



# Las políticas de la **Unión** **Europea**



**Comunidad  
de Madrid**



# LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA



**CRISTINA MENÉNDEZ ÁLVAREZ**

Directora General de Cooperación con el Estado y Unión Europea  
(Directora)

**ÁLVARO ALZINA LOZANO**

**GABRIEL MARTÍN RODRÍGUEZ**

(Universidad Rey Juan Carlos)

# LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

**MultiEUTT**  
Teaching Europe



Cofinanciado por  
la Unión Europea



Comunidad  
de Madrid

Esta publicación ha sido promovida por la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Comunidad de Madrid en el marco del proyecto MultiEUTT, cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Comisión Europea, acción Jean Monnet Teacher Training.

1.<sup>a</sup> edición, 2025

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción, copia o transmisión, ya sea total o parcial, de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización previa y por escrito de los titulares del Copyright.

**Edita:**

Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.  
Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local. Comunidad de Madrid, 2024.

**Dirige:**

Cristina Menéndez Álvarez  
Directora General de Cooperación con el Estado y Unión Europea

**Autores:**

Álvaro Alzina Lozano y Gabriel Martín Rodríguez  
Universidad Rey Juan Carlos

ISBN: 978-84-451-4158-8  
Depósito Legal: M-218-2025

**Diseño, maquetación e impresión:**  
Dagaz Gráfica, s.l.u.

*Printed in Spain* - Impreso en España



# Índice

---

<b>Prólogo . . . . .</b>	17
<b>Capítulo 1. La política monetaria de la Unión Europea . . . . .</b>	21
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	21
2. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA . . . . .	21
3. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA . . . . .	24
3.1. <i>Instrumentos convencionales</i> . . . . .	24
3.2. <i>Instrumentos no convencionales</i> . . . . .	24
4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MONETARIA DE LA UE . . . . .	24
5. EL EURO: SEGUNDA MONEDA MÁS IMPORTANTE DEL MUNDO . . . . .	28
6. DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA MONETARIA EN EL FUTURO . . . . .	29
7. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL INTERNACIONAL DEL EURO . . . . .	31
8. UNIÓN BANCARIA . . . . .	32
9. CONCLUSIONES. . . . .	33
Bibliografía. . . . .	36
<b>Capítulo 2. El mercado interior de la Unión Europea . . . . .</b>	37
1. INTRODUCCIÓN Y ORIGEN . . . . .	37
2. BASE JURÍDICA DEL MERCADO INTERIOR . . . . .	38
3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES . . . . .	39
4. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	41
5. LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS . . . . .	42
6. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	44
7. DESAFÍOS Y OBJETIVOS ACTUALES DEL MERCADO INTERIOR . . . . .	45
Bibliografía. . . . .	48
<b>Capítulo 3. La política comercial de la Unión Europea . . . . .</b>	49
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	49
2. BASE JURÍDICA . . . . .	50
3. ELEMENTOS INTERINSTITUCIONALES . . . . .	51



4. ORIENTACIONES COMERCIALES . . . . .	51
5. SOCIOS COMERCIALES DE LA UE . . . . .	52
6. COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN . . . . .	54
7. ACUERDOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	60
Bibliografía. . . . .	63
 <b>Capítulo 4. La Unión Aduanera . . . . .</b>	 65
1. INTRODUCCIÓN Y ORIGEN . . . . .	65
2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN ADUANERA . . . . .	67
3. CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN . . . . .	71
4. EL PROGRAMA ADUANA. . . . .	72
5. IMPACTO ECONÓMICO, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN . . . . .	73
6. OBJETIVOS Y DESAFÍOS DE LA UNIÓN ADUANERA . . . . .	74
Bibliografía. . . . .	77
 <b>Capítulo 5. Política y normas de competencia en la Unión Europea . . . . .</b>	 79
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	79
2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	79
3. BASE JURÍDICA DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA EN EL TFUE . . . . .	81
4. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA: . . . . .	82
5. LAS NORMAS DE COMPETENCIA APLICABLES A LA EMPRESA . . . . .	84
6. EL ARTÍCULO 101 TFUE Y LA PROHIBICIÓN DE ACUERDOS RESTRICTIVOS . . . . .	86
7. EL ARTÍCULO 102 TFUE Y LA PROHIBICIÓN DEL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE . . . . .	88
8. COMPETENCIA DESLEAL Y LA DIRECTIVA 2019/2161 . . . . .	89
9. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR . . . . .	90
10. Algunos casos relevantes, sanciones y procedimientos. . . . .	91
Bibliografía. . . . .	95
 <b>Capítulo 6. Política social y de empleo en la Unión Europea . . . . .</b>	 97
1. INTRODUCCIÓN. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES . . . . .	97
2. LA POLÍTICA SOCIAL . . . . .	99
3. EL EMPLEO . . . . .	100
4. LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES . . . . .	100
5. FONDO SOCIAL EUROPEO . . . . .	102
6. CONCLUSIONES. . . . .	102
Bibliografía. . . . .	105



<b>Capítulo 7. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea . . . . .</b>	107
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	107
2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN-PESC . . . . .	108
3. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA — PCSD . . . . .	110
4. BASE JURÍDICA Y ORGANIZACIÓN . . . . .	112
5. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA PCSD . . . . .	113
6. MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO FLEXIBLES. . . . .	114
7. PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS . . . . .	116
8. EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UE PARA ASUNTOS EXTERIORES . . . . .	117
9. SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR . . . . .	118
10. Actuaciones e intervenciones destacadas . . . . .	120
Bibliografía. . . . .	126
<b>Capítulo 8. La política de defensa en la Unión Europea. . . . .</b>	127
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	127
2. COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE EN MATERIA DE DEFENSA . . . . .	128
3. LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA. . . . .	129
4. UNA DEFENSA EUROPEA FUERTE . . . . .	133
5. INVERSIÓN EN MATERIA DE DEFENSA. . . . .	135
6. PRODUCCIÓN CONJUNTA EN DEFENSA. . . . .	136
Bibliografía. . . . .	139
<b>Capítulo 9. Cooperación judicial penal y civil en la Unión Europea</b> . . . . .	141
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	141
2. BASE JURÍDICA . . . . .	142
2.1. <i>El TFUE y la Cooperación judicial en materia civil</i> . . . . .	143
2.2. <i>El TFUE y la Cooperación judicial en materia penal</i> . . . . .	143
3. EUROJUST . . . . .	144
3.1. <i>Orden Europea de Detención.</i> . . . . .	145
3.2. <i>Orden Europea de Investigación</i> . . . . .	145
3.3. <i>Reconocimiento de sentencias penales</i> . . . . .	145
3.4. <i>Orden Europea de Protección.</i> . . . . .	146
3.5. <i>Embargo y decomiso de bienes</i> . . . . .	146
4. LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL DERECHO PENAL . . . . .	147
5. LA FISCALÍA EUROPEA . . . . .	149
6. COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL . . . . .	149
7. CONCLUSIONES. . . . .	150
Bibliografía. . . . .	152



<b>Capítulo 10. Cooperación policial en la Unión Europea . . . . .</b>	153
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	153
2. BASE JURÍDICA . . . . .	155
3. EUROPOL . . . . .	157
4. AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA FORMACIÓN POLICIAL (CEPOL) . . . . .	160
5. CONCLUSIONES. . . . .	160
Bibliografía. . . . .	163
<b>Capítulo 11. Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea . . . . .</b>	165
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	165
2. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN (SIS) . . . . .	166
3. LA POLÍTICA SOBRE CONTROLES EN LAS FRONTERAS, ASILO E INMIGRACIÓN EN EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES . . . . .	167
4. EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES: AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS (FRONTEX) . . . . .	168
5. LA INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	170
6. POLÍTICA DE ASILO. . . . .	171
7. CONCLUSIONES. . . . .	173
Bibliografía. . . . .	175
<b>Capítulo 12. La política de cohesión territorial en la Unión Europea . . . . .</b>	177
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	177
2. BASE JURÍDICA . . . . .	179
3. PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN TERRITORIAL . . . . .	180
3.1. <i>Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)</i> . . . . .	180
3.2. <i>Fondo Social Europeo.</i> . . . . .	181
3.3. <i>Fondo de Cohesión</i> . . . . .	182
3.4. <i>Programa Interreg.</i> . . . . .	184
3.5. <i>Programa LIFE.</i> . . . . .	185
3.6. <i>Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural</i> . . . . .	186
4. CONCLUSIONES. . . . .	186
Bibliografía. . . . .	189
<b>Capítulo 13. La política de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria en la Unión Europea . . . . .</b>	191
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	191



---

2. BASE JURÍDICA . . . . .	192
3. COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA UE . . . . .	193
4. APORTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	194
5. COMPROMISO Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE . . . . .	196
6. LOS CINCO PILARES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE . . . . .	199
6.1. <i>Personas: Erradicando la Pobreza y el Hambre</i> . . . . .	200
6.2. <i>Planeta: Protegiendo Nuestro Entorno</i> . . . . .	200
6.3. <i>Prosperidad: Creando un Futuro Próspero</i> . . . . .	200
6.4. <i>Paz: Fomentando la Justicia y la Inclusión</i> . . . . .	200
6.5. <i>Alianzas: Uniendo Esfuerzos Globales</i> . . . . .	201
7. PROTECCIÓN CIVIL . . . . .	202
Bibliografía . . . . .	206

**Capítulo 14. Política de transporte en la Unión Europea . . . . .** 207

1. INTRODUCCIÓN . . . . .	207
2. BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS . . . . .	208
2.1. <i>Objetivos principales</i> . . . . .	209
2.1.1. Liberalización del sector de transporte de mercancías por carretera . . . . .	210
2.1.2. Liberalización del sector de transporte de personas por carretera . . . . .	210
2.1.3. Medioambiente . . . . .	210
2.1.4. Libre circulación de conductores . . . . .	210
2.1.5. Transporte ferroviario . . . . .	211
2.1.6. Transporte Aéreo . . . . .	211
2.1.7. Transporte Marítimo . . . . .	211
3. REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE . . . . .	212
4. LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE . . . . .	214
5. ESTRATEGIA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE . . . . .	214
6. CONCLUSIONES . . . . .	215
Bibliografía . . . . .	217

**Capítulo 15. Política aérea y aeroespacial en la Unión Europea . . . . .** 219

1. INTRODUCCIÓN . . . . .	219
2. AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (EUSPA) . .	220
3. EL PROGRAMA ESPACIAL EUROPEO . . . . .	221
4. CONCLUSIONES . . . . .	223
Bibliografía . . . . .	225



<b>Capítulo 16. Política energética en la Unión Europea . . . . .</b>	227
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	227
2. BASE JURÍDICA . . . . .	228
3. ESTRATEGIA ENERGÉTICA UE: LA UNIÓN DE LA ENERGÍA . . . . .	229
4. LAS ENERGÍAS RENOVABLES . . . . .	230
5. CONCLUSIONES. . . . .	232
Bibliografía. . . . .	234
 <b>Capítulo 17. Política industrial en la Unión Europea . . . . .</b>	235
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	235
2. BASE JURÍDICA . . . . .	236
3. ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA . . . . .	237
4. CONCLUSIONES. . . . .	240
Bibliografía. . . . .	243
 <b>Capítulo 18. Agricultura y pesca en la Unión Europea . . . . .</b>	245
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	245
2. BASE JURÍDICA . . . . .	246
2.1. <i>El papel de las instituciones europeas</i> . . . . .	247
3. LOS PROGRAMAS DE LA PAC . . . . .	248
3.1. <i>Los fondos europeos marítimos de pesca y acuicultura</i> . . . . .	249
4. NUEVOS RETOS DE LA PAC. . . . .	251
5. CONCLUSIONES. . . . .	252
Bibliografía. . . . .	254
 <b>Capítulo 19. La política medioambiental en la Unión Europea . . . . .</b>	255
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	255
2. MARCO JURÍDICO VIGENTE. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL . . . . .	256
2.1. <i>El medioambiente como política de la Unión</i> . . . . .	256
2.2. <i>Instituciones competentes</i> . . . . .	257
2.3. <i>Aspectos esenciales de la política europea</i> . . . . .	259
2.3.1. El cambio climático . . . . .	259
2.3.2. Biodiversidad . . . . .	259
2.3.3. Protección del agua . . . . .	260
2.3.4. Contaminación atmosférica. . . . .	260
2.3.5. Productos químicos . . . . .	260
3. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN . . . . .	261
4. EL PACTO VERDE EUROPEO: LA TRANSFORMACIÓN DE EUROPA HASTA 2050 . . . . .	263



---

5. LA AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE .....	263
6. CONCLUSIONES.....	264
Bibliografía.....	266

**Capítulo 20. Cultura y turismo en la Unión Europea.....** 267

1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	267
2. BASE JURÍDICA .....	269
3. PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE CULTURA Y TURISMO .....	270
3.1. <i>Europa Creativa</i> .....	270
3.2. <i>Capitales Europeas de la Cultura</i> .....	271
3.3. <i>Sello del Patrimonio Europeo</i> .....	272
3.4. <i>Premios</i> .....	273
3.4.1. Premios Europeos de Patrimonio .....	273
3.4.2. Premio de Literatura de la Unión Europea.....	274
3.4.3. Premio de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea – Mies van der Rohe.....	274
3.4.4. Music Moves Europe .....	274
3.5. <i>Nueva Bauhaus Europea</i> .....	275
3.6. <i>Discover EU</i> .....	276
3.7. <i>Iniciativa EDEN</i> . .....	276
4. CONCLUSIONES.....	276
Bibliografía.....	279

**Capítulo 21. Las políticas de educación y juventud en la Unión Europea.....** 281

1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	281
2. BASE JURÍDICA .....	282
3. EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN .....	283
3.1. <i>El Espacio Europeo de Educación Superior</i> .....	284
4. ERASMUS+.....	285
5. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA JUVENTUD (2019-2027) .....	286
6. CONCLUSIONES.....	287
Bibliografía.....	290

**Capítulo 22. La política deportiva en la Unión Europea.....** 291

1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	291
2. BASE JURÍDICA .....	292
3. PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DEPORTIVA	293
3.1. <i>El Libro Blanco del Deporte</i> .....	293



3.2. <i>La Dimensión Europea del Deporte</i> . . . . .	294
3.3. <i>Los planes de Trabajo para el deporte</i> . . . . .	295
4. CONCLUSIONES. . . . .	297
Bibliografía. . . . .	299
<b>Capítulo 23. La política de salud pública en la Unión Europea</b> . . . . .	301
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	301
2. LA SALUD PÚBLICA EN LOS TRATADOS . . . . .	302
3. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIOS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA . . . . .	304
3.1. <i>El primer programa de acción (2003-2008)</i> . . . . .	304
3.2. <i>El segundo programa de acción (2008-2013)</i> . . . . .	305
3.3. <i>El tercer programa de acción (2014-2020)</i> . . . . .	305
3.4. <i>El cuarto programa de acción (2021-2027)</i> . . . . .	305
4. LA SALUD PÚBLICA Y LAS DROGAS . . . . .	306
5. CONCLUSIONES. . . . .	308
Bibliografía. . . . .	310
<b>Capítulo 24. La política de seguridad alimentaria en la Unión Europea</b> . . . . .	311
1. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	311
2. BASE JURÍDICA . . . . .	313
3. PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. . . . .	314
3.1. <i>Política Agraria Común</i> . . . . .	314
3.2. <i>Estrategia de la Granja a la Mesa</i> . . . . .	315
3.3. <i>Reglamento sobre seguridad alimentaria</i> . . . . .	317
3.4. <i>Horizonte Europa</i> . . . . .	318
4. CONCLUSIONES. . . . .	319
Bibliografía. . . . .	322
<b>Capítulo 25. Las nuevas políticas de la UE para la revolución digital</b> . . . . .	323
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	323
1.1. <i>Las estrategias transversales encaran diversos desafíos de implementación</i> . . . . .	325
1.2. <i>Principales marcos regulatorios</i> . . . . .	326
1.3. <i>El futuro de las políticas tecnológicas</i> . . . . .	328
1.4. <i>Participación ciudadana y gobernanza digital</i> . . . . .	328
1.5. <i>Dimensión global de las políticas digitales europeas</i> . . . . .	329
2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DIGITALES DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT . . . . .	329



3. ESTRATEGIA EUROPEA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL . . . . .	331
3.1. <i>Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)</i> . . . . .	331
3.2. <i>Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas</i> . . . . .	333
4. ESTRATEGIA PARA UN MERCADO ÚNICO DIGITAL . . . . .	335
4.1. <i>Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)</i> . . . . .	335
4.2. <i>Elementos normativos jurídicos</i> . . . . .	336
5. ESTRATEGIA EUROPEA DE GOBERNANZA DE DATOS . . . . .	338
5.1. <i>Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)</i> . . . . .	338
5.2. <i>Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas</i> . . . . .	338
6. ESTRATEGIA DE CIBERSEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	341
6.1. <i>Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)</i> . . . . .	341
6.2. <i>Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas</i> . . . . .	342
7. ESTRATEGIA DE SERVICIOS DIGITALES . . . . .	344
7.1. <i>Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)</i> . . . . .	344
7.2. <i>Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas</i> . . . . .	345
8. CONCLUSIONES FINALES SOBRE LAS POLÍTICAS DIGITALES EUROPEAS EN EL SIGLO XXI . . . . .	349
<b>Capítulo 26. Fuentes de información en la Unión Europea . . . . .</b>	<b>351</b>
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	351
2. EL ACCESO CENTRALIZADO A LA INFORMACIÓN: PORTALES INSTITUCIONALES Y BASES DE DATOS . . . . .	353
2.1. <i>El portal europa.eu</i> . . . . .	353
2.2. <i>Las bases de datos de la Unión Europea</i> . . . . .	356
2.2.1. Eurostat: estadísticas y datos al alcance del ciudadano . . . . .	356
2.2.2. EUR-LEX: acceso a la legislación de la Unión . . . . .	357
2.2.3. Europe Direct: cercanía al ciudadano . . . . .	359
2.2.4. DORIE: un archivo para la historia política de la UE . . . . .	360
2.2.5. El Registro de Transparencia: fortaleciendo la confianza ciudadana . . . . .	361
2.3. <i>La actualidad de la UE: cómo estar siempre informados</i> . . . . .	361
Bibliografía . . . . .	364





## Prólogo

---

Tras el horror indescriptible de la Segunda Guerra Mundial, con ciudades reducidas a escombros, millones de vidas destruidas y un continente al borde del colapso, las naciones europeas tomarían la firme decisión de no permitir que una destrucción semejante volviera a repetirse.

Europa, marcada por la destrucción y el luto, debía renacer de sus cenizas y forjar un futuro en el que la guerra no volviera a ser el destino inevitable de sus pueblos.

Para alcanzar una paz definitiva, el enfrentamiento secular entre dos países duramente enfrentados en el último siglo, Francia y Alemania, debía terminar.

Con esta convicción, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, y el diplomático Jean Monnet diseñarían un ambicioso proyecto de reconciliación, cuyo anuncio marcará un punto de inflexión en el destino de Europa.

Así, el 9 de mayo de 1950, en el emblemático Salón del Reloj del Quai d'Orsay, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores en París, Robert Schuman presentó públicamente su propuesta ante la prensa. Aquel discurso, conocido como la *Declaración Schuman* que redactó Jean Monnet, se convertiría en la piedra angular del proyecto de unidad europea.

Una declaración sumamente importante para la historia contemporánea europea, pues trazaría un nuevo camino para la reconciliación y sentaría las bases de un nuevo modelo de cooperación internacional, el de la integración de soberanías nacionales a través de un organismo supranacional. En concreto, la creación de una Alta Autoridad encargada de gestionar de manera conjunta la producción del carbón y el acero entre Francia y Alemania, con la posibilidad de incorporar a más países europeos.

Una apuesta innovadora y audaz, que estaba basada en la integración y la interdependencia, principios que, aún hoy, siguen guiando el proyecto europeo.

Desde entonces, y a lo largo estos setenta y cinco años, la Unión Europea se ha convertido en uno de los sistemas de integración y cooperación política internacional más importantes de la historia actual, gracias a la solidez de los pilares políticos sobre los que se basa.

Esta publicación destaca la importancia de las políticas comunitarias para el proyecto europeo, y fomenta una reflexión sobre su impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Comprender cómo estas políticas han contribuido



a la paz, la prosperidad y la cooperación entre países, es esencial para valorar el significado de la Unión ante los retos y desafíos del futuro.

Las políticas de la Unión Europea han perseguido todas ellas una serie de objetivos comunes: (i) Unidad y Cohesión de los Estados miembros para reducir las disparidades; (ii) mercado único y libre circulación para reforzar la competitividad; (iii) desarrollo social y económico para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos; y (iv) fortalecimiento de la paz y la estabilidad para asegurar la seguridad de las fronteras, los sistemas democráticos y el estado de derecho.

Gracias a la solidez de estos objetivos que guían las políticas comunitarias, la Unión Europea ha logrado un alto grado de integración económica, política y social. Este proceso ha sido posible gracias a la promoción de valores comunes, la armonización de las normativas nacionales y la cesión de competencias por parte de los Estados miembros en favor de un marco supranacional. Así, la Unión Europea se ha consolidado como un espacio de cooperación y desarrollo basado en la unidad dentro de la diversidad.

Sin embargo, a lo largo de estos setenta y cinco años en los que se han producido sucesivas ampliaciones y alguna retirada de los Estados miembros, las diferencias políticas y económicas de los países han obstaculizado en ocasiones el normal desarrollo de la Unión Europea, generando tensiones entre Estados miembros y, en alguna ocasión, hasta crisis institucionales que han puesto a prueba la fortaleza de este proyecto político.

La adopción de nuevas políticas comunitarias genera un efecto directo sobre la legislación de los Estados miembros debiendo éstos adaptar sus normativas nacionales para alcanzar los objetivos comunes. Este proceso lleva así implícito cierta cesión de competencias en favor del marco supranacional, reflejando el equilibrio entre la soberanía nacional y la integración europea. Sobre esta base, los Estados miembros compartirán autoridad en aras de alcanzar objetivos comunes, fortalecer la cohesión del proyecto europeo, sin olvidar el objetivo inicial de evitar la guerra.

Esta presentación sobre las políticas comunitarias es fundamental para comprender que cada una de ellas es el resultado de complejas y arduas negociaciones entre los Estados miembros, así como de un largo proceso de toma de decisiones en el que intervienen la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo.

La interacción entre instituciones y gobiernos nacionales es lo que confiere a la Unión Europea su carácter único, basado en el consenso, la cooperación y el interés común. Una unión de todos los Estados con la ciudadanía europea.

CRISTINA MENÉNDEZ ÁLVAREZ  
Directora General de Cooperación con el Estado y Unión Europea



# LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA



# Capítulo 1

## La política monetaria de la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La política monetaria de la Unión Europea constituye uno de los pilares fundamentales de la integración económica y financiera del continente, materializada principalmente a través de la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La UEM incluye a los países de la UE que adoptaron el euro como moneda única, conformando la llamada zona euro. Este capítulo explora los fundamentos, objetivos, instrumentos y desafíos de la política monetaria de la UE, destacando el papel central del Banco Central Europeo (BCE) en su diseño y ejecución.

El euro celebra su 25.<sup>º</sup> aniversario durante este 2024, lo que representa una oportunidad para reflexionar sobre el desarrollo de la moneda en los mercados de divisas internacionales y el desempeño del BCE a la hora de proporcionar una unidad de pago estable a los ciudadanos europeos. El BCE ha tenido que guiar al euro a través de varias crisis y momentos difíciles, entre ellos la crisis financiera mundial, la crisis de la deuda europea, la recesión mundial provocada por la pandemia de Covid-19 y, hasta ahora, la invasión rusa de Ucrania. La estabilidad de la zona del euro se ha puesto a prueba en numerosas ocasiones. A pesar de estos desafíos los ha superado con éxito. Sin embargo, han surgido desafíos futuros que el BCE, los gobiernos nacionales y la Comisión Europea deben abordar.

### 2. Origen y fundamentos de la política monetaria

La historia de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la Unión Europea es un relato de avances, retrocesos y continuas transformaciones hacia una mayor integración económica y monetaria. Todo comenzó en 1969, cuando los líderes europeos, reunidos en la Cumbre de La Haya, establecieron como objetivo la creación de una UEM. Un comité liderado por Pierre Werner propuso un ambicioso plan para lograrla en diez años, pero el colapso del sistema de Bretton Woods y la creciente inestabilidad de las monedas internacionales dificultaron su puesta en marcha, deteniendo el proyecto.



En 1972, se intentó revivir el esfuerzo con el mecanismo conocido como la «serpiente en el túnel», que buscaba controlar las fluctuaciones de las monedas europeas frente al dólar. Sin embargo, las crisis del petróleo, la debilidad del dólar y las disparidades en las políticas económicas hicieron que este sistema colapsara rápidamente, reduciéndose a un pequeño grupo de países en torno al marco alemán.

La idea de estabilidad monetaria resurgió en 1978 con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), basado en tipos de cambio fijos pero ajustables y en la Unidad Monetaria Europea (ECU). Aunque no estuvo exento de dificultades, este sistema contribuyó significativamente a reducir las fluctuaciones cambiarias y estableció un marco político y técnico para avanzar hacia la UEM.

El verdadero impulso llegó en 1988, cuando un comité liderado por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, propuso una hoja de ruta en tres fases para implementar la UEM. Este informe subrayó la importancia de coordinar políticas económicas, establecer límites a los déficits presupuestarios y crear una institución independiente que gestionara la política monetaria: el Banco Central Europeo (BCE). Estas propuestas se concretaron en el Tratado de Maastricht de 1991, que sentó las bases legales y estableció las etapas para la creación de la UEM. El BCE, creado en 1998, asumió la responsabilidad de implementar la política monetaria común a partir de 1999.

El euro nació en 1999 como moneda electrónica, y en 2002 comenzó a circular en billetes y monedas. Este logro fue posible gracias a la disciplina fiscal y monetaria que los Estados miembros adoptaron para cumplir los estrictos criterios de convergencia. Sin embargo, algunos países, como el Reino Unido y Dinamarca, decidieron no adoptar el euro, ejerciendo cláusulas de excepción.

La estabilidad de la UEM se vio gravemente afectada durante la crisis de deuda soberana de 2009-2012, que reveló importantes debilidades en su estructura de gobernanza. Como respuesta, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para apoyar a los países en dificultades, mientras el BCE adoptó medidas excepcionales como la compra de deuda soberana bajo estrictas condiciones. Además, se implementaron reformas como el Semestre Europeo y el Pacto Presupuestario para reforzar la coordinación fiscal y económica.

La pandemia de Covid-19 representó un nuevo desafío para la UEM, al ejercer una fuerte presión sobre las finanzas públicas. En 2020, la UE flexibilizó temporalmente las normas fiscales y lanzó un programa de compras de emergencia para estabilizar los mercados financieros. Estos esfuerzos, junto con una revisión estratégica del BCE, subrayaron la capacidad de adaptación de la UEM ante crisis sin precedentes.

En años recientes, los debates sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento han cobrado fuerza, buscando equilibrar la flexibilidad fiscal con la disciplina presupuestaria. Aunque la inflación comenzó a moderarse en 2023



tras políticas monetarias restrictivas, persisten los retos relacionados con la sostenibilidad fiscal, la convergencia económica y las tensiones geopolíticas.

A lo largo de su evolución, la UEM no solo ha sido un mecanismo técnico, sino también un símbolo de unidad y cooperación en Europa. A pesar de los desafíos, su historia refleja un esfuerzo constante por construir una economía más integrada, resiliente y preparada para el futuro.

Los criterios de convergencia, también conocidos como *criterios de Maastricht*, son un conjunto de condiciones económicas y legales que los países de la Unión Europea (UE) deben cumplir para adoptar el euro como moneda y unirse a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Estas reglas, establecidas en el Tratado de Maastricht de 1991, están diseñadas para garantizar la estabilidad económica y financiera dentro de la eurozona, evitando desequilibrios que puedan afectar la sostenibilidad de la unión monetaria. Son los siguientes:

- Un déficit fiscal inferior al 3% del PIB.
- Una deuda pública inferior al 60% del PIB, o una trayectoria descendente.
- Una inflación controlada, cercana a la media de los tres países con menor inflación en la UE.
- Tipos de cambio estables y ausencia de devaluaciones significativas.

A modo de esquema, los principales hitos que conforman la integración económica europea y el nivel de integración alcanzado son:

1951	Tratado de París constitutivo de la CECA, por parte de Alemania (RFA), Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo	Unión Aduanera
1957	Tratado de Roma constitutivo de la CEE y el EURATOM	
1965	Tratado de fusión de las instituciones de las tres Comunidades Europeas	
1973	Primera ampliación de la CE, con Dinamarca, Irlanda y Reino Unido	
1981	Segunda ampliación, con Grecia	
1986	Tercera ampliación, con España y Portugal	
1986	Acta Única Europea, para la consecución de un mercado único europeo	
1990	Reunificación de Alemania	
1992	Tratado de Maastricht o de la UE	Mercado Interior
1995	Cuarta ampliación de la UE, con Austria, Finlandia y Suecia	
1997	Tratado de Ámsterdam	
1999	Inicio de la unión monetaria	
2001	Tratado de Niza	Unión Monetaria
2004	Quinta ampliación, con la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia	
2007	Se completa la quinta ampliación, con Bulgaria y Rumanía	
2007	Tratado de Lisboa, en vigor en la actualidad	
2013	Sexta ampliación, con Croacia	
2020	Salida del Reino Unido (Brexit).	



### 3. Instrumentos de la política monetaria

El BCE utiliza una combinación de herramientas convencionales y no convencionales para implementar la política monetaria:

#### 3.1. *Instrumentos convencionales*

1. *Operaciones de mercado abierto*: El BCE realiza operaciones de refinanciación a corto y largo plazo con las instituciones financieras de la zona euro para gestionar la liquidez.
2. *Tipos de interés oficiales*: El BCE fija los tipos de interés clave, como el tipo de interés de las operaciones principales de refinanciación, que influye en las tasas interbancarias y, en última instancia, en los préstamos y ahorros de los ciudadanos.
3. *Facilidades permanentes*: Incluyen la facilidad de depósito (para el exceso de liquidez de los bancos) y la facilidad marginal de crédito (para préstamos de emergencia).

#### 3.2. *Instrumentos no convencionales*

Durante la crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda soberana de la eurozona, el BCE adoptó medidas no convencionales para estabilizar la economía:

- *Programas de compra de activos*: El BCE adquirió deuda pública y privada para aumentar la liquidez y reducir los costos de financiación.
- *Política de tipos de interés negativos*: Para estimular el crédito y el gasto, el BCE introdujo tasas de depósito negativas para los bancos.
- *Programas de refinanciación a largo plazo (TLTRO)*: Incentivaron a los bancos a conceder préstamos al sector privado.

## 4. Objetivos de la política monetaria de la UE

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se diseñó con el propósito de impulsar un crecimiento económico sostenible y fomentar un alto nivel de empleo a través de la implementación de políticas económicas y monetarias efectivas. Este objetivo se logra mediante tres enfoques principales que actúan de manera complementaria.

En primer lugar, la UEM aplica una política monetaria orientada principalmente a garantizar la estabilidad de los precios. Este enfoque proporciona un marco sólido para preservar el poder adquisitivo y generar confianza en la eco-



nomía de la eurozona. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece este objetivo principal de la política monetaria sobre el mantenimiento de la *estabilidad de precios* en la zona euro. Este objetivo se traduce en una tasa de inflación cercana, pero inferior, al 2% a mediano plazo.

Además, la política monetaria busca apoyar los objetivos generales de la UE, como el crecimiento económico sostenido, el empleo y la estabilidad financiera, siempre que no comprometan la estabilidad de precios.

En segundo lugar, se busca mitigar los riesgos asociados con una financiación pública insostenible. Para ello, se previenen desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros, lo que incluye el establecimiento de mecanismos que promuevan la coordinación entre las políticas económicas nacionales. Este proceso de coordinación asegura un equilibrio adecuado entre las prioridades nacionales y los objetivos compartidos de la UE.

Finalmente, la UEM se compromete a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Este aspecto es esencial para facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, fortaleciendo la integración económica y maximizando los beneficios de la unión económica para todos sus miembros. Con estas estrategias, la UEM se posiciona como un mecanismo clave para la estabilidad y el desarrollo económico de Europa.

Respecto al control de la inflación en los últimos 25 años, desde el inicio de la UEM hasta 2008, el BCE demostró un éxito considerable en el cumplimiento de su objetivo de inflación de un crecimiento interanual del 2% del Índice Armonizado de Precios al Consumidor (IAPC) agregado en la zona del euro a mediano plazo. La tasa de inflación real de la zona del euro fluctuó constantemente en torno al objetivo del 2%. Sin embargo, el BCE tuvo que hacer frente a desafíos para lograr su objetivo de inflación tras el inicio de la crisis financiera mundial (CFG) en 2008 y la crisis de la deuda soberana en 2011. A pesar de la implementación de una variedad de medidas de política monetaria no convencionales para contrarrestar las presiones desinflacionarias, la inflación general disminuyó y, hasta principios de 2017, a menudo estuvo por debajo del objetivo de inflación, e incluso fue negativa en breves ocasiones entre 2014 y 2016 y en 2020.

