor (3 por 100). La eliminación de aranceles será inmediata en productos como textiles, cuero y calzado, productos químicos, plásticos, piedras/gemas, etc.

223 *Ibidem* y J. C. Berganza *et al.* (2025): “UE-Mercosur: ¿plataforma hacia una nueva era de integración transatlántica e intrarregional latinoamericana?”, *Real Instituto Elcano*, ARI 5/2025, fig. 2.

- Los vehículos eléctricos gozarán de un tratamiento más favorable, tras el descenso de los aranceles indios al 10 por 100, desde el 110 por 100 actual. La rebaja se aplicará a una cuota de 250 mil vehículos/año.

La agricultura y ciertas industrias alimentarias de ambos países mantienen una protección significativa

- Una parte de los productos agrícolas europeos —lácteos, azúcar, carne de vacuno, pollo, carne de cabra, arroz, alcohol etílico y otros productos básicos— quedan excluidos del acuerdo. Serán de plena aplicación las normas sanitarias y de seguridad alimentaria europeas vigentes.
- El mercado de bienes agrícolas indio permanece protegido, aunque se establecen rebajas arancelarias en productos relevantes: se eliminan los aranceles al aceite de oliva (arancel actual del 45 por 100; la rebaja será gradual en 5 años), cerveza sin alcohol y zumos de frutas (arancel actual del 55 por 100), algunos alimentos procesados (dulces, pasta, pastas, chocolates, en un 33 por 100 actualmente) o la carne de oveja (también en el 33 por 100). Se reduce el arancel aplicado a las bebidas alcohólicas, hasta ahora sometidas a gravámenes entre el 110-150 por 100: el vino pasará a gravarse al 30 por 100, los licores al 40 por 100 y la cerveza al 50 por 100. Sigue pendiente la negociación sobre denominaciones de origen.

Servicios, movilidad laboral y reducción de barreras no arancelarias

- Compromiso de promover un mayor acceso de los servicios. Ello incluye, por parte de la UE, un acceso mejorado a proveedores indios en áreas clave como los servicios financieros, telecomunicaciones o transporte marítimo.
- Mayores facilidades a la movilidad de personas trabajadoras cualificadas indias.
- Medidas no arancelarias: se incluyen provisiones de cooperación aduanera, coherencia regulatoria y en materia de comercio digital.

Estándares y sostenibilidad

- No se contemplan excepciones ni provisiones específicas sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, que entró en su fase definitiva el 1 de enero de 2026. Ello afecta especialmente a algunas exportaciones clave de la India hacia la UE (acero y aluminio). Como contrapartida, la UE ofrece 500 millones de euros para apoyar la transición verde y la sostenibilidad en la India. Asimismo, se establece un marco de cooperación y diálogo sobre aspectos ambientales y climáticas, así como el compromiso de protección de los derechos de las personas trabajadoras, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Impacto previsto

- Se prevé que el valor de las exportaciones de la UE a India pueda duplicarse hacia 2030. Las mayores ganancias de acceso se producirían en sectores como los productos químicos, maquinaria, electrónica y equipamiento eléctrico o productos farmacéuticos. En términos de PIB, la reducción arancelaria resultaría en un aumento total estimado hasta 2030 del 0,1-0,2 por 100 en la UE y del 0,6-1,0 por 100 en India.

Fuente: elaboración propia.

El acuerdo entre la UE y la India, que implica una cuarta parte del PIB y una quinta parte de la población mundiales, supuso una nueva señal de la disposición europea a asegurar espacios de cooperación comercial adicional. La urgencia política y económica ha representado el principal elemento facilitador del acuerdo. En primer lugar, consiguiendo desbloquear elementos que durante años representaron obstáculos insalvables (están-

dares ambientales). En segundo lugar, postergando cuestiones conflictivas o pendientes de maduración (por ejemplo, inversiones, compras públicas o tratamiento de acero y aluminio), que serán objeto de fases separadas de negociación.

Para la UE, el acuerdo supone una apuesta por un mayor protagonismo de la India como nodo asiático en las cadenas de valor global, potenciando la diversificación con respecto a China. A su vez, el acuerdo incluye una dimensión geoestratégica, mediante una Asociación de Seguridad y Defensa que contempla cooperación bilateral en áreas como la seguridad marítima o la ciberseguridad, entre otras.

La apertura comercial de la UE hacia el exterior ha proseguido, a la fecha de cierre de este informe, con la conclusión a finales de marzo de 2026 de un acuerdo comercial con Australia. Este contempla la eliminación de la práctica totalidad de los aranceles aplicables a la importación de bienes, aunque se mantienen medidas específicas de protección sobre los productos agrícolas (cuotas a la importación, protección de denominaciones de origen, entre otras). El acuerdo también prevé una apertura significativa del mercado de servicios y facilita el acceso europeo a materias primas críticas.

Como subrayó el Informe Letta, la proyección exterior de la UE también debería suponer una palanca para promover la competitividad europea y profundizar en el mercado único²²⁴. De esta forma, ante el auge proteccionista y la prioridad otorgada a la integración comercial de la UE con el resto del mundo, la Unión debería hacer hincapié en las políticas que garanticen la sostenibilidad de su reposicionamiento comercial global y la resiliencia frente a posibles efectos adversos. En este sentido, resulta clave garantizar el apoyo a las personas trabajadoras, empresas y territorios más expuestos al *shock* arancelario y al incremento de la competencia internacional.

Promoción de mayor resiliencia en la UE ante el impulso a la integración económica con el exterior

Por un lado, la UE debería contribuir decisivamente al apoyo de las personas trabajadoras en sus transiciones laborales, reforzando su empleabilidad y apostando por la formación, políticas activas y medidas de protección social necesarias. Por otro, debería integrar entre sus prioridades las estrategias de mitigación y relanzamiento comercial del tejido exportador europeo, mediante el acompañamiento a sectores y empresas en la búsqueda de mercados alternativos. En algunos casos, la alternativa a las condiciones comerciales más hostiles puede consistir en facilitar el establecimiento o incremento de la presencia de empresas europeas en los mercados locales, vía inversión directa, y siempre que el cambio en la estructura de costes lo permita²²⁵.

224 Letta, E. (2024): *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*, págs. 137 y ss.

225 Sobre esta última cuestión, D. Martínez Turégano y J. Montoriol Garriga (2025): “Tensiones arancelarias y reconfiguración de los flujos comerciales: impacto en España”, *CaixaBank Research. Observatorio Sectorial I-semester 2025*.

Tales prioridades deben integrarse en los objetivos y dotaciones del futuro Marco Financiero Plurianual, con el peso y ambición concordantes con su dimensión estratégica para el posicionamiento global de la Unión.

A principios de 2026, EE.UU. reactivó sus ambiciones sobre Groenlandia. Como territorio autónomo perteneciente a Dinamarca, la isla posee un estatus de “país o territorio de ultramar” asociado a la UE y forma parte de la OTAN. Groenlandia tiene una importancia estratégica para la seguridad en el Ártico, es el punto de referencia de rutas de transporte marítimo emergentes a causa del deshielo y alberga materias primas críticas de gran valor para el desarrollo de sectores tecnológicos punteros²²⁶.

De esta forma, la Administración Trump expresó su voluntad de control sobre Groenlandia para favorecer su acceso militar y comercial en la zona y contrarrestar el supuesto aumento de influencia de sus rivales geopolíticos²²⁷. En manifestaciones inmediatamente posteriores a la operación de EE.UU. en Venezuela, Trump anunció su propósito de anexión o compra de la isla, frente a cualquier fórmula alternativa de colaboración.

La posición estadounidense suscitaba dudas sobre la racionalidad de sus motivaciones, a la vez que generaba enorme incertidumbre sobre sus imprevisibles implicaciones geopolíticas. Con respecto a lo primero, el aprovechamiento de los recursos de la isla no está exento de dificultades (elevados costes de extracción de minerales, déficit de infraestructuras, prohibiciones sobre la explotación de uranio y nuevas exploraciones petroleras). Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, Groenlandia ya había mostrado su voluntad de impulsar la explotación de sus recursos mineros, atraer inversión extranjera e impulsar su comercio internacional, y había establecido acuerdos de colaboración tanto con EE.UU. como la UE²²⁸. La motivación defensiva tampoco concordaba con el apoyo brindado por Groenlandia y Dinamarca a EE.UU. desde la firma del Acuerdo de Defensa de Groenlandia en 1951. EE.UU. ya dispone en la isla de una base militar dedicada a la defensa antimisiles, con sistemas de alerta temprana y de vigilancia espacial, y el Acuerdo permite que EE.UU. aumente la presencia de efectivos según sus necesidades²²⁹. Independientemente de las razones, el coste de que se materializara una agresión estadounidense a la soberanía territorial de un estado miembro de la UE,

226 Groenlandia cuenta con yacimientos de tierras raras, grafito y litio (claves para la producción de baterías), cobre (importante para la infraestructura eléctrica) u otros minerales estratégicos para usos defensivos o producción de alta tecnología, además de cobre, plomo o zinc. La riqueza mineral de la isla cubre la mayor parte de minerales críticos incluidos en las listas de la UE y de EE.UU.

227 US Department of War (2026): *National Defense Strategy*.

228 EPRS (Gabija Leclerc) (2025): “Greenland: Caught in the Arctic geopolitical contest”, *EP Briefing*, Octubre, pág. 7

229 Kirkegaard, J. F. (2026): “Why US designs on Greenland will ultimately end in compromise”, *Bruegel. First Glance*, 9 de enero.

aliado y miembro de la OTAN aparecía desproporcionado y de consecuencias difíciles de calibrar para el orden y seguridad globales.

A pesar del desafío, la reacción inicial de la Comisión y del Consejo europeos en defensa de la integridad territorial y soberanía de la UE, y en apoyo de Dinamarca y Groenlandia, estuvo presidida por la cautela. Además, fue posterior a la de un primer grupo de Estados miembro –incluidos los de mayor peso–²³⁰.

A mediados de enero, el presidente Trump amenazó con aumentos arancelarios para los países participantes en la misión de vigilancia reforzada en el Ártico, impulsada por la OTAN, y nutrida en su mayoría por miembros de la UE²³¹. Los países afectados se enfrentaban a incrementos arancelarios del 10 por 100 desde el 1 de febrero, y del 25 por 100 a partir del 1 de junio.

Finalmente, la amenaza proteccionista fue retirada tras una negociación bilateral entre el secretario general de la OTAN y Trump, que dio lugar a un “marco para un acuerdo futuro”²³². Aunque el contenido de ese “marco”, acordado el 21 de enero, no ha sido divulgado, parece haber supuesto la renuncia de EE.UU. al uso de la fuerza y la unilateralidad en Groenlandia, en favor de una expectativa de negociación, posiblemente centrada en la revisión del tratado bilateral de defensa entre EE.UU. y Dinamarca²³³.

Más allá de la incertidumbre sobre la sostenibilidad de esta solución, la crisis de Groenlandia puso de relieve algunos aspectos sobre la proyección global actual de la UE y sus debilidades. En primer lugar, supuso un desplazamiento del antagonismo entre la UE y la Administración Trump, ya no centrado (o no solamente) en intereses económicos y comerciales, sino también en la integridad territorial de la región. Por otro lado, evidenció la inestabilidad del acuerdo comercial de Turnberry, apenas transcurridos unos pocos meses. La nueva amenaza arancelaria devolvió momentáneamente a escena opciones como la activación del mecanismo anticooerción o la aplicación de las contramedidas que quedaron en suspenso tras el acuerdo de agosto.

*... con aprendizajes sobre
la posición exterior de la
UE frente a EE.UU.*

Finalmente, la crisis demostró los estrechos márgenes de negociación de la Unión dadas sus dependencias defensivas y de seguridad. En primer lugar, la necesidad del apoyo estadounidense en Ucrania limita el grado de firmeza frente a la administración Trump. Además, las capacidades europeas de defensa previstas en la iniciativa

230 Francia, Alemania, Italia, Polonia y España, además de Dinamarca y Reino Unido, “Joint Statement on Greenland”, de 6 de enero. Días después, “Joint Statement by President von der Leyen and President Costa on Greenland”, 17 de enero.

231 Dinamarca, Suecia, Francia, Alemania, Países Bajos y Finlandia, además de Noruega y Reino Unido.

232 En la desescalada de Trump influyeron factores domésticos como el escaso apoyo de la población estadounidense a la anexión, así como el respaldo significativo del poder legislativo a una propuesta de resolución que hubiera otorgado a las cámaras el poder de aprobar previamente nuevas acciones militares en Venezuela. La resolución fue finalmente derrotada en votación.

233 C. Nissen (2026): “Greenland after Trump’s framework: What is really on the table and what is not”, *Think-tank Europa*, 22 de enero.

Preparación 2030 y su Hoja de ruta todavía no han avanzado suficientemente para hacer frente a situaciones como la surgida en Groenlandia. Por último, la transformación, formal o de hecho, de los principios y funcionamiento de la OTAN representa un escenario inédito para la gobernanza de la seguridad en la región europea y eleva su vulnerabilidad frente a terceros países.

El 28 de febrero de 2026, EE.UU. e Israel lanzaron un ataque conjunto sobre Irán sin el respaldo del derecho internacional. A diferencia de los doce días de enfrenta-

Guerra de Irán, nuevo desafío económico y geopolítico de consecuencias imprevisibles

mientos de junio de 2025, la nueva confrontación entre estos tres países ha adquirido una escala mayor dada la respuesta iraní contra varios países del entorno y ante la perspectiva de un impacto económico y geopolítico de mayor calado que ya es perceptible, aunque su magnitud final todavía está por determinar.

Hasta el momento, el epicentro económico del conflicto está marcado por el cierre del tránsito por el estrecho de Ormuz, lo que está generando importantes tensiones en los mercados internacionales de materias primas. Por el estrecho transita al menos una quinta parte del comercio mundial de petróleo y gas natural licuado, y que ya se tradujo en aumentos pronunciados del precio del crudo (desde los 70 dólares/barril antes de los ataques a los 110 dólares/barril de un mes después) y derivados como el queroseno (de impacto potencial sobre transporte aéreo y turismo) o el combustible para transporte marítimo. También se han visto afectados el transporte y suministro de aluminio, acero, helio (clave en la fabricación de semiconductores), entre otras materias primas. Asimismo, y dada la importancia central de la región para el suministro mundial de fertilizantes, el encarecimiento de estos se está trasladando a la producción agrícola, lo que, unido al impacto de la crisis sobre el precio del gasóleo, presumiblemente se refleje en incrementos del precio de los alimentos. Por otra parte, la falta de insumos procedentes de la región se está traduciendo en la parálisis de las cadenas de valor de algunos sectores y bienes.

La duración del conflicto y su severidad determinarán la dimensión final del impacto, pero los efectos previsibles apuntan a un incremento de las presiones inflacionarias, la expectativa de una senda alcista de los tipos de interés y que los mercados empiezan a descontar, amenazas para la seguridad energética, la afectación de cadenas globales de suministro o la escasez de algunos minerales críticos y materias primas producidos mayoritariamente en la región. De todo ello se derivarán riesgos para el crecimiento económico y la estabilidad geopolítica globales.

Por el momento, la crisis ha puesto de manifiesto las divisiones dentro de la UE entre los estados miembros que respaldan la postura estadounidense y quienes defienden la necesidad inaplazable de dotar de un mayor impulso a la autonomía estratégica abierta en el contexto geopolítico actual. El Consejo Europeo de 19 de marzo de 2026 subrayó en sus conclusiones su compromiso con los socios de la región para contribuir

a la desescalada y la estabilidad regional, a la vez que condenó los ataques militares indiscriminados de Irán contra países de la región, así como el bloqueo comercial en Ormuz.

En este sentido, el Consejo reafirmó la necesidad de salvaguardar el espacio aéreo de la región y garantizar la seguridad marítima, aunque sin contemplar medidas específicas más allá de un posible refuerzo de las operaciones defensivas marítimas de la UE ya en vigor (Áspides y Atalanta). Por otra parte, el Consejo valoró positivamente el despliegue, por parte de algunos estados miembros, de medios militares en el Mediterráneo oriental en apoyo de Chipre, ante el ataque iraní a una de las dos bases militares británicas en su territorio.

Por lo que hace a la respuesta económica, el Consejo ha solicitado a la Comisión iniciativas que aborden las implicaciones del conflicto en los ámbitos de seguridad y precios energéticos, cadenas de suministro y migraciones. Cabe señalar, no obstante, que el contexto de elevada volatilidad dificulta significativamente el diagnóstico sobre el impacto económico de la guerra y las medidas de mitigación más adecuadas.