El mandato del BCE se establece en el artículo 127 del TFUE. La estabilidad de precios es el objetivo principal del BCE en la ejecución de la política monetaria según el artículo 127.1 del TFUE. La «estabilidad de precios» no se explica en los tratados y su interpretación ha cambiado con el tiempo. El significado original del término se ha debatido extensamente en la literatura académica. Recurriendo a la teoría económica de la época y a los criterios de Maastricht para la adhesión a la zona del euro, se interpretó la estabilidad de precios como el objetivo de una tasa de inflación cercana, pero inferior al 2% de aumento anual del índice de precios de consumo armonizado (IPCA o HICP, en inglés). El Consejo de Gobierno del BCE revisó este entendimiento durante la revisión



de la estrategia de política monetaria en julio de 2021 y concluyó que esta definición ya no refleja la situación macroeconómica y las necesidades de la zona del euro. En conclusión, adoptó en su lugar un objetivo de inflación simétrico del 2% a medio plazo.

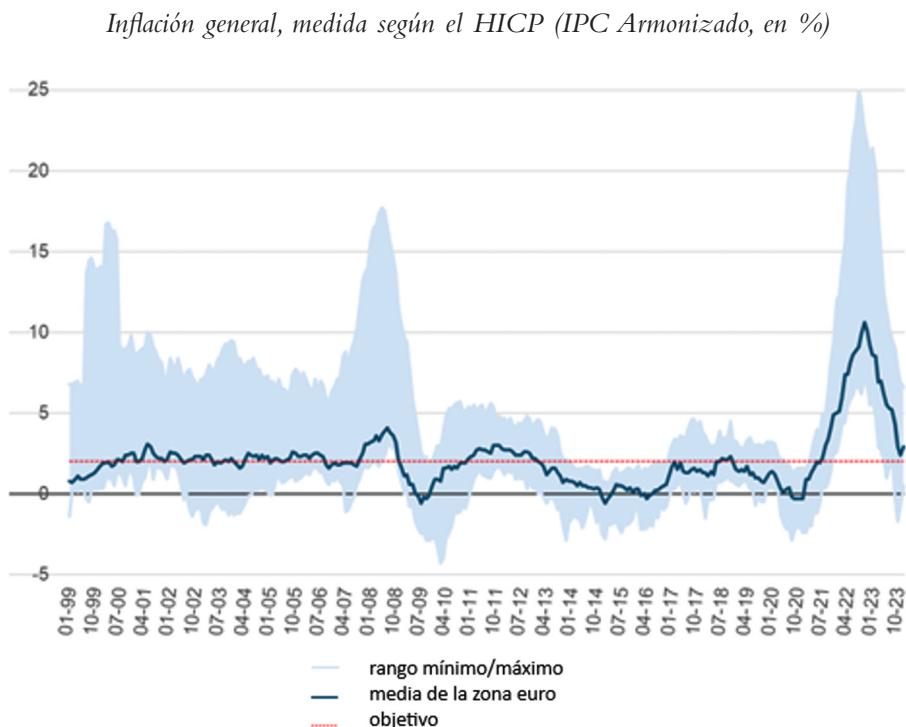
El artículo 127.2 del TFUE define el objetivo secundario del BCE de la siguiente manera: «*[S]in perjuicio del objetivo de estabilidad de precios, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con vistas a contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea*». La redacción de esta disposición refleja la estructura de competencias en la UEM: mientras que la política monetaria está centralizada a nivel de la Unión y es competencia exclusiva del BCE, las políticas económicas siguen estando descentralizadas a nivel de los Estados miembros. El alcance del objetivo secundario ha sido un punto central de debate en los últimos años con respecto a la cuestión de si el BCE puede contribuir también a otros objetivos de política más allá de la estabilidad de precios, por ejemplo, la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático. La estabilidad financiera es una tarea contributiva del BCE de conformidad con el artículo 127.5 del TFUE. En consonancia con la denominada regla de Timbergen y la tradición del Bundesbank, los fundadores del Tratado decidieron que el BCE debería centrarse en un objetivo primordial —la estabilidad de precios— en la conducción de la política monetaria. Aunque después de la crisis financiera mundial otras jurisdicciones cambiaron su legislación sobre banca central (por ejemplo, el Reino Unido) para dar a la estabilidad financiera el mismo rango que a la estabilidad de precios, el Tratado no se modificó. Esto significa que, aunque de facto la estabilidad financiera es clave para una política monetaria sólida, de iure el BCE no tiene el mandato de abordar los riesgos para la estabilidad financiera.

La independencia del BCE (artículo 130 del TFUE) frente a las instituciones de la UE y nacionales es una parte integral de su mandato. Se le concedió al BCE independencia del control político para poder controlar la inflación. Sin embargo, en un sistema democrático, la independencia es solo una cara de la moneda; la rendición de cuentas es esencial.

En marzo de 2020, la pandemia de Covid-19 provocó un estancamiento económico mundial y volvió a alimentar los temores de deflación. Para hacer frente a ello, el BCE reanudó sus programas de compra de activos y puso en marcha el nuevo Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP), mientras que los gobiernos proporcionaron importantes subsidios y préstamos para apoyar la caída de los ingresos y la actividad económica del sector privado. Las medidas de política monetaria y fiscal evitaron con éxito el riesgo de deflación después de varios meses de caída de los precios. Sin embargo, a partir de mediados de 2021, el péndulo osciló en la dirección opuesta y la inflación general del IAPC en la zona del euro comenzó a aumentar muy por encima de la meta de inflación. Este aumento puede atribuirse, en parte, a las limitaciones



de la oferta mundial y a una escalada de los precios de la energía provocada por la invasión rusa de Ucrania. En octubre de 2022, la inflación general alcanzó un máximo histórico del 10,6%, un nivel cinco veces superior al objetivo de inflación del BCE. Desde entonces, la inflación ha disminuido de forma continua y se situó en el 2,8% de la zona del euro en enero de 2023, según la estimación preliminar de inflación de Eurostat para enero de 2024.



*Nota:* el rango mínimo-máximo indica el valor más bajo y alto de la inflación general en el conjunto de los Estados miembros de la zona del euro. Los últimos datos corresponden a diciembre de 2023.

Fuente: Macrobond.

En conjunto, ha sido un camino accidentado y con muchos desafíos para el BCE. No obstante, concluimos que, si el BCE logra acercar la tasa de inflación actual a su objetivo nuevamente en los próximos meses, habrá cumplido con su mandato principal de mantener la estabilidad de precios. Sin embargo, en una unión monetaria también es aconsejable observar no solo la inflación promedio, sino también la dispersión de la inflación entre todos los Estados miembros. Las divergencias de inflación dentro de un marco de moneda única, especialmente con una política monetaria única, pueden plantear desafíos. Las diferencias en



las tasas de inflación tienen el potencial de amplificar la heterogeneidad en los ciclos económicos entre los Estados miembros, haciendo más probable que la política monetaria común no sea adecuada para países individuales. Además, si los diferenciales de inflación persisten durante un período prolongado, pueden contribuir a la acumulación de desajustes del tipo de cambio real al fomentar disparidades en los niveles de precios. Esto, a su vez, puede tener efectos adversos sobre la competitividad internacional y dar lugar a ciclos económicos más asincrónicos entre los Estados miembros, lo que dificulta la ejecución de la política monetaria. El área sombreada que se muestra en el gráfico anterior representa el rango entre los valores más bajos y altos de la inflación general en los Estados miembros de la zona del euro.

## 5. El euro: segunda moneda más importante del mundo

El euro tiene las características previas necesarias para ser una moneda internacional. No existen restricciones para su compra, venta o tenencia. Los exportadores globales pueden facturar ventas en euros, mientras que las instituciones privadas y públicas pueden emitir en euros. Además, el euro ofrece una estabilidad de valor comparable a la del dólar estadounidense en términos de inflación y tipos de cambio (Dabrowski, 2020).

Sin embargo, aunque el euro tiene actualmente un estatus internacional, ciertamente no es la moneda más dominante en el sistema monetario internacional. El euro sigue siendo la segunda moneda más importante después del dólar estadounidense, según varios indicadores de uso de moneda internacional, como las tenencias de reservas de divisas, la deuda y los préstamos internacionales, la moneda de pago global (SWIFT) o el volumen de negocios de divisas. Alrededor de sesenta países han optado por utilizar el euro como moneda propia o vincular su moneda al euro. Sin embargo, el euro tiende a ser más una moneda regional, es decir, se utiliza en gran medida para transacciones (transfronterizas) concentradas en el vecindario europeo, mientras que el uso del dólar estadounidense para transacciones transfronterizas y actividades bancarias es global.

La Comisión Europea ha enfatizado repetidamente la importancia de un fuerte papel internacional para el euro en comunicaciones conjuntas con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el BCE (en 2021). Una razón importante para esto es la creciente dependencia de instrumentos económicos para lograr objetivos políticos. El uso de legislación relacionada con la moneda permite a una nación ampliar su alcance extraterritorial para sanciones unilaterales. Esta tendencia se exemplifica con varias medidas en la política exterior estadounidense, como el enfoque de «América primero», así como las sanciones estadounidenses contra Irán y el proyecto Nord Stream 2. Por lo tanto, un fuerte papel internacional para el euro desempeña un papel crucial en el aumento de



la autonomía de las empresas y los gobiernos europeos. A su vez, esto fortalece la soberanía económica al reducir los riesgos financieros de la Unión Europea (UE), aumentar la resiliencia a las sanciones estadounidenses y perfeccionar el marco de sanciones de la UE.

## 6. Desafíos para la política monetaria en el futuro

Existen algunos factores y desafíos que pueden afectar la estabilidad financiera y de precios en los próximos años o tener implicaciones importantes para la implementación de la política monetaria. Estos serán importantes a la luz de la próxima revisión de la estrategia de política monetaria prevista para 2025.

La política monetaria afecta la distribución de los resultados económicos, pero más crucialmente afecta la desigualdad (de riqueza y de ingresos) en la sociedad, que a su vez también tiene repercusiones en la política monetaria y su transmisión. Los hogares son diferentes en muchas dimensiones: sus ingresos, sus activos y pasivos, y sus características socioeconómicas. Todas estas diferencias pueden resumirse en la definición de heterogeneidad o desigualdad de los hogares. La política monetaria siempre tiene efectos distributivos. Los cambios en las tasas de interés afectan las variables macroeconómicas y pueden contribuir al aumento o reducción de la desigualdad de ingresos o riqueza. Las medidas de política monetaria no convencionales también muestran efectos (re)distributivos sustanciales, que benefician a algunos Estados miembros, participantes del mercado o grupos de la sociedad a expensas de otros. Por lo tanto, es crucial comprender cómo la desigualdad de ingresos y riqueza afecta la solidez de la política monetaria. Si la política monetaria muestra tales efectos sobre los ingresos y la riqueza, inevitablemente está cargada de una dimensión política, que debe estar en línea con el mandato y la configuración institucional del BCE. En los últimos años se ha observado un aumento significativo del interés público en el tema de la desigualdad de ingresos y riqueza.

Con respecto al impacto de la desigualdad en la transmisión de la política monetaria, el artículo 127 del TFUE obliga al BCE a tener en cuenta todos los aspectos que son relevantes para la conducción de una política monetaria orientada a la estabilidad de precios, incluidas las consideraciones de igualdad. Como demuestra el análisis económico, la desigualdad afecta la transmisión de la política monetaria. Por lo tanto, el BCE debe entender en qué medida las distribuciones de riqueza, cada vez más heterogéneas, afectan sus medidas de política monetaria. Las consideraciones de igualdad alimentan directamente la tarea principal del BCE en relación con la estabilidad de precios (art. 127.1 TFUE). La estabilidad financiera también se ve afectada por la distribución de la riqueza, ya que las crisis financieras pueden exacerbar la desigualdad económica entre los participantes del mercado financiero, los hogares y las empresas. En su Revisión de la Estrategia de Política Monetaria de 2021, el BCE decidió tomar



medidas para tener en cuenta las desigualdades mediante la adaptación del Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) con la inclusión de los costos de la vivienda ocupada por sus propietarios en un proceso de cuatro etapas que se completará en 2026.

Esta adaptación del IPCA ofrece una imagen más realista de los gastos de consumo de los hogares y, por lo tanto, también proporciona una mejor base para comprender la transmisión de la política monetaria. El principio de proporcionalidad consagrado en el art. 5.4 TUE exige que el BCE considere los efectos secundarios de sus medidas dentro de su evaluación de proporcionalidad. El art. 127.1. 2) del TFUE hace referencia a los objetivos de la Unión, incluidos los objetivos de igualdad, por lo que exige que el BCE tenga en cuenta consideraciones de igualdad. Aunque el BCE goza de una amplia discreción al llevar a cabo su política monetaria, debe explicar y justificar sus medidas, especialmente en lo que respecta a sus efectos secundarios si muestran efectos distributivos sustanciales. Como destacó el TJUE (*Sentencia Weiss, 11 de diciembre de 2018, Asunto C-493/17*), con respecto al deber de motivación del BCE de conformidad con el art. 296 TFUE: «[C]abe recordar que, en situaciones como la del presente asunto, en las que una institución de la UE goza de una amplia facultad de apreciación, reviste una importancia fundamental el control del cumplimiento de determinadas garantías procedimentales — incluida la obligación del SEBC de examinar detenidamente e imparcialmente todos los elementos pertinentes de la situación de que se trate y de motivar adecuadamente sus decisiones». Este deber de motivación implica la obligación de evaluar en profundidad los posibles efectos positivos y negativos de sus medidas de política monetaria, tanto en lo que respecta a su eficacia para salvaguardar la estabilidad de precios como a otros efectos secundarios.

### *Instituciones de la UEM*

<b>SEBC y Eurosistema</b>	<b>BCE+Bancos centrales nacionales</b>
Órganos :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo de Gobierno</li> <li>• Comité ejecutivo</li> <li>• Consejo General</li> <li>• Consejo de Supervisión</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalidad jurídica propia</li> <li>• Estabilidad de precios</li> <li>• Principio de responsabilidad y transparencia</li> <li>• Instrumentación de la política monetaria</li> <li>• <b>Poder normativo</b></li> <li>• <b>Poder sancionador</b></li> </ul>
Funciones	 



## 7. Fortalecimiento del papel internacional del euro

Hasta ahora, la *zona euro* ha disfrutado de algunos de los exorbitantes privilegios macroeconómicos que conlleva el ofrecer una moneda internacional, sin afrontar muchas de las obligaciones que la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene que cumplir al proporcionar la moneda dominante del mundo. Esta es una posición bastante favorable, y cualquier consideración de cómo desafiar la supremacía del dólar estadounidense y hacer del euro la moneda dominante debería responder primero a la pregunta de si es aconsejable desde una perspectiva económica y política, y mucho menos si este proyecto podría realizarse.

Dada la inercia relativa y las externalidades de red de las monedas internacionales, es probable que los esfuerzos europeos por desafiar la posición dominante del dólar estadounidense tengan un impacto desproporcionadamente pequeño. Lo que es importante, en cualquier caso, sin embargo, es mantener el alto grado de internacionalización del euro y protegerlo de una mayor dependencia del dólar estadounidense. En la historia reciente, las crisis y los *shocks* en el escenario económico internacional rara vez han desencadenado o han desencadenado lentamente cambios en el uso internacional de las monedas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las tensiones geopolíticas pueden conducir a cambios significativos en el uso internacional de las monedas. Existe, por ejemplo, el riesgo de que los países que no están totalmente alineados con las sanciones que los países occidentales han impuesto a Rusia, es decir, la congelación de las reservas de divisas del banco central y la exclusión de los bancos rusos del sistema internacional de mensajería financiera SWIFT para pagos transfronterizos, reduzcan su exposición a las monedas de los países sancionadores, incluido el euro, en el futuro.

Los estudios muestran que la elección de la(s) moneda(s) de reserva está determinada en gran medida por el poder estratégico, diplomático y militar (Eichengreen *et al.*, 2019). Si un país tiene tal poder, los gobiernos extranjeros considerarán que es de su interés geopolítico realizar sus transacciones transfronterizas en su moneda. Cuanto más dependa la seguridad de un país de las fuerzas armadas estadounidenses, más reservas de dólares tendrá. Esto significa que la confianza en sí misma y la asertividad de la UE en el escenario internacional en el conflicto de Ucrania también podrían ayudar a fortalecer aún más el euro en la estructura monetaria internacional. Un requisito previo sería que la UE se posicionara de manera más independiente de los EE.UU. en términos de sus aspectos de defensa y seguridad. Además, el atractivo de una moneda es, en gran medida, una cuestión de preferencia del sector privado. En consecuencia, el aumento de los vínculos comerciales y financieros con la zona del euro contribuye a la adopción global del euro.

Un mercado altamente competitivo en este momento es el de las tecnologías verdes y sostenibles. Es importante que los gobiernos nacionales y la Comisión



Europea proporcionen la infraestructura y el marco financiero necesarios para ser competitivos a nivel internacional en este sector relativamente joven con una gran demanda global. Es estratégicamente aconsejable mantener las instalaciones de producción en la UE y evitar una migración a los EE.UU. o China para forzar una nominación en euros. Se dice a menudo que el atractivo del euro como moneda de reserva internacional aumenta con la disponibilidad de activos seguros denominados en euros. El proceso de ajuste monetario del BCE aumentará la cantidad total de activos seguros en euros disponibles para fines de inversión en los mercados financieros.

Sin embargo, es aún más importante que las reformas que se están discutiendo actualmente del marco de gobernanza económica de la UE se diseñen para lograr niveles de deuda sostenibles en todos los Estados miembros, lo que en última instancia también aumentará la cantidad de activos seguros denominados en euros. Por último, la zona del euro debería tratar de reducir su dependencia de la infraestructura financiera estadounidense, incluidos los sistemas de tarjetas de pago y la coordinación de pagos del Sistema de Pagos Interbancarios de la Cámara de Compensación (CHIPS). Esta dependencia es actualmente tan significativa que la exclusión de esta infraestructura equivale a la exclusión del comercio global. Por lo tanto, es importante seguir considerando y desarrollando alternativas europeas.



## 8. Unión bancaria

La Unión bancaria es el cambio más significativo en la historia de la integración europea desde el advenimiento del euro. Un «cambio de juego» para el panorama financiero de la UE está representado por la centralización de competencias a nivel de la UE para la supervisión, con el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y, para la resolución, el establecimiento del Mecanismo Único de Resolución (MUR). Este cambio de competencias se produjo en tandem con un movimiento mundial —después de la crisis financiera mundial— del rescate externo al rescate interno, tras la publicación en 2011 de los «*Atributos clave para la resolución eficaz de las instituciones financieras transfronterizas*» del Consejo de Estabilidad Financiera.

El artículo 127.6 del TFUE —la disposición de la «*Bella Durmiente*»— se activó para transferir la responsabilidad de la supervisión de las entidades de crédito significativas de las autoridades nacionales competentes al BCE en 2013 (Reglamento del MUS). Por tanto, el BCE ya no es solo una autoridad monetaria. Ahora es también una autoridad supervisora y la institución que normal-



mente declara cuándo una institución está en situación de insolvencia (FOLTF, por sus siglas en inglés) o es probable que lo esté de conformidad con el Reglamento del MUR. Pero la Unión Bancaria Europea sigue siendo un edificio incompleto. Si bien la declaración del Eurogrupo de junio de 2022 propuso que «como paso inmediato, el trabajo sobre la Unión Bancaria debería centrarse en fortalecer el marco común para la gestión de crisis bancarias y los sistemas nacionales de garantía de depósitos» (marco CMDI).

Y, en abril de 2023, la Comisión publicó un paquete de propuestas para modificar el marco de gestión de crisis bancarias y seguro de depósitos (CMDI), donde las reformas propuestas son de naturaleza limitada. Los Estados miembros decidieron dejar la finalización de la Unión Bancaria para una etapa posterior. El «tercer pilar» de la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEDC), sigue en el nivel de propuesta (2015) y lo que se ha denominado «el pilar faltante» de la Unión Bancaria, a saber, la provisión de un Asistente de Liquidez de Emergencia (ELA) por parte del BCE, sigue siendo competencia de los Bancos Centrales Nacionales (artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC). En una Unión Bancaria también es necesaria la armonización de los procedimientos nacionales de liquidación de los bancos.

No obstante, el principio de separación de la política monetaria, según el art. 25.2 del Reglamento del MUS, la participación del BCE en la supervisión y, en cierta medida, en la gestión de crisis (mediante la intervención temprana) lo lleva a las «aguas turbias» de la relación con las entidades de crédito (el BCE aprieta el gatillo al declarar que una entidad está en quiebra o es probable que lo esté, llevándola así a la resolución), en particular cuando están en dificultades. Por lo tanto, la transferencia de competencias es la fuente de nuevos desafíos a su mandato e independencia. También existe un riesgo reputacional para cualquier banco central que participe en la supervisión. Goodhart nos recuerda que *«la supervisión es una tarea ingrata, en la que los éxitos no se publicitan y cualquier fracaso se magnifica»*.

## 9. Conclusiones

La política monetaria de la UE, liderada por el BCE, ha evolucionado para enfrentar los desafíos de una economía globalizada y en constante cambio. Aunque su objetivo principal sigue siendo la estabilidad de precios, el BCE ha demostrado flexibilidad y capacidad de adaptación frente a crisis económicas y financieras. No obstante, la política monetaria por sí sola no puede resolver todos los problemas económicos de la UE; su éxito depende de una cooperación estrecha con las políticas fiscales y estructurales de los Estados miembros.

En el contexto de la Unión Europea, el euro y su política monetaria no solo representan una herramienta económica, sino también un símbolo de unidad y



solidaridad entre los países que conforman la zona euro. A medida que la UE avanza hacia nuevos horizontes, la política monetaria seguirá desempeñando un papel central en la construcción de una Europa más próspera y resiliente:

- Desde su creación hasta 2008, el BCE demostró un éxito considerable en el cumplimiento de su objetivo de inflación del 2% de crecimiento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IPCA) agregado en la zona del euro. Surgieron desafíos para el BCE en la consecución de su objetivo de inflación después de la crisis financiera mundial (GFC) en 2008 y la crisis de la deuda soberana en 2011 y la inflación se mantuvo por debajo del objetivo durante un período considerable. La lucha contra la inflación también ha demostrado ser un desafío desde 2021, cuando las tasas de inflación aumentaron significativamente por encima del objetivo de inflación.
- El euro sigue siendo la segunda moneda más importante después del dólar estadounidense. Mantener este papel internacional dependerá en gran medida de si logra garantizar un valor estable y de si la UE tiene confianza y es assertiva en el escenario internacional en términos de diplomacia y política comercial.
- La desigualdad de los hogares afecta a la política monetaria y, viceversa, la política monetaria puede exacerbar la desigualdad. Los nuevos modelos macroeconómicos han mejorado considerablemente nuestra comprensión de cómo las diferencias entre los hogares —es decir, sus ingresos y riqueza desiguales— alteran el mecanismo de transmisión de la política monetaria. La heterogeneidad de los hogares debe tenerse en cuenta en la medida en que altera los efectos de la política monetaria. Al mismo tiempo, el BCE debe garantizar que los efectos redistributivos, que son un elemento inherente a cualquier medida de política monetaria, se mantengan al mínimo. Las autoridades fiscales competentes siguen siendo las primeras y principales responsables de abordar las desigualdades sociales y aplicar medidas redistributivas.
- La heterogeneidad entre los Estados miembros también plantea un desafío a la eficacia de la transmisión de la política monetaria del BCE. La responsabilidad de la política fiscal recae en los Estados miembros; las nuevas normas fiscales deben fortalecer la disciplina fiscal, un requisito previo para garantizar la estabilidad de precios.



# POLÍTICA MONETARIA

## Fundamentos

**Tratado de Maastricht** { Sentó las bases del

- Banco Central Europeo
- Unión Económica Monetaria

A lo largo de su evolución, la UEM no solo ha sido un mecanismo técnico, sino también un **símbolo de unidad y cooperación en Europa**.

### Criterios de convergencia

- Un déficit fiscal inferior al 3% del PIB.
- Una deuda pública inferior al 60% del PIB
- Inflación controlada, cercana a la de los miembros con menor inflación.
- Tipos de cambio estables y ausencia de devaluaciones significativas.

25º Aniversario del euro en 2024

## Instrumentos

### Instrumentos convencionales

- Operaciones de mercado abierto
- Tipos de interés oficiales
- Facilidades permanentes

### Instrumentos no convencionales

- Programas de compra de activos
- Política de tipos de interés negativos
- Programas de refinanciación a largo plazo



## Objetivos



- 1 **Estabilidad de precios en la zona euro.** Este objetivo se traduce en una tasa de inflación cercana, pero inferior, al 2% a mediano plazo
- 2 **Mitigar los riesgos asociados con una financiación pública insostenible.** Establecimiento de mecanismos que promuevan la coordinación entre las políticas económicas nacionales
- 3 **Garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.** Esencial para facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Entre 1999 y 2008, el BCE tuvo **éxito en controlar la inflación**, cumpliendo su objetivo del 2% interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumidor (IAPC).



Enlace a la web institucional del BCE

## Desafíos

La política monetaria afecta la distribución de los resultados económicos, pero más crucialmente afecta a la **desigualdad (de riqueza y de ingresos)**



Aumento significativo del **interés público** en el tema de la desigualdad de ingresos y riqueza

En la Revisión de la Estrategia de Política Monetaria de 2021, el **BCE** decidió adaptar el **Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA)** para abordar las desigualdades.



El **principio de proporcionalidad** del art. 5.4 TUE exige al BCE considerar los efectos secundarios de sus medidas. Aunque tiene **amplia discreción** en política monetaria, debe **justificar sus medidas**, especialmente si generan **efectos distributivos significativos**.

## 2ª Moneda más importante del mundo

El euro actúa principalmente como una **moneda regional**, utilizada mayoritariamente en **transacciones fronterizas** dentro del vecindario europeo.

## Fortalecimiento del €

La eurozona debe reducir su dependencia de la infraestructura financiera estadounidense, cuya exclusión implica **marginación del comercio global**. Es fundamental desarrollar alternativas europeas para fortalecer su autonomía.



## Unión Bancaria

La **Unión Bancaria** es el mayor cambio en la integración europea desde el euro. Centraliza competencias con el **Mecanismo Único de Supervisión (MUS)** y el **Mecanismo Único de Resolución (MUR)**, transformando el panorama financiero de la UE.



## Bibliografía

- CAMARERO, M. A. y TAMARIT, C. (coords.). *Economía de la Unión Europea*. 9.<sup>a</sup> ed. Civitas, 2023.
- COMISIÓN EUROPEA. *The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience*. 2021.
- DABROWSKI, M. «Increasing the International Role of the Euro: A Long Way to Go». *CASE Reports*, 0502, CASE-Center for Social and Economic Research, 2020.
- EICHENGREEN, B., MEHL, A. y CHIȚU, L. «Mars or Mercury? The geopolitics of international currency choice». *Economic Policy*, 34(98), 2019, pp. 315-363.
- GARCÍA ANDRÉS, G. «Tareas pendientes en la política monetaria europea». *Información Comercial Española-ICE. Revista de economía*, n.<sup>o</sup> 916, 2020.
- GREITENS, J. «Der digitale Euro aus einer historischen Perspektive». *Wirtschaftsdienst*, 103(12), 2023, pp. 807-810.
- KAPLAN, G., MOLL, B. y VIOLANTE, G. L. «Monetary Policy According to HANK». *American Economic Review*, 108(3), 2018, pp. 697-743.
- LASTRA, R. y DIETZ, S. «Accountability of Greening the ECB». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024.
- LASTRA, R. y SKINNER, C. «Sustainable Central Banking». *Virginia Journal of International Law*, 63(3), 2023, pp. 397-446.
- LOI, G., RAKIĆ, D. y SABOL, M. «La política monetaria europea». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, 2024.
- PARLAMENTO EUROPEO. «ECB monetary policy: Past, present and future». *Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV)*, Directorate-General for Internal Policies PE, febrero de 2024.
- SCHEINERT, C. «Historia de la Unión Económica y Monetaria». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, 2024.
- VV.AA. «Política económica y monetaria de la UE. Orientación del BCE sobre el marco de la política monetaria del Eurosistema». *Unión Europea Aranzadi*, n.<sup>o</sup> 6, 2018.



## Capítulo 2

# El mercado interior de la Unión Europea

---

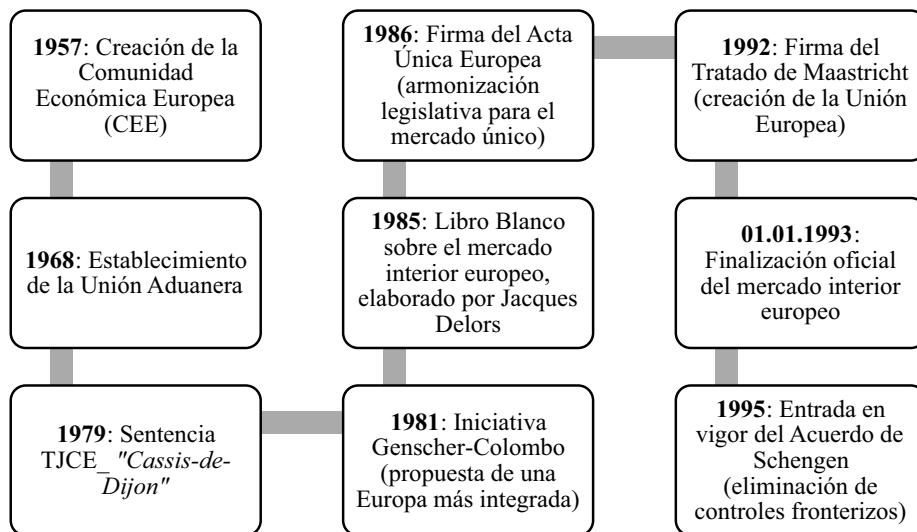
### 1. Introducción y origen

Las tensiones geopolíticas en la economía mundial están en aumento. Las tendencias proteccionistas y el populismo agravan esta situación. Sin embargo, en estos tiempos turbulentos, el mercado interior europeo ha demostrado ser un logro histórico valioso. Con un producto interior bruto (PIB) de más de 12 billones de euros, el mercado interior es el segundo mayor bloque económico del mundo. En términos de rendimiento económico, la UE supera a la República Popular China y se encuentra justo detrás de los Estados Unidos. Este peso económico brinda a la Unión Europea y a sus ciudadanos una mayor estabilidad económica e influencia en los asuntos globales. Especialmente en tiempos de crisis, Europa está menos expuesta a las fluctuaciones económicas mundiales en comparación con países pequeños.

Desde el 1 de enero de 1993, la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) ha operado como un mercado común sin fronteras internas. Tras la eliminación de los aranceles dentro de la Comunidad en 1968, las «cuatro libertades» del mercado interior han sido aplicables desde 1993: libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. Este mercado interior, estable y transnacional, con instituciones más allá del Estado-nación, proporciona confianza y protege a los consumidores y empresas contra tendencias proteccionistas impulsadas por circunstancias pasajeras. Además, el mercado interior tiene la capacidad de establecer estándares globales, garantizando que los europeos puedan seguir definiendo las reglas de su convivencia en el siglo XXI.

En los últimos 30 años, Europa y el mundo han cambiado. La UE creció de 12 hasta los 28 Estados miembros, y actualmente cuenta con 27. Hoy en día, la UE alberga a 450 millones de ciudadanos y cerca de 22 millones de empresas. Mientras que en los años 90 prevalecía el optimismo tras el final de la Guerra Fría, hoy las crisis son las que marcan el desarrollo en Europa. ¿Cómo perciben los ciudadanos de la Unión, 30 años después de la creación del mercado interior, este proyecto común? ¿Qué tan importantes son para ellos las cuatro libertades? ¿Qué tipo de protección ofrece este mercado común? ¿Cuáles son los desafíos actuales y qué decisiones son necesarias en tiempos difíciles?





La extensa regulación del mercado interior y su complejidad han sido, en el pasado, motivo de burla. Ejemplos como la ya abolida norma sobre la curvatura de los pepinos, así como otros intentos de armonización excesivamente detallados, han dado a la UE la reputación de ser una estructura burocrática y especialmente complicada. Sin embargo, el mercado interior puede resumirse en torno a cuatro principios clave, las llamadas cuatro libertades:

- Libre circulación de bienes,*
- Libre circulación de servicios,*
- Libre circulación de personas, y*
- Libre circulación de capitales.*

Estas libertades ya estaban definidas como objetivos en los Tratados de Roma, pero fueron concretadas e implementadas en diferentes momentos mediante decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de directivas y reglamentos. Hasta el día de hoy, cada una de estas libertades sigue siendo objeto de desafíos y desarrollo continuo.

## 2. Base jurídica del mercado interior

En el corazón del proyecto europeo, más allá de sus ideales políticos y económicos, se encuentran las normas que dan forma y sentido al mercado interior, uno de los logros más ambiciosos y complejos de la Unión Europea. Para que millones de personas y empresas puedan beneficiarse de un espacio sin fronteras,



donde mercancías, servicios, capitales y ciudadanos circulen libremente, ha sido necesario edificar una sólida estructura jurídica que garantice su funcionamiento. Esta estructura está cuidadosamente delineada en los tratados que rigen la Unión.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de 2009 es el documento que consagra los principios esenciales del mercado interior. En su artículo 4.2.a) se establece que este mercado no es solo un objetivo político, sino una competencia compartida entre los Estados miembros y la propia Unión Europea. En otras palabras, su éxito depende tanto de la acción coordinada de las instituciones comunitarias como del compromiso activo de cada país miembro.

Pero es el artículo 26 el que, con claridad visionaria, define la esencia del mercado interior: un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté plenamente garantizada. Así, lo que alguna vez parecían ideales utópicos, encontraron sustento legal que permitió transformar la cooperación en integración real, con derechos y deberes jurídicamente vinculantes para todos los miembros de la Unión.

Sin embargo, diseñar las normas no era suficiente; había que asegurar que fueran flexibles y respetuosas de las particularidades nacionales. Por eso, el artículo 27 introduce un equilibrio fundamental: al establecer nuevas disposiciones, la Comisión Europea debe tener en cuenta tanto los avances alcanzados como las diferencias que aún existen entre los Estados. Esto permite avanzar hacia una mayor armonización sin poner en riesgo la diversidad de los sistemas nacionales.

Por su parte, los artículos 114 y 115 abordan uno de los retos más complejos: cómo aproximar las legislaciones de los distintos países para que las reglas comunes del mercado interior sean efectivas. El artículo 114 otorga a la Comisión la capacidad de proponer leyes que unifiquen normativas, siempre procurando un elevado nivel de protección y garantizando que la integración no comprometa derechos esenciales, como la salud o el medio ambiente. Gracias a este mecanismo, se evitan riesgos derivados de regulaciones dispares que podrían entorpecer el comercio o generar desigualdades entre los Estados miembros.

El artículo 115, en cambio, recurre a un enfoque más político, requiriendo la intervención del Consejo y del Parlamento Europeo para adoptar directivas que busquen armonizar leyes cuando las diferencias nacionales afectan directamente el funcionamiento del mercado interior. Aunque es más complejo y menos ágil, este proceso refleja la necesidad de consenso democrático y equilibrio institucional en cuestiones sensibles para la UE.

### 3. La libre circulación de bienes

La libre circulación de bienes es considerada como el logro más antiguo y tangible del mercado interior europeo. Desde la firma de los Tratados de Roma,



garantizar el flujo sin obstáculos de bienes a través de las fronteras de los Estados miembros ha sido un objetivo clave de la política económica europea. Con el tiempo, casi todas las barreras para el libre comercio han sido eliminadas, permitiendo a las empresas vender sus productos en toda la UE sin enfrentar aranceles ni otros obstáculos comerciales. Esto fomenta una mayor competencia y reduce los costos para los consumidores.

La libre circulación de bienes es uno de los pilares fundamentales del mercado interior de la Unión Europea (UE) y representa un logro histórico clave en la integración económica del continente. Este principio permite que los productos puedan circular sin restricciones arancelarias ni barreras comerciales no arancelarias entre los Estados miembros, facilitando un comercio fluido y eficiente que ha impulsado significativamente el desarrollo económico del bloque. Desde la firma de los Tratados de Roma en 1957, garantizar el flujo sin obstáculos de bienes ha sido una prioridad para la política económica europea, con hitos importantes como la creación de la UNIÓN ADUANERA en 1968, que eliminó todos los aranceles internos y estableció un arancel exterior común, y la firma del Acta Única Europea en 1986, que introdujo medidas adicionales para eliminar obstáculos técnicos y fomentar la competitividad.

En términos económicos, la libre circulación de bienes ha convertido al comercio intracomunitario en un motor esencial del crecimiento. Según Eurostat, en 2022 este tipo de comercio representó aproximadamente el 64% del total de las exportaciones e importaciones entre los Estados miembros, reflejando la importancia de este principio para el funcionamiento del mercado interior. El impacto en la economía de la UE es significativo: con un producto interno bruto que supera los 16 billones de euros, el bloque europeo es actualmente la segunda economía más grande del mundo, solo por detrás de los Estados Unidos. Este marco ha permitido a las empresas europeas acceder a un mercado único de más de 450 millones de consumidores, lo que fomenta la competencia, reduce los costos para los consumidores y promueve la innovación mediante la adopción de estándares comunes que garantizan productos seguros y de alta calidad.

Sin embargo, la libre circulación de bienes también enfrenta desafíos. Aunque la eliminación de barreras arancelarias ha sido un éxito consolidado, persisten barreras no arancelarias, como diferencias regulatorias o procedimientos administrativos complejos que afectan sectores específicos, como el alimentario o el farmacéutico. Además, eventos recientes como la pandemia de Covid-19 y el Brexit han puesto a prueba la resiliencia del mercado interior. Por ejemplo, la salida del Reino Unido de la UE en 2020 llevó a una disminución del 15% en el comercio bilateral durante el año siguiente, al reintroducirse barreras que antes habían sido eliminadas. Asimismo, la crisis sanitaria global expuso vulnerabilidades en las cadenas de suministro intracomunitarias, subrayando la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación y respuesta ante crisis.



A pesar de estos retos, la aceptación pública de la libre circulación de bienes es notablemente alta. Encuestas realizadas en Alemania en 2022 muestran que el 90% de los ciudadanos consideran «muy importante» el libre comercio entre los Estados miembros, con niveles de aprobación superiores al 80% en todos los grupos de edad y niveles educativos. Este respaldo resalta la relevancia de esta libertad no solo como un principio económico, sino también como un símbolo de cohesión y cooperación europea. No obstante, proteger estos logros requiere esfuerzos continuos para evitar la reintroducción de nuevas barreras y fomentar una mayor armonización regulatoria.

El futuro de la libre circulación de bienes en la UE pasa por la implementación de estrategias que refuercen su impacto positivo. La digitalización de procesos regulatorios y aduaneros, el fortalecimiento del mercado único digital y la diversificación de las cadenas de suministro son acciones clave para consolidar esta libertad como un motor de crecimiento. Además, la adopción de tecnologías avanzadas y la colaboración estrecha entre los Estados miembros serán fundamentales para garantizar que el comercio intracomunitario siga siendo un elemento central del proyecto europeo, contribuyendo no solo al desarrollo económico, sino también a la estabilidad política y social del continente. La libre circulación de bienes no es solo un pilar económico, sino también un símbolo de integración y progreso para la Unión Europea. A pesar de las dificultades que enfrenta, sigue siendo esencial para el funcionamiento del mercado interior y para el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos. Proteger y reforzar este principio será crucial para garantizar un futuro próspero y sostenible en el contexto global.

#### 4. La libre circulación de servicios en la Unión Europea

La libre circulación de servicios es una de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior de la Unión Europea (UE) y constituye un elemento crucial para garantizar la integración económica y el crecimiento sostenible en la región. Este principio permite a las empresas y profesionales ofrecer servicios en cualquier Estado miembro sin enfrentarse a restricciones discriminatorias. Desde su introducción en los Tratados de Roma, la libre circulación de servicios ha sido progresivamente desarrollada a través de directivas y reglamentos específicos, siendo uno de los motores principales para crear un mercado único competitivo y dinámico.

En términos económicos, los servicios representan aproximadamente el 70% del producto interno bruto de la UE, lo que subraya su importancia estratégica. Sectores como el transporte, las telecomunicaciones, la banca y los servicios digitales han sido clave para consolidar el mercado interior. Por ejemplo, la adopción de la Directiva de Servicios (2006/123/CE) fue un hito que facilitó la prestación transfronteriza de servicios al reducir barreras regulatorias y pro-



mover la transparencia entre los Estados miembros. Esto permitió que los proveedores de servicios, desde pequeñas empresas hasta grandes corporaciones, accedieran a un mercado ampliado, beneficiando tanto a los consumidores como a las economías locales.

Sin embargo, la libre circulación de servicios enfrenta desafíos específicos. A pesar de los avances, aún existen barreras regulatorias significativas en sectores como la salud y los servicios legales, donde las normativas nacionales restringen el acceso. Asimismo, la fragmentación en el reconocimiento de títulos profesionales entre los Estados miembros dificulta la movilidad de trabajadores en sectores clave. La transición hacia un mercado único digital, que busca integrar los servicios digitales y eliminar obstáculos relacionados con el comercio electrónico, es otro desafío que la UE está abordando activamente.

A pesar de estos retos, los beneficios de la libre circulación de servicios son tangibles. Los consumidores europeos tienen acceso a una gama más amplia de servicios a precios competitivos, mientras que las empresas han experimentado un aumento en la demanda transfronteriza. Además, la innovación y la inversión en sectores de servicios se han visto impulsadas por la apertura del mercado. Proteger y fortalecer esta libertad requiere una mayor armonización normativa, la mejora del reconocimiento mutuo de cualificaciones y la promoción de la digitalización en todos los Estados miembros.

## 5. Libre circulación de personas

La libre circulación de personas permite a los ciudadanos de la UE vivir, trabajar y estudiar en cualquier Estado miembro. Esto crea un espacio que ofrece oportunidades de vida para quienes buscan empleo, educación u otras formas de realización personal fuera de su país de origen. Además, la movilidad laboral dentro del mercado interior permite equilibrar desequilibrios macroeconómicos: por ejemplo, cuando un país enfrenta altas tasas de desempleo debido a una recesión, mientras otro sufre de escasez de mano de obra calificada. Actualmente, más de 6,5 millones de trabajadores de países de la UE ejercen su derecho a trabajar en el extranjero. En 2021, según Eurostat, más de un millón de ciudadanos alemanes vivían en otros países europeos.

La libre circulación de personas es uno de los principios fundamentales del mercado interior de la Unión Europea (UE) y un logro clave del proyecto de integración europea. Este derecho, establecido en los Tratados de Roma y reforzado con el Tratado de Maastricht en 1992, permite a los ciudadanos de la UE vivir, trabajar y estudiar en cualquier Estado miembro sin restricciones. Más allá de sus implicaciones económicas, esta libertad representa un valor esencial de la Unión al promover oportunidades de vida y reforzar la identidad europea entre sus ciudadanos.



Desde su implementación, la libre circulación de personas ha facilitado la movilidad laboral en toda la UE, permitiendo que los ciudadanos aprovechen las oportunidades económicas en regiones más prósperas o con menor desempleo. Según Eurostat, más de 6,5 millones de trabajadores de países de la UE han ejercido este derecho para trabajar en el extranjero. Por ejemplo, en 2021, más de un millón de ciudadanos alemanes vivían en otros países de la UE, destacando la importancia de esta libertad para la movilidad internacional. Este flujo laboral también ha ayudado a equilibrar desequilibrios macroeconómicos dentro del bloque, como la escasez de mano de obra en algunos países y las altas tasas de desempleo en otros, contribuyendo a la cohesión económica y social.

El respaldo público hacia la libre circulación de personas es elevado. Encuestas recientes en Alemania muestran que el 80,2% de los encuestados consideran «muy importante» que todos los ciudadanos de la UE tengan el derecho a vivir y trabajar en otros Estados miembros. Este apoyo es especialmente fuerte entre los jóvenes, con niveles de aprobación que superan el 90% entre estudiantes y aprendices. A pesar de estas cifras positivas, ciertos grupos, como las personas desempleadas, muestran un menor apoyo, aunque sigue siendo considerable (74,5%). Además, no se observan diferencias significativas entre las regiones de Alemania Oriental y Occidental, lo que resalta la aceptación generalizada de esta libertad como una parte esencial de la integración europea.

El Acuerdo de Schengen, que eliminó progresivamente los controles fronterizos internos, y la introducción de la ciudadanía de la Unión con el Tratado de Maastricht son hitos clave que han consolidado la libre circulación de personas. La ciudadanía de la UE otorga a los ciudadanos derechos adicionales, como el derecho de residencia, el acceso al mercado laboral, la posibilidad de establecerse como autónomos y el acceso a los servicios en otros Estados miembros. También incluye derechos políticos importantes, como el derecho a votar en las elecciones municipales del país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo. Estas medidas no solo han facilitado la movilidad dentro del bloque, sino que también han reforzado el sentido de pertenencia a una comunidad europea más amplia.

Sin embargo, la libre circulación de personas también enfrenta desafíos. Las crisis recientes, como la pandemia de Covid-19, evidenciaron la fragilidad de este principio cuando varios Estados miembros reintrodujeron controles fronterizos para frenar la propagación del virus. Además, el aumento de la migración externa hacia la UE ha generado tensiones políticas y sociales, llevando a debates sobre la capacidad de los sistemas de bienestar de los Estados miembros para absorber estos flujos. También persiste la percepción de que la libre circulación podría exacerbar problemas como la fuga de cerebros en países menos desarrollados del bloque.

A pesar de estos desafíos, la libre circulación de personas sigue siendo un pilar indispensable del mercado interior y un elemento crucial para el desarro-



llo económico y social de la UE. La integración de los mercados laborales, junto con la mejora de los sistemas educativos y la promoción de programas como Erasmus+, fomenta una movilidad que beneficia tanto a las personas como a las economías de los Estados miembros. En términos futuros, es esencial que la UE adopte medidas para fortalecer este principio, como la simplificación de los procedimientos de reconocimiento de títulos académicos y profesionales entre países, y que garantice una protección efectiva de los derechos de los trabajadores en todas las regiones.

La libre circulación de personas no solo es un motor económico, sino también un símbolo de unidad y cooperación europea. Este principio ha transformado las oportunidades de vida para millones de ciudadanos, consolidando al mercado interior como un espacio inclusivo y dinámico. Proteger y desarrollar esta libertad será fundamental para garantizar un mercado único que continúe respondiendo a las necesidades de sus ciudadanos y que refuerce los valores que sustentan la integración europea.

## 6. La libre circulación de capitales en la Unión Europea

La libre circulación de capitales es la más reciente de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior de la Unión Europea, pero no por ello menos relevante. Este principio, plenamente implementado con el Tratado de Maastricht en 1993, permite la transferencia de dinero, inversiones y otros activos financieros entre los Estados miembros sin restricciones. Es el pilar que sostiene la integración financiera de la UE, promoviendo la estabilidad económica, el crecimiento y el fortalecimiento de la unión monetaria.

A nivel práctico, La Libre Circulación de Capitales facilita tanto las inversiones directas como las de cartera en todo el mercado interior, ofreciendo a las empresas y ciudadanos acceso a mercados financieros más amplios y diversificados. Esto ha permitido la creación de un entorno favorable para los negocios, donde los inversores pueden movilizar recursos sin barreras innecesarias. Sectores como la banca, los seguros y los mercados de valores han experimentado un crecimiento significativo gracias a la apertura del mercado de capitales, mientras que los consumidores se han beneficiado de mayores opciones y menores costos financieros.

Sin embargo, la implementación de este principio también ha planteado desafíos. Las diferencias en las normativas nacionales y la falta de una armonización completa en áreas como los impuestos y las regulaciones bancarias han limitado el alcance total de la libre circulación de capitales. Asimismo, eventos como la crisis financiera de 2008 resaltaron las vulnerabilidades del sistema financiero europeo, evidenciando la necesidad de una regulación más estricta y de mecanismos para abordar el riesgo sistémico.



En respuesta a estos desafíos, la UE ha impulsado iniciativas como la Unión de Mercados de Capital (UMC), destinada a profundizar la integración financiera, mejorar el acceso a la financiación para empresas y fortalecer la resiliencia económica del bloque. Además, la adopción de tecnologías financieras (*fintech*) y la transición hacia un mercado de capitales digital son prioridades clave para garantizar que la libre circulación de capitales continúe siendo un motor de crecimiento.

Mientras que la libre circulación de servicios promueve la movilidad económica mediante la prestación transfronteriza, la libre circulación de capitales fortalece la base financiera de la integración europea, facilitando inversiones y estabilidad económica. Ambas libertades son esenciales para el funcionamiento del mercado interior y para el bienestar económico de los ciudadanos y empresas de la UE, y su desarrollo continuo será clave para enfrentar los retos del siglo XXI.

## 7. Desafíos y objetivos actuales del mercado interior

El Mercado Interior de la Unión Europea, concebido como un espacio sin fronteras en el que las personas, los bienes, los servicios y los capitales circulan con libertad, enfrenta hoy desafíos que amenazan tanto su estabilidad como su proyección futura. La integración, que durante décadas avanzó con paso firme a través de reformas sucesivas y consensos políticos, se ve ahora tensionada por acontecimientos inesperados que ponen a prueba los cimientos jurídicos y económicos sobre los que descansa.

Entre las mayores dificultades que enfrenta el Mercado Interior, destacan las derivadas de la pandemia de Covid-19, el impacto prolongado del Brexit y la persistencia de obstáculos jurídicos que limitan la plenitud de su funcionamiento. La crisis sanitaria global, además de alterar el comercio y la movilidad dentro del territorio europeo, ha acelerado un proceso que ya era inminente: la digitalización del mercado. Sin embargo, esta transformación aún está lejos de completarse, pues los marcos normativos no han evolucionado al mismo ritmo que las innovaciones tecnológicas. Voces expertas coinciden en que el comercio electrónico, que crece de manera vertiginosa, exige una actualización urgente del ordenamiento jurídico europeo para poder aprovechar plenamente las ventajas del mercado único. Sin una adaptación normativa que responda a las necesidades del entorno digital, el Mercado Interior corre el riesgo de perder competitividad frente a economías más ágiles y flexibles.

La salida del Reino Unido de la Unión Europea trajo consigo una etapa de confusión e incertidumbre que, lejos de disiparse con el paso del tiempo, continúa generando fricciones políticas y comerciales. El Brexit no solo privó a los ciudadanos británicos de los privilegios inherentes al espacio común, sino que



obligó a los Estados miembros y a las instituciones europeas a replantear los flujos de bienes y servicios, introduciendo nuevos procedimientos aduaneros que complejizan los intercambios entre ambas orillas del canal de la Mancha. En este nuevo contexto, aparecen barreras técnicas, sanitarias y sociales que, pese a los acuerdos alcanzados, afectan de manera directa al comercio y a la cooperación entre el Reino Unido y la Unión Europea, provocando demoras y costes adicionales que contrastan con la fluidez que caracterizaba a la integración previa al Brexit.

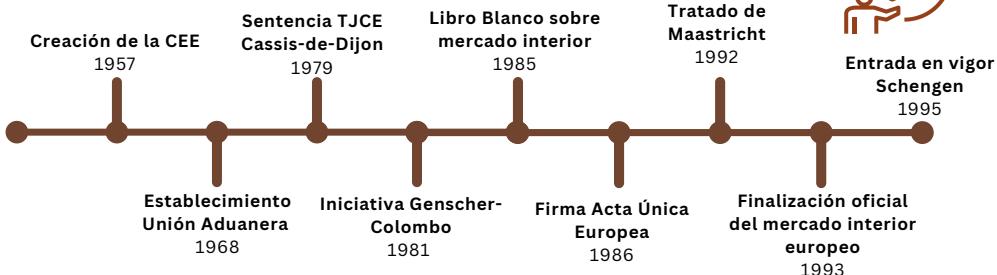
Pero los desafíos del Mercado Interior no provienen únicamente de crisis externas o coyunturales. En su propio seno persisten obstáculos jurídicos que limitan la armonización efectiva de las normativas nacionales. La existencia de divergencias legales entre los Estados miembros sigue frenando el verdadero potencial del mercado único, cuya promesa de integración plena se ve empañada por normativas locales que obstaculizan la libre circulación y crean asimetrías regulatorias. A pesar de los esfuerzos por avanzar hacia un marco común y coherente, persisten diferencias que fragmentan la unidad del mercado, impidiendo que empresas y ciudadanos disfruten de sus beneficios en igualdad de condiciones.

El Mercado Interior, por tanto, transita una etapa en la que los retos son tan grandes como las oportunidades. En su capacidad para adaptarse a la transformación digital, superar las heridas abiertas por el Brexit y eliminar las trabas jurídicas internas, reside la clave para revitalizar el proyecto europeo y devolverle su carácter integrador. Solo a través de un compromiso político renovado, una legislación moderna y una cooperación constante entre los Estados miembros será posible que este espacio común alcance toda su dimensión y reafirme su papel como uno de los logros más trascendentales del proceso de integración europea.



# MERCADO INTERIOR

## Cronología



Entrada en vigor  
Schengen  
1995

## Elementos Fundamentales



€ 12 billones de euros de PIB,  
450 millones de ciudadanos,  
22 millones de empresas.



Profundiza sobre  
el Mercado  
Interior Europeo

## Las cuatro libertades

### ● Libre Circulación de Bienes

Permite el comercio sin aranceles ni barreras entre los países de la UE.

64% del comercio total de la UE es intracomunitario (Eurostat 2022).



### ● Libre Circulación de Personas

Los ciudadanos pueden vivir, trabajar y estudiar en cualquier Estado miembro.

Más de 6,5 millones de trabajadores europeos trabajan en otro país de la UE.



### ● Libre Circulación de Servicios

Permite a empresas y profesionales ofrecer servicios en cualquier país de la UE.

Los servicios representan el 70% del PIB de la UE.



### ● Libre Circulación de Capitales

Permite la transferencia de dinero e inversiones sin restricciones dentro de la UE.

Creación de la Unión de Mercados de Capital para fortalecer la inversión.



## Bibliografía

- CASADO RAIGÓN, Rafael y ALCAIDE-FERNÁNDEZ, Joaquín (2018). *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 3.<sup>a</sup> ed.
- GARCÍA GALLARDO, Ramón y BERMÚDEZ CABALLERO, Manuel (2012). «Mercado interior. Unión Europea gobernanza económica». *Derecho de los negocios*, año 23, n.<sup>o</sup> 257, p. 41.
- MARTINELLO, Barbara (2024). *El mercado interior: principios generales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Diego (2003). «El mercado interior en la Unión Europea ampliada». *Economistas*, año 21, n.<sup>o</sup> 97, pp. 40-44.
- UNIÓN EUROPEA (2024). *Mercado interior. Síntesis de legislación*. EUR-Lex.



## Capítulo 3

# La política comercial de la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La evolución del comercio dentro de la Unión Europea ha sido clave tanto para la integración regional europea como para su relación con el comercio internacional. El proceso comenzó con la creación del Área de Libre Comercio en las negociaciones fundacionales de la Comunidad Económica Europea (CEE), eliminando las barreras arancelarias entre los países europeos. En 1957, el Tratado de Roma instauró la Unión Aduanera, fomentando el desarrollo del comercio mediante la reducción de restricciones y aranceles.

El avance continuó en 1968 con la implementación de un arancel común entre los estados miembros. Posteriormente, en 1978, el Sistema Monetario Europeo se estableció como preparación para la futura unión monetaria. La integración alcanzó un hito en 1992 con el Tratado de Maastricht, que consolidó la Unión Económica y Monetaria y promovió una política comercial común, aunque los desafíos iniciales llevaron a su reformulación en el Tratado de Ámsterdam de 1999, que reafirmó el comercio como un pilar central de la Unión.

Finalmente, el Tratado de Lisboa de 2007 introdujo reformas significativas en la política comercial de la UE, adaptándola a los desafíos globales y fortaleciendo aspectos como las restricciones comerciales, la inversión directa y la regulación de aranceles, consolidando su posición en el comercio internacional.

La Unión Europea, a través de sus políticas comerciales interregionales e internacionales, ha consolidado su posición como uno de los actores clave en el comercio global. Estos acuerdos ofrecen beneficios significativos a países, empresas y organismos, fortaleciendo sus ventajas competitivas a gran escala. El incremento de su proyección exterior ha impactado directamente en su Producto Interior Bruto (PIB), reflejando un crecimiento sostenido del comercio internacional, especialmente desde finales de los años 90. Durante la primera década del siglo XXI, el comercio exterior de la UE se duplicó, representando actualmente más del 30% de su PIB, según datos de 2022.

La influencia global de la Unión Europea también se refleja en su peso en la balanza comercial mundial. En 2019, la UE representó un 13,9% de las impor-



taciones globales de bienes y un 15,6% de las exportaciones, consolidando su relevancia económica y comercial en el panorama internacional.

## 2. Base jurídica

El artículo 207 (*antiguo artículo 133 TCE*) establece que: «*La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión*».

Junto al marco fijado por el derecho originario (Art. 207 TFUE), la legislación comercial de la Unión Europea busca garantizar un comercio justo y equitativo con países terceros, implementando reformas en áreas clave como inversiones extranjeras directas, medidas antidumping e instrumentos de defensa comercial. Este marco jurídico protege a empresas y productores europeos frente a prácticas desleales de entidades extranjeras, reflejando el compromiso reiterado por los dirigentes de la UE en 2016 (a través de unas conclusiones del Consejo Europeo) de actuar con eficacia contra dichas prácticas.

En cuanto al control de las inversiones extranjeras directas, el Reglamento adoptado en marzo de 2019, en vigor desde octubre de 2020, establece por primera vez un marco general para coordinar estas inversiones en sectores estratégicos. Este mecanismo permite a los Estados miembros y a la Comisión Europea intercambiar información y evaluar riesgos para la seguridad o el orden público. Los Estados miembros conservan autonomía para bloquear o revisar inversiones, mientras que la Comisión puede emitir dictámenes en casos de interés general, asegurando la protección de programas clave como Horizonte 2020 o Galileo.

Por otro lado, las medidas bilaterales de salvaguardia horizontales, reguladas desde enero de 2019, establecen un marco común para aplicar medidas de protección en acuerdos de libre comercio, como los vigentes con Japón, Singapur y Vietnam. Estas medidas permiten retirar temporalmente preferencias arancelarias para proteger industrias nacionales de aumentos perjudiciales en las importaciones. Con esta iniciativa, la UE introduce un enfoque coherente para integrar estas salvaguardias en futuros acuerdos comerciales, asegurando una respuesta eficaz y unificada.



### 3. Elementos interinstitucionales

La Unión Europea ocupa una posición central en la economía mundial, siendo, junto a China y Estados Unidos, una de las mayores economías globales. En 2023, la UE contribuyó con aproximadamente el 17,5% del PIB mundial, respaldada por su mercado abierto y un PIB de alrededor de 17 billones de euros. Esta apertura económica ha permitido a la Unión desempeñar un papel clave en el sistema comercial internacional, apoyando iniciativas como la OMC y generando beneficios significativos, ya que más de 30 millones de empleos en la UE dependen del comercio exterior. En un contexto de transformación global impulsado por nuevos actores económicos y avances tecnológicos como la digitalización, la economía mundial está ahora profundamente integrada a través de cadenas internacionales de suministro.

A pesar de los desafíos, como la crisis financiera de 2009 y la pandemia de Covid-19, la UE ha mantenido una posición sólida en el comercio de bienes y ha reforzado su liderazgo en servicios. Los debates recientes sobre la «relocalización» de industrias han resaltado una posible reconfiguración de las cadenas de suministro, aunque se espera que este fenómeno impacte principalmente sectores estratégicos.

En el ámbito institucional, la Comisión Europea tiene el mandato exclusivo de negociar acuerdos comerciales internacionales en nombre de los Estados miembros, consolidando la UE como un actor único en este campo. Ha utilizado herramientas comerciales no solo para proteger sus intereses, como en los conflictos gestionados a través de la OMC, sino también para promover valores y extender prácticas regulatorias a nivel global.

El Tratado de Lisboa de 2009 fortaleció la posición del Parlamento Europeo en la política comercial, otorgándole igualdad legislativa respecto al Consejo, además de tener un papel relevante en la negociación y en la ratificación de los acuerdos internacionales en los cuales ahora requieren su aprobación. Sin embargo, la política comercial en determinados aspectos sigue siendo competencia de los Estados miembros, como clarificó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2017, estableciendo límites claros entre las competencias nacionales y comunitarias.

### 4. Orientaciones comerciales

Ante el estancamiento de las negociaciones multilaterales en la OMC sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, la Unión Europea adoptó una nueva estrategia comercial mediante la implementación de acuerdos de libre comercio (ALC) de nueva generación. Estos acuerdos, más amplios que los tradicionales, incluyen aspectos como servicios, inversiones y estándares regulatorios, además de las reducciones arancelarias. Ejemplos destacados son el ALC con Corea del



Sur, en vigor desde 2015, y otros acuerdos clave con países como Perú, Colombia, Ecuador, Canadá, Japón, Singapur, Vietnam, Chile y Nueva Zelanda, consolidando la posición global de la UE en el comercio internacional. Adicionalmente, avanzaron negociaciones con países como Indonesia, Túnez, Australia y la India, mientras acuerdos pendientes, como el del Mercosur, esperan ratificación.

El comercio internacional de la UE enfrentó contratiempos significativos debido a la pandemia de Covid-19, que afectó las relaciones comerciales globales, y a la guerra en Ucrania, que impactó los mercados de energía y alimentos. En respuesta a los desafíos contemporáneos, la Comisión Europea presentó en 2021 su «Revisión de la política comercial», bajo el lema «Una política comercial abierta, sostenible y activa». Esta estrategia busca abordar los retos geopolíticos actuales, promoviendo la sostenibilidad, la transición ecológica y digital, y una «autonomía estratégica abierta», complementando la equidad y resiliencia en su enfoque comercial. Con este marco, la UE busca liderar en un entorno comercial dinámico y garantizar su adaptabilidad a los cambios globales.

La revisión de la política comercial de la Unión Europea plantea un enfoque estratégico para afrontar los retos económicos, tecnológicos, sociales y medioambientales actuales, en un contexto de transformación global e inestabilidad geopolítica. Como motor clave de prosperidad económica, la política comercial de la UE busca garantizar su competitividad, promover el crecimiento sostenible y reforzar su resiliencia en un mundo interconectado y en rápida evolución.

Aunque la UE mantendrá su influencia económica, la mayor parte del crecimiento mundial se producirá fuera de Europa. En 2024, se espera que el 85% del crecimiento global provenga de otras regiones, con China liderando con un crecimiento anual proyectado del 4,7%.

La política comercial de la UE debe adaptarse para reflejar su ambición de ser «*Una Europa más Fuerte en el Mundo*» (éste fue el *título* de las Orientaciones políticas para la Comisión Europea 2019–2024). Esto implica reforzar su papel en el comercio global, promover valores como la sostenibilidad y la equidad, y responder a las expectativas de las partes interesadas, garantizando una transición justa hacia un modelo económico moderno y resiliente.

## 5. Socios comerciales de la UE

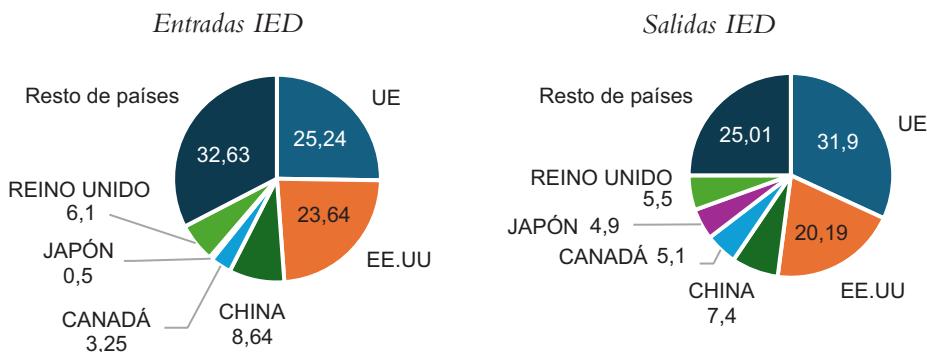
La Unión Europea es líder mundial en comercio de bienes y servicios manufacturados, consolidándose como el mayor exportador global. En 2023, los Estados Unidos se destacaron como su principal destino de exportaciones de bienes, con un 19,7% del total, seguidos por el Reino Unido (13%) y China (8,8%). Suiza y Turquía también figuran entre sus socios comerciales clave. En el ámbito de los servicios, los principales socios en 2022 fueron Estados Unidos, Reino Unido y Suiza, reafirmando su relevancia en este sector.