CAPÍTULO IV
LOS RETOS DE LA GOBERNANZA EUROPEA

Para dar respuesta a las prioridades estratégicas de cara a afrontar los desafíos recientes, la UE necesita abordar sus problemas de gobernanza, actualmente compleja y difícil, para tomar decisiones ambiciosas tanto a nivel interno como para encarar los retos procedentes del entorno global y garantizar que las prioridades establecidas y las acciones previstas sean implementadas de manera rápida y efectiva, evitando que se conviertan únicamente en declaraciones formales.

De hecho, consciente de sus limitaciones en toma de decisiones, en 2004, momento de incorporación de diez nuevos Estados miembros²³⁴, la UE trató de mejorar su funcionamiento interno y catálogo de competencias a través de la firma del Tratado Constitucional, pero que al final resultó fallido²³⁵. Poco después, el 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que, si bien era menos ambicioso que el citado proyecto constitucional, supuso un impulso para la UE, al dotarla de mayor capacidad de decisión y cohesión²³⁶. Desde entonces no se ha impulsado ninguna otra iniciativa del mismo alcance institucional y, aun así, como aspecto positivo a destacar, se han sorteado varias crisis, como se apunta más adelante, y la UE siguió²³⁷ y sigue abierta a más ampliaciones²³⁸.

*Complejidad en la
toma de decisiones a
veintisiete*

Pero resulta evidente que las sucesivas ampliaciones han provocado mayores dificultades en la toma de decisiones, al tener que alcanzar acuerdos entre un cada vez mayor número de países, muy diferentes entre ellos y con distintos intereses nacionales. Además, la entrada de los países de la Europa Central y del Este ha supuesto un aumento de la heterogeneidad en la Unión.

234 En 2004 se incorporan a la UE: Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

235 En junio de 2004 el Consejo Europeo aprobó el Tratado Constitucional para Europa y ese mismo año se firmó dicho Tratado en Roma. El Tratado, aprobado por el Parlamento Europeo, fue rechazado por Francia y por los Países Bajos en 2005 en sus respectivos referendos nacionales.

236 Informe CES 1/2008, *Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España*.

237 En 2007 se incorporan a la UE: Bulgaria y Rumanía; y en 2013: Croacia.

238 Los trabajos técnicos para estudiar la preparación de la UE de la de cara a la futura ampliación (hacia los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia) ya han dado comienzo como consecuencia del mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2023.

*Renacionalización,
polarización y
desafección, retos para la
construcción europea*

Unido a lo anterior, como consecuencia del complejo proceso comunitario de toma de decisiones, el equilibrio entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo es siempre complicado, a lo que se ha añadido, en muchas ocasiones, la determinante implicación de los Parlamentos nacionales como representantes de la soberanía popular de sus respectivos Estados miembros. Ello, sumado a la creciente fragmentación política en la UE y al aumento de los discursos autoritarios críticos con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión, ha generado, en ocasiones, dificultades para alcanzar acuerdos sobre cuestiones relevantes²³⁹.

Así posiciones antieuropeístas o euroescépticas han ido ganando presencia en los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros (como en Hungría²⁴⁰, Eslovaquia o Italia), como incluso también en el Parlamento Europeo²⁴¹, lo que, en muchas ocasiones, provoca que los intereses nacionales prevalezcan sobre los comunitarios (proceso de renacionalización en la Unión)²⁴².

Todo ello ha venido generando conflictos o dificultades en la toma de decisiones conjuntas en momentos clave, que en su mayoría requieren la unanimidad, limitando así el avance de la Unión²⁴³. De hecho, Draghi ha llegado a calificar estas decisiones como “lentas, complejas y fragmentadas”. Particularmente, la unanimidad del Consejo, que afecta a numerosos ámbitos políticos, ha venido provocando vetos de determinados países (como de Hungría y Eslovaquia en relación con el proceso de ampliación de la Unión), convirtiéndose ello en un obstáculo recurrente para el avance y el funcionamiento y la acción eficaz de la Unión.

239 Este problema ha sido palpable, por ejemplo, en el del proceso de adhesión de Ucrania. Abiertamente opuesta a la candidatura ucraniana, Hungría está bloqueando las negociaciones y amenaza con vetarla. Dicha problemática se observa también tanto en el bloqueo de Hungría a la aprobación de los paquetes de sanciones a Rusia por su invasión de Ucrania, como en el impedimento húngaro a los préstamos financieros de la Unión Europea a Ucrania como consecuencia de dicho conflicto bélico.

240 El resultado de los recientes comicios celebrados en este país (12 de abril de 2026), que ha supuesto la derrota de Viktor Orban, manifiestamente antieuropeo, y el ascenso al poder de Péter Magyar, con un talante más europeísta, permite pensar que Hungría va a entrar en una nueva era de reconciliación con la Unión Europea, tal y como han manifestado la mayoría de los líderes europeos y de las principales instituciones comunitarias.

241 En junio de 2024 tuvieron lugar las últimas elecciones europeas, cuyo resultado arrojó un auge de los partidos populistas de extrema derecha con su mejor resultado histórico y la pérdida de peso relativo de las principales formaciones europeístas (populares y socialdemócratas) que aun así han preservado su ventaja, las cuales, cabe recordar, se han venido repartiendo el poder institucional comunitario en los últimos cuarenta años.

242 Los resultados del último Consejo Europeo celebrado en 2025 han sido una clara muestra de la fragmentación política de la UE, al concluir éste sin que la Unión pudiera convertir dos de sus principales palancas de poder –los fondos rusos congelados y el acuerdo con Mercosur– en activos estratégicos frente a sus rivales, debido principalmente al predominio de los diferentes intereses nacionales de los Veintisiete Estados miembros.

243 “Los grilletos de la unanimidad” como denominó a esta situación, que supone un problema de gobernanza, la presidenta de la Comisión en su discurso sobre el Estado de la Unión 2025.

Además, como consecuencia, en gran medida, de los factores ya apuntados, la UE tiene dificultades a la hora de completar o implementar las decisiones y políticas relevantes ya tomadas, cuando muchas de ellas no requieren unanimidad para avanzar, lo que pone de manifiesto la existencia de falta de voluntad política para rematar determinados proyectos anunciados.

Todos estos factores han sido capaces de impactar, en determinados momentos clave para Europa, en la percepción del proyecto europeo por parte del conjunto de la ciudadanía, alimentando su desafección hacia el mismo (euroescepticismo). A este respecto, cabe recordar que, desde el rechazo a la Constitución europea en Países Bajos y Francia, el fenómeno de oposición o desconfianza hacia el proyecto integrador europeo ha vivido diferentes episodios, en cuanto a su mayor o menor intensidad. No obstante, y a pesar de ello, en la actualidad la confianza en la UE continúa al alza como revela la última encuesta Eurobarómetro de la Comisión Europea específica sobre esta materia²⁴⁴. Así, el 52 por 100 de los europeos confían en la Unión, lo que constituye el resultado más elevado desde 2007. El nivel de confianza es mayor entre los jóvenes de entre 15 y 24 años (59 por 100).

En esta misma línea, los resultados de la encuesta del Eurobarómetro del Parlamento Europeo de otoño de 2025, publicados en febrero de 2026, muestran que la pertenencia a la UE sigue siendo considerada valiosa por una gran mayoría de europeos y la imagen positiva de la UE se mantiene alta²⁴⁵. Es más, esta imagen incluso se proyecta hacia el exterior, al menos hacia los países vecinos, de modo que Europa continúa siendo un espacio de prosperidad al que cada vez más países quieren pertenecer, como pone de manifiesto el proceso de ampliación de la Unión²⁴⁶.

En todo caso, cabe reconocer que, si bien la compleja gobernanza interna de la Unión Europea ha dificultado, por lo general, su rápida y cohesionada reacción ante algunas situaciones²⁴⁷, la respuesta dada ante la crisis pandémica fue diametralmente distinta a la ofrecida ante crisis anteriores, reaccionando de manera más coordinada, con determinación y contundencia, como evidenciaron las decisiones adoptadas y el volumen financiero movilizado y previsto a medio plazo. Una respuesta de parecidas características se produjo también frente a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que contó además con el respaldo de la ciudadanía en torno a las sanciones a la economía rusa y al apoyo a Ucrania en ámbitos humanitario, financiero y material.

La UE, a pesar de sus dificultades y debilidades internas, avanza de crisis en crisis

244 Comisión Europea, *Eurobarómetro estándar n.º 103*, de 28 de mayo de 2025.

245 Parlamento Europeo, *Encuesta del PE (Parlemeter) Otoño 2025*, EB 104.2, de febrero de 2026.

246 Al cierre de este informe, hay nueve países candidatos oficiales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turquía y Ucrania) y a un candidato potencial (Kosovo).