*Porcentaje de la IED mundial en 2022 (en miles de millones USD y % del total)*

	Entradas de IED	Salidas de IED
<b>Valor mundial</b>	44 252,759 (100 %)	39 852,940 (100 %)
<b>UE</b>	11 170,459 (25,24 %)	12 726,307 (31,9 %)
<b>Estados Unidos</b>	10 461,684 (23,64 %)	8 048,114 (20,19 %)
<b>China</b>	3 822,449 (8,64 %)	2 931,653 (7,4 %)
<b>Canadá</b>	1 439,848 (3,25 %)	2 033,032 (5,1 %)
<b>Japón</b>	225,367 (0,5 %)	1 948,555 (4,9 %)
<b>Reino Unido</b>	2 698,563 (6,1 %)	2 203,114 (5,5 %)

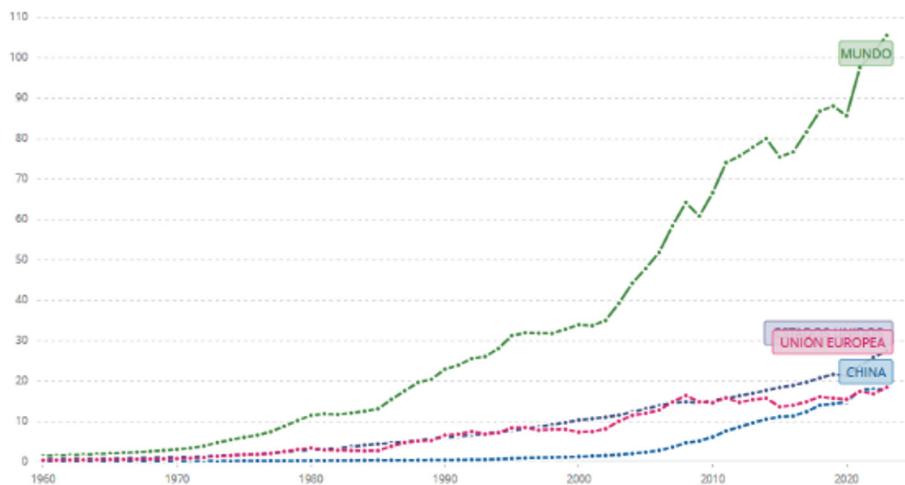
Fuente: cálculos de la Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión del Parlamento Europeo basados en los datos de la Comisión Europea Eurostat.



En cuanto a inversión extranjera directa (IED), la Unión es uno de los mayores inversores, así como un receptor principal a nivel global. Tras el Tratado de Lisboa en 2009, la UE asumió competencias exclusivas en IED, confirmadas por el TJUE en su Dictamen 2/15 de 2017 sobre el ALC con Singapur, aunque con excepciones, como la resolución de litigios.

La UE ha avanzado en acuerdos de inversión, ratificando tratados con Singapur y Vietnam en 2019 y 2020, respectivamente, y alcanzando un acuerdo preliminar con China en diciembre de 2020, pendiente de ratificación. Además, mantiene negociaciones con Myanmar y evalúa posibles acuerdos con Taiwán, Hong Kong e Irán, condicionado a su adhesión a la OMC. Un hito reciente fue el Acuerdo de Comercio y Cooperación con el Reino Unido, aprobado en 2021, que elimina aranceles en bienes y cubre inversiones, marcando un nuevo capítulo en su relación comercial post-Brexit.



*PIB (US\$ a precios actuales) - China, Mundo, Estados Unidos, Unión Europea*

Nombre del país	Año Más Reciente	Valor Más Reciente (Millones)
China	2023	17.794.781,99
Estados Unidos	2023	27.360.935,00
Mundo	2023	105.435.039,51
Unión Europea	2023	18.349.388,45

Fuente: datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE.

## 6. Comercio entre los países de la Unión

Los países de la Unión Europea comercian principalmente entre sí. La Unión Europea, ¿es un gran mercado? De hecho, casi todos los Estados miembros intercambian la mayoría de sus productos con otros Estados miembros. Si la proximidad geográfica facilita estos intercambios, la integración europea y el establecimiento del mercado único también contribuyen. Si tenemos en cuenta tanto las exportaciones como las importaciones, todos los Estados miembros, excepto Irlanda, comercian más con sus socios europeos que con el resto del mundo. Si nos centramos únicamente en las exportaciones, el comercio de bienes dentro de la UE (es decir, entre los Estados



miembros) es mayor que el comercio extracomunitario en 24 de los 27 países de la UE. Sin embargo, la proporción de exportaciones de cada país destinadas a otros Estados miembros difiere. Las mayores proporciones del comercio intracomunitario se registraron en Luxemburgo (80,4%), la República Checa (79,7%) y Eslovaquia (79%). Por el contrario, sólo Chipre (33,9%), Irlanda (40,5%) y Malta (49,8%) tuvieron una participación de sus exportaciones dentro de la UE inferior al 50%. Por su parte, Francia (53,6%) es uno de los países que tiene una alta proporción de sus exportaciones destinadas a otras regiones del mundo: el 46,4% de los bienes exportados se encuentran fuera de la Unión Europea. Esta importancia del comercio dentro de la UE también se ve en el valor de los bienes exportados. Según Eurostat, en 2020 el comercio de bienes entre los Estados miembros representó 2.843 millones de euros (en exportaciones). Esta cifra fue un 47% superior al nivel registrado para los productos que salen de la UE hacia otros países, es decir, 1.932 millones de euros. Alemania, principal socio comercial europeo Para evaluar el comercio entre los Veintisiete, también podemos observar la participación de cada país en las importaciones totales dentro de la UE. En 2019, Alemania fue el principal importador europeo de bienes de otros estados miembros, con un 23%. Muy por detrás quedó Francia (12%), el único otro país que representa más del 10% de las importaciones intra-UE, junto con los Países Bajos, Italia y Bélgica, cada uno de los cuales contribuyó con el 8%. Los demás estados miembros de la UE representaron menos del 6% de las importaciones de bienes europeos.

Según Eurostat, el comercio dentro de la UE se ha visto significativamente afectado por la crisis económica vinculada a la pandemia de Covid-19. Así, las exportaciones de bienes dentro de la UE disminuyeron un 7% entre 2019 y 2020. Se pueden observar descensos de dos dígitos en Chipre (-27%), Malta (-19%), Luxemburgo (-17%), así como Finlandia y Francia (-13%). Las importaciones dentro de la Unión, por su parte, disminuyeron un 8%. Los mayores descensos se produjeron en Malta (-21%), Portugal (-14%) y Eslovenia (-12%). Esta tendencia es similar a la observada en el comercio exterior de la UE. La suma de sus importaciones y exportaciones representa así 3.646 millones de euros en 2020, un 10,5% menos que en 2019 (4.072 millones de euros).

La integración económica de los estados miembros de la UE, iniciada por el Tratado de Roma en 1957 y que dio origen al «mercado único» en 1993, se basa en el principio de eficiencia económica. Según este último, la eliminación de obstáculos (arancelarios y no arancelarios) a la libre circulación de bienes, servicios o personas en el continente permite el desarrollo económico de todos los países: más competencia, más innovación y más productos y menos costosos. Por tanto, en el mercado único se han abandonado los derechos de aduana y las cuotas entre los Estados miembros. Las instituciones europeas también trabajan desde hace más de sesenta años para armonizar un cierto número de reglas y

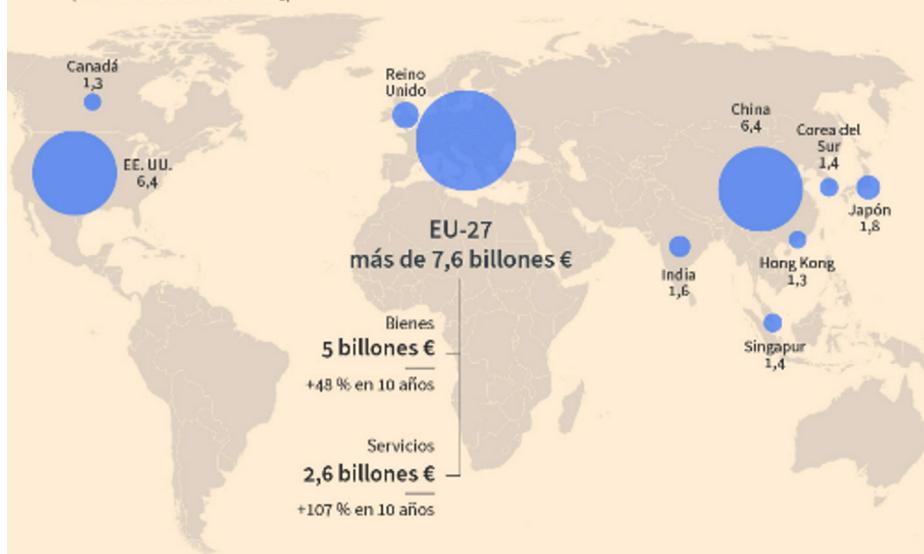


# El papel de la UE en el comercio mundial

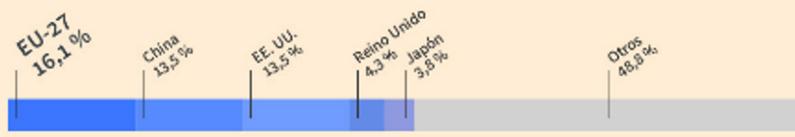
## Líder mundial en el comercio de bienes y servicios

### Valor

(EN BILLONES €. DATOS DE 2023)



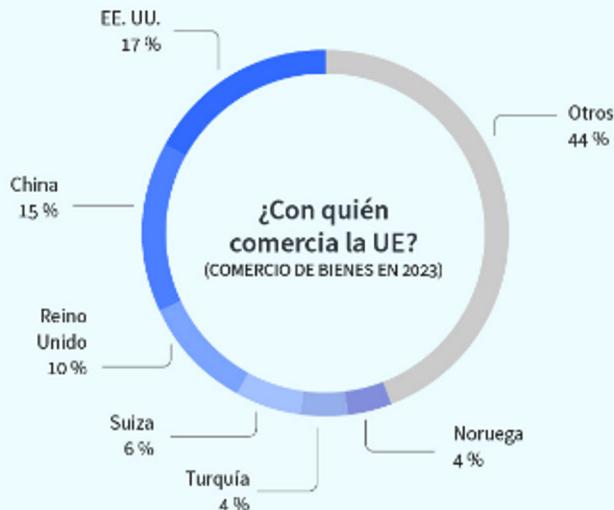
### Cuota mundial



estándares. En consecuencia, si las relaciones comerciales con nuestros vecinos europeos se ven facilitadas por la proximidad geográfica, la reducción de las barreras comerciales también ha tenido importantes efectos positivos en el comercio intraeuropeo. El mercado único ha duplicado, en promedio, el comercio de bienes entre los países miembros y ayudado a alcanzar un nivel de PIB real un 4,4% más alto.



## El principal socio comercial de 80 países

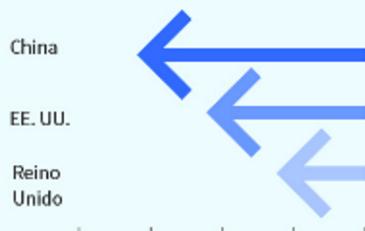


## El segundo mayor exportador e importador de bienes del mundo

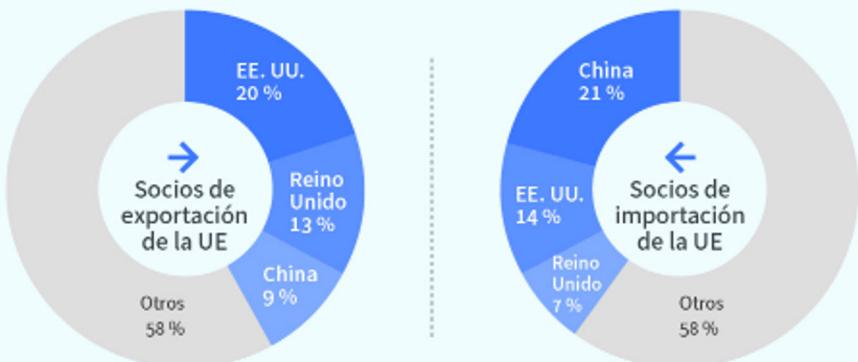
### Principales socios de exportación



### Principales socios de importación



### Principales socios de exportación e importación



### Principales productos de exportación



La UE es el mayor inversor y receptor de IED del mundo (DATOS DE 2022)



## Promueve el libre comercio en todo el mundo



44 acuerdos preferenciales  
con 76 socios

### Objetivo



Facilitar el acceso  
al mercado de las  
empresas de la UE

Aranceles más bajos,  
menos burocracia



Promover los principios  
y valores de la UE

Se anima a los socios a seguir  
las normas medioambientales  
y sociales de la UE

La UE defiende un **sistema multilateral de comercio sólido y basado en normas** y se rige por los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## Garantiza que el comercio sea justo y equitativo



Las iniciativas legislativas de la UE tienen por objeto proteger a los productores y las empresas de la UE de los perjuicios que pueden provocar determinadas prácticas comerciales de entidades extranjeras.



Control de las inversiones  
extranjeras directas



Instrumentos de defensa comercial como las medidas *antidumping*, que protegen las innovaciones, creaciones y marcas de la UE

## 7. Acuerdos comerciales de la Unión Europea

Los acuerdos comerciales de la Unión Europea son instrumentos clave para gestionar las relaciones con países no pertenecientes a la UE, facilitando el comercio, eliminando barreras y creando nuevas oportunidades económicas. Además, estos acuerdos sirven como vehículos para promover los valores fundamentales de la UE, como la democracia, los derechos humanos, la protección medioambiental y los derechos sociales.

Los acuerdos se clasifican según su alcance y objetivos en:

- *Acuerdos de Asociación Económica (AAE)*: Diseñados para apoyar el desarrollo de socios comerciales en regiones como África, el Caribe y el Pacífico, fomentando su integración económica.
- *Acuerdos de Libre Comercio (ALC)*: Permite acuerdos con mercados emergentes, facilita que estos países puedan ser socios preferentes de la Unión.
- *Acuerdos de Asociación (AA)*: Enfocados en fortalecer relaciones políticas más amplias, además del comercio.

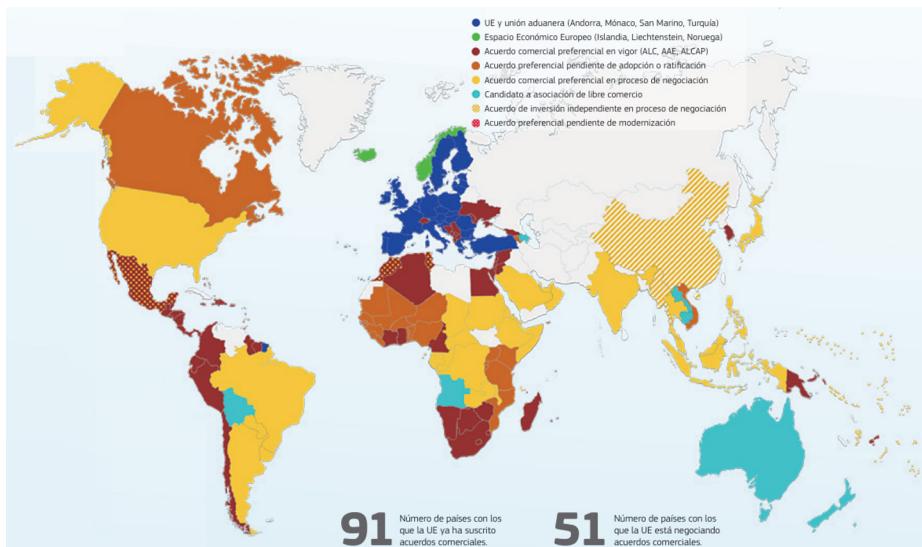
Además, la UE participa en acuerdos no preferenciales que forman parte de tratados más amplios, como los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC), que buscan establecer relaciones políticas y económicas integrales con terceros países.

La negociación de estos acuerdos sigue las directrices establecidas en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, garantizando que las decisiones se alineen con los principios y objetivos estratégicos de la UE.

La Unión Europea mantiene negociaciones activas y espera la ratificación de diversos acuerdos comerciales con países y regiones estratégicas, consolidando su posición en el comercio internacional. A continuación, un resumen de los principales acuerdos en curso:

1. Japón: El acuerdo comercial en vigor desde febrero de 2019 incluye un nuevo protocolo firmado en enero de 2024 que abarca los flujos transfronterizos de datos. Entrará en vigor plenamente tras la ratificación de Japón y la finalización de procedimientos internos.
2. Singapur: El Acuerdo de Libre Comercio, vigente desde noviembre de 2019, y el Acuerdo de Protección de las Inversiones, pendiente de ratificación por los Estados miembros, fortalecen la relación comercial con esta economía asiática.
3. Vietnam: El Acuerdo de Libre Comercio está operativo desde agosto de 2020, mientras que el de protección de inversiones sigue en espera de ratificación completa.



*Situación del comercio en la UE*

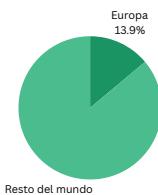
4. Kenia: Un Acuerdo de Asociación Económica fue firmado en diciembre de 2023. Entrará en vigor tras la aprobación del Parlamento Europeo y la finalización de procedimientos internos.
5. México: La modernización del Acuerdo Global de 2000 avanzó con un acuerdo de principio en 2018 y ajustes técnicos en 2020. Ambos socios completan actualmente los procesos necesarios para su implementación.
6. Mercosur: En 2019, se alcanzó un acuerdo de principio con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para un tratado de libre comercio, integrado en un Acuerdo de Asociación más amplio, pendiente de ratificación.
7. Chile: Una versión actualizada del Acuerdo de Asociación fue firmada en diciembre de 2023. Está en proceso de implementación tras procedimientos internos de ambas partes.
8. Australia: Las negociaciones para un acuerdo de asociación comenzaron en 2018, destacando como un futuro socio clave en el Pacífico.
9. Nueva Zelanda: En noviembre de 2023, el Consejo adoptó la Decisión para la entrada en vigor de un Acuerdo de Libre Comercio, que se espera implementar a principios de 2024.

Estos acuerdos reflejan el enfoque estratégico de la UE para fortalecer su red global de comercio, fomentar la cooperación internacional y garantizar el acceso preferente a mercados clave.

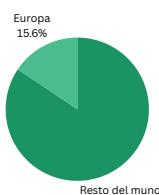


# POLÍTICA COMERCIAL

## % Importaciones de bienes



## % Exportaciones de bienes



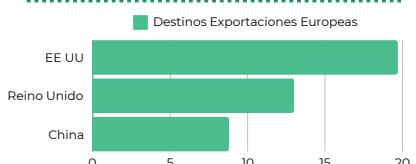
## Base Jurídica

### Control de las inversiones extranjeras

Este mecanismo permite a los Estados miembros y a la Comisión Europea intercambiar información y evaluar riesgos para la seguridad o el orden público. Los Estados miembros conservan autonomía para bloquear o revisar inversiones, mientras que la Comisión puede emitir dictámenes en casos de interés general.

### Medidas bilaterales de salvaguardia horizontal

Estas medidas permiten retirar temporalmente las ventajas tributarias para proteger industrias nacionales de aumentos perjudiciales en las importaciones. Con esta iniciativa, se pretende integrar estas salvaguardias en futuros acuerdos, asegurando una respuesta eficaz y unificada.



## Orientaciones comerciales

### «Una Europa más Fuerte en el Mundo»

Esto implica reforzar su papel en el comercio global, promover valores como la sostenibilidad y la equidad, y responder a las expectativas de las partes interesadas, garantizando una transición justa hacia un modelo económico moderno y resiliente.

## Comercio entre los países de la EU

Las relaciones comerciales con nuestros vecinos europeos se ven facilitadas por la proximidad geográfica, la reducción de las barreras comerciales también ha tenido importantes efectos positivos en el comercio intraeuropeo. El mercado único ha duplicado, en promedio, el comercio de bienes entre los países miembros y ayudado a alcanzar un nivel de PIB real un 4,4% más alto.



En 2020 el comercio de bienes entre los Estados miembros representó **2.843 millones de euros** (en exportaciones). Esta cifra fue un **47% superior** al nivel registrado para los productos que salen de la UE hacia otros países.



### COVID-19

El comercio dentro de la UE se ha visto significativamente afectado por la crisis económica vinculada a la pandemia de Covid-19. Así, las exportaciones de bienes dentro de la UE disminuyeron un 7% entre 2019 y 2020.

## Acuerdos Comerciales

### Clasificación



#### Acuerdos de Asociación Económica (AAE)

Diseñados para apoyar el desarrollo de socios comerciales



#### Acuerdos de Libre Comercio (ALC)

Promueven la apertura recíproca de mercados con países desarrollados y economías emergentes



#### Acuerdos de Asociación (AA)

Enfocados en fortalecer relaciones políticas más amplias, además del comercio.

### Principales acuerdos actualmente



Mercosur



Japon



Singapur



Vietnam



Kenia



Mexico



## Bibliografía

- IGLER, Wolfgang (2024). *La Unión Europea y sus socios comerciales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Aduanas*. Dirección General de Comunicación. Comisión Europea.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2024). *Política comercial de la UE*.
- UNIÓN EUROPEA (2024). *Comercio exterior. Síntesis de legislación*. EUR-Lex.
- VALERDI, Enrique (2009). *Los tratados de libre comercio de la Unión Europea: implicaciones para los países en desarrollo*. Real Instituto Elcano.





# Capítulo 4

## La Unión Aduanera

---

La Unión Aduanera de la Unión Europea es un acuerdo que elimina las barreras comerciales entre los países miembros y establece un arancel aduanero común para las importaciones desde países no miembros. Fue establecida oficialmente el 1 de julio de 1968 y se trata de una de las políticas señal de identidad de la historia de la integración de la Unión y las Comunidades Europeas.

### 1. Introducción y origen

Corría el año 1957 cuando en Roma, cuna de antiguos imperios, los líderes de Europa firmaron un acuerdo que cambiaría para siempre el destino del continente. El Tratado de Roma no solo prometía paz y prosperidad a una Europa devastada por la guerra, sino que también sentaba las bases de una idea visionaria: la Unión Aduanera. Poco podían imaginar los firmantes que, una década más tarde, en 1968, aquella promesa se haría realidad, permitiendo que las mercancías fluyeran libremente entre sus fronteras.

La Unión Aduanera no fue un simple acuerdo económico; fue el pilar fundamental sobre el que se construiría un nuevo orden europeo. Esta iniciativa fue el primer paso hacia una integración más profunda, que décadas después daría forma a lo que hoy conocemos como la Unión Europea (UE). En este capítulo, exploraremos cómo esta Unión Aduanera transformó la política comercial, las economías nacionales y la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

Antes de la creación de la Unión Aduanera, Europa era un mosaico de economías nacionales protegidas por barreras arancelarias. Cada país defendía sus propios intereses con tarifas e impuestos que encarecían las mercancías y limitaban el comercio. Sin embargo, los horrores de las dos guerras mundiales habían enseñado una lección fundamental: la cooperación, no la competencia, era el camino hacia la paz y la prosperidad.

Con el Tratado de Roma, las naciones fundadoras —Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania— se comprometieron a eliminar, gradualmente, los aranceles aduaneros entre sí. Así nacía la Unión Aduanera, cuyo objetivo principal era derribar los muros económicos que dividían al continente. Se trataba de un ambicioso experimento social y



económico que buscaba no solo la integración comercial, sino también la creación de un mercado único que uniera a millones de personas.

La esencia de la Unión Aduanera radica en su capacidad para eliminar barreras. Desde 1968, cualquier mercancía que cruce las fronteras de un país miembro puede circular libremente por toda la UE, sin someterse a controles adicionales ni aranceles. Pero, ¿qué significa realmente esto para los ciudadanos y las empresas?

Imaginemos a un fabricante de quesos en los Alpes franceses. Antes de la Unión Aduanera, exportar sus productos a Italia o Alemania significaba enfrentarse a un laberinto de impuestos y regulaciones. Sin embargo, bajo este nuevo sistema, ese mismo productor podía ahora enviar su queso a través de toda Europa como si estuviera vendiéndolo en el mercado local de su pueblo. Este cambio no solo redujo los costes para las empresas, sino que también fomentó la competencia, lo que se tradujo en una mayor variedad y precios más bajos para los consumidores.

Uno de los aspectos más innovadores de la Unión Aduanera fue la introducción de un arancel externo común. Esto significa que, mientras las mercancías pueden moverse libremente dentro de la UE, todos los países miembros imponen las mismas tarifas a los productos que provienen de fuera. De este modo, una camiseta importada desde China paga el mismo impuesto ya sea que ingrese por España o Polonia.

Este sistema de aranceles comunes no solo protege a las industrias europeas de la competencia desleal, sino que también refuerza la cohesión entre los países miembros. Al hablar con una sola voz en el ámbito del comercio internacional, la Unión Europea se convirtió en un actor poderoso en la economía global, capaz de negociar acuerdos comerciales en igualdad de condiciones con potencias como Estados Unidos y China.

La creación de la Unión Aduanera sentó las bases para un proyecto aún más ambicioso: el *mercado interior* (que ya hemos analizado en un capítulo anterior), que se consolidó con la firma del Acta Única Europea en 1986. Este mercado único se basaba en la eliminación de todas las barreras —no solo arancelarias, sino también administrativas y técnicas— que impedían la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

Las llamadas cuatro libertades se convirtieron en el corazón del proyecto europeo. Bajo este sistema, un estudiante español puede estudiar en Alemania, un ingeniero polaco puede trabajar en Irlanda y un jubilado sueco puede comprar una casa en el soleado sur de Portugal. Así, el mercado interior no solo fomenta la integración económica, sino también la integración social y cultural.

A pesar de sus éxitos, la Unión Aduanera ha enfrentado desafíos importantes en las últimas décadas. El más notable ha sido el Brexit, que ha reintroducido barreras comerciales con el Reino Unido, un socio comercial clave. Además, la



creciente digitalización del comercio ha planteado nuevos retos para las aduanas, que deben adaptarse a un mundo en el que las fronteras físicas ya no son los únicos puntos de control.

La UE está trabajando en la modernización de su código aduanero para hacer frente a estos desafíos, promoviendo la simplificación y digitalización de los procedimientos aduaneros. Esto incluye el uso de sistemas avanzados de gestión de riesgos y la cooperación entre las administraciones aduaneras para combatir el fraude y proteger el mercado europeo.

Más de medio siglo después de su creación, la Unión Aduanera sigue siendo un pilar fundamental del proyecto europeo. No es solo un acuerdo comercial, sino un símbolo de cómo la cooperación y la solidaridad pueden transformar economías, políticas y vidas. La historia de la Unión Aduanera es la historia de Europa misma: una historia de naciones que eligen unirse para enfrentar los retos del futuro, confiando en que juntos son más fuertes.

### *Cronología de la Unión Aduanera*

Año	Evento	Descripción
1957	Tratado de Roma	Fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y establecimiento de la Unión Aduanera.
1968	Entrada en vigor de la Unión Aduanera	Eliminación de aranceles aduaneros entre los países miembros.
1986	Acta Única Europea	Inicio de la creación del Mercado Interior.
1993	Tratado de Maastricht	Creación de la Unión Europea y ampliación de competencias del Mercado Interior.
1995	Espacio Schengen	Eliminación de controles fronterizos internos para facilitar la libre circulación de personas.
2007	Tratado de Lisboa	Refuerzo del mercado único y mayor integración económica y política.
2020	Brexit	Salida del Reino Unido de la Unión Aduanera y la Unión Europea.

## **2. Elementos fundamentales de la Unión Aduanera**

En el corazón de la integración europea late un concepto fundamental: la Unión Aduanera. El Mercado de la Unión Europea es un Espacio Sin Fronteras Comerciales. Los 27 Estados miembros de la Unión Europea (UE) conforman un único territorio a efectos aduaneros, un logro que no solo ha transformado la economía del continente, sino también su identidad colectiva.



En este mercado unificado, las barreras aduaneras entre los Estados miembros son cosa del pasado. Las mercancías pueden moverse libremente, sin necesidad de pagar derechos de aduana por su tránsito entre países. Esta libertad comercial interna refleja la esencia misma del proyecto europeo: un continente unido por la cooperación y la confianza mutua.

Ser parte de una Unión Aduanera no se limita a eliminar aranceles internos; implica algo más profundo. Los Estados miembros aplican un arancel aduanero común a todas las mercancías que ingresan desde fuera del territorio de la UE. Esto no solo simplifica el comercio, sino que también asegura que cada país compita en igualdad de condiciones dentro del mercado único.

Más aún, una vez que las mercancías han ingresado legalmente al territorio de la UE y han cumplido con los requisitos aduaneros correspondientes, pueden circular libremente sin necesidad de nuevos controles. Esto crea un entorno dinámico donde las empresas pueden operar con agilidad, los consumidores disfrutan de mayor variedad y las oportunidades comerciales se multiplican.

El mercado de la UE es uno de los más grandes del mundo, con más de 400 millones de consumidores. Este vasto territorio ofrece beneficios tanto para las empresas dentro de la UE como para aquellas fuera de sus fronteras. Entre las ventajas destacan:

- *Acceso a mercados ampliados:* Las empresas tienen a su disposición un mercado homogéneo con reglas claras, lo que facilita la expansión y diversificación.
- *Reducción de costos:* La eliminación de barreras aduaneras internas y la uniformidad en los aranceles externos se traducen en menores costos unitarios.
- *Oportunidades comerciales:* La libre circulación de bienes fomenta la innovación y la competencia, generando nuevas posibilidades de negocio y desarrollo.

El territorio aduanero de la UE no solo incluye los 27 Estados miembros, sino también áreas específicas que operan bajo acuerdos especiales. Por ejemplo, territorios como Ceuta y Melilla en España, o Nueva Caledonia en Francia, están excluidos del régimen aduanero común. Sin embargo, enclaves como el Principado de Mónaco, aunque fuera de la UE, se consideran parte del territorio aduanero gracias a acuerdos bilaterales.

Por otro lado, este territorio comprende no solo la superficie terrestre de los Estados miembros, sino también sus aguas interiores, aguas territoriales y espacio aéreo. Esto asegura una integración aduanera total, permitiendo que el comercio fluya sin interrupciones.

Un caso interesante es el de Mónaco, una pequeña nación que, aunque no forma parte de la UE, se considera dentro del territorio aduanero de la Unión.



Este acuerdo especial permite a Mónaco beneficiarse de la libre circulación de bienes y servicios, lo que fortalece sus vínculos económicos con el resto de Europa.

La Unión Aduanera de la UE no es solo un acuerdo comercial; es una herramienta estratégica que promueve la cohesión económica y política entre los Estados miembros. Su existencia es testimonio del poder de la cooperación en un mundo cada vez más interconectado. Y mientras Europa continúa enfrentando desafíos, desde el Brexit hasta la digitalización del comercio, la Unión Aduanera se mantiene como un símbolo de unidad y prosperidad compartida. De esta forma, el mercado único europeo no solo redefine las reglas del comercio, sino que también inspira una visión de futuro basada en la integración y la solidaridad.

La Unión Aduanera de la Unión Europea, creada en 1968, desempeña un papel crucial en la preservación de la seguridad de las fronteras europeas, protegiendo a los ciudadanos frente a mercancías prohibidas y peligrosas, como armas, drogas y productos nocivos para el medio ambiente, al tiempo que fomenta el comercio entre la UE y el resto del mundo. Este sistema, esencial para el mercado único europeo, opera bajo un principio básico: los Estados miembros aplican tarifas uniformes a las importaciones procedentes de terceros países y eliminan los aranceles internos, funcionando de manera integrada como una única entidad aduanera.

Los controles en las fronteras exteriores de la UE aseguran la protección de los consumidores frente a bienes peligrosos para la salud o el medio ambiente y contribuyen a combatir actividades ilícitas como el tráfico de especies protegidas, el crimen organizado, el terrorismo, y el comercio de mercancías falsificadas. Actualmente, la política aduanera de la UE se centra en una colaboración eficiente entre los Estados miembros, facilitando el comercio legítimo y garantizando la libre circulación de productos dentro del territorio europeo.

La Unión Aduanera es un símbolo de éxito en la integración y prosperidad de Europa, constituyendo el mayor mercado único integrado del mundo. En 2022, sus más de 1900 oficinas aduaneras gestionaron la importación y exportación de más de 1.110 millones de artículos y supervisaron 15 millones de movimientos de tránsito, operando de manera ininterrumpida todo el año. Durante la pandemia de Covid-19, desempeñaron un papel decisivo en el tránsito de vacunas y equipos médicos, adaptándose a las cadenas de suministro alteradas.

Las crisis recientes han puesto de manifiesto la necesidad de modernizar las aduanas de la UE, lo que llevó a la Comisión Europea a proponer, en mayo de 2023, una reforma significativa desde su creación. Esta reforma busca responder a desafíos como el crecimiento del comercio electrónico, la proliferación de estándares a verificar en las fronteras y las crisis geopolíticas, proponiendo la



digitalización y la gestión basada en datos en tiempo real para mejorar la eficiencia.