247 Véanse, por ejemplo, Informes CES 3/2021 y 2/2023.

Esos avances sustentan la creencia de que la Unión, por lo general, necesita encontrarse en la encrucijada para reaccionar de manera rápida y cohesionada, avanzando y fortaleciéndose de crisis en crisis.

Con todo, el actual sistema de gobernanza está lastrando o debilitando la capacidad de la Unión para afrontar con éxito los ambiciosos retos del ciclo político 2024-2029,

Mejorar la gobernanza de la UE y avanzar en el proyecto europeo

tanto a nivel interno²⁴⁸ como externo²⁴⁹, así como para seguir profundizando de forma sostenida en el proceso de integración europea. En este contexto, resulta necesario reforzar la capacidad de actuación y de adopción de decisiones conjuntas de la Unión, lo que pasa por

mejorar su modelo de gobernanza, que necesita una eventual reforma de los Tratados o, alternativamente, un avance pragmático basado en fórmulas ya existentes de integración diferenciada o geometría variable.

En el contexto actual, si la mejora de la gobernanza comunitaria –en particular, la revisión de los mecanismos de toma de decisiones conjuntas– pasa por una modificación de los Tratados, su materialización se enfrenta a importantes dificultades, dado que se observa una ausencia de voluntad política y del consenso necesarios para acometer una transformación de tal envergadura. Cabe recordar que cualquier modificación de los Tratados requiere la unanimidad de los 27 Estados miembros, además de su aprobación por parte de los parlamentos nacionales de los distintos Estados. Incluso en algunos países, dicha reforma tendría que ser aprobada mediante referéndum.

Se trata, por lo tanto, de una opción inviable ya que dicha necesaria unanimidad en la Unión no puede actualmente alcanzarse, máxime teniendo en cuenta que, para otras reformas o medidas de menor trascendencia, por ejemplo, cuestiones sectoriales, no se han conseguido acuerdos unánimes dentro de la Unión Europea.

Por consiguiente, la mejora de la gobernanza de la Unión, en el sentido de que la toma de decisiones sea más ágil y eficiente, pasa necesariamente por recurrir con mayor frecuencia a las alternativas ya existentes dentro del marco actual como son: la utilización de la mayoría cualificada en la toma de decisiones para superar la unanimidad en determinados ámbitos clave y el uso de mecanismos como la cláusula de emergencia

248 En este plano destaca la perspectiva de una futura ampliación que haga que la Unión supere la treintena de Estados miembros. A nivel de gobernanza, respecto a este extremo, se trataría de garantizar el correcto funcionamiento institucional de la Unión con más de treinta Estados miembros, lo que afectaría a la composición de algunas instituciones y, muy especialmente, a los mecanismos de decisión. Ello constituye una cuestión ligada a la eficacia, pero también a la democracia, dado que la ampliación afecta a la composición de las instituciones y los equilibrios entre Estados miembros y habría que garantizar una adecuada y equitativa representatividad para todos ellos.

249 Entre ellos, destacan los geopolíticos, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad.

del artículo 122 del TFUE²⁵⁰, la cooperación reforzada²⁵¹ o la abstención constructiva –por la cual un Estado miembro puede abstenerse de votar una decisión sin impedir su aprobación, siempre y cuando emita una declaración formal²⁵²–.

De hecho, en la reunión informal previa al Consejo Europeo promovida por Alemania, Italia y Bélgica, y con la asistencia de diecinueve Estados miembros más, celebrada el 12 de febrero de 2026, se abordó el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea incluido la posibilidad concreta de recurrir con más frecuencia a cooperaciones reforzadas²⁵³ para avanzar más rápidamente en algunos ámbitos si fuera necesario, tal como prevén los Tratados. En términos prácticos, este mecanismo permite que un grupo de Estados miembros profundice en la integración en áreas concretas cuando no es posible alcanzar un acuerdo a Veintisiete, evitando así situaciones de bloqueo. De este modo, se introduce una mayor flexibilidad en el funcionamiento de la Unión, al posibilitar que los países dispuestos a avanzar lo hagan dentro del marco institucional común y con respeto a los principios y valores de la Unión. Ello daría lugar al funcionamiento de “Europa a dos o varias velocidades”.

De este modo, Europa puede avanzar constituyendo entidades de geometría variable o asimétrica como es ya la propia Eurozona²⁵⁴. Esto es, lanzar proyectos federales para que los Estados miembros que quieran unirse lo hagan. Cabe recordar, en este punto, que la integración diferenciada o flexible, existente desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, es pues consustancial al modelo de gobernanza de la Unión en vez de un mecanismo puntual o marginal.

Tal y como ha señalado en varias ocasiones Mario Draghi durante el último año, el futuro de Europa ha de ser un viaje hacia el federalismo. Pero como no se dan las condiciones políticas necesarias hoy en día para conseguirlo, según este, habría que apostar por un “federalismo pragmático” basado en cuestiones concretas, flexible y capaz de funcionar conforme a los tratados, pero al margen de los mecanismos más lentos de toma de decisiones de la Unión Europea, evitando así limitaciones o parálisis en la actuación comunitaria. Este “federalismo pragmático” permitiría que los países con

250 El artículo 122 del TFUE es una disposición que permite a la Unión Europea responder a circunstancias excepcionales que afecten a la estabilidad económica de la Unión o de un Estado miembro, ofreciendo asistencia financiera. Permite la toma de decisiones por mayoría cualificada evitando la unanimidad, lo que es crucial para superar eventuales bloqueos. Recientemente, en diciembre de 2025, los países de la Unión Europea, a nivel de embajadores, apoyaron invocar dicho artículo 122 para evitar que las sanciones a Rusia por la invasión de Ucrania tengan que renovarse cada 6 meses, evitando así los posibles vetos de Hungría o Eslovaquia.

251 Instrumento que permite una cooperación más estrecha entre Estados miembros de la Unión (ocho, como umbral mínimo) que desean profundizar en el proceso de integración europea o proteger sus intereses comunes más allá de los Tratados. Por ejemplo, el acervo de Schengen se estableció originalmente sobre una base intergubernamental, pero posteriormente se integró como una cooperación reforzada en el marco de la Unión Europea mediante el Tratado de Ámsterdam.

252 Hungría ha hecho uso de esta herramienta en relación con gran parte de los paquetes de sanciones aprobados por la Unión contra Rusia por su agresión a Ucrania.

253 A pesar de sus limitaciones recogidas en el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea.

254 La Unión Económica y Monetaria (UEM) constituye el epítome de la cooperación económica avanzada o diferenciada en Europa más allá del mercado único.

mayores ambiciones de la Unión Europea actuasen con la velocidad, escala e intensidad de otras potencias globales y ayudaría a su vez a renovar el impulso democrático de la propia Unión y a la construcción de un propósito común. A esta fórmula se podrán sumar voluntariamente los países que lo deseen.

Las fórmulas de flexibilidad o asimetrías, como alternativa a los mecanismos ordinarios de funcionamiento y actuación comunitarios, han de ganar pues protagonismo en Europa en el futuro, sobre todo con una probable próxima Unión de más de treinta miembros. Y es que, la experiencia muestra que la cooperación más intensa entre grupos de Estados miembros ha sido casi siempre, a largo plazo, un catalizador para profundizar en la integración y la construcción europea. La apuesta por la integración diferenciada o asimétrica reside en su potencial transformador para superar el bloqueo a la reforma y/o la ampliación²⁵⁵.

Avanzar pues en la citada dirección, resulta pertinente. Se trata de realizar mejoras en el funcionamiento de la gobernanza, respetuosos con los tratados, para agilizar la

Consideraciones sobre el desarrollo del proyecto europeo

toma de decisiones en su seno, sorteando la exigencia de unanimidad, facilitando así el avance del proyecto europeo. Progresar en la construcción europea de la manera apuntada, haría posible, por ser condición necesaria, ejercer de influyente actor geopolítico global

a la Unión Europea y contrarrestar su pérdida de peso en la esfera internacional, progresando así además en su autonomía estratégica real y efectiva en ámbitos clave como el económico o el defensivo. Y todo ello, sin olvidar el siempre deseable y conveniente refuerzo de la estructura institucional de la Unión, mejorando al mismo tiempo su base democrática, su Estado de Derecho y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, lo que ayudaría a fortalecer el sentimiento europeísta de esta, que, no obstante, actualmente permanece firme.