El nuevo sistema plantea reemplazar los procedimientos tradicionales por un enfoque moderno de supervisión, dotando a las autoridades aduaneras de herramientas avanzadas para gestionar riesgos y proteger la economía y los ciudadanos europeos. Este modelo ofrece una visión completa de las cadenas de suministro y producción, promoviendo una respuesta más rápida y efectiva ante riesgos, mientras se adapta a las necesidades de un mercado único competitivo, sostenible y seguro en una era digital y verde.



La consolidación de la Unión Aduanera como uno de los pilares fundamentales del proceso de integración europea responde a una compleja y sólida arquitectura jurídica, cuidadosamente establecida en los tratados fundacionales de la Unión Europea (UE). Estas disposiciones no solo definen las competencias y límites de actuación de las instituciones comunitarias, sino que también aseguran la legalidad democrática de cada paso hacia la integración, al estar ratificadas por los Estados miembros.

Actualmente, la base jurídica de la Unión Aduanera se asienta sobre los Tratados de la Unión Europea (TUE y TFUE), textos que recogen décadas de evolución normativa desde los primeros acuerdos de integración hasta las reformas más recientes, como las introducidas por el Tratado de Lisboa. Es precisamente en el TFUE, concretamente en su artículo 28, donde se consagra el fundamento jurídico de la Unión Aduanera, estableciendo que la UE comprenderá una Unión Aduanera que abarque la totalidad de los intercambios de mercancías. Esto implica no solo la eliminación de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros, sino también la adopción de un arancel aduanero común frente a terceros países.

La articulación de este modelo jurídico persigue garantizar una circulación fluida de mercancías dentro del territorio de la UE, suprimir barreras internas y establecer un sistema común de protección frente al comercio exterior. Esta eliminación de obstáculos aduaneros internos es reforzada por el artículo 30 del TFUE, que prohíbe expresamente cualquier derecho de aduana o medida equivalente aplicada por los Estados miembros tanto a los productos nacionales como a los importados, garantizando así un mercado interior sin distorsiones y fiel a los principios de libertad de circulación.

En cuanto al diseño y aplicación de los aranceles exteriores, los artículos 31 y 32 del TFUE atribuyen al Consejo, a propuesta de la Comisión, la competen-



cia para fijar los derechos arancelarios aplicables, asegurando que estas decisiones respondan a los intereses colectivos de la Unión.

### 3. Código Aduanero de la Unión

El Código Aduanero de la Unión (CAU), establecido a través del Reglamento (UE) n.º 952/2013, proporciona el marco normativo para las mercancías que entran o salen del territorio aduanero de la Unión Europea (UE). Este reglamento tiene como objetivo adaptar las normas y procedimientos aduaneros a los modelos comerciales modernos y a los avances tecnológicos, promoviendo un entorno sin papel y totalmente digitalizado.

El CAU se centra en ofrecer mayor seguridad jurídica y uniformidad a las empresas, facilitar el trabajo de las autoridades aduaneras y simplificar los procedimientos para mejorar la eficacia de las transacciones. Entre sus disposiciones, destaca la protección de los intereses económicos de la UE, la seguridad de los ciudadanos y la implementación de procedimientos ágiles para operadores económicos confiables. Asimismo, el reglamento prevé excepciones específicas para formalidades aduaneras, permitiendo la continuidad de sistemas existentes hasta la plena implementación de soluciones informáticas modernas, cuya fecha límite es 2025.

La ejecución del CAU está garantizada por el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447, que establece condiciones uniformes para su aplicación en todos los Estados miembros. Este reglamento ha sido actualizado para incluir disposiciones técnicas como el uso de sistemas electrónicos para la gestión aduanera, el intercambio de información y la supervisión de cadenas de suministro. Además, los actos delegados complementan el CAU con normas detalladas que responden a las necesidades tanto de las autoridades como de los operadores económicos.

El CAU incluye sistemas electrónicos avanzados que gestionan decisiones aduaneras, registros de operadores económicos y control de importaciones y exportaciones. Entre estos sistemas destacan el Sistema de Control de la Importación 2, el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado y el Sistema de Gestión de Riesgos Aduaneros, diseñados para optimizar las operaciones y garantizar la seguridad.

En vigor desde el 1 de mayo de 2016, el Código Aduanero de la Unión ha transformado la gestión aduanera europea, asegurando una supervisión eficaz y adaptándose a las complejidades del comercio internacional moderno. Las modificaciones recientes y las estrategias de implementación digital subrayan el compromiso de la UE de modernizar y fortalecer su marco aduanero, garantizando un comercio fluido, seguro y competitivo dentro de su mercado único.



#### 4. El Programa Aduana

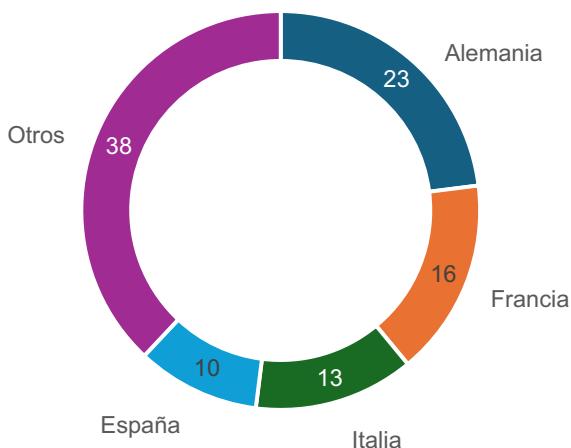
El Programa Aduana, establecido por el Reglamento (UE) 2021/444, es una iniciativa de la Unión Europea (UE) diseñada para fomentar la cooperación aduanera entre los Estados miembros durante el período 2021-2027. Su principal objetivo es modernizar la Unión Aduanera, apoyando a las autoridades aduaneras de la UE en la obtención de capacidades administrativas y tecnológicas necesarias para gestionar eficazmente el comercio creciente, abordar nuevos desafíos comerciales y proteger tanto a los ciudadanos como a las empresas europeas.

El programa tiene como ejes principales el desarrollo y la aplicación uniforme de la legislación aduanera, el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros, la innovación en políticas aduaneras y la implementación de sistemas informáticos avanzados para facilitar el intercambio de información y la supervisión de mercancías. Con un presupuesto de 950 millones de euros, el programa financia actividades como reuniones, formación, desarrollo de sistemas electrónicos y estudios para mejorar las capacidades aduaneras.

Además, permite la participación de países no pertenecientes a la UE bajo ciertas condiciones, así como la colaboración de expertos externos, incluyendo académicos y representantes de organizaciones internacionales, para contribuir al fortalecimiento de los objetivos del programa. Entre las iniciativas destacadas se encuentran el desarrollo de herramientas tecnológicas para el ámbito aduanero y la organización de actividades formativas y colaborativas.

*Participación de los Países Miembros en el Comercio Intra-UE*

Porcentaje del Comercio Intra-UE (%)



Fuente: elaboración propia.



El programa está sujeto a un seguimiento y evaluación constante, con indicadores establecidos en el Reglamento Delegado (UE) 2022/2565 para medir el impacto y los resultados alcanzados. Una evaluación intermedia se llevará a cabo cuatro años después de su inicio, seguida de una evaluación final tras su conclusión en 2027.

En vigor desde el 1 de enero de 2021, este programa refuerza la capacidad de la UE para gestionar su mercado único, proteger sus fronteras y facilitar un comercio seguro y eficiente, adaptándose a los retos de un entorno económico y tecnológico en constante evolución.

## 5. Impacto económico, seguridad y protección

La Unión Aduanera ha convertido a la UE en una de las economías más orientadas al exterior, consolidándola como el principal socio comercial de más de 80 países y con un comercio que supera cuatro veces al de Estados Unidos. Además, la existencia de acuerdos bilaterales favorece el libre comercio y el fortalecimiento de las relaciones comerciales internacionales.

En términos de ingresos, en 2022 se recuperaron 426,8 millones de euros para el presupuesto de la UE, evitando un gasto indebido de 197,9 millones de euros. Esto evidencia la importancia de la gestión eficiente de los recursos y de los controles aduaneros en la protección financiera del bloque.

El reparto de ingresos aduaneros es un componente clave del financiamiento de la UE, donde el 75% de los ingresos se destinan al presupuesto de la Unión, mientras que el 25% corresponde a los Estados miembros. Estos ingresos representan el 13% del total del presupuesto de la UE, demostrando su relevancia en la estabilidad financiera de la región.

La Unión Aduanera no solo facilita el comercio, sino que también desempeña un papel crucial en la protección contra delitos financieros y aduaneros. Organismos como Europol, Eurojust y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) trabajan en conjunto para garantizar la seguridad y el cumplimiento de las normativas aduaneras.

En 2022, la OLAF cerró 256 investigaciones y emitió 275 recomendaciones, detectando y comunicando 71 posibles delitos a la Fiscalía Europea, de los cuales 16 casos fueron presentados directamente por la Comisión Europea. Si queremos referirnos, comparativamente, al último año del que hay informes y cifras finalizados por la OLAF señalaríamos que, durante el año 2023, las investigaciones realizadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) evidenciaron la necesidad de recuperar más de mil millones de euros procedentes de fondos públicos europeos que fueron utilizados de manera indebida. Paralelamente, los trabajos de prevención llevados a cabo por dicha institución permitieron detectar y evitar el uso irregular de otros 209 millones de euros antes



de su desembolso, lo que contribuyó al cierre de 265 investigaciones a lo largo del ejercicio. En el informe correspondiente al año 2023, la OLAF expone los resultados más relevantes derivados de sus operaciones, además de ofrecer un análisis de las principales tendencias de fraude identificadas durante el período evaluado.

Junto con la recuperación de fondos públicos desviados, la labor de la OLAF se ha centrado en la identificación y seguimiento de redes dedicadas al tráfico ilícito, la falsificación y las estafas aduaneras, así como en el apoyo a la aplicación de sanciones comerciales adoptadas en el contexto del conflicto en Ucrania. De manera complementaria, la institución ha continuado el desarrollo de políticas orientadas a prevenir y combatir diversas manifestaciones emergentes de fraude, y ha investigado posibles conductas irregulares atribuibles tanto a personal como a miembros pertenecientes a las instituciones de la Unión Europea.

En este contexto, la actividad de la OLAF durante el año 2023 se ha concretado en la recomendación de recuperación de más de mil cuarenta millones de euros destinados a ser restituidos al presupuesto de la Unión Europea. Asimismo, se evitó el gasto indebido de más de doscientos nueve millones de euros y se concluyeron doscientas sesenta y cinco investigaciones, con la emisión de trescientas nueve recomendaciones dirigidas a las autoridades nacionales y comunitarias competentes. Durante este mismo período, se abrieron ciento noventa nuevas investigaciones tras la realización de mil ciento setenta y ocho análisis preliminares por parte del equipo técnico de la OLAF, además de remitirse setenta y nueve casos de presuntos delitos penales a la Fiscalía Europea.

## 6. Objetivos y desafíos de la Unión Aduanera

La Unión Aduanera desempeña un papel esencial en la protección del territorio europeo, al asegurar que toda mercancía que accede a sus fronteras cumpla con las normativas vigentes y responda a los estándares de calidad y seguridad exigidos por la Unión Europea. Sin embargo, este cometido no está exento de desafíos crecientes, especialmente en un contexto internacional cada vez más complejo y vulnerable. El auge del terrorismo, la expansión del crimen organizado y el aumento de las actividades de contrabando han obligado a intensificar los controles y a perfeccionar los sistemas de detección y vigilancia. Frente a estas amenazas, las aduanas europeas redoblan esfuerzos para interceptar mercancías sospechosas, como armas, drogas y productos falsificados, que no solo ponen en riesgo la seguridad ciudadana, sino también la integridad del mercado interior y la salud pública.

En paralelo, la revolución digital y la creciente importancia de los flujos de datos han transformado profundamente la dinámica del comercio internacional. La Unión Aduanera se enfrenta al reto de gestionar con eficacia el incesante



tránsito de bienes que entran y salen de su territorio, al tiempo que protege a los productores europeos frente a prácticas desleales y garantiza que los avances tecnológicos contribuyan a fortalecer la supervisión aduanera. Así, las herramientas digitales se han convertido en aliadas indispensables para limitar el ingreso de productos que compiten de forma injusta y para salvaguardar la calidad de los bienes que circulan en el mercado europeo.

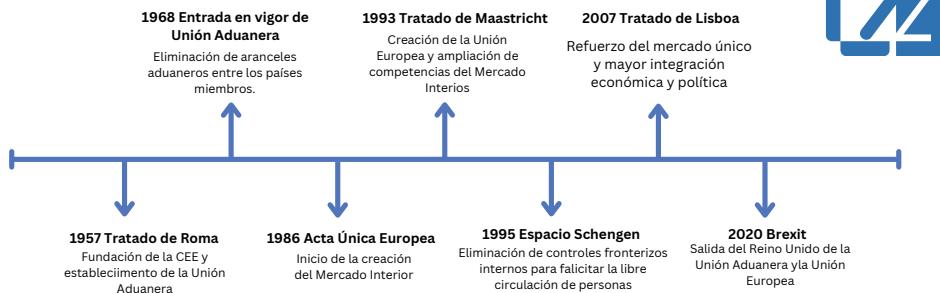
Pero los desafíos no terminan ahí. La Unión Aduanera avanza hacia una modernización profunda, que busca no solo optimizar los procedimientos, sino también consolidar una cooperación más estrecha entre los Estados miembros. Ante la creciente complejidad del comercio global, surge la necesidad de crear una ventanilla única que permita a las empresas gestionar sus operaciones aduaneras de manera ágil y sencilla, eliminando redundancias y reduciendo tiempos de espera. De igual manera, resulta indispensable modernizar los sistemas informáticos y armonizar las plataformas digitales, garantizando que los datos circulen de forma segura y eficiente entre las distintas autoridades nacionales.

En este proceso de transformación, la Unión Aduanera aspira a construir una red ágil de intercambio de información que facilite la comunicación fluida entre los Estados miembros, refuerce los lazos de cooperación y permita enfrentar de manera coordinada los retos que impone el comercio internacional contemporáneo. Solo a través de esta combinación de seguridad, innovación tecnológica y colaboración institucional será posible preservar la competitividad europea y consolidar un espacio aduanero que proteja con eficacia los intereses comunes, sin perder de vista los principios fundamentales de integración y solidaridad que dieron origen al proyecto europeo.



# UNIÓN ADUANERA

## Cronología



## Elementos Fundamentales

“la Unión Aduanera. El Mercado de la Unión Europea es un Espacio Sin Fronteras Comerciales.”



### MERCADO DE LA UNIÓN

- Acceso a mercados ampliados
- Reducción de costos
- Oportunidades comerciales



### ARANCEL ADUANERO COMÚN

Los Estados miembros lo aplican a todas las mercancías que ingresan desde fuera del territorio de la UE. Esto no solo simplifica el comercio, sino que también asegura que cada país compite en igualdad de condiciones dentro del mercado único.

## Código Aduanero

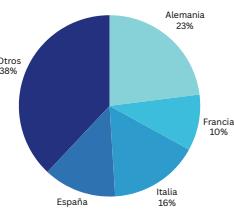
El CAU se centra en ofrecer mayor **seguridad jurídica y uniformidad** a las empresas, facilitar el trabajo de las autoridades aduaneras y simplificar los procedimientos para mejorar la eficacia de las transacciones. Entre sus disposiciones, destaca la protección de los intereses económicos de la UE, la seguridad de los ciudadanos y la implementación de procedimientos ágiles para operadores económicos confiables.



## Programa Aduana

Es una iniciativa de la Unión Europea (UE) para promover la cooperación aduanera entre sus Estados miembros durante 2021-2027. Su objetivo principal es modernizar la Unión Aduanera, apoyando a las autoridades aduaneras en el desarrollo de capacidades administrativas y tecnológicas para gestionar el comercio, enfrentar nuevos desafíos y proteger a ciudadanos y empresas europeas.

Participación de los Países Miembros en el Comercio Intra-UE



Profundiza sobre el Código Aduanero de la Unión Europea



Access2Markets - Estadísticas comerciales de la UE



## Bibliografía

- MARTINELLO, Barbara (2024). *La libre circulación de mercancías*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Aduanas*. Dirección General de Comunicación. Comisión Europea.
- UNIÓN EUROPEA (2024). *Aduanas. Síntesis de legislación*. EUR-Lex.
- TORRENT MACAU, Ramón (2002). «El futuro de la Unión Europea visto desde sus entrañas: la Unión Aduanera». *REDE. Revista española de derecho europeo*, n.º 4, 2002, pp. 603-630.
- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos (2017). «Estrategias y prioridades de la polivalente gestión de la Unión Europea, ante su cincuenta aniversario». *La Ley Unión Europea*, n.º 44, 2017.
- COMISIÓN EUROPEA. «Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social». *Documentos COM*, n.º 2008, pp. 1-9.
- VV.AA. (2016). «Nuevo código aduanero de la Unión Europea». *La Ley Unión Europea*, n.º 38, 2016.





## Capítulo 5

# Política y normas de competencia en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La política de competencia ha sido uno de los pilares fundamentales de la integración económica europea desde la firma del Tratado de Roma en 1957. En sus páginas se establecía un principio esencial: garantizar que la competencia en el mercado común no fuese falseada. Este objetivo reflejaba una visión ambiciosa y clara de cómo debía funcionar el proyecto europeo: un sistema económico que, basado en las normas del mercado libre, ofreciera beneficios tangibles tanto a consumidores como a empresas.

La razón de ser de esta política radica en la búsqueda de un mercado eficiente, transparente y justo. Un espacio donde las empresas compitan entre sí no por la capacidad de ejercer poder sobre el mercado, sino por su capacidad de innovar, ofrecer precios justos y mejorar la calidad de los bienes y servicios que producen. En esencia, una política de competencia efectiva garantiza que el mercado europeo funcione no solo como un motor de crecimiento económico, sino también como un espacio que amplifique el bienestar de sus ciudadanos.

### 2. Origen y desarrollo de la Competencia en la Unión Europea

El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en 1951, marcó el inicio de una aproximación comunitaria a la regulación de la competencia en Europa. Aunque los artículos 65 y 66 del tratado introdujeron disposiciones sobre prácticas anticompetitivas y abuso de poder económico, su origen no fue estrictamente europeo. Estas normas se basaron en gran medida en la legislación antitrust estadounidense, adaptadas para alinearse con las tradiciones jurídicas europeas. El resultado fue una mezcla de influencias externas y elementos locales, una construcción normativa novedosa en un contexto donde la competencia todavía era un fenómeno poco reconocido a nivel comunitario.

El artículo 65 prohibía acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas que perjudicaran la competencia en el mercado común.



Esto incluía fijación de precios, control de producción o desarrollo técnico, y división de mercados o clientes. Sin embargo, esta prohibición se matizó al permitir que la Alta Autoridad autorizara ciertos acuerdos de especialización o cooperación, siempre que fueran necesarios y beneficiosos para la producción y distribución, y no afectaran los precios. Este enfoque conciliador reflejaba la tradición jurídica europea, menos restrictiva que la americana.

El artículo 66, por su parte, trataba el abuso de poder económico y las concentraciones empresariales, pero su redacción vaga y generalizada dificultaba la aplicación práctica. De hecho, estas normas se utilizaron con poca frecuencia, y su impacto se limitó casi exclusivamente al sector del carbón y el acero.

Lejos de establecer una sólida política antitrust, el Tratado CECA representó más bien un primer paso hacia un mercado común europeo. Aunque su enfoque normativo generó incertidumbre y carecía de precisión, sentó las bases para el desarrollo futuro de una política de competencia europea, posteriormente ampliada en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CE). A pesar de sus limitaciones, el Tratado CECA marcó un hito histórico al integrar la competencia en el proyecto de integración europea, avanzando hacia una economía comunitaria más cohesiva y conectada.

Con la firma del Tratado que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) el 25 de marzo de 1957, Europa dio un paso decisivo hacia la integración económica. Este tratado, que entró en vigor el 1 de enero de 1958, marcó el inicio de un ambicioso proyecto para consolidar un mercado común general, ampliando los logros alcanzados con el Tratado CECA. El objetivo central de esta nueva etapa era fomentar la prosperidad económica en la Europa de posguerra, eliminando las barreras al comercio y promoviendo la cooperación en sectores clave como los intercambios internacionales, los transportes y la agricultura.

La CEE se cimentó sobre las llamadas «cuatro libertades»: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores. Este último punto, aunque esencial, reflejaba la naturaleza profundamente económica de la Comunidad, ya que consideraba a los trabajadores como un factor productivo clave para generar riqueza. Así, la idea de la libre competencia entre empresas se consolidó como un principio esencial para garantizar el éxito del mercado común.

El artículo 3 del Tratado fue particularmente significativo, ya que establecía la necesidad de crear un régimen que protegiera la competencia dentro del mercado común. Este principio se plasmó en los artículos 85 y 86, que sentaron las bases de la futura política de competencia europea. El primero prohibía acuerdos entre empresas, decisiones y prácticas que afectaran negativamente al comercio entre Estados miembros o distorsionaran la competencia. A pesar de su alcance, contemplaba excepciones bajo condiciones estrictas, como beneficios a la producción o distribución. El artículo 86, por su parte, se enfocaba en evitar abusos de posición dominante que perjudicaran el mercado común.



Sin embargo, estas disposiciones, aunque fundamentales, carecían de definiciones precisas y resultaban demasiado generales, lo que limitaba su aplicación práctica. Gran parte de su implementación quedó en manos de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, que a través de sentencias como la emblemática (*Flaminio Costa contra ENEL*), estableció principios clave, como la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales.

El Tratado de Roma de 1957 no solo consolidó la competencia como una condición para el funcionamiento del mercado único, sino que marcó el inicio de su evolución hacia un derecho autónomo. Con el tiempo, y especialmente a partir del Tratado de Maastricht de 1992, la competencia dejó de ser vista como un elemento accesorio, adquiriendo un papel central en la integración europea. La política de competencia se transformó en un ámbito normativo con identidad propia, esencial para garantizar un mercado eficiente y dinámico, que seguiría evolucionando en los años siguientes con un enfoque más especializado y exclusivo.

### 3. Base jurídica de las normas de competencia en el TFUE

El Tratado de Lisboa, firmado en 2007, marcó un cambio fundamental en la estructura del derecho europeo, estableciendo un marco normativo más claro y adaptado a las necesidades actuales de la Unión Europea (UE). Este tratado introdujo el sistema dual de normas que conocemos hoy: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dentro de este nuevo esquema, la competencia adquirió un papel destacado, consolidándose como una competencia exclusiva de la UE en virtud del artículo 3.1.b del TFUE, que la define como esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior.

La competencia no solo protege a los consumidores al garantizar precios justos y una mayor calidad en los bienes y servicios, sino que también salvaguarda la igualdad de condiciones entre las empresas. Este equilibrio dual es clave para evitar que las conductas de ciertos actores económicos distorsionen el mercado o alteren las reglas de juego. La UE se reserva la exclusiva autoridad para legislar y adoptar normas vinculantes en esta materia, como resultado del principio de atribución estipulado en el artículo 5 del TUE, que establece que las competencias de la UE solo abarcan áreas donde pueda aportar un claro valor añadido frente a los Estados miembros.

Aunque la competencia no figura explícitamente entre los objetivos principales de la UE en el artículo 3 del TUE, su relevancia queda clara en el Protocolo n.º 27 del Tratado. Este documento reafirma que el mercado interior debe incluir un sistema que garantice una competencia no falseada, permitiendo a la UE adoptar medidas necesarias en virtud del artículo 352 del TFUE cuando sea



imprescindible para corregir deficiencias en los mercados nacionales. Este reconocimiento eleva la competencia a la categoría de objetivo implícito de la Unión, dotándola de flexibilidad para actuar incluso en ausencia de iniciativas estatales.

El TFUE refuerza este marco normativo con una serie de disposiciones clave en los artículos 101 a 109 (particularmente, los art. 101, 102 y 107 TFUE). Estas normas prohíben prácticas como acuerdos anticompetitivos, abuso de posición dominante y otras conductas que puedan dañar el equilibrio del mercado. Con ello, la UE asegura condiciones justas y equitativas para todas las empresas, aplicando un enfoque riguroso que refuerza la integridad del mercado único.

En definitiva, el Tratado de Lisboa consolidó la competencia como un componente esencial del proyecto europeo, otorgándole a la UE herramientas legales y políticas para proteger tanto a los consumidores como a las empresas. Este marco normativo no solo refuerza la cohesión económica dentro de la Unión, sino que también garantiza que el mercado único siga siendo un espacio dinámico, justo y competitivo en beneficio de todos sus participantes.

#### 4. Elementos principales de la política de competencia:

La esencia de un mercado competitivo es la creación de un entorno que promueva la innovación, el dinamismo y la eficiencia. Cuando las empresas se enfrentan en igualdad de condiciones, los consumidores se convierten en los principales beneficiarios, disfrutando de precios más bajos, una mayor calidad, una oferta más amplia y productos innovadores.

- a) *Precios más bajos para todos:* La competencia empuja a las empresas a reducir costos y optimizar su producción. Esto, a su vez, se traduce en precios más asequibles para los consumidores. En un mercado vibrante y competitivo, las empresas no solo buscan atraer clientes mediante mejores precios, sino que también incentivan la demanda. Más personas pueden permitirse adquirir productos y servicios, lo que estimula la economía general al aumentar el consumo y la producción.
- b) *Mejor calidad en bienes y servicios:* Cuando las empresas luchan por destacar en un mercado, no basta con ofrecer precios bajos. También deben mejorar la calidad de sus productos y servicios. Esta búsqueda de excelencia abarca aspectos como la durabilidad, el rendimiento, el diseño y el soporte postventa. De esta manera, la competencia incentiva a las empresas a ir más allá de lo básico, fomentando mejoras continuas que benefician a los consumidores.
- c) *Una oferta más amplia:* En un mercado donde las empresas se esfuerzan por diferenciarse, la variedad florece. Los consumidores tienen acceso a una gama más amplia de opciones, lo que les permite elegir productos que mejor se ajusten a sus necesidades y preferencias. Esta diversidad no



solo amplía las posibilidades de elección, sino que también mejora la relación calidad-precio para los clientes.

- d) *Innovación como motor del progreso:* La innovación es el corazón de un mercado competitivo. Para mantenerse relevantes, las empresas deben buscar continuamente nuevas ideas, desarrollar tecnologías avanzadas y mejorar sus procesos. Desde conceptos disruptivos hasta mejoras incrementales, la competencia impulsa a las empresas a invertir en investigación y desarrollo, generando avances que no solo benefician a los consumidores europeos, sino que también posicionan a las empresas de la región como líderes en mercados globales.

Más allá de sus fronteras, la política de competencia europea fortalece a las empresas en el escenario global. La competencia interna las prepara para enfrentar desafíos internacionales, dotándolas de herramientas y estrategias que les permiten competir con éxito frente a actores globales. Al garantizar un mercado común justo y eficiente, la UE no solo fomenta el crecimiento interno, sino que también refuerza su posición como un actor económico de peso en el mundo.

Para mantener este equilibrio, la UE actúa enérgicamente contra comportamientos que amenacen la integridad del mercado. Esto incluye prácticas anticompetitivas como los carteles, los abusos de posición dominante y las fusiones que podrían restringir la competencia. Asimismo, la UE revisa las ayudas estatales para evitar que intervenciones gubernamentales distorsionen el mercado, asegurando que ninguna empresa reciba ventajas injustas.

La política de competencia de la UE no solo mira al presente, sino que está diseñada para adaptarse a los desafíos del futuro. En un mundo donde la economía digital, la sostenibilidad y la innovación tecnológica marcan la pauta, esta política sigue siendo un instrumento esencial para garantizar que el mercado europeo mantenga su dinamismo y equidad.

En última instancia, la política de competencia de la UE es más que una serie de reglas económicas; es una manifestación de su compromiso con un mercado que beneficia a todos, fomenta la innovación y asegura que Europa siga siendo un líder en el panorama económico global.

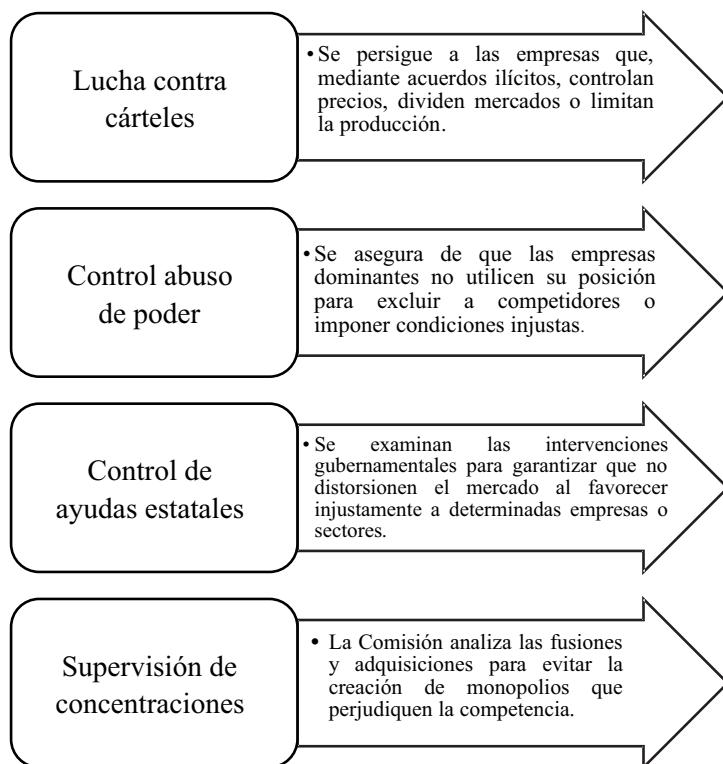
La política de competencia es un pilar central del mercado interior de la Unión Europea (UE), una herramienta esencial para garantizar que las empresas operen en un entorno justo y equitativo. A medida que el mercado interior ha crecido y la globalización ha avanzado, la necesidad de una política de competencia eficaz, capaz de abordar desafíos transnacionales, se ha vuelto más evidente. Desde 1962, la Comisión Europea ha sido el guardián de estas normas, vigilando de cerca el comportamiento empresarial y garantizando que los mercados funcionen en beneficio de todos los ciudadanos europeos.

La Comisión Europea, en colaboración con las autoridades nacionales de competencia (ANC), desempeña un papel clave en la prevención y corrección



de comportamientos contrarios a la competencia. Su labor se centra en garantizar que las empresas compitan sin ventajas indebidas ni prácticas que perjudiquen el funcionamiento del mercado. Entre sus objetivos principales está impedir que las empresas acuerden repartirse el mercado, formen cárteles o excluyan a potenciales competidores.

Las sanciones impuestas por la Comisión a quienes infringen estas normas son severas, llegando hasta el 10% del volumen de negocios de la empresa en cuestión. Además, mediante el control de fusiones, monopolios y ayudas estatales, la Comisión trabaja para preservar la competencia y evitar distorsiones en el mercado interior. Este esfuerzo no solo beneficia a grandes corporaciones, sino también a pequeñas y medianas empresas (PYME), que encuentran en este entorno equitativo acceso al vasto y sofisticado mercado europeo.



## 5. Las normas de competencia aplicables a la empresa

El derecho de la competencia en el ámbito europeo, regulado por los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como por el Reglamento sobre concentraciones n.º 139/2004 y el Protocolo



n.º 27, establece un marco normativo exhaustivo destinado a garantizar un mercado justo y eficiente. Estas disposiciones se dividen en dos grandes bloques: las normas aplicables directamente a las empresas (artículos 101 a 106) y aquellas relacionadas con las ayudas estatales a las empresas (artículos 107 a 109).

Entre las normas más destacadas se encuentran los artículos 101 y 102 del TFUE, que prohíben prácticas empresariales que puedan perjudicar el comercio entre los Estados miembros o distorsionar la competencia en el mercado único. Aunque el TFUE no define el concepto de «empresa», la Corte de Justicia de la Unión Europea, a través de sentencias clave como *Höfner* (1991) y *Fenin* (2003), lo interpretó como cualquier entidad que realice una actividad económica, independientemente de su naturaleza jurídica o de si persigue fines lucrativos. Incluso los organismos públicos pueden ser considerados empresas si operan en el mercado ofreciendo bienes o servicios.

El artículo 101 del TFUE declara nulos los acuerdos entre empresas que restrinjan la competencia, como la fijación de precios, la limitación de la producción o la distribución de mercados. No obstante, contempla excepciones para acuerdos que, bajo ciertas condiciones, puedan aportar beneficios económicos o sociales. Por su parte, el artículo 102 prohíbe el abuso de posición dominante por parte de empresas que exploten su poder de mercado para excluir competidores o imponer condiciones desleales.