255 Elcano Policy Paper, *Profundizar para ampliar: una perspectiva española sobre las reformas necesarias para garantizar y mejorar la gobernanza de una UE más grande*, Real Instituto Elcano, octubre 2024.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El nuevo contexto internacional, caracterizado por una creciente rivalidad geoeconómica, tensiones comerciales persistentes, incluida la guerra arancelaria, disrupciones tecnológicas aceleradas, la transición verde, el reto demográfico –envejecimiento y migraciones– y la exigencia de invertir en seguridad y defensa, sitúa a la Unión ante el desafío de dar un salto cualitativo en su capacidad de actuación.

Europa en una encrucijada decisiva que necesita acción decidida y ágil

Los cambios en el orden mundial le afectan especialmente, puesto que su modelo de crecimiento e integración se apoya en un marco de apertura comercial internacional, la participación en las cadenas globales de valor y un sistema multilateral basado en reglas. Además, su influencia global reside, sobre todo, en el respeto de las normas, los mercados y la regulación.

La Unión debe desplegar una estrategia centrada en la inversión, la innovación, la autonomía estratégica abierta y la seguridad en un sentido amplio. Impulsar una recuperación sólida, sostenida e inclusiva del crecimiento económico, reforzar la competitividad y movilizar los recursos necesarios, tanto nacionales como sobre todo comunitarios, constituyen hoy una prioridad ineludible. Asimismo, es preciso realizar una gran apuesta por los sectores tecnológicos e industriales estratégicos. Solo así podrá adquirir una mayor importancia económica y geopolítica, profundizando su mercado único, y hacerlo a partir de sus fortalezas: su modelo social y sus valores democráticos, tal y como se establece en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y que son su seña de identidad, la cohesión económica y territorial y el firme compromiso con la protección del medio ambiente.

Europa se encuentra en una encrucijada que requiere una respuesta ambiciosa, sostenida, decidida y ágil. Durante más de una década de crisis sucesivas ha mostrado su capacidad de resiliencia y adaptación, y ahora es esencial demostrar nuevamente que está preparada para abordar estos desafíos de índole estructural. Para ello, el Informe identifica cinco prioridades de actuación: mejorar la gobernanza de la UE, lograr un verdadero mercado único, potenciar la inversión como piedra angular, impulsar la autonomía estratégica abierta y reforzar su proyección exterior.

1. Mejorar la gobernanza de la Unión Europea

A partir de los informes Draghi, Letta y Niinistö, la nueva Comisión Europea 2024-2029 ha articulado una respuesta cuyas iniciativas deben seguir el trámite normativo comunitario, un proceso que no siempre resulta exitoso ni lo suficientemente rápido para responder a las necesidades planteadas.

El camino trazado parece responder a los desafíos recientes y el reto principal radica en garantizar que las prioridades establecidas y las acciones previstas sean implementadas de manera efectiva, evitando que sean meras declaraciones formales. Esto supone superar los lentos ritmos que caracterizan la toma de decisiones de la UE, pero evitando que la aceleración se haga en detrimento de la cohesión social o de la protección de los valores comunitarios.

La inercia institucional y la dificultad para avanzar al ritmo que exige el entorno limitan la eficacia de la respuesta europea. En el momento actual, el sistema de gobernanza está lastrando la capacidad de la Unión para afrontar los retos, así como para seguir profundizando de forma sostenida en el proceso de integración europea. Dar una respuesta conjunta es complejo, pues requiere negociación, adaptación institucional y consenso, lo que prolonga y dificulta la toma de decisiones, haciéndola poco eficaz.

Problema: inercia institucional y difícil gobernanza

En este contexto, resulta necesario fortalecer la capacidad de acción y tomar decisiones ágiles y conjuntas, lo que exige mejorar su gobernanza. Aunque modificar los Tratados sería lo más idóneo, se observa una ausencia de voluntad política y del consenso necesarios, tanto a nivel de las instituciones comunitarias como en el plano de los Estados miembros, para acometer una transformación de tal envergadura.

Por ello, quizás la vía más realista y operativa para avanzar pasa por utilizar de forma pragmática los instrumentos que ya ofrecen los Tratados. La “cooperación reforzada”, a pesar de sus limitaciones, se configura como la mejor opción para desbloquear avances en áreas clave, que en ocasiones cuentan con plazos definidos, permitiendo que los Estados miembros que así lo deseen puedan progresar de manera rápida y coordinada sin quedar paralizados por la falta de consenso generalizado. Este enfoque, lejos de fragmentar el proyecto europeo, puede actuar como motor de integración, generando dinámicas de convergencia progresiva y demostrando la capacidad de la UE para producir resultados tangibles.

Esta solución no exime de la necesidad de superar la tendencia a la renacionalización derivada del avance de posiciones euroescépticas en gobiernos y parlamentos, que anteponen intereses nacionales sobre los comunitarios, para salvaguardar la relevancia y el peso de la Unión Europea como actor global.

Participación de los interlocutores sociales

En esta mejora de la gobernanza, la participación activa de los interlocutores sociales es una condición

necesaria para aumentar la legitimidad y la eficacia de la arquitectura institucional de la Unión. La apuesta por el diálogo social, tanto a escala nacional como europea, garantiza que las políticas de la Unión contribuyan a un crecimiento económico inclusivo que refuerce el Estado del bienestar y fomente sociedades más cohesionadas e integradas frente a las desigualdades.

2. Lograr un verdadero mercado único

El mercado único constituye uno de los mayores logros del proceso de integración europea, y es reconocido como el activo de mayor valor de la Unión, pero su construcción definitiva sigue sufriendo retrasos por la existencia de obstáculos de compleja resolución, afectando a su competitividad.

Desde principios de siglo, tras el impacto de la crisis financiera, la pandemia y la guerra en Ucrania, la Unión Europea ha revelado una posición de desventaja frente a otras grandes economías, especialmente en comparación con Estados Unidos y China.

*Diagnóstico compartido
sobre las desventajas
competitivas de la UE*

Persisten barreras en el funcionamiento del mercado interior (las “Terrible Ten”²⁵⁶), como la complejidad y diversidad normativa, la fragmentación de los mercados de bienes y servicios o la falta de reconocimiento de cualificaciones entre los Estados miembros. Todo ello limita el dinamismo del comercio intracomunitario y supone una pérdida de atractivo en la captación de inversiones exteriores.

Asimismo, la UE presenta no solo un coste energético diferencialmente superior a los principales socios comerciales, sino también una fuerte dependencia de fuentes externas que afectan a su competitividad y autonomía estratégica. De hecho, esa falta de autonomía estratégica se extiende a otros ámbitos como las materias primas o la defensa.

La posición comparada en inversión en I+D+i y en intangibles es todavía desfavorable, así como en lo relativo a la digitalización o el tamaño empresarial, elementos que igualmente condicionan la capacidad competitiva.

Persiste una fragmentación financiera que resta atractivo a la hora de movilizar la inversión dentro de la UE y canalizar el ahorro existente hacia la inversión productiva. Asimismo, existe un acceso limitado al capital riesgo y a otras fuentes de financiación alternativas y una excesiva dependencia de la financiación bancaria.

*Acelerar la integración
financiera*

La falta de integración financiera en la UE y en la eurozona viene siendo señalada por el CES desde hace años no solo como un obstáculo para que fluya la inversión, sino también como un elemento de riesgo para la estabilidad financiera y la propia

256 Véase recuadro 2.

sostenibilidad económica de la Unión. Los avances tanto en la Unión Bancaria como en la Unión del Mercado de Capitales han sido lentos sin llegar a completarse.

El proyecto de Unión Bancaria, lanzado hace más de diez años, lleva años bloqueado, principalmente, por la falta de un acuerdo político sobre la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Por su parte, la inexistencia de un mercado de capitales integrado dificulta la movilización del capital privado. La menor provisión de financiación por parte de los mercados de capitales en relación a la financiación bancaria limita el acceso a financiación para las empresas jóvenes e innovadoras en fase de crecimiento.

Innovación como factor decisivo de competitividad

El impulso a la innovación resulta clave para alcanzar los objetivos de soberanía tecnológica, autonomía estratégica abierta, aumento de la resiliencia y recuperación de la influencia global que acucian a la UE, además de ser determinante para cerrar la brecha de productividad.