Una característica esencial de estas normas es su eficacia directa, lo que significa que pueden ser invocadas ante los tribunales nacionales para proteger derechos individuales derivados de su incumplimiento. Este principio fue afirmado en la sentencia *Estée Lauder* (1980), donde la Corte estableció que los jueces nacionales tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de estos artículos, incluso cuando la Comisión Europea no haya intervenido formalmente. Además, esta eficacia directa otorga a los afectados el derecho a reclamar indemnizaciones por daños causados por prácticas anticompetitivas.

Aunque la competencia es una competencia exclusiva de la Unión Europea (artículo 3.1.b del TFUE), los Estados miembros pueden legislar sobre prácticas que afecten exclusivamente al mercado nacional, siempre que no interfieran con el funcionamiento del mercado comunitario. Esta posibilidad se encuentra respaldada por el artículo 103.2.e del TFUE.

Por ello, el marco normativo europeo sobre competencia garantiza no solo la integridad del mercado único, sino también la protección de los derechos de los consumidores y empresas frente a prácticas desleales. Con una combinación de reglas claras, mecanismos de control efectivos y la supervisión de los tribunales nacionales y europeos, el derecho de la competencia sigue siendo un pilar fundamental para el desarrollo económico y la justicia en el ámbito de la Unión Europea.



El derecho de la competencia en la Unión Europea está diseñado para garantizar el correcto funcionamiento del mercado común, pero no pretende regular de manera directa los mercados nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, esta delimitación ha generado ciertos desafíos en la aplicación práctica de las normas, ya que una misma conducta empresarial puede ser relevante tanto a nivel comunitario como nacional. Esto plantea el problema de la aplicación paralela del derecho de la competencia europeo y nacional a una misma situación.

Para abordar esta cuestión, se han planteado dos enfoques doctrinales principales. El primero es el modelo de la doble barrera, que implica que las normas europeas y nacionales coexisten y se aplican de manera acumulativa, siempre que ambas legislen sobre la misma conducta. El segundo modelo, conocido como la barrera única, propone que, en caso de conflicto, se aplique únicamente el derecho europeo, desplazando la normativa nacional en situaciones que afecten al derecho comunitario.

La Corte de Justicia de la Unión Europea ha optado por el enfoque de la doble barrera, permitiendo así la aplicación simultánea de ambas normativas. No obstante, ha subrayado que este modelo debe integrarse con el principio de primacía del derecho comunitario, que asegura la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas europeas en todo el mercado común.

En su sentencia Wilhelm de 1969, la Corte estableció que la aplicación paralela de las normativas nacionales solo es admisible si no compromete la coherencia de las normas comunitarias ni el pleno efecto de las medidas adoptadas bajo estas. Este fallo marcó una línea clara: los Estados miembros pueden aplicar sus propias normativas de competencia, pero estas no deben obstaculizar el cumplimiento de las reglas europeas ni poner en peligro la unidad del mercado único.

Este equilibrio refleja la tensión inherente en la relación entre los ordenamientos nacional y comunitario. Aunque se permite cierta autonomía legislativa a los Estados miembros, el principio de primacía asegura que el derecho europeo prevalezca siempre que sea necesario para mantener la integridad y eficacia del mercado común. En este sentido, la aplicación paralela de las normativas no solo es una cuestión técnica, sino también una manifestación de la relación dinámica entre la soberanía nacional y la integración europea.

## 6. El artículo 101 TFUE y la prohibición de acuerdos restrictivos

El artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece una prohibición clara y directa sobre los acuerdos restrictivos entre empresas, aunque no define explícitamente qué constituye un «acuerdo». En términos generales, se entiende por acuerdos cualquier relación entre dos o más empresas que coordinen conductas dirigidas a restringir la competencia en el



mercado. Las prácticas contempladas incluyen acuerdos formales, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas.

Aunque estas categorías parecen distintas en teoría, en la práctica las diferencias pueden ser sutiles. Por ejemplo, las empresas vinculadas por un control económico común, como las filiales de un grupo empresarial, quedan fuera del ámbito de la prohibición porque se consideran parte de una única entidad económica, como sucede en el caso de los *holdings*.

Los acuerdos implican un consenso claro entre las partes para implementar estrategias conjuntas en el mercado, sean estas formalizadas o no. Esto incluye tanto contratos oficiales como acuerdos informales, conocidos como *gentlemen's agreements*, que pueden ejecutarse de manera tácita. La clave radica en la existencia de una voluntad común para coordinar acciones que puedan perjudicar la competencia.

Por otro lado, las prácticas concertadas son más ambiguas y no requieren un acuerdo formal. Según la Corte de Justicia de la Unión Europea, estas se caracterizan por un comportamiento coordinado entre empresas que resulta evidente a partir de sus acciones. La sentencia *Suiker Unie* (1975) describe estas prácticas como una colaboración consciente entre empresas que altera las condiciones normales de competencia en el mercado.

Asimismo, las decisiones de asociaciones de empresas abarcan aquellas decisiones vinculantes adoptadas por asociaciones que afectan a sus miembros, ya sea mediante normas estatutarias o resoluciones mayoritarias.

El artículo 101 TFUE se aplica cuando las prácticas afectan al comercio entre Estados miembros o distorsionan la competencia dentro del mercado común. Estas conductas pueden prohibirse incluso si solo tienen un impacto potencial, lo que refleja un enfoque preventivo. La Corte de Justicia ha ampliado esta interpretación, considerando problemáticas las prácticas que fragmentan mercados nacionales o limitan la competencia en el mercado único.

El artículo también contempla excepciones en casos donde los acuerdos, aunque restrictivos, aporten beneficios significativos al mercado, como mejoras en la producción o ventajas para los consumidores. Estas excepciones se basan en principios como la proporcionalidad, asegurando que los beneficios superen los efectos negativos sobre la competencia.

En cuanto a las sanciones, cualquier acuerdo que infrinja el artículo 101 es declarado nulo. Esta nulidad tiene un carácter absoluto, afectando tanto a las partes implicadas como a terceros, y parcial, permitiendo que las cláusulas no contrarias al artículo se mantengan válidas. Las infracciones también pueden dar lugar a sanciones administrativas impuestas por los tribunales nacionales.

En definitiva, el artículo 101 TFUE no solo regula las conductas anticompetitivas, sino que refuerza la autonomía empresarial como pilar esencial para



preservar un mercado justo y dinámico. Su implementación asegura la igualdad de condiciones para todas las empresas, protegiendo a la vez los intereses de los consumidores y el equilibrio del mercado único.

## 7. El artículo 102 TFUE y la prohibición del abuso de posición dominante

El artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe expresamente el abuso de posición dominante en el mercado interno cuando este perjudica el comercio entre los Estados miembros. La norma no cuestiona la existencia misma de una posición dominante, sino el uso indebido que una o varias empresas pueden hacer de su posición para obtener ventajas a expensas de la competencia o los consumidores.

La posición dominante, según la Corte de Justicia de la Unión Europea en la sentencia *Hoffmann-La Roche* (1979), se refiere a una situación de poder económico que permite a una empresa influir significativamente en las dinámicas del mercado, actuando con independencia de sus competidores, clientes e incluso consumidores. El abuso, por tanto, consiste en conductas que distorsionan la competencia más allá de lo que sería posible en un mercado equilibrado.

Para identificar un abuso de posición dominante, es necesario realizar un análisis en tres etapas. Primero, se delimita el mercado relevante, es decir, el ámbito geográfico y económico donde opera la empresa, considerando factores como la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos, su sustituibilidad y la estructura del mercado. En segundo lugar, se evalúa si la empresa tiene una posición dominante en ese mercado, considerando elementos como su cuota de mercado, la fortaleza de los competidores y las barreras de entrada para nuevas empresas. Por último, se determina si la empresa ha utilizado su posición dominante de manera abusiva, afectando las dinámicas competitivas naturales del mercado.

Entre los comportamientos abusivos más comunes se encuentran los llamados *exploitative abuses*, que consisten en imponer precios excesivos o condiciones injustas, y los *exclusionary abuses*, como la adopción de estrategias destinadas a excluir a competidores potenciales. Estas prácticas perjudican a los consumidores al limitar sus opciones y aumentar los precios, mientras que afectan a la competencia al consolidar aún más el poder de la empresa dominante.

A diferencia del artículo 101 del TFUE, que permite ciertas exenciones bajo condiciones específicas, el artículo 102 no admite excepciones. Cualquier abuso de posición dominante es automáticamente incompatible con el derecho de la competencia, ya que pone en peligro tanto el comercio entre Estados miembros como el funcionamiento del mercado único.



El abuso de posición dominante tiene consecuencias negativas no solo para los consumidores, que pueden verse obligados a aceptar precios injustos o condiciones desfavorables, sino también para el mercado en su conjunto. Estas prácticas pueden desincentivar la entrada de nuevos actores, perpetuando dinámicas monopolísticas y alterando las condiciones normales de competencia.

El artículo 102 TFUE se configura, por tanto, como una herramienta esencial para proteger la integridad del mercado único europeo, garantizar la igualdad de condiciones entre los operadores económicos y salvaguardar los intereses de los consumidores frente a prácticas abusivas. Al penalizar severamente estos comportamientos, refuerza el compromiso de la Unión Europea con un sistema económico justo, competitivo y eficiente.

## 8. Competencia desleal y la Directiva 2019/2161

La Directiva 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 27 de noviembre de 2019, marcó un hito importante en la regulación de las prácticas comerciales desleales dentro de la Unión Europea. Esta directiva, que modifica normas previas como la Directiva 2005/29/CE, respondió a la necesidad de reforzar la protección del consumidor en un panorama económico transformado por el auge del comercio digital y las plataformas en línea.

Una de las principales motivaciones para esta reforma fue la constatación, expresada en el considerando 2 de la directiva, de que las medidas existentes no ofrecían un nivel de protección suficiente para los consumidores. Según la Comisión Europea, faltaban un marco normativo integral y sanciones suficientemente disuasorias para abordar las prácticas comerciales desleales y compensar eficazmente a los consumidores afectados. Además, la fragmentación de las legislaciones nacionales en este ámbito complicaba la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 169 del TFUE, que exige un alto nivel de protección para los consumidores en toda la Unión.

La directiva introduce cambios significativos. Entre las principales novedades está la ampliación del ámbito de aplicación para incluir los servicios digitales y el comercio electrónico, reflejando así la evolución del mercado en los últimos años. Se redefine el concepto de «servicios digitales», abarcando bienes, servicios y derechos asociados, y se introduce el término «mercado en línea», que se refiere a plataformas digitales que facilitan la celebración de contratos a distancia entre consumidores y profesionales o entre consumidores.

Otro aspecto innovador es la regulación de nuevas formas de prácticas comerciales desleales. Por ejemplo, se considera engañosa la promoción de productos que, aunque idénticos en apariencia a otros comercializados en distintos Estados miembros, presentan características sustancialmente diferentes.



En cuanto a los derechos de los consumidores, la directiva incorpora mecanismos efectivos de reparación, como la posibilidad de exigir compensaciones económicas, reducción del precio o resolución del contrato en caso de ser víctimas de prácticas desleales. Estas medidas deben ser proporcionales al perjuicio sufrido y ofrecer un alivio concreto, garantizando así un nivel homogéneo de protección en todos los Estados miembros.

Además, la directiva otorga a los Estados miembros la responsabilidad de determinar las sanciones aplicables a los incumplimientos, bajo los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión. Estas sanciones pueden incluir multas de hasta el 4% del volumen de negocios anual de la empresa infractora, asegurando así un castigo que refleje la gravedad de las infracciones y disuada comportamientos similares en el futuro.

Con la Directiva 2019/2161, la Unión Europea no solo adapta su legislación a los retos del comercio digital, sino que también refuerza la coherencia entre las normativas nacionales, creando un marco común que garantiza igualdad de condiciones para los consumidores y las empresas dentro del mercado único. Este enfoque moderno y integral establece un estándar más alto de justicia comercial en beneficio de toda la comunidad europea.

## 9. El rol de las instituciones en la protección del consumidor

La protección del consumidor ocupa un lugar destacado en el marco normativo de la Unión Europea (UE), reflejando su importancia en las acciones y competencias de sus principales instituciones. Según el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE), las instituciones de la UE se interrelacionan para garantizar el cumplimiento de los objetivos comunes.

El Parlamento Europeo, como órgano representativo de los ciudadanos de la Unión, desempeña un papel esencial. Basado en el principio de democracia representativa estipulado en el artículo 10 del TUE, el Parlamento cuenta con la Comisión para el Mercado Interno y la Protección del Consumidor (IMCO), integrada por 45 eurodiputados y presidida actualmente por Anna Cavazzini. Esta comisión supervisa la correcta aplicación de las normas relacionadas con la protección del consumidor, el mercado único, el mercado digital y las aduanas. Además, el Parlamento participa en el procedimiento legislativo ordinario, adoptando actos jurídicos conjuntamente con el Consejo de la UE a propuesta de la Comisión Europea, según lo establece el artículo 289 del TFUE.

En respuesta a los desafíos de la pandemia de Covid-19, el Parlamento logró asignar fondos para proteger a los consumidores afectados por la cancelación de servicios y combatir la difusión de información falsa sobre productos médicos. Junto con la IMCO, la Comisión de Peticiones (PETI), presidida anteriormente



por Dolores Montserrat, permite a los ciudadanos presentar quejas relacionadas con el incumplimiento de normas de la UE.

La Comisión Europea, como órgano ejecutivo, tiene un papel fundamental en la iniciativa legislativa. Esta prerrogativa, establecida en el artículo 17 del TUE, corresponde exclusivamente a la Comisión, que estudia y formula propuestas legislativas a través de su Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST). Este departamento se especializa en derechos de los consumidores, justicia e igualdad de género.

El Consejo de la Unión Europea, que reúne a los ministros de los Estados miembros, también tiene competencias en empleo, políticas sociales, salud y protección del consumidor. Este órgano define las líneas generales de las políticas a través de reuniones formales e informales, asegurando que las decisiones reflejen los intereses comunes de los Estados miembros.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), compuesto por 329 miembros, es un órgano consultivo que debe ser consultado por el Consejo y la Comisión antes de adoptar decisiones relevantes, según lo estipula el artículo 114 del TFUE. El CESE emite opiniones, tanto por solicitud como por iniciativa propia, sobre temas relacionados con el mercado único, la producción y el consumo. Este comité fue también el impulsor de la creación, en 1999, del Día Europeo del Consumidor, una jornada dedicada a reunir a representantes institucionales y nacionales para debatir cuestiones clave relacionadas con el comercio y el consumo, sensibilizando sobre los obstáculos que enfrentan los ciudadanos europeos en estos ámbitos.

En conjunto, las instituciones de la Unión Europea trabajan de manera coordinada para garantizar que los derechos de los consumidores estén protegidos de manera efectiva, adaptándose a los retos contemporáneos y fortaleciendo la confianza en el mercado único. Este esfuerzo integrado refuerza no solo el compromiso de la UE con sus ciudadanos, sino también la cohesión y el desarrollo de un entorno económico justo y sostenible.

## 10. Algunos casos relevantes, sanciones y procedimientos

En los últimos años, diversas autoridades de competencia han intervenido en casos significativos de vulneración de las normas de defensa de la competencia. A continuación, presentamos algunos de los más relevantes:

- a) *Multa de la Comisión Europea a Meta por abuso de posición dominante (2024):*

La Comisión Europea impuso una multa de 797,7 millones de euros a Meta por vincular su red social Facebook con la aplicación Marketplace, lo que perjudicó a competidores en el mercado de anuncios clasificados. Esta sanción se suma a una anterior de 1.200 millones de euros por fallas en la transferencia de



datos personales. En mayo de 2023, Meta Platforms, la empresa matriz de Facebook, Instagram y WhatsApp fue sancionada con una multa (1.200 millones de euros) por la Comisión de Protección de Datos de Irlanda (DPC). Esta sanción, la más elevada impuesta hasta la fecha por violaciones de privacidad en la Unión Europea, se debió a la transferencia de datos personales de usuarios europeos a Estados Unidos, contraviniendo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La DPC determinó que Meta no implementó las salvaguardias necesarias para proteger la información de los usuarios frente al acceso por parte de las autoridades estadounidenses, incumpliendo así con las normativas europeas de protección de datos.

b) *Multa a aerolíneas de bajo coste en España (2024):*

El Gobierno español impuso una sanción de 179 millones de euros a aerolíneas como Ryanair, Vueling y EasyJet por prácticas consideradas abusivas, como el cobro por el equipaje de mano y la impresión de billetes. Ryanair fue la más afectada, asumiendo el 60% de la sanción. Las aerolíneas han anunciado que recurrirán la sanción ante los tribunales.

c) *Aprobación de la OPA de BBVA sobre Sabadell (2024):*

La Comisión Europea dio luz verde a la oferta pública de adquisición de BBVA sobre el Banco Sabadell, tras verificar que BBVA no se beneficiaría de ayudas de terceros estados para esta compra. Sin embargo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España inició una segunda fase de análisis debido a posibles riesgos, como la reducción de crédito a pymes y el cierre de oficinas en zonas rurales.

d) *Sentencia del TJUE sobre protección de datos y competencia (2023):*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que las autoridades nacionales de defensa de la competencia pueden examinar la conformidad de una empresa con las normas del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en el contexto de investigaciones por abuso de posición dominante. Esto implica una colaboración estrecha entre las autoridades de competencia y las de protección de datos.

e) *Demanda contra Meta por competencia desleal (2024):*

Las principales emisoras de radio y televisión de España presentaron una demanda conjunta contra Meta, acusándola de competencia desleal por incumplir el RGPD desde 2018. Alegan que Meta utilizó indebidamente datos de usuarios para ganar cuota de mercado en la publicidad *online* segmentada, perjudicando a los medios tradicionales. Se reclama una compensación de más de 160 millones de euros.

f) *Sanción a Booking.com por abuso de posición dominante (2024):*

En una de las decisiones más relevantes en el ámbito de la defensa de la competencia, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)



de España impuso a Booking.com una multa de 413,24 millones de euros por abuso de posición dominante. Las prácticas ilícitas, llevadas a cabo desde al menos 2019, afectaron tanto a los hoteles en España como a otras agencias de viajes en línea, restringiendo su capacidad de competir en igualdad de condiciones.

La investigación de la CNMC reveló que Booking.com utilizó su posición dominante en el mercado, donde ostenta entre el 70% y el 90% de la cuota, para imponer condiciones comerciales desequilibradas a los hoteles y adoptar estrategias que limitaron la competencia de otras plataformas. Entre las prácticas más destacadas, la plataforma exigía a los hoteles garantizar en su propia página web precios que no fueran inferiores a los ofrecidos en Booking.com, mientras reservaba para sí misma la posibilidad de modificar unilateralmente dichos precios.

Además, las cláusulas generales de contratación de Booking obligaban a los hoteles a aceptar como legislación aplicable la de los Países Bajos y a litigar en tribunales de Ámsterdam en caso de conflictos, lo que generaba costes adicionales e injustos para los afectados. También se detectó una falta de transparencia en los programas de posicionamiento que la plataforma ofrecía a los hoteles, como «Preferente» y «Genius», que requerían comisiones más altas o descuentos obligatorios, dejando a los hoteles con información insuficiente para tomar decisiones estratégicas.

Por otro lado, Booking utilizó prácticas exclusorias que reforzaron su dominio en el mercado, como vincular el volumen total de reservas de un hotel en su plataforma con su posicionamiento en los resultados de búsqueda. Esto incentivaba a los hoteles a concentrar sus reservas en Booking.com, reduciendo las posibilidades de crecimiento de otras agencias competitadoras.

La CNMC multó a Booking.com con 206,62 millones de euros por cada una de las infracciones identificadas: la imposición de condiciones comerciales inequitativas y la restricción de la competencia. Además, la plataforma deberá implementar medidas para garantizar que estas prácticas cesen y no se repitan en el futuro.

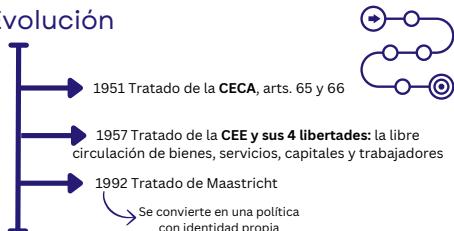
Este caso subraya la importancia de las normativas de competencia en la protección de mercados justos y transparentes, evidenciando cómo el abuso de poder por parte de grandes actores digitales puede impactar negativamente tanto a competidores como a consumidores. Booking.com ha anunciado su intención de recurrir la sanción ante la Audiencia Nacional.

Estos casos reflejan la continua vigilancia y actuación de las autoridades para garantizar el cumplimiento de las normas de competencia y proteger tanto a los consumidores como a las empresas en el mercado europeo.

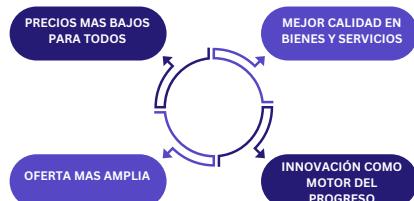


# POLÍTICA DE COMPETENCIA

## Evolución



## Elementos Principales



### ARTÍCULO 101 TFUE

**Prohibe acuerdos restrictivos entre empresas**, sin definir explícitamente "acuerdo". Incluye relaciones entre empresas que **coordinan conductas** para restringir la competencia. Contempla acuerdos formales, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas.

### ARTÍCULO 102 TFUE

**Prohibe el abuso de posición dominante** en el mercado interno si perjudica el comercio entre Estados miembros. **No cuestiona la posición dominante**, sino su uso indebido para obtener ventajas a costa de la competencia o los consumidores.

### DIRECTIVA 2019/2016

**Refuerza la protección del consumidor** ante el auge del comercio digital y las plataformas en línea. Amplía su aplicación a servicios digitales y comercio electrónico. Redefine "servicios digitales", abarcando bienes, servicios y derechos asociados. Introduce "mercado en línea", referido a plataformas que facilitan contratos a distancia entre consumidores y profesionales.

## Base Jurídica

El Tratado de Lisboa consolidó la competencia como un componente esencial del proyecto europeo, otorgándole a la UE herramientas legales y políticas para proteger tanto a los consumidores como a las empresas



Dentro de este nuevo esquema, la competencia adquirió un papel destacado, consolidándose como una competencia exclusiva de la UE en virtud del artículo 3.1.b del TFUE

## Normas aplicables a empresas

Dos características esenciales de estas normas son:

- La eficacia directa
- La aplicación paralela del derecho europeo y nacional a una misma situación.

La Corte de Justicia de la Unión Europea ha optado por el enfoque de la doble barrera. Subrayando que este modelo debe integrarse con el principio de primacía del derecho comunitario



## Rol de las instituciones en la protección del consumidor



### PARLAMENTO EUROPEO

Comisión para el Mercado Interno y la Protección del Consumidor (IMCO)



### COMISIÓN EUROPEA

Comisión de Peticiones (PETI)  
Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST)



### CONSEJO EUROPEO

Define las líneas generales de las políticas a través de reuniones formales e informales, asegurando que las decisiones reflejen los intereses comunes de los Estados miembros.



### COMITÉ ECONÓMICO-SOCIAL EUROPEO

El CESO emite opiniones sobre temas relacionados con el mercado único, la producción y el consumo. Este comité fue también el impulsor de la creación, en 1999, del Día Europeo del Consumidor



## Bibliografía

- BAILEY, David. *Competition Law*. 11.<sup>a</sup> ed. Oxford University Press, 2024.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Competencia*. 2014.
- DANIELE, Luigi. *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. Milán: Giuffrè, 2019.
- MALAGUTI, Maria Chiara. *I valori della concorrenza e del mercato nell'Unione Europea: da Roma, a Maastricht, a Lisboa*. 2015.
- SCHEINERT, Christian. «La política de competencia». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, 2024.
- TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.





## Capítulo 6

# Política social y de empleo en la Unión Europea

---

### 1. Introducción. El pilar europeo de derechos sociales

La Unión Europea como organización internacional que busca integrar políticas de los Estados miembro, busca una mayor armonización en distintos ámbitos de la sociedad, y, aunque su principal propósito en un primer momento fuese preservar la paz y para ello se valió de la economía, también ha estado presente para salvaguardar y proteger los derechos de todos los ciudadanos europeos.

Con la idea unificar los derechos sociales de todos los europeos en aras de conseguir una ciudadanía europea plena que consolide el proyecto de integración europeo, la Unión ha trabajado de manera significativa en ir afianzando los derechos sociales de los ciudadanos. Estos derechos podemos diferenciarlos en tres grandes bloques: la igualdad, el acceso a la sanidad y el empleo.

Estos bloques son los que nos llevan al considerado «Estado de bienestar», y para ello, la Unión ha ido implementado medidas que consoliden dicho Estado. En este sentido cabe destacar *El pilar europeo de derechos sociales* aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el 17 de noviembre de 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo.

Este proyecto se divide en 20 principios clave que a su vez se enmarcan en tres grupos: Protección e inclusión social, igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo y condiciones de trabajo justas. Como manifiesta la propia Comisión Europea:

*«[...] estos principios representan el faro que nos guía hacia una Europa social fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades en el siglo XXI».*

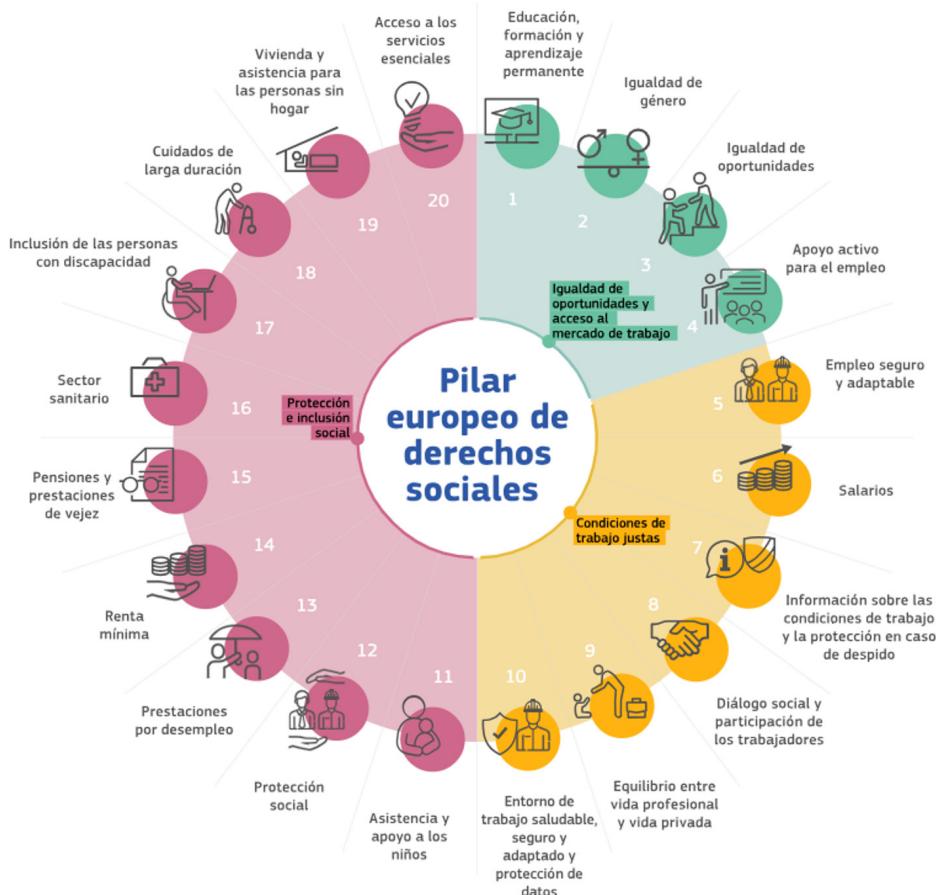
Se constata que dentro de este pilar europeo entra el empleo, la protección de los trabajadores, así como la igualdad, la diversidad y el fondo social europeo. Por tanto, debemos tener en cuenta que este proyecto afecta de manera transversal a varias políticas, la protección social como una política compartida entre los Estados y la Unión Europea, y el empleo como política de coordinación en



la que se marcarán la orientación política de la misma. Tal es así que el propio artículo noveno del Tratado de Funcionamiento de la Unión especifica que:

*«En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».*

También este pilar incluye la igualdad, que aparece referenciada en los Tratados y en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, es un principio elemental, tanto la igualdad entre hombres y mujeres como la no discriminación por cualquiera de las razones que pueda darse, y para conseguir este propósito la Unión prepararía una serie de indicaciones tanto normativas como políticas para consolidar el compromiso con los derechos fundamentales de todos los ciudadanos de la Unión Europea.



En la Cumbre Social de Oporto de 7 y 8 de mayo de 2021 se aprobaría el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales por parte de la Comisión Europea. Además, en esta cumbre cabe destacar el discurso del presidente del Consejo Europeo Charles Michel, en el que pone de manifiesto que la economía no lo es todo para determinar la calidad de vida: «*Pero, como se ha señalado en varias ocasiones, el PIB no refleja adecuadamente el nivel de desarrollo de una sociedad o de los países que componen nuestra Unión Europea [...] No sólo en términos de PIB, sino también en otros criterios: acceso a la educación, calidad del medio ambiente, lucha contra la discriminación, capacidad de innovación, desarrollo y prosperidad futura.*

El Plan de Acción propone desarrollar los principios del pilar en acciones concretas, llevando cabo las medidas que se consideren oportunas para conseguir los objetivos propuestos. Como expresa el propio Plan este trabajo deberá realizarse de manera compartida entre las instituciones europeas, los Estados miembro, las autoridades políticas regionales y locales y la sociedad civil.

## 2. La política social

La política social busca asegurar la protección de los derechos fundamentales, sobre todo en el caso de las minorías, pero también en otros colectivos como es el caso de la igualdad entre hombres y mujeres. En Europa hay muchas diferencias en las características sociales de cada uno de los Estados, pero si se comparte la idea de protección de determinados derechos, que deben servir como el hilo conductor del discurso europeo.

La política social se establece en los artículos 151 y siguientes, en el primero de ellos estableciendo las normas de actuación, pero destacando el artículo 153 en el cual referencia los campos de actuación para mejorar la vida de los ciudadanos europeos.

La mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores	Las condiciones de trabajo	La seguridad social y la protección social de los trabajadores	La protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral
La información y la consulta a los trabajadores	La representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y los empresarios, incluida la cogestión	Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión	La integración de las personas excluidas del mercado laboral
La igualdad entre hombres y mujeres y las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo	La lucha contra la exclusión social	La modernización de los sistemas de protección social	



### 3. El empleo

Mayoritariamente el empleo en Europa es un empleo de calidad y altamente cualificado, que permite a los ciudadanos llevar a cabo una vida óptima en la que destaca el bienestar social. Para seguir en este camino y que los Estados que no estén en este mismo nivel, la Unión Europea plantea en el artículo 145 del TFUE el empleo como la herramienta para conseguir un cambio económico que ayude al progreso de toda la ciudadanía.

Este objetivo es de consenso entre la UE y los Estados, ya que estos últimos son los que tienen que llevar a cabo las políticas de empleo ayudados por las orientaciones que desde las instituciones se van adoptando. En esta política tendrán posibilidad de ayudar a la consecución de los objetivos tanto el Consejo planteando las directrices políticas a seguir, como el Consejo y el Parlamento desarrollando normas reguladoras y por último la Comisión Europea como responsable de ejecutar los programas de manera correcta.

Los Servicios Europeos de Empleo (programa EURES) tienen como cometido desde el año 1994 ayudar a la búsqueda de empleo en la Unión Europea, se denomina como una red de cooperación para el empleo y para la libre circulación, presentando en su portal web posibles ofertas de trabajo, pero además potencia la movilidad laboral entre los distintos Estados facilitando a los trabajadores que puedan encontrar un puesto acorde a sus necesidades en todo el espacio europeo.

El informe Proyecto Europa 2030 elaborado por el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, pone énfasis en la competitividad existente a nivel global, pero a su vez en la cualificación de los trabajadores europeos por lo que considera necesario hacer una serie de cambios que permita: «una reforma del mercado laboral es fundamental para la creación de más y mejores empleos. Los Estados miembros deben tratar de mejorar tres aspectos clave de sus mercados laborales: la flexibilidad y seguridad de su población activa (“flexiseguridad”); la movilidad laboral, y la cultura y los métodos de gestión de las empresas».

### 4. Los derechos de los trabajadores

Los derechos de los trabajadores son asumidos por la Unión Europea desde un primer comienzo, ya en el año 1961 firmaría la Carta Social Europea aprobada por el Consejo de Europa, y más adelante aprobaría la suya propia en el año 1989 bajo el título *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores*. En dicho documento los Jefes de Estado y de Gobierno compartían la idea de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de todos sus trabajadores, más aún en un espacio donde la libre circulación de trabajadores y el mercado común europeo estaba comenzando.