Para ello, es esencial impulsar un ecosistema favorable a la innovación. Uno de los elementos cruciales de este ecosistema radica en la existencia de canales de financiación cualificada para asumir el riesgo relativamente más elevado y el retorno no inmediato que suele caracterizar a los proyectos innovadores. De ahí que el impulso a la innovación dependa estrechamente de la integración del mercado de capitales europeo.

La promoción del talento es clave para el salto competitivo de la UE y establecer la “quinta libertad” del mercado único europeo, destinada a impulsar la investigación,

Capacidades y competencias, base para la innovación y competitividad europeas

la innovación y la educación en la región. Este objetivo requiere una mayor inversión en cualificaciones y competencias de las personas trabajadoras, empresarias y emprendedoras, incidiendo específicamente en las competencias básicas, esenciales para promover mayores niveles de empleabilidad, y las competencias

STEM, que resultan cruciales para promover la transformación tecnológica, digital y verde, y se enfrentan, además, a una brecha de género significativa.

Asimismo, en la UE existen desajustes de cualificación, con alta sobrecualificación, especialmente entre personas migrantes, por lo que resulta esencial fomentar la movilidad del talento mediante el reconocimiento mutuo y la portabilidad de las cualificaciones y las competencias. Todo ello, sin olvidar la educación y la formación como derecho y bien público, claves para el desarrollo personal y la participación ciudadana.

La inversión en competencias a lo largo de la vida debe canalizarse con eficiencia para ajustarse a las necesidades presentes y futuras del tejido productivo. Para ello, es necesario reforzar la anticipación de competencias y, desde una visión sistémica y partici-

Fortalecer el mercado interior, activo estratégico de la UE

padada por los interlocutores sociales, alinear la oferta y la demanda de capacidades.

Resulta fundamental, por tanto, consolidar el mercado interior comunitario para aprovechar las economías de

escala, facilitando el crecimiento empresarial, en especial en sectores estratégicos y liberando todo el potencial de las diversas formas de empresa existentes en la UE, incluida la economía social.

Los primeros pasos se han dado en el ámbito de la simplificación normativa, la eliminación de barreras administrativas y burocráticas, a través de los Reglamentos Ómnibus. Esta simplificación debe llevarse a cabo en conformidad con la normativa y los objetivos marcados, ofreciendo seguridad jurídica, para lo cual resulta clave una definición compartida del concepto y alcance de esa simplificación y que se desarrolle teniendo en cuenta las distintas realidades económicas, laborales y sociales.

Asimismo, se ha desarrollado el Régimen 28, a través del *EUInc.*, orientado a facilitar la creación y expansión de empresas mediante un marco jurídico que favorezca su actividad transfronteriza.

3. La inversión como piedra angular

Las necesidades detectadas para que la UE afronte decididamente la transición energética y digital, impulse la innovación de vanguardia y refuerce la seguridad y la defensa europea, con el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica abierta, exigen aumentar la inversión. En 2024, Draghi estimó que se necesitarían entre 750 y 800 mil millones de euros, cifra que el BCE actualizó a 1,2 billones un año después, estimándose que el 57 por 100 correspondería al sector privado y el resto debería financiarse con cargo a fondos públicos.

Contar con un sector bancario europeo sólido y competitivo y mercados de capitales profundos y diversificados son elementos clave para proporcionar recursos financieros y garantizar acceso a fuentes de financiación eficientes y fiables, independientemente de su ubicación, y poder respaldar el flujo de inversión privada necesario. Todo ello, a su vez, contribuirá además a impulsar el papel internacional del euro y fortalecerá la resiliencia y la autonomía estratégica de la UE.

En este sentido, la adopción de la Estrategia para la Unión del Ahorro y la Inversión, basada en una propuesta del Informe Letta, es un nuevo intento de la Comisión de relanzar la integración financiera. A pesar de las medidas incluidas y el calendario de urgencia planteado por la Comisión, plasmado en distintas propuestas de reforma normativa a lo largo de los últimos meses, en muchos ámbitos para avanzar se requiere un compromiso político decidido por parte de los Estados miembros.

La prioridad debe pasar por la creación de un verdadero mercado único de capitales.

Aunque la movilización de la inversión privada es fundamental dado el limitado espacio fiscal existente en la Unión Europea, también es necesario abordar las posibilidades de aumentar la financiación pública para afrontar los retos y a los que los Estados miembros con sus propias capacidades fiscales no pueden dar respuesta.

La Unión del Ahorro y la Inversión, un nuevo intento de movilizar la inversión privada

Aumentar la financiación pública para inversiones estratégicas

Además, la provisión de bienes públicos europeos en los ámbitos de la energía, la defensa, los suministros y materias primas estratégicas, la tecnología digital o la lucha contra el cambio climático se materializan en inversiones de alto valor añadido europeo, exigen la movilización de una gran cantidad de recursos y, en ocasiones, entrañan riesgos que resultan difíciles de asumir sin un respaldo público. Es preciso, por tanto, impulsar el músculo financiero de un sector público europeo reforzado.

No obstante, el nuevo Marco Financiero Plurianual para el periodo 2028-2034 adolece claramente de ambición por lo que al tamaño se refiere, resultando insuficiente para cerrar las brechas de inversión de la UE en distintos ámbitos. De hecho, se ha adoptado un nuevo marco de ayudas de Estado (CISAF) que trata de simplificar las normas y facilitar el apoyo público, principalmente a la transición energética, lo que nuevamente podría distorsionar la competencia entre Estados miembros, dado el diferente margen fiscal con el que cuentan.

Avanzar en una mayor integración presupuestaria exigiría un incremento sustancial de los ingresos que maneja la UE, lo que pasa por reforzar su sistema de recursos

Mayor integración presupuestaria y emisión de deuda pública conjunta

propios y también por considerar seriamente la emisión de deuda pública conjunta como una herramienta legítima y permanente de financiación de políticas comunes. Esto, además, convertiría a la UE en un actor financiero de primer orden y reforzaría el euro como divisa global.

Adicionalmente, el desarrollo de un mercado profundo y líquido de eurobonos supondría un gran avance para lograr la autonomía financiera de la UE, porque permitiría reducir el coste de financiación público y privado de todos los países, canalizar el ahorro europeo hacia inversiones estratégicas europeas y satisfacer la nueva demanda global de activos seguros alternativos al dólar.

4. Impulsar la autonomía estratégica abierta

Reforzar sectores estratégicos

En cuanto a la necesidad de impulsar la autonomía estratégica abierta, destaca la propuesta de Ley de Aceleración industrial de la UE. En general, resulta positivo el hecho de que la propuesta introduzca criterios de resiliencia, sostenibilidad y seguridad de suministro, trate de reforzar las capacidades productivas europeas y promueva una competencia internacional más equilibrada mediante el uso estratégico de la contratación pública. No obstante, se echan en falta sectores estratégicos como el agroalimentario, entre otros, cuando las crisis recientes han evidenciado además que este sector está particularmente expuesto a dependencias externas en algunas cadenas de suministro.

Respecto a la promoción de los requisitos de contenido europeo en las compras públicas (“Buy EU”), se deberá velar por que no suponga una reducción de la competencia y de la eficiencia en las licitaciones o un aumento de costes; además, deberá contemplar

una aplicación coordinada para evitar distorsiones en el mercado único y estar alerta ante el riesgo del establecimiento de medidas similares por terceros países que perjudiquen a las empresas europeas en el exterior.

El euro constituye un pilar fundamental de la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea. En un contexto de globalización, digitalización de la economía y auge del comercio electrónico y en el que el efectivo está perdiendo peso, el impulso del euro digital permitiría contar con una plataforma para un sistema minorista de pagos de alcance paneuropeo, fortaleciendo la soberanía financiera, contribuyendo a profundizar el mercado único y reforzando el papel internacional de la moneda única.

Impulsar el euro digital

En el ámbito de la energía, el Plan de Energía Asequible de la UE representa, sin duda, un paso en la dirección correcta hacia la soberanía energética y la reducción de la volatilidad de los precios. No obstante, su ejecución a corto plazo se enfrenta a obstáculos económicos, técnicos y burocráticos de gran envergadura, siendo el mayor la necesidad de un despliegue masivo y acelerado de interconexiones eléctricas y gasistas entre los Estados miembros; sin esta infraestructura crítica, es imposible crear un mercado único de la energía verdaderamente resiliente que permita distribuir los excedentes de energía renovable de forma eficiente hacia los centros de mayor consumo.