En dicha Carta exponen una serie de derechos que consideran elementales para cualquier trabajador, como son la libre circulación, la libre elección de una profesión, la remuneración justa, la libertad sindical, la protección social, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la protección de la salud y la higiene, los derechos de las personas de edad avanzada y personas con discapacidad.

El TFUE solicita que se garanticen una serie de derechos en los Estados Miembro, como la aplicación de un principio de igualdad de retribución entre los trabajadores (artículo 157) o la realización de acciones conjuntas relacionadas con las condiciones de trabajo, la higiene en el trabajo y el derecho de sindicación (artículo 156).

La Directiva que presenta el marco de actuación en materia de seguridad en el trabajo es la 89/391, además de esta Directiva encontramos la Agencia Europea de salud y seguridad en el trabajo como la organización encargada de velar por ayudar a proteger a todos los trabajadores. También encontramos el Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 COM (2021) 323 final, en el cual expone que los 170 millones de trabajadores de la Unión deben tener un marco común en esta materia, tomando como objetivos clave:

- anticipar y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo que han traído consigo las transiciones ecológica, digital y demográfica;
- mejorar la prevención de los accidentes y las enfermedades en el lugar de trabajo;
- aumentar la preparación frente a posibles crisis sanitarias en el futuro.

Además de la protección de la seguridad y la higiene en el trabajo, la igualdad en el mismo también viene recogido en el pilar de derechos sociales. La propia Carta de Derechos Fundamentales de manera explícita hace referencia a esta circunstancia, pero también el TFUE y la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento.

Esta Directiva viene a reconocer los derechos salariales de los trabajadores, donde no se puede hacer una diferenciación del mismo por razón de sexo, teniendo como premisa «*Mismo trabajo y trabajo de igual valor*». Esta frase viene a referirse a la obligación de crear por parte de las empresas estructuras retributivas que no vayan ligadas a la condición de la persona, sino al puesto que ocupa. Además, incluye el derecho a la indemnización:

*Los Estados miembros se asegurarán de que todo trabajador que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de la infracción de cualquiera de los derechos u obligaciones relativos al principio de igualdad de retribución tenga el derecho de reclamar y*



*obtener una indemnización o reparación íntegra, según determine el Estado miembro, por dicho perjuicio.*

*La indemnización o reparación a que se refiere el apartado 1 constituirá una indemnización o una reparación, según determinen los Estados miembros, real y efectiva por los daños y perjuicios sufridos, y será disuasoria y proporcionada.*

## 5. Fondo social europeo

El fondo social europeo nace junto con el Tratado Constitutivo de Roma en 1957 exponiendo la necesidad de la creación de un Fondo Social Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida. Además, en el propio Tratado se señalaba cual era la aportación que debía hacer cada Estado para el reparto de dicho fondo.

El fondo social europeo cuenta con 142.700 millones de euros para el período 2021-2027, repartiéndose en el empleo y la industria. Esta es la principal motivación de dicha inversión, permitir a los trabajadores tener unas mejores condiciones laborales. Además, para este período el programa ha modificado su nomenclatura denominándose *Fondo Social Europeo+ (FSE+)*. Esto se debe a la unión del Fondo Social Europeo, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social.

Cada uno de estos programas tenía su importancia, destacando además del fondo social el programa de iniciativa de empleo juvenil, que estaba enfocado en la garantía juvenil a través de la ayuda financiera a la educación de los menores de 30 años y la búsqueda de prácticas, en aras de asegurar que los jóvenes tengan posibilidades laborales reales, en el año 2023 la tasa de empleo juvenil se situaba en torno al 15%, siendo España el país con una tasa más alta con un 28%.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea referencia en sus artículos 162, 163 y 164, el tratamiento del fondo social europeo, enfocado en la obtención de mejoras en el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, siendo la Comisión Europea la encargada de la administración de los fondos junto con representantes de los Estados y de la sociedad civil y empresarial.

## 6. Conclusiones

La Unión Europea tiene claro sus objetivos en materia social, busca elevar la vida de todos sus ciudadanos poniendo especial interés en el empleo. La búsqueda de un estado de bienestar de los residentes en Europa no puede llevar si



no mejoran las condiciones laborales de los trabajadores. Para ello es necesario repensar los sectores económicos más importantes en la economía y preparar y cualificar a los ciudadanos para poder llevarlos a cabo.

Una Europa basada en el pilar social es un hecho relevante, la supresión de los desequilibrios sociales no sólo desde el punto de vista económico, sino también en el desarrollo de la personalidad es otro de los elementos que ha perseguido la UE tanto en los Tratados como en la Carta de Derechos Fundamentales. Para ello se ha valido de todos los instrumentos a su alcance para conseguirlo, desde Reglamentos de obligado cumplimiento hasta Decisiones marco en el ámbito penal para combatir la discriminación, el racismo y la intolerancia.

El empleo como materia que debe orientar la Unión Europea se considera una política necesaria en la que los Estados, aunque tienen la competencia decisoria necesitan coordinarse con el resto. La idea de un sistema común en materia de empleo, no sólo para la libre circulación de trabajadores entre Estados, sino para crear del continente europeo un lugar de desarrollo tecnológico con personal cualificado. Para ello, debe coordinarse esta política de empleo con la industrial para orientar el futuro de Europa hacia sectores especializados, en aras de competir con las grandes potencias a nivel mundial y permitir seguir manteniendo el estado de bienestar.

Se ha de poner de manifiesto que las condiciones labores son otro de los factores a tener en cuenta en esta organización del empleo y la política social. La lucha por una serie de derechos de los trabajadores se ha desarrollado a lo largo del tiempo, permitiendo que en este momento la protección de estos sea real y efectiva en toda la Unión Europea. Cabe destacar entre estos la protección de la salud y la higiene en el trabajo, la remuneración económica y los derechos sindicales como derechos más relevantes para conseguir una armonización progresiva.



# POLÍTICA SOCIAL Y EMPLEO

## Derechos sociales de los ciudadanos



## Base jurídica

### Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

- Artículo 9: empleo, protección social, lucha contra la exclusión social, educación, formación y protección de salud humana.

### Carta Europea de Derechos Fundamentales: igualdad y no discriminación.

**Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales:** la calidad de vida no depende sólo de la economía. Propone desarrollar acciones concretas mediante medidas para la consecución de logros específicos.

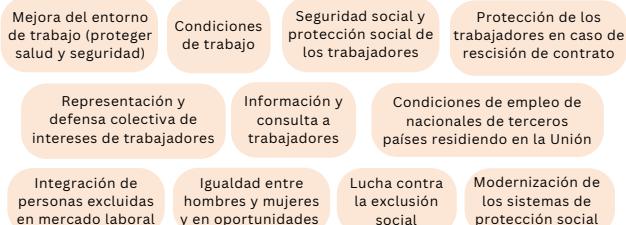
## La política social

Asegurar la protección de los derechos fundamentales.



Recogida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 151 y siguientes):

- Artículo 151: normas de actuación
- Artículo 153: campos de actuación



## El empleo



Empleo de calidad y altamente cualificado.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, **artículo 154:** herramienta para conseguir un cambio económico.



- Servicios Europeos de Empleo (programa EURES)
- Informe Proyecto Europa 2030

## Derechos de los trabajadores

1961: Carta Social Europea

1989: Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores

Tratado de Funcionamiento de la UE:

- Artículo 156: acciones conjuntas relacionadas con condiciones de trabajo, higiene en el trabajo y derecho de sindicación
- Artículo 157: igualdad de retribución entre trabajadores

Directiva 89/391: marco de actuación en materia de seguridad en el trabajo.

Agencia Europea de Salud y Seguridad: ayuda a proteger a todos los trabajadores.

COM (2021) 323 final: marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 - 2027

Directiva (UE) 2023/970: refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo

## Fondo Social Europeo

Tratado Constitutivo de Roma, 1957

Mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la evaluación de su nivel de vida

### Fondo Social Europeo+

142.700 M € para el período 2021 - 2027

### Tasa de Empleo Juvenil 2023



Europa: 15%



España: 26%



## Bibliografía

- ANGUITA OSUNA, José Enrique. «Marco histórico jurídico de la acción social en la Unión Europea. Medidas contra la pobreza y la exclusión social». *Revista Aequitas*, 2019, n.º 14.
- BERNAL SANTAMARÍA, Francisca. «El pilar europeo de los derechos sociales y el plan de acción: por fin, ¿el modelo social europeo?». *Cuadernos de derecho transnacional*, 2022, vol. 14, n.º 1, pp. 47-64.
- BERNARDINO, Manuela Durán y LÓPEZ, Álvaro Sánchez. «El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España». *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2024.
- FERNÁNDEZ PROL, Francisca. «El derecho a un salario justo. La Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea». *LABOS-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 2024, vol. 5, n.º 1, pp. 47-67.
- MONEREO PÉREZ, José Luis. «Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social». *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 2018, vol. 8, n.º 2, pp. 251-298.
- PERES DÍAZ, Daniel. *Libre circulación de trabajadores y protección social: reconstrucción conceptual y análisis jurídico-político para el debate sobre el futuro de la Unión Europea*. 2024.





## Capítulo 7

# Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea

---

### 1. Introducción

Creada en 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha evolucionado continuamente para adaptarse a las necesidades de un contexto geopolítico cada vez más complejo. Hoy en día, el Parlamento Europeo desempeña un papel crucial en el desarrollo y la supervisión de la PESC, especialmente a través de su control sobre los principales actores y organismos institucionales que la implementan. Entre estos destacan el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de coordinar la acción diplomática de la Unión; los representantes especiales de la UE (REUE); y las delegaciones de la Unión repartidas por el mundo.

El Parlamento también ejerce influencia en la PESC mediante sus competencias presupuestarias, que le permiten definir el alcance y los objetivos de esta política en función de los recursos asignados.

Una parte esencial de la PESC es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que constituye el marco político principal para el desarrollo de una cultura estratégica europea en materia de seguridad y defensa. A través de la PCSD, los Estados miembros colaboran para gestionar conflictos, responder a crisis, proteger a los ciudadanos europeos y contribuir a la paz y seguridad internacionales.

En la última década, la PCSD ha experimentado una evolución acelerada, impulsada por tensiones geopolíticas significativas. Desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, la política de defensa de la Unión Europea ha adquirido un nuevo impulso. Esta guerra de agresión no solo ha actuado como un catalizador para el refuerzo de la seguridad europea, sino que también ha dado lugar a debates sobre la creación de una verdadera Unión de Defensa Europea.

En este contexto, la PESC y la PCSD han demostrado ser herramientas fundamentales para que Europa no solo reaccione ante los desafíos globales, sino



que también refuerce su posición como un actor geopolítico decisivo en la escena internacional.

## 2. La Política Exterior y de Seguridad Común-PESC

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea nació en 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este instrumento marcó un hito al formalizar una política orientada a preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación entre naciones y consolidar los valores fundamentales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El TUE introdujo un innovador sistema de tres pilares, situando a la PESC como el segundo de ellos. Posteriormente, en 1997, el Tratado de Ámsterdam optimizó el proceso de toma de decisiones, introduciendo la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada como mecanismos para alcanzar consensos más ágiles. Poco después, en 1999, el Consejo Europeo dio un paso decisivo al crear la figura del alto representante para la PESC, un cargo diseñado para coordinar y reforzar la proyección de la política exterior de la Unión.

Con el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron mejoras adicionales. Este tratado fortaleció el proceso de decisión y otorgó un papel clave al recién establecido Comité Político y de Seguridad (CPS). Este comité, creado en 2001, asumió la responsabilidad de supervisar políticamente y dirigir estratégicamente las operaciones de gestión de crisis de la Unión.

La transformación más significativa llegó con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Este tratado no solo otorgó a la Unión personalidad jurídica, sino que también reconfiguró su estructura institucional. Al eliminar el sistema de pilares, Lisboa integró las políticas de la Unión bajo un marco único. La PESC se vio reforzada con la creación de nuevos agentes, entre ellos el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea. Asimismo, se estableció la figura de un presidente permanente del Consejo Europeo y se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de apoyar y coordinar la acción exterior de la Unión. La política común de seguridad y defensa (PCSD) fue actualizada y se consolidó como parte integral de la PESC.

El marco jurídico de la PESC quedó definido principalmente en los artículos 21 a 46 del título V del TUE, que abordan las disposiciones generales y específicas de la acción exterior de la Unión. Por su parte, los artículos 205 a 222 del TFUE desarrollan aspectos de la acción exterior, complementados por las disposiciones de los artículos 346 y 347.



En cuanto al futuro de la PESC, la Conferencia sobre el Futuro de Europa presentó en mayo de 2022 un informe en el que se insta a la Unión a mejorar su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas en este ámbito. Según el informe, la UE debe hablar con una sola voz y actuar como un verdadero actor global, capaz de responder con liderazgo y eficacia a cualquier crisis internacional. Esta visión refuerza el compromiso de la Unión de proyectar un papel positivo en el escenario mundial y de consolidarse como un referente en la defensa de la paz, la seguridad y los valores fundamentales.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, marcó un hito en la configuración de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE), estableciendo un sistema de gobernanza caracterizado por complejas divisiones de poder, tanto a nivel horizontal como vertical. A nivel horizontal, se mantuvo la separación de competencias entre el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. A nivel vertical, el poder decisorio se compartió entre los Estados miembros y la propia UE, consolidando un modelo híbrido que busca equilibrio entre integración y soberanía nacional.

Este tratado eliminó formalmente la estructura basada en pilares, que había definido el funcionamiento de la UE hasta ese momento, y otorgó personalidad jurídica a la Unión. Con ello, se pretendió dotar de mayor coherencia y visibilidad a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), fortaleciendo el papel de la UE en la escena internacional. A pesar de esta integración, las modalidades de decisión en la PESC siguen siendo específicas y distintas de otras áreas de acción exterior de la Unión, como se refleja en el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en la Parte V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Tratado reafirma los principios fundacionales de la acción exterior de la Unión: democracia, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, solidaridad, y adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Además, introduce mecanismos para garantizar la coherencia entre diferentes áreas políticas y entre las acciones exteriores e internas. Este principio de coherencia es supervisado por el Consejo y la Comisión, con el apoyo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

En el ámbito institucional, Lisboa trajo importantes innovaciones, como la creación de un presidente permanente del Consejo Europeo y la formalización del papel del Alto Representante, quien también actúa como vicepresidente de la Comisión y preside el Consejo de Asuntos Exteriores. El Alto Representante está respaldado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. A pesar de estas novedades, la PESC y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), incorporada a la PESC, siguen estando reguladas por disposiciones específicas y sujetas al principio de unanimidad.



El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno, sigue desempeñando un papel crucial al definir las prioridades estratégicas de la política exterior y de seguridad. Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores, formado por los ministros de exteriores de los Estados miembros, implementa estas orientaciones, puede imponer sanciones y aprobar misiones de gestión de crisis. El Alto Representante garantiza la coordinación entre los aspectos civiles y militares de estas operaciones.

En el ámbito supranacional, la política comercial común, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria son áreas en las que la UE ejerce competencias legislativas compartidas, mientras que la Comisión tiene prerrogativas como la iniciativa legislativa y la negociación de acuerdos internacionales. El Parlamento Europeo también ha visto ampliado su papel en estas áreas, con competencias en la aprobación de acuerdos y la supervisión presupuestaria.

El Tratado también introdujo mecanismos como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en defensa, que permite a los Estados miembros más comprometidos avanzar en proyectos conjuntos. Asimismo, las cláusulas de defensa mutua y solidaridad refuerzan el marco de seguridad colectiva, estableciendo compromisos en caso de agresión armada, ataques terroristas o catástrofes.

Aunque la Corte de Justicia de la Unión Europea no tiene jurisdicción sobre las disposiciones de la PESC y la PCSD, desempeña un papel clave en la supervisión de las áreas supranacionales de la acción exterior, garantizando la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión.

El Tratado de Lisboa, por tanto, no solo redefinió las bases de la acción exterior de la UE, sino que también estableció un delicado equilibrio entre los intereses nacionales y comunitarios, sentando las bases para una política exterior y de seguridad más coherente, aunque no exenta de desafíos en su implementación.

### 3. La Política Común de Seguridad y Defensa — PCSD

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea ha experimentado una notable transformación, tanto en su dimensión política como institucional. Este proceso ha sido impulsado por la necesidad de adaptarse a un entorno geopolítico en constante cambio y por el deseo de fortalecer la autonomía estratégica de Europa en el ámbito de la seguridad y la defensa.

En junio de 2016, la entonces vicepresidenta de la Comisión Europea y alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE al Consejo Europeo. Este documento definió cinco prioridades clave: garantizar la seguridad de la Unión; reforzar la resiliencia de los



países vecinos; aplicar un enfoque integrado en la resolución de conflictos; fomentar la cooperación regional; y promover una gobernanza global adecuada para el siglo XXI.

La implementación de esta visión estratégica comenzó en noviembre de 2016, cuando Mogherini presentó un plan de acción en el ámbito de la seguridad y la defensa. Entre las trece propuestas contenidas en este plan destacaron la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), diseñadas para permitir a los Estados miembros asumir mayores compromisos en materia de seguridad. Además, se introdujo un Plan de Acción Europeo de Defensa, que estableció las bases del Fondo Europeo de Defensa, centrado en la investigación y el desarrollo de capacidades en el sector de la defensa.

En junio de 2021, la Unión Europea inició una reflexión profunda sobre el futuro de la seguridad y la defensa en Europa, lo que culminó en la creación de la Brújula Estratégica. Este documento establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años, y fue concebido para abordar desafíos como la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y la cooperación con socios internacionales.

El proceso de elaboración de la Brújula Estratégica incluyó un análisis de amenazas, un diálogo estratégico y revisiones sucesivas antes de su adopción. La versión inicial, presentada en noviembre de 2021 por Josep Borrell, último alto representante de la PESC (actualmente, desde el 1 de diciembre de 2024, ocupa el puesto la estonia Kaja Kallas), fue modificada significativamente tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Este conflicto marcó un punto de inflexión en la seguridad europea, llevando a la Unión a redefinir sus ambiciones y herramientas en el ámbito de la defensa. Finalmente, el Consejo Europeo aprobó la versión definitiva del documento en marzo de 2022.

La guerra en Ucrania también provocó cambios históricos en la integración de los Estados miembros en la PCSD. Dinamarca, que había mantenido una exclusión de la política de defensa desde 1992, decidió mediante referéndum en junio de 2022 adherirse plenamente a la PCSD, marcando así una contribución unánime de los 27 Estados miembros a esta política.

La Brújula Estratégica ha impulsado iniciativas como la creación de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, diseñada para subsanar las deficiencias de la Estrategia Global en la gestión de crisis. Además, proporciona metas coherentes para instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa, la CEP y la CARD.

Aunque el Parlamento Europeo no participa directamente en la definición de la Brújula Estratégica, desempeña un papel consultivo relevante a través de su Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE). Esta subcomisión supervisa el progreso de la PCSD mediante informes anuales y debates periódicos, lo que



permite al Parlamento expresar su posición sobre la implementación de las políticas de seguridad y defensa de la Unión.

La evolución de la PCSD, plasmada en documentos como la Brújula Estratégica, refleja el compromiso de la Unión Europea por consolidarse como un actor clave en la escena global, capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y contribuir a la estabilidad internacional en un contexto de crecientes desafíos.

#### 4. Base jurídica y organización

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea encuentra su base jurídica en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), que entró en vigor en 2009. El marco normativo de la PCSD se detalla en el título V del TUE, que regula las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión, y en el capítulo 2, sección 2, donde se abordan específicamente las disposiciones relativas a esta política. Los artículos 42 a 46 de esta sección constituyen su núcleo legislativo, definiendo sus objetivos y mecanismos principales.

El papel del Parlamento Europeo en la PCSD se describe en el título V, capítulo 2, sección 1, y en el artículo 36, mientras que las disposiciones sobre financiación de la política se recogen en el artículo 41 del TUE. Además, el Tratado de Lisboa amplía el alcance de la PCSD en anexos y declaraciones, como los Protocolos n.º 1, n.º 10 y n.º 11, y las Declaraciones 13 y 14, que aclaran aspectos clave relacionados con la política exterior y de seguridad.

El principal actor institucional de la PCSD es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que también conlleva la vicepresidencia de la Comisión Europea. Desde diciembre de 2019, Josep Borrell ocupa esta posición, encargándose de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa y de liderar el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Asimismo, el alto representante dirige la Agencia Europea de Defensa (AED), desempeñando un papel crucial en la formulación y presentación de propuestas en el ámbito de la PCSD a los Estados miembros.

Las decisiones en materia de PCSD son adoptadas principalmente por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, según lo estipulado en el artículo 42 del TUE. No obstante, existen excepciones destacadas, como las relacionadas con la Agencia Europea de Defensa (artículo 45 del TUE) y la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), que se deciden por votación mayoritaria.

El Tratado de Lisboa también introdujo la política europea de capacidades y armamento (artículo 42, apartado 3, del TUE), fomentando la cooperación entre



la AED y la Comisión Europea, especialmente en áreas clave como la investigación, las políticas industriales y espaciales de la Unión.

El artículo 21 del TUE subraya que el multilateralismo es un pilar fundamental de la acción exterior de la Unión Europea. Esto se refleja en la apertura de la PCSD a la participación de socios internacionales en sus misiones y operaciones, promoviendo una mayor coordinación con marcos multilaterales como las Naciones Unidas y la OTAN. Además, la Unión colabora activamente con organismos regionales como la Unión Africana, consolidando su compromiso con la paz y la estabilidad globales.

A través de este sólido marco jurídico y organizativo, la PCSD refuerza su capacidad para abordar de manera colectiva los desafíos de seguridad y defensa, adaptándose a un panorama geopolítico dinámico mientras consolida su rol como actor clave en el ámbito internacional.

## 5. Principales instrumentos de la PCSD

Desde 2016, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea ha acumulado importantes logros que han fortalecido su capacidad operativa y estratégica. Entre estos avances destacan la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), el establecimiento de una estructura de mando y control para misiones militares no ejecutivas, el Fondo Europeo de Defensa (FED), el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD y la puesta en marcha del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), un instrumento extra-presupuestario que respalda misiones militares y la provisión de equipos a países socios.

En diciembre de 2020, el Consejo Europeo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo para establecer el FED, con un presupuesto de 8.000 millones de euros dentro del marco financiero plurianual 2021–2027. Este fondo busca fomentar la cooperación en la industria europea de defensa y estimular proyectos innovadores en áreas clave, como lo demuestra el programa de trabajo de 2024, que abarca treinta y dos temas estratégicos.

El FEAP, por su parte, ha financiado desde 2022 hasta 2024 un total de 11.100 millones de euros destinados a apoyar a las fuerzas armadas de Ucrania, además de cubrir costes comunes de las misiones militares de la PCSD y suministrar formación y equipos, incluidos materiales mortíferos, a países socios.

La revisión estratégica también ha jugado un papel central. En 2020, el primer informe de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) identificó cincuenta y cinco oportunidades de colaboración en capacidades clave, mostrando un enfoque integrado y colaborativo en el desarrollo de la defensa europea.



En respuesta al contexto de la guerra en Ucrania y los desafíos estratégicos, la Comisión Europea presentó en julio de 2022 el instrumento EDIRPA, con un presupuesto inicial de 500 millones de euros para adquisiciones conjuntas de equipos de defensa. En mayo de 2023, propuso un plan para apoyar la producción de municiones, que fue aprobado rápidamente por el Parlamento en julio del mismo año.

A largo plazo, la Comisión propuso en marzo de 2024 el Programa para la Industria de Defensa Europea, dotado con 1.500 millones de euros para el período 2025-2027. Este programa busca establecer un marco estructural para fomentar inversiones colaborativas y garantizar el suministro estable de productos de defensa, promoviendo la cooperación entre Estados miembros.

Con la vista puesta en reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea (BITDE), la Unión se ha propuesto adquirir al menos el 40% de los equipos de defensa de manera colaborativa dentro de la UE para 2030, porcentaje que se espera aumentar al 60% para 2035. Para lograrlo, el proyecto de Reglamento de la Comisión incluye instrumentos como el Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en Defensa (FAST), que apoyará a pequeñas y medianas empresas; un régimen de seguridad del suministro a escala europea; la creación de un Programa de Armamento Europeo (SEAP) con exenciones de IVA para fomentar la cooperación; y un Mecanismo Europeo de Ventas Militares que garantice la disponibilidad de equipos dentro de la Unión.

La PCSD sigue consolidándose como un pilar fundamental de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Los nuevos instrumentos, combinados con un marco de inversión y cooperación más robusto, pretenden no solo reforzar la defensa europea frente a desafíos actuales, sino también garantizar su competitividad y capacidad de respuesta en las próximas décadas.

## 6. Mecanismos de funcionamiento flexibles

Desde el Tratado de Lisboa, la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea ha avanzado significativamente en términos de coherencia y racionalización institucional. Sin embargo, su implementación sigue siendo un desafío debido a las divergencias de intereses entre los Estados miembros y la persistente primacía de las prioridades nacionales sobre los objetivos comunes. Este contexto ha revelado las limitaciones del enfoque intergubernamental dominante, basado en el consenso, y ha puesto de manifiesto la necesidad de reformas que doten a la UE de un sistema de gobernanza más eficaz y flexible en su política exterior y de seguridad.

La agresión rusa contra Ucrania ha intensificado esta necesidad, demostrando la urgencia de una acción colectiva más coherente y decisiva. En este marco, se destacan tres áreas clave para una reforma: la introducción de mecanismos ope-



rativos más flexibles, la simplificación de los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de las capacidades de defensa de la Unión.

En cuanto a los mecanismos flexibles, la diferenciación, un enfoque ya aplicado en ámbitos como la Eurozona o el área Schengen, se propone como una solución viable para superar los obstáculos derivados de las diferentes capacidades y prioridades de los Estados miembros. La política exterior y de seguridad puede beneficiarse de una integración diferenciada que permita a los países más dispuestos y capacitados avanzar en proyectos comunes, sin imponer las mismas obligaciones a todos los Estados. Este enfoque, sin embargo, plantea desafíos de coherencia y legitimidad democrática que deben ser cuidadosamente gestionados.

En la práctica, la diferenciación ya se ha manifestado de diversas formas. Los grupos regionales, los grupos de contacto *ad hoc* y los *lead groups*, como el formado por Francia, Alemania y el Reino Unido para el acuerdo nuclear con Irán, son ejemplos de cómo los Estados pueden avanzar en áreas específicas de interés común. Además, en foros internacionales como el Consejo de Seguridad de la ONU, el G7 o el G20, algunos Estados miembros han actuado como portavoces de la UE. Estas experiencias demuestran el potencial de los formatos diferenciados, pero también subrayan la importancia de garantizar su alineación con los objetivos generales de la Unión.

A medida que la UE enfrenta nuevas solicitudes de adhesión de países como Ucrania, Georgia y Moldavia, el concepto de flexibilidad cobra un significado estratégico, permitiendo modelos de cooperación adaptados a las necesidades y capacidades de cada socio. No obstante, estas iniciativas deben integrarse dentro del marco institucional de la UE para preservar la unidad política y jurídica. Un ejemplo exitoso es la estrecha colaboración entre el Alto Representante y el *lead group* en las negociaciones nucleares con Irán.

La legitimidad democrática también es un aspecto crucial. En un contexto de mayor diferenciación, es esencial que las iniciativas sean supervisadas por mecanismos parlamentarios robustos, que incluyan tanto comisiones especializadas como formas fortalecidas de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Además, la participación ciudadana debe fomentarse mediante consultas públicas, transparencia informativa y un diálogo constante con la sociedad.

En conclusión, la evolución de la PESC hacia un modelo más flexible y adaptativo puede ser la clave para reforzar la eficacia y la relevancia de la acción exterior de la UE. Sin embargo, este enfoque requiere un delicado equilibrio entre la diversidad y la unidad, asegurando que la diferenciación no erosione la cohesión política ni la legitimidad democrática de la Unión.



## 7. Procedimientos simplificados

La unanimidad como principio en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea ha generado, en repetidas ocasiones, períodos de inacción y bloqueos. Esto se debe a la posibilidad de que cualquier Estado miembro pueda vetar una decisión, lo que, en el contexto actual de desafíos geopolíticos, compromete la capacidad de la UE para responder de manera eficiente a los acontecimientos internacionales. La experiencia histórica de la Unión, como la introducción del voto por mayoría cualificada en los años 80 para decisiones sobre el mercado interno, demuestra que procedimientos más ágiles pueden superar bloqueos y fomentar la acción colectiva.

La adopción del voto por mayoría cualificada en el ámbito de la política exterior ha sido objeto de propuestas reiteradas. Jean-Claude Juncker, durante su presidencia de la Comisión Europea, sugirió en 2018 que se comenzara a aplicar gradualmente este método, aprovechando las disposiciones ya existentes en los tratados, en áreas como los derechos humanos y las misiones civiles. Ursula von der Leyen, su sucesora, reiteró esta idea en 2020, y tanto el Parlamento Europeo como líderes como Mario Draghi han defendido la necesidad de superar la unanimidad para fortalecer la acción exterior de la Unión.

Sin embargo, la implementación de esta reforma ha enfrentado la resistencia de los Estados miembros, que no han mostrado disposición para activar herramientas ya previstas, como la cláusula passerella del artículo 31(3) del Tratado de la Unión Europea. Esta cláusula permitiría, mediante un acuerdo unánime en el Consejo Europeo, que el Consejo de la UE adopte decisiones en ciertos ámbitos de la PESC por mayoría cualificada. Aunque los Estados miembros han recurrido a mecanismos como la abstención constructiva, que permite no bloquear decisiones pese a no estar de acuerdo, intentos recientes como el Magnitsky Act europeo, dirigido a sancionar violaciones de derechos humanos, no han logrado el consenso necesario.

Además, extender el voto por mayoría cualificada a otras áreas de la política exterior y de seguridad requeriría modificaciones a los tratados, que también exigen unanimidad, perpetuando así el círculo vicioso del bloqueo. Incluso si se implementara este método, persistirían desafíos relacionados con la convergencia estratégica entre los Estados miembros. Los países más pequeños temen quedar marginados frente a los más grandes y poblados, lo que podría erosionar la cohesión dentro de la Unión. Por otra parte, la limitada capacidad de supervisión de la Comisión y la Corte de Justicia en este ámbito plantea riesgos adicionales, como la posibilidad de que los Estados ignoren decisiones contrarias a sus intereses nacionales.

Aunque el voto por mayoría cualificada no resolvería por completo los problemas de la PESC, representa un paso esencial para hacer más eficaz la acción



exterior de la Unión, permitiendo decisiones más ágiles y mejorando su capacidad de influencia en el escenario internacional. Sin embargo, su implementación requiere superar barreras políticas, garantizar la inclusión de todos los Estados miembros y reforzar los mecanismos de control y cumplimiento.

## 8. El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores

El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una figura clave en la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión. Su creación, formalizada en el Tratado de Ámsterdam en 1999, marcó un hito en los esfuerzos por dotar a la Unión de una voz coherente y visible en la esfera internacional. Con el Tratado de Lisboa de 2009, el papel del Alto Representante se amplió significativamente, consolidando su importancia dentro del marco institucional europeo.

El Alto Representante combina los roles de jefe de la diplomacia europea y vicepresidente de la Comisión Europea, lo que le otorga una posición única para coordinar la acción exterior de la Unión. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), una estructura diplomática diseñada para apoyar y ejecutar las políticas exteriores de la UE. Además, representa a la Unión en cuestiones de política exterior y seguridad ante organizaciones internacionales y terceros países.

El cargo también incluye la responsabilidad de coordinar las políticas de defensa común, supervisar las misiones y operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y asegurar la coherencia de las acciones exteriores con otras políticas de la Unión.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), específicamente en sus artículos 18, 27 y 34, establece el marco legal para las funciones del Alto Representante. Este rol busca garantizar la unidad, la coherencia y la eficacia de las políticas exteriores y de seguridad de la UE, actuando bajo la autoridad del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Aunque el Alto Representante tiene un mandato amplio, su poder está limitado por la naturaleza intergubernamental de la PESC. Muchas decisiones requieren unanimidad en el Consejo, lo que significa que los Estados miembros conservan un control significativo sobre las políticas exteriores y de seguridad. Sin embargo, el Alto Representante juega un papel crucial en la mediación, facilitación de consensos y representación unificada.