Lograr una energía más asequible

Asimismo, el plan *RESourceEU* podría reforzar la autonomía estratégica de la UE al asegurar el acceso a materias primas críticas esenciales, sobre todo, para el despliegue de energías renovables y, con ello, para reducir la dependencia energética exterior. Como elementos positivos, destaca su enfoque en la gestión de riesgos, la coordinación y la diversificación de suministros; sin embargo, su efectividad dependerá de una implementación adecuada y de la capacidad real de fortalecer las cadenas de valor europeas.

El refuerzo de la política europea de defensa es un elemento obligatorio ante el deterioro del entorno geopolítico. Resulta necesario impulsar una mayor inversión, coordinación e integración industrial orientada a reducir dependencias, mejorar capacidades y avanzar hacia una mayor autonomía estratégica.

Aumentar las capacidades en seguridad y defensa

En todo caso, para conseguir ese refuerzo se deben superar obstáculos estructurales persistentes como la fragmentación, las duplicidades, la falta de interoperabilidad y la dependencia tecnológica de terceros países. Pero, sobre todo, es necesario lograr una verdadera voluntad política de los Estados miembros para coordinar esfuerzos, ceder parcialmente soberanía y definir el alcance de la autonomía comunitaria.

5. Reforzar la proyección comercial exterior de la Unión Europea

Fortalecer la UE desde dentro reactivará su potencial de crecimiento y mejorará su resiliencia económica y social, contribuyendo a reforzar su proyección exterior. Una Unión más cohesionada, ágil y eficaz estará en mejores condiciones de defender un orden internacional basado en normas, promover el multilateralismo, preservar la apertura comercial en condiciones equitativas y liderar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible.

En el actual contexto de fuerte competencia geopolítica y de guerra arancelaria protagonizada por los Estados Unidos, la UE ha registrado avances decisivos en la integración comercial con el resto del mundo. Esta proyección exterior resulta crucial y se basa en la búsqueda de socios confiables y de diversificación para reducir dependencias críticas, reforzar la seguridad económica y la autonomía estratégica abierta. En todo caso, en situaciones de amenaza de coerción, la UE no debería dudar en desplegar el instrumento anticooerción del que se dotó en 2023.

La cascada de acuerdos comerciales alcanzados recientemente tras largos años de negociaciones, como el de Mercosur, no solo demuestra la urgencia de la UE –y la de sus socios comerciales– por mejorar su posicionamiento exterior y promover vínculos comerciales y de inversión, sino que además revela la existencia de países y bloques que continúan apostando por la apertura comercial y un orden internacional basado en reglas.

6. Una Unión Europea como referente, a la altura de los desafíos

La integración de la UE constituye uno de los mayores logros políticos, económicos y sociales de la historia contemporánea. Que veintisiete Estados miembros, con realidades históricas, culturales y económicas diferentes, hayan establecido un marco institucional común, como no ha existido nunca, es, en sí mismo, un éxito notable, máxime cuando su cooperación parte de unos valores democráticos compartidos y defiende un modelo social que garantiza el Estado del bienestar y ofrece beneficios para el conjunto de la ciudadanía. De hecho, Europa continúa siendo un espacio de prosperidad al que cada vez más países quieren pertenecer, como ponen de manifiesto las solicitudes de adhesión a la UE.

Pero la UE tiene mucho por hacer. Los desafíos contemporáneos –desde la competencia geopolítica hasta las crisis energéticas, migratorias, económicas y de seguridad– necesitan avanzar hacia una Europa más resolutiva que supere los problemas existentes en su sistema de gobernanza interna. La Unión debe reforzar su capacidad de respuesta mediante mecanismos más ágiles y eficaces en la toma de decisiones, capaces de traducir rápidamente las prioridades políticas en acciones concretas con impacto real.

Para lograrlo, es fundamental el compromiso firme y sostenido de los Estados miembros. Sin una voluntad política compartida, cualquier intento de mejorar la eficacia institucional y de profundizar en la integración será limitado.

No obstante, hasta que se llegue a ese consenso, la cooperación reforzada, a pesar de sus limitaciones, es el mejor instrumento para evitar bloqueos y poder avanzar en ámbitos clave. Muchos de estos ámbitos, recogidos en la hoja de ruta de la Comisión, y que el propio Consejo comparte, cuentan con plazos concretos para su realización, por lo que cualquier retraso en su cumplimiento avala el recurso a dicha cooperación reforzada.

En definitiva, una Europa a la altura de los desafíos requiere una combinación de ambición estratégica, eficacia operativa y voluntad política. Solo así se logrará fortalecer el proyecto europeo y garantizar su relevancia en un escenario internacional cada vez más complejo.

ANEXO

ANEXO. INDICADORES MACROECONÓMICOS, 2000-2025

EEMM	PIB					Índice de precios al consumo					Tasa de paro				
	(Variación media en %)					(TV media anual del IAPC para UE e indicador de precios al consumo)					(% población activa)				
	00-06	07-13	14-19	20-24	2025	00-06	07-13	14-19	20-24	2025	00-06	07-13	14-19	20-24	2025
Alemania	1,4	1,0	1,8	0,0	0,2	1,6	1,8	1,2	4,2	2,3	9,5	6,8	4,0	3,4	3,6
Austria	2,2	1,0	1,8	0,5	0,3	1,9	2,3	1,5	4,7	3,5	5,0	4,9	5,4	5,3	5,6
Bélgica	2,3	1,0	1,7	1,7	1,0	2,1	2,3	1,4	4,1	2,8	7,4	7,7	7,2	5,7	6,0
Bulgaria	5,7	1,9	2,7	2,8	3,0	6,5	4,5	0,4	5,6	3,5	14,2	9,5	7,3	4,6	3,5
Chipre	4,4	-0,1	4,4	4,8	3,4	2,8	2,3	-0,2	3,1	0,9	4,4	7,9	11,8	6,4	4,7
Croacia	4,4	-0,5	2,4	3,8	3,2	3,2	2,8	0,5	5,2	4,3	13,3	12,4	12,1	6,6	4,7
Eslovaquia	4,8	3,2	3,2	1,5	0,8	6,6	2,4	1,0	6,2	4,2	17,5	12,7	9,1	6,1	5,4
Eslovenia	3,9	0,1	3,6	2,2	1,0	5,6	2,7	0,8	4,0	2,5	6,2	7,1	7,2	4,2	3,4
España	3,6	-0,6	2,6	1,6	2,9	3,3	2,2	0,6	3,5	2,6	10,8	18,5	18,8	13,4	10,4
Estonia	8,1	0,5	3,5	0,3	0,6	3,7	4,7	1,8	7,2	4,8	10,3	10,2	6,1	6,6	7,6
Finlandia	3,3	0,2	1,4	0,0	0,1	1,6	2,5	0,8	3,0	1,9	9,8	7,7	8,3	7,6	9,5
Francia	2,2	0,8	1,5	1,0	0,7	2,0	1,7	0,9	3,3	1,0	8,8	8,6	9,6	7,6	7,6
Grecia	4,6	-3,8	1,1	1,8	2,1	3,4	2,3	0,0	3,2	2,8	10,1	15,5	22,2	12,9	9,3
Irlanda	5,9	0,1	9,7	6,2	10,7	3,6	0,9	0,3	3,3	1,9	4,3	12,0	8,0	5,0	4,6
Italia	1,5	-1,1	0,8	1,3	0,4	2,4	2,2	0,6	3,5	1,7	8,7	8,6	11,3	8,2	6,2
Letonia	8,8	0,0	2,8	0,9	1,0	4,2	4,9	1,5	6,2	3,6	11,8	13,4	8,8	7,2	6,8
Lituania	7,0	2,0	3,9	2,5	2,4	1,4	4,4	1,4	6,8	3,4	11,9	11,8	7,9	7,1	7,1
Luxemburgo	4,1	2,0	2,6	1,2	0,9	3,0	2,6	1,1	3,4	2,3	3,5	4,9	5,9	5,7	6,6
Malta	1,9	3,7	7,6	6,0	4,0	2,5	2,3	1,2	3,1	2,4	7,0	6,4	4,7	3,8	3,0
P. Bajos	2,0	0,6	2,3	1,6	1,7	2,6	1,9	1,0	4,6	3,0	3,8	5,1	5,4	3,8	3,9
Portugal	1,4	-0,8	2,2	1,9	1,9	3,1	1,8	0,7	3,4	2,2	5,8	11,7	10,1	6,6	6,3
UEM	2,1	0,2	1,9	1,1	1,3	2,2	2,0	0,9	3,8	2,1	9,0	9,7	9,5	7,0	6,3
Dinamarca	2,1	0,0	2,2	1,8	2,0	2,0	2,0	0,5	3,1	1,9	4,6	6,4	5,9	5,3	6,1
Hungría	4,3	-0,2	4,2	1,4	0,4	6,2	4,8	1,5	8,9	4,5	6,3	9,8	5,2	4,1	4,5
Polonia	3,7	3,5	4,6	2,7	3,2	3,6	3,1	0,7	7,3	3,4	17,9	9,2	5,8	3,0	3,1
Rep. Checa	4,2	1,0	3,6	0,6	2,4	2,3	2,6	1,4	7,2	2,3	7,8	6,3	3,7	2,6	2,7
Rumania	5,5	2,0	4,6	1,9	0,7	20,8	5,3	1,5	6,8	6,7	7,3	6,7	5,4	5,4	6,1
Suecia	3,1	1,1	2,5	1,1	1,5	1,6	1,6	1,3	3,9	2,5	6,0	7,6	7,1	8,2	9,0
UE 27	2,3	0,4	2,1	1,2	1,4	2,1	2,3	1,0	4,4	2,5	9,5	9,4	8,7	6,5	5,9
EE.UU.	2,8	1,2	2,6	2,4	1,8	2,8	2,1	1,6	4,2	2,8			5,0	5,3	5,1
China	10,0	9,9	6,8	4,7	4,8	1,2	3,4	2,0	1,2	0,0					

EEMM	Balanza por cuenta corriente					Déficit público					Deuda pública				
	Saldo en % PIB					% PIB					% PIB				
	00-06	07-13	14-19	20-24	2025	00-06	07-13	14-19	20-24	2025	00-06	07-13	14-19	20-24	2025
Alemania	2,0	6,1	7,9	6,2	4,8	-3,	-1,2	1,2	-2,9	-3,1	62,3	72,4	69,4	64,3	63,5
Austria	1,0	2,9	1,8	1,7	1,2	-2,3	-2,8	-0,7	-4,9	-4,4	69,2	76,3	81,7	78,5	81,4
Bélgica	4,2	2,1	0,2	0,2	-0,6	-0,6	-3,2	-2,	-5,3	-5,3	103,6	97,1	104,3	104,7	107,1
Bulgaria	-5,5	-10,6	1,5	0,0	-1,8	0,8	-1,4	-0,3	-3,1	-3,0	45,8	15,9	24,4	22,8	28,5
Chipre	-7,3	-12,1	-3,1	-7,5	-7,7	-2,8	-4,8	-1,6	0,3	3,3	60,9	62,1	106,3	90,8	56,4
Croacia	-4,8	-5,5	1,0	-0,7	-2,9	-4,7	-5,2	-1,5	-2,5	-2,8	40,5	50,2	79,0	73,0	56,2
Eslovaquia	-5,6	-3,9	-1,0	-4,0	-5,1	-5,7	-4,6	-2,	-4,6	-5,0	47,2	37,5	52,1	56,0	61,9
Eslovenia	-1,4	-2,1	5,0	4,3	2,9	-2,6	-5,	-1,3	-3,8	-2,2	32,3	35,1	76,8	72,4	65,2
España	-3,7	-5,3	2,3	1,4	2,7	0,1	-7,4	-4,1	-5,5	-2,5	56,9	55,3	101,7	109,4	100,0
Estonia	-8,4	-5,0	1,0	-1,7	-1,5	1,3	-0,4	0,	-2,7	-1,3	7,8	6,9	10,3	17,2	23,4
Finlandia	5,3	1,5	-1,4	-0,5	-0,9	3,9	-0,2	-1,6	-3,1	-4,5	50,2	45,0	65,8	73,0	88,1
Francia	1,4	-0,2	-0,5	-0,9	0,0	-2,8	-5,2	-3,4	-6,3	-5,5	71,0	78,8	97,2	109,4	116,3
Grecia	-8,8	-10,9	-2,6	-7,5	-6,2	-6,5	-11,	-1,2	-3,9	1,1	113,5	133,8	182,8	186,4	147,6
Irlanda	1,1	-4,1	2,4	0,0	9,7	1,6	-11,6	-1,	0,2	1,5	31,1	66,7	82,1	50,0	33,1
Italia	-0,3	-1,9	1,9	1,5	1,0	-3,3	-3,2	-2,3	-7,4	-3,0	110,8	113,6	133,9	141,3	136,4
Letonia	-8,5	-7,6	-0,2	-2,1	-4,1	-1,6	-4,4	-0,9	-4,1	-3,1	18,7	30,9	40,6	43,3	48,3
Lituania	-5,2	-6,1	0,4	1,4	1,5	-1,7	-4,5	-0,2	-2,	-2,2	23,6	27,1	39,0	40,0	39,8
Luxemburgo	6,7	4,5	2,9	-0,3	-3,6	2,	1,3	2,	-0,3	-0,8	10,4	14,9	21,3	24,1	26,8
Malta	-3,4	-4,4	5,4	4,7	5,1	-5,1	-2,9	0,8	-5,8	-3,2	63,9	64,8	53,5	47,0	47,0
P. Bajos	5,1	5,5	7,6	7,8	9,1	-1,	-3,1	0,2	-1,5	-1,9	49,3	54,9	61,1	49,2	45,2
Portugal	-7,6	-8,4	0,6	-0,7	1,1	-4,8	-6,7	-2,9	-1,4	0,0	66,6	93,1	128,8	116,4	91,3
UEM	0,7	0,6	3,3	2,5	2,7	-2,4	-3,8	-1,3	-4,4	-3,2	72,0	78,6	92,1	91,8	89,2
Dinamarca	4,4	4,2	7,4	9,1	12,0	2,3	-0,3	1,3	3,2	2,3	45,2	40,9	43,6	37,9	28,9
Hungría	-7,4	-3,5	1,9	-3,0	0,1	-6,7	-4,	-2,2	-6,5	-4,6	59,3	74,2	74,1	73,4	73,7
Polonia	-3,0	-5,2	-1,8	-0,2	-0,1	-4,6	-4,7	-1,9	-4,7	-6,8	44,6	50,1	52,0	50,6	59,5
Rep. Checa	-3,2	-4,2	-0,8	-1,0	2,2	-4,3	-2,9	0,1	-3,9	-1,8	27,5	33,8	37,8	38,4	43,4
Rumania	-1,9	-6,6	-2,2	-6,7	-7,9	-2,2	-5,2	-2,3	-7,8	-8,4	27,0	22,2	37,1	45,6	59,1
Suecia	4,9	6,2	2,5	5,1	4,9	0,9	0,1	0,2	-1,	-1,7	47,7	39,6	42,9	35,9	34,5
UE 27	0,7	0,5	3,1	2,3	2,5	-2,2	-3,7	-1,3	-4,2	-3,3	68,8	74,0	85,9	84,9	82,8
EEUU.	-4,5	-3,8	-2,1	-3,1	-4,1	-3,8	-9,	-5,4	-9,2	-7,5	68,8	82,3	104,4	121,0	125,5
China						-2,1	-0,5	-3,3	-7,4	-8,6	35,3	30,7	46,0	71,2	96,3

* 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 de otoño 2025* y FMI, *World Development Indicators*.

INFORME SOBRE LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA

Este informe, elaborado por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo bajo la presidencia de Raymond Torres Martín (consejero del grupo tercero, Expertos), se aprobó en la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 29 de abril de 2026.

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)
Luis Burgos Díaz (CIG)
Francisco Carbonero Cantador (CCOO)
José Ignacio Castillo Manzano (UGT)
María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)
Eduardo Donaire Yáñez (UGT)
Gema Gómez Parla (CCOO)
Antonio González González (UGT)

Ramón Górriz Vitalla (CCOO)
Carlos Gutiérrez Calderón (CCOO)
Luis Lozano Mercadal (UGT)
Enrique Martín-Serrano Jiménez (CCOO)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Fernando Rocha Sánchez (CCOO)
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)
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 (HISPA COOP)
Miguel Martínez Cuadrado (OCU)
Matilde Mas Ivars (Expertos)
María Amparo Ballester Pastor (Expertos)
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)
Raymond Torres Martín (Expertos)
Ruperto Iglesias García (CEPES)

(*) Composición del Pleno en la fecha de aprobación del informe.

Equipo técnico del área de estudios y análisis

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora), Alexander Elu Terán, Marta Galiano Sevilla, Manuel Núñez Mateo, Carmen Vizán Rodríguez.



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