Desde su creación, los titulares del cargo han desempeñado un papel destacado en eventos críticos de la política internacional. Federica Mogherini (2014-2019) lideró las negociaciones del acuerdo nuclear con Irán, mientras que Josep Borrell, último Alto Representante desde diciembre de 2019, ha enfrentado desafíos como la guerra de agresión rusa contra Ucrania y la búsqueda de una



mayor autonomía estratégica de la Unión. Borrell ha sido particularmente activo en la coordinación de la respuesta europea a la crisis en Ucrania, incluyendo sanciones contra Rusia y el apoyo militar a Ucrania, financiado a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

El Alto Representante opera en un entorno complejo, donde la diversidad de intereses nacionales y la necesidad de consenso pueden ralentizar la acción. Sin embargo, la figura sigue siendo esencial para proyectar una política exterior cohesionada y para fortalecer el papel de la Unión como actor global. A medida que la UE enfrenta retos geopolíticos crecientes, el Alto Representante será cada vez más crítico para liderar una respuesta unificada y ambiciosa en el ámbito internacional. Este cargo, a pesar de sus limitaciones estructurales, sigue siendo el símbolo de la aspiración de la Unión Europea de hablar y actuar como una sola voz en el escenario global.

Alto Representante	Período	País
Javier Solana	1999-2009	España
Catherine Ashton	2009-2014	Reino Unido
Federica Mogherini	2014-2019	Italia
Josep Borrell	2019-2024	España
Kaja Kallas	2024-act.	Estonia

## 9. Servicio Europeo de Acción Exterior

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el cuerpo diplomático y de política exterior de la Unión Europea, creado para respaldar y coordinar la acción exterior de la Unión. Establecido oficialmente el 1 de enero de 2011 tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el SEAE representa un pilar esencial en la estructura institucional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Su creación respondió a la necesidad de dotar a la UE de una mayor coherencia y eficacia en su política exterior, consolidando sus acciones en una única entidad administrativa y operativa.

El SEAE tiene como misión principal apoyar al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien dirige el servicio y actúa como el rostro visible de la diplomacia europea. Sus responsabilidades abarcan:

- a) *Coordinación y ejecución de la política exterior de la UE:* Esto incluye acciones en áreas como la política de seguridad y defensa, la gestión de crisis, la promoción de los derechos humanos y la respuesta a emergencias globales.



- b) *Representación externa:* Apoya la representación de la Unión en sus relaciones diplomáticas con terceros países y en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.
- c) *Gestión de delegaciones:* Supervisa una red de más de 140 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo, que funcionan como embajadas para representar los intereses de la Unión.

El SEAE está diseñado como un organismo autónomo que combina personal de la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Esto le permite contar con una base de talento diverso que refleja la pluralidad de la Unión. Se organiza en varias direcciones generales y departamentos especializados, incluidos los dedicados a la política de seguridad y defensa común, la planificación estratégica y la gestión de crisis. Además, tiene unidades regionales que cubren África, Asia, América Latina, Oriente Medio y otras regiones clave.

El SEAE se fundamenta en los artículos 18, 27 y 42 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establecen el papel del Alto Representante y la necesidad de un servicio para apoyar sus funciones. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 establece formalmente su organización y funcionamiento.

Desde su creación, el SEAE ha desempeñado un papel crucial en varios hitos de la diplomacia europea, incluyendo: El acuerdo nuclear con Irán. El SEAE coordinó en 2015 las negociaciones entre Irán y las potencias mundiales, que culminaron en el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA); la gestión de crisis en Ucrania: Desde 2014, el SEAE ha trabajado en sanciones contra Rusia, apoyo a la integridad territorial de Ucrania y el fortalecimiento de las capacidades defensivas de la UE; y relaciones exteriores globales: Ha sido instrumental en el fortalecimiento de asociaciones estratégicas con países como China, Estados Unidos y la Unión Africana.

El SEAE enfrenta retos significativos, como la necesidad de equilibrar los intereses nacionales de los Estados miembros con los objetivos comunes de la Unión y responder de manera ágil a las crecientes tensiones geopolíticas. Además, busca fortalecer la «autonomía estratégica» de la UE, promoviendo una acción exterior más independiente y eficiente. En el futuro, se espera que el SEAE desempeñe un papel aún más central en la articulación de una Unión Europea como actor global coherente y eficaz, adaptándose a un contexto internacional cada vez más complejo y competitivo. Como brazo operativo de la política exterior de la UE, el SEAE es una herramienta indispensable para consolidar su presencia en la escena internacional y responder a los desafíos globales con una voz unificada.



## 10. Actuaciones e intervenciones destacadas

En la historia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, algunos hitos clave marcan su evolución desde un marco de cooperación intergubernamental hacia una estructura más integrada. Estos eventos reflejan tanto los avances institucionales como los desafíos inherentes a la acción exterior conjunta. A continuación, se destacan los hitos más relevantes:

### I. *La creación de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970.*

La CPE fue el precursor de la PESC y representó el primer esfuerzo formal para coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros en respuesta a cuestiones internacionales. Aunque no era vinculante, estableció un marco para consultas regulares y acción conjunta.

### II. *El Acta Única Europea (1986).*

Este tratado formalizó la cooperación en política exterior, creando un marco institucional más claro y sentando las bases para una futura integración en esta área. A pesar de ser limitada, esta etapa preparó el camino para una acción exterior más cohesionada.

### III. *El Tratado de Maastricht (1993).*

Introdujo la PESC como el segundo pilar de la estructura tripartita de la Unión Europea, institucionalizando la política exterior y de seguridad como una competencia específica de la UE. Aunque mantenía un carácter intergubernamental, estableció objetivos claros, como preservar la paz, reforzar la seguridad internacional y promover la democracia y los derechos humanos.

### IV. *El Tratado de Ámsterdam (1997).*

Reformó la PESC al introducir mecanismos como la abstención constructiva y el voto por mayoría cualificada en ciertos aspectos. También creó la figura del Alto Representante para la PESC, con la intención de dar mayor visibilidad y coherencia a la acción exterior de la Unión.

### V. *El Tratado de Niza (2003).*

Racionalizó los procesos de toma de decisiones y fortaleció el Comité Político y de Seguridad (CPS), encargado de supervisar las operaciones de gestión de crisis y de garantizar la dirección estratégica.

### VI. *El Tratado de Lisboa (2009).*

Marcó un cambio fundamental en la gobernanza de la política exterior y de seguridad. Abolió la estructura de pilares, otorgó personalidad jurídica a la UE y estableció una arquitectura institucional más robusta. Se creó el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, combinado con el papel de vicepresidente de la Comisión Europea, y se fundó



el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). También se introdujo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como parte integral de la PESC.

#### VII. *La Estrategia Global de la UE (2016).*

Presentada por Federica Mogherini, esta estrategia redefinió las prioridades de la política exterior de la Unión, destacando áreas clave como la seguridad interna y externa, la resiliencia estatal, un enfoque integrado hacia los conflictos y una gobernanza mundial más inclusiva.

#### VIII. *El lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en 2017.*

Representó un avance significativo en el ámbito de la defensa, permitiendo a los Estados miembros interesados colaborar estrechamente en proyectos conjuntos y reforzar sus capacidades militares dentro del marco de la UE.

#### IX. *La Brújula Estratégica (2022).*

Este documento estratégico, elaborado en respuesta a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, marcó un nuevo enfoque hacia una mayor autonomía estratégica de la Unión. Incluyó medidas para mejorar la gestión de crisis, reforzar la resiliencia, desarrollar capacidades y profundizar en las asociaciones internacionales.

#### X. *La guerra en Ucrania.*

Este conflicto actuó como catalizador para fortalecer la PESC, promoviendo una mayor unidad en la adopción de sanciones contra Rusia, el apoyo a Ucrania mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y el impulso a una política de defensa más integrada, reflejando un esfuerzo conjunto sin precedentes.

Estos hitos ilustran cómo la PESC ha evolucionado desde una cooperación limitada hacia una política más estructurada y ambiciosa, aunque aún enfrenta desafíos relacionados con la toma de decisiones unánime y la heterogeneidad de intereses entre los Estados miembros.

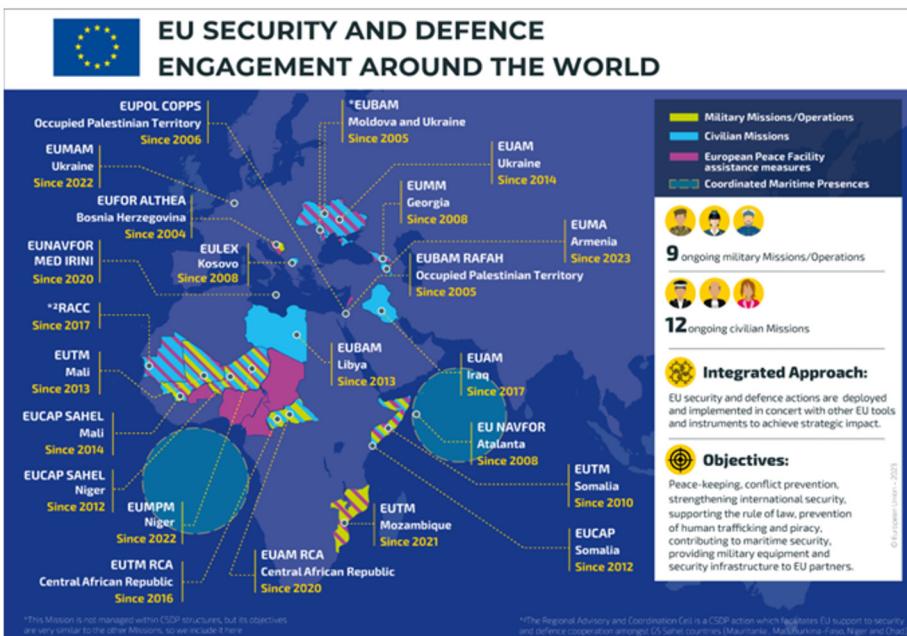
También, a lo largo de la historia de la Política Exterior de la Unión Europea, se han llevado a cabo diversas intervenciones y misiones que destacan por su relevancia en el ámbito internacional. Estas acciones reflejan los esfuerzos de la UE para gestionar crisis, promover la paz y contribuir a la estabilidad global, a menudo en contextos de complejidad política y humanitaria. Los casos más significativos podrían ser:

1. Misiones de paz en los Balcanes Occidentales (1991-presente):
  - *EUFOR Althea (Bosnia y Herzegovina, 2004-presente)*: esta operación militar, lanzada como continuación de las misiones de la OTAN, tiene como objetivo garantizar la seguridad y la estabilidad en Bosnia y Herzegovina, supervisando la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton.



- *Misión de la UE en Kosovo (EULEX Kosovo, 2008-presente)*: enfocada en el fortalecimiento del Estado de Derecho, EULEX es la misión civil más grande de la UE, con tareas que incluyen la supervisión del sistema judicial y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.
- 2. Operación Atalanta (2008-presente):
  - Esta operación naval en el Cuerno de África busca combatir la piratería frente a las costas de Somalia y proteger los barcos que transportan ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos. Atalanta es una de las misiones militares más exitosas de la UE, reduciendo significativamente los ataques de piratas en la región.
- 3. Intervenciones en el Sahel:
  - *EUCAP Sahel Níger (2012) y EUCAP Sahel Mali (2014)*: estas misiones civiles buscan fortalecer las capacidades de seguridad locales, especialmente en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.
  - *Misión de Formación de la UE en Malí (EUTM Mali, 2013-presente)*: proporciona formación y asesoramiento a las fuerzas armadas malianas para mejorar su capacidad en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en la región.
- 4. Gestión de crisis en África Central:
  - *Operación Artemis (2003)*: fue la primera misión autónoma liderada por la UE en la República Democrática del Congo, con el objetivo de estabilizar la situación humanitaria en Ituri.
  - *EUTM RCA (República Centroafricana, 2016-presente)*: esta misión de formación militar apoya el desarrollo de unas fuerzas armadas profesionales en la República Centroafricana, un país afectado por conflictos recurrentes.
- 5. Misión de Observación en Georgia (EUMM Georgia, 2008-presente):
  - Establecida tras la guerra entre Rusia y Georgia, esta misión no armada monitorea el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego, contribuyendo a la estabilidad en una región marcada por tensiones entre Rusia y el occidente.
- 6. Respuesta a la Primavera Árabe y Libia (2011-presente):
  - En respuesta a los levantamientos en el norte de África, la UE lanzó varias iniciativas, incluidas misiones civiles como *EUBAM Libia* para apoyar la gestión de fronteras y la estabilidad institucional, aunque estas misiones han enfrentado desafíos debido a la inseguridad en la región.





Fuente: Comisión Europea.

## 7. La crisis migratoria y Operación Sophia (2015–2020):

- Llamada oficialmente EUNAVFOR MED, esta operación naval tenía como objetivos principales combatir el tráfico de personas en el Mediterráneo central y desmantelar las redes de contrabando. También incluyó tareas humanitarias y de búsqueda y rescate.

## 8. Respuestas a la guerra en Ucrania:

- *Apoyo militar y económico a Ucrania:* la UE ha proporcionado asistencia significativa a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, destinando recursos para equipamiento militar y entrenamiento.
- *Sanciones a Rusia:* desde 2022, la UE ha adoptado múltiples rondas de sanciones económicas y políticas dirigidas contra sectores clave de la economía rusa, así como contra figuras responsables de la agresión.
- *Misión de Asistencia Militar a Ucrania (EUMAM, 2022):* enfocada en la formación de soldados ucranianos en suelo europeo.

## 9. Acuerdo Nuclear con Irán (2015):

- La UE desempeñó un papel clave como mediador en las negociaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA), un acuerdo histórico para limitar el programa nuclear iraní a cambio de alivio de sanciones.



Aunque el acuerdo enfrenta desafíos tras la retirada de Estados Unidos en 2018, la UE sigue promoviendo su restauración.

10. Misión en Afganistán:

- *EUPOL Afganistán (2007-2016)*: contribuyó al establecimiento de un sistema de seguridad y justicia sostenible mediante la formación y el fortalecimiento de las capacidades de la policía afgana.

11. Acción humanitaria en Haití (2010):

- Tras el devastador terremoto de 2010, la UE desempeñó un papel importante en la coordinación de la ayuda humanitaria y el despliegue de equipos para apoyar la reconstrucción y la estabilidad del país.

Estos casos destacan cómo la PESC ha tratado de responder a diversas crisis internacionales, buscando un equilibrio entre los intereses nacionales de los Estados miembros y los objetivos compartidos de la Unión. A pesar de los logros, la implementación sigue enfrentando desafíos debido a la unanimidad requerida en muchas decisiones y las divergencias estratégicas entre los países miembros.



# EXTERIOR Y SEGURIDAD

**1993**

Creación de la PESC



- Organismos que la implementan:
- Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
  - Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)
  - Representantes especiales de la UE (REUE)
  - Delegaciones de la Unión repartidas por el mundo

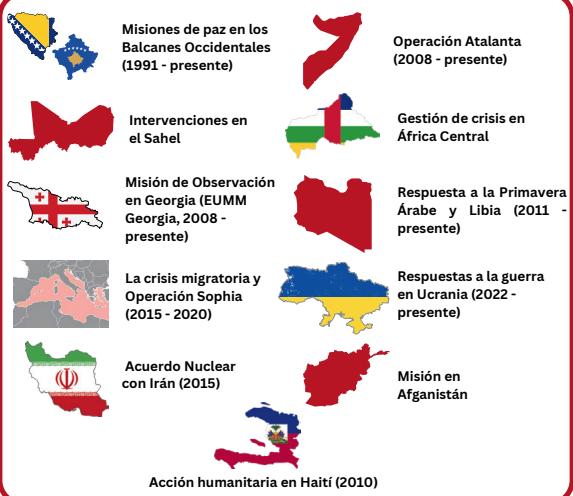
## Base Jurídica -PCSD

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea encuentra su base jurídica en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), que entró en vigor en 2009. El marco normativo de la PCSD se detalla en el título V del TUE, que regula las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión, y en el capítulo 2, sección 2, donde se abordan específicamente las disposiciones relativas a esta política. Los artículos 42 a 46 de esta sección constituyen su núcleo legislativo, definiendo sus objetivos y mecanismos principales.

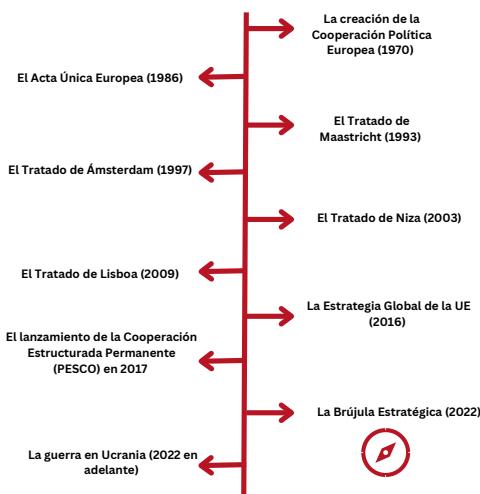
## PESC

Marcó un hito al formalizar una **política orientada a preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación entre naciones y consolidar los valores fundamentales de la democracia**, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

11 Intervenciones destacadas:



## Momentos destacados



## Alto Representante de la UE para asuntos exteriores



Combinó los roles de jefe de la diplomacia europea y vicepresidente de la Comisión Europea, lo que le otorga una posición única para coordinar la acción exterior de la Unión. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Además, representa a la Unión en cuestiones de política exterior y seguridad ante organizaciones internacionales y terceros países. Josep Borrell ocupó este cargo hasta 2024 cuando fue sucedido por Kaja Kallas

## SEAE



El Servicio Europeo de Acción Exterior tiene 3 funciones principales:

- Coordinación y ejecución de la política exterior de la UE:** Esto incluye acciones en áreas como la política de seguridad y defensa, la gestión de crisis, la promoción de los derechos humanos y la respuesta a emergencias globales.
- Representación externa:** Apoya la representación de la Unión en sus relaciones diplomáticas con terceros países y en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.
- Gestión de delegaciones:** Supervisa una red de más de 140 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo, que funcionan como embajadas para representar los intereses de la Unión.



## Bibliografía

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz (2020). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas*. PENDÁS GARCÍA, Benigno y HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN, Miguel (coords.), pp. 389-391.
- BAQUÉS QUESADA, Josep (2023). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Los Libros de la Catarata.
- BENEYTO PÉREZ, José M.<sup>a</sup>, MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jarónimo, BECERRIL ATIENZA, Belén y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (2017). *La acción exterior de la UE*. Thomson Reuters Aranzadi.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (2019). «La política exterior de la UE». En *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, ARES CASTRO-CONDE, C. y BOUZA GARCÍA, L. (eds.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Academia, n.<sup>o</sup> 43.
- GUINEA BONILLO, Julio (2020). *Historia de la política exterior de la Unión Europea (1969-2019)*. Aranzadi.
- MALOVEC, Michal (2024). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 11.<sup>a</sup> ed.



## Capítulo 8

# La política de defensa en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

Desde sus orígenes en el Tratado de Maastricht de 1991, la política de seguridad y defensa de la Unión Europea ha evolucionado significativamente, marcando hitos fundamentales que reflejan su creciente papel como garante de seguridad y estabilidad a nivel regional e internacional. Este tratado sentó las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como uno de los pilares de la Unión, estableciendo un marco para una política de defensa conjunta. En 1999, con la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el Consejo Europeo de Colonia, se reforzaron los compromisos en gestión de crisis, consolidándose con los acuerdos «Berlín plus» de 2002, que permitieron el uso de recursos de la OTAN en misiones europeas.

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003, bajo el lema «Una Europa segura en un mundo mejor», marcó un nuevo enfoque estratégico, identificando amenazas clave y definiendo objetivos de actuación. Posteriormente, la creación de la Agencia Europea de Defensa en 2004 subrayó el compromiso con el desarrollo de capacidades y la modernización de la industria de defensa europea.

El Tratado de Lisboa de 2009 supuso un punto de inflexión al transformar la PESD en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), otorgando a la UE una base jurídica más sólida y estableciendo el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Desde entonces, la PCSD ha buscado no solo responder a crisis, sino también fortalecer la cooperación industrial, tecnológica y operativa entre los Estados miembros. La adopción de la Estrategia Global de la UE en 2016 reafirmó la importancia de una defensa más integrada y autónoma, coincidiendo con un impulso renovado en la cooperación UE-OTAN.

Más recientemente, la Brújula Estratégica adoptada en 2022 consolidó la visión de una Unión más capaz de garantizar su seguridad frente a amenazas híbridas, ciberataques y la creciente inestabilidad geopolítica. En este contexto, la agresión de Rusia contra Ucrania ha acelerado la cooperación en defensa, con iniciativas como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) y medidas urgentes para reforzar las capacidades industriales y tecnológicas de defensa. Instru-



mentos como el Reglamento de Adquisición Conjunta (EDIRPA) y el Programa de Apoyo a la Producción de Municiones han demostrado ser esenciales para responder a desafíos inmediatos, al tiempo que iniciativas como el Programa Europeo de Inversión en Defensa (EDIP) buscan garantizar una preparación industrial a largo plazo.

Paralelamente, el refuerzo de las misiones civiles de la PCSD y el establecimiento de la Misión de Cooperación en Moldavia o la Iniciativa en el Golfo de Guinea reflejan la ampliación del alcance estratégico de la Unión. Estos avances, junto con la adopción de nuevos proyectos bajo la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y la creación de instrumentos de financiación como el Fondo Europeo de Defensa (FED), apuntalan la ambición de la UE de consolidarse como un actor global en seguridad y defensa. La trayectoria de la PCSD, desde su concepción en Maastricht hasta las más recientes iniciativas estratégicas, subraya el compromiso continuo de la Unión por responder a un entorno de seguridad en constante evolución, fortaleciendo su autonomía y capacidad de actuación conjunta.

## 2. Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa

En virtud de lo establecido en los artículos 42 y 46 del Tratado de la Unión Europea, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo de la Unión Europea formalizó la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) mediante una Decisión que marcó un hito significativo en la política de seguridad y defensa de la UE. Este mecanismo contó con la participación de 25 Estados miembros, quedando fuera Dinamarca, Malta y el Reino Unido. La CEP busca fortalecer la cooperación en defensa mediante proyectos conjuntos, promoviendo capacidades estratégicas y mejorando la preparación operativa de las fuerzas armadas europeas, con el objetivo de consolidar la autonomía estratégica de la Unión.

El 6 de marzo de 2018, el Consejo de la Unión Europea aprobó un programa para la implementación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), proporcionando orientación estratégica para estructurar los trabajos futuros en gobernanza y procesos relacionados con los proyectos de defensa conjunta. Este programa detalla un calendario de revisión y evaluación de los planes nacionales, en el que los Estados miembros participantes definen cómo cumplirán los compromisos vinculantes adquiridos.

Asimismo, establece un plazo para acordar futuros proyectos y fija los principios básicos de gobernanza para los mismos, que serían adoptados antes de junio de 2018. El Consejo también oficializó una lista inicial de 17 proyectos de colaboración, previamente acordados en diciembre de 2017, abarcando áreas como formación, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa en defensa.



La CEP reúne a 25 Estados miembros comprometidos con reforzar la cooperación en materia de defensa: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia. Esta iniciativa subraya la ambición de la UE de avanzar hacia una defensa común más coordinada y eficaz.

En mayo de 2023, el Consejo de la Unión Europea confirmó la adhesión de Dinamarca a la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), convirtiéndose en el 26.<sup>º</sup> miembro de esta iniciativa clave en la defensa europea. Este hito marca un avance significativo, tras el referéndum del 1 de junio de 2022, en el que los votantes daneses decidieron poner fin a tres décadas de exclusión voluntaria de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la UE. Desde el 1 de julio de 2022, Dinamarca ha estado contribuyendo a las misiones y operaciones de la PCSD y, en marzo de 2023, notificó su intención de participar plenamente en la CEP, uniéndose también a la Agencia Europea de Defensa. Actualmente, Malta es el único país de la Unión Europea fuera de la política de defensa.

La integración de Dinamarca y la adopción de nuevos proyectos refuerzan la cooperación en defensa, permitiendo a los Estados miembros invertir conjuntamente, desarrollar capacidades y preparar mejor a sus fuerzas. Los nuevos proyectos de la CEP abarcan áreas clave como formación, sistemas terrestres, marítimos y aéreos, ciberseguridad y servicios de capacitación conjuntos. Esta ampliación subraya el compromiso de la UE de fortalecer la cooperación en defensa y avanzar hacia una mayor integración y preparación estratégica en un contexto de crecientes desafíos globales.

La suma, en conjunto, de las cinco *oleadas* de proyectos en materia de defensa arroja un número total de 71 proyectos actualmente en activo. El estado real y actualizado de cada proyecto, así como su contenido y coordinadores puede consultarse permanentemente en el portal de la Agencia Europea de Defensa.

### 3. La Agencia Europea de Defensa

La Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), establecida el 12 de julio de 2004 mediante una Acción Común del Consejo de Ministros, tiene como misión principal apoyar a los Estados miembros y al Consejo en la mejora de las capacidades de defensa europeas para la gestión de crisis y en el sostenimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Este marco fue adaptado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la EDA opera actualmente bajo las reglas definidas por decisiones revisadas del Consejo en 2011 y 2015.

La EDA desempeña tres funciones principales: fomentar el desarrollo de capacidades de defensa y la cooperación militar entre los Estados miembros;



estimular la investigación y tecnología en defensa, fortaleciendo así la industria europea del sector; y actuar como interfaz militar con las políticas de la UE. Además, la EDA promueve la colaboración entre los Estados miembros, introduce iniciativas innovadoras y facilita la implementación de soluciones conjuntas para las capacidades de defensa, sirviendo como un pilar esencial para la PCSD.

En 2024, se llevó a cabo una revisión estratégica a largo plazo, ampliando las tareas fundamentales de la EDA de tres a cinco, con el fin de responder a las ambiciones crecientes de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, según lo establecido en la Brújula Estratégica. Estas tareas incluyen: identificar necesidades y prioridades comunes a nivel de la UE; facilitar la investigación, tecnología e innovación colaborativas en defensa; armonizar requisitos y desarrollar capacidades conjuntas asegurando la interoperabilidad; consolidar la demanda para adquisiciones conjuntas y abordar déficits de capacidades; y servir como interlocutor de las políticas civiles y de defensa de la UE, asegurando una alineación coherente con las posiciones conjuntas de los ministerios de defensa.

La EDA también actúa como enlace clave entre las políticas civiles y de defensa de la UE, colaborando estrechamente con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea para garantizar que las iniciativas y normativas reflejen las necesidades de defensa. Además, la EDA apoya tanto la planificación como la ejecución de proyectos de defensa, incluyendo adquisiciones limitadas, según lo decidan los ministerios de defensa.

Así, la EDA se consolida como un actor estratégico en el desarrollo y fortalecimiento de la defensa europea, fomentando la cooperación y la innovación en un contexto de crecientes desafíos globales.

#### *Principales iniciativas:*

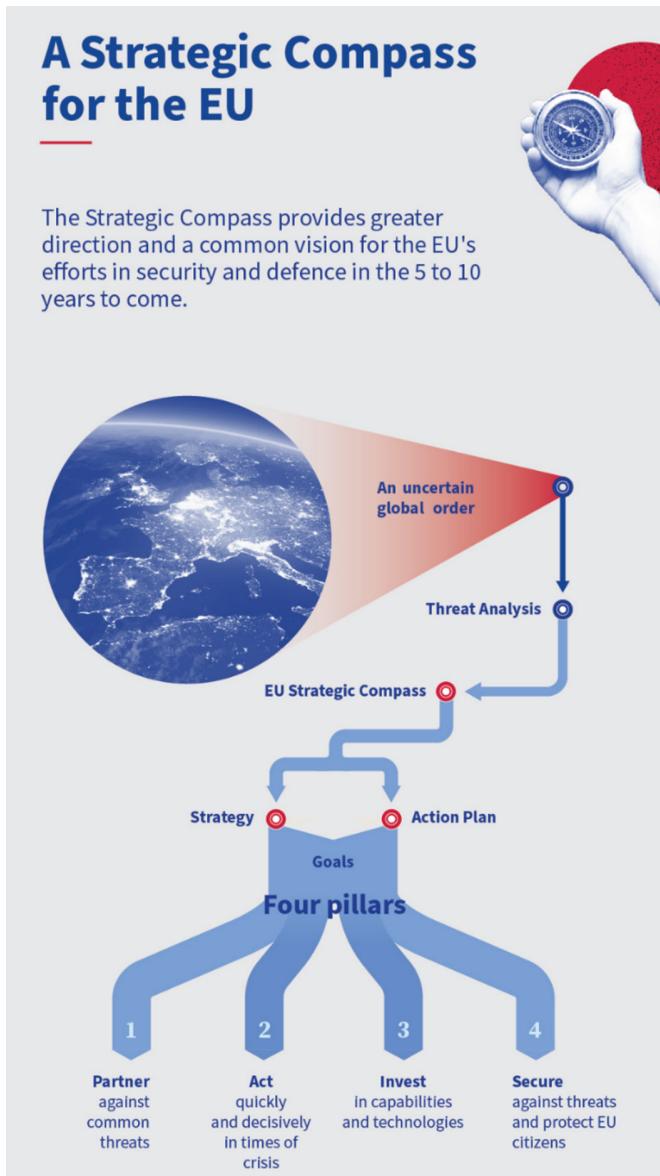
Las iniciativas de defensa de la Unión Europea, impulsadas a partir de la Estrategia Global de 2016, han elevado significativamente su nivel de ambición en materia de seguridad y defensa mediante la creación de herramientas clave de cooperación. Entre estas se encuentran la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) revisado, con la Agencia Europea de Defensa (EDA) desempeñando un papel central para garantizar la coherencia entre ellas.

La *Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD)*, lanzada en mayo de 2017, tiene como objetivo sincronizar gradualmente los ciclos de planificación de defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades entre los Estados miembros. Tras una prueba inicial en 2017-2018, el primer ciclo completo de CARD se llevó a cabo en 2019-2020, y su informe final con recomendaciones fue presentado en noviembre de 2020.

La *Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)*, establecida en diciembre de 2017, agrupa a 25 Estados miembros con la ambición de convertirla en el



*Una brújula estratégica para la Unión Europea*



Fuente: Consejo de la Unión Europea.

principal instrumento para fomentar la seguridad y defensa comunes. PESCO busca proporcionar a Europa un paquete de capacidades coherente y complementario con la OTAN. Los primeros 17 proyectos de PESCO se aprobaron en marzo de 2018, seguidos por otros 17 en noviembre del mismo año.



El *Fondo Europeo de Defensa (EDF)* fue propuesto en junio de 2017 por la Comisión Europea para cofinanciar proyectos europeos colaborativos en investigación y desarrollo de capacidades de defensa. Su funcionamiento comenzó en enero de 2021 con un presupuesto total de 7.953 millones de euros para el período 2021-2027.

Finalmente, el *Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP)* revisado ofrece una visión integral de las capacidades necesarias para apoyar la toma de decisiones a nivel de la UE y nacional. Identifica amenazas futuras, necesidades de capacidades y establece prioridades comunes para el desarrollo de capacidades. La última revisión, concluida en junio de 2018, definió 11 nuevas prioridades acordadas por los Estados miembros. Estas iniciativas consolidan los esfuerzos de la UE para reforzar su autonomía estratégica, mejorar su capacidad de respuesta ante amenazas y fomentar una mayor cooperación en el ámbito de la defensa.

#### *Hitos más recientes en materia de política de defensa en la UE*

<b>16 de mayo de 2024</b>	La Comisión invierte más de 1 000 millones EUR en 54 ambiciosos proyectos industriales de defensa a través del Fondo Europeo de Defensa.
<b>15 de marzo de 2024</b>	La Comisión asigna 500 millones de euros para potenciar la producción de municiones, de un total de 2 000 millones de euros destinados a reforzar la industria de defensa de la UE, y lanza el programa de trabajo del instrumento EDIRPA.
<b>5 de marzo de 2024</b>	La Comisión y el alto representante presentan la primera Estrategia Industrial de Defensa Europea a escala de la UE y una propuesta legislativa para un Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP).
<b>27 de octubre de 2023</b>	Entra en vigor el Reglamento sobre el EDIRPA.
<b>20 de julio de 2023</b>	Se adopta formalmente el Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones (ASAP).
<b>1 de enero de 2021</b>	Puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa

Fuente: Comisión Europea.



#### 4. Una defensa europea fuerte

La invasión no provocada de Rusia a Ucrania ha generado profundas repercusiones para la defensa europea, evidenciando la necesidad de que la Unión Europea asuma un papel más sólido y creíble como garante de seguridad tanto en su vecindad inmediata como más allá de sus fronteras. Esta crisis ha impulsado una colaboración más estrecha entre los países de la UE para enfrentar de manera decidida los retos y amenazas en materia de seguridad, al tiempo que se adopta una visión estratégica común que guiará las políticas de seguridad y defensa europeas durante la próxima década.

En respuesta a este contexto, en febrero de 2022, la Comisión Europea presentó una contribución clave al fortalecimiento de la defensa europea, que incluye una serie de iniciativas diseñadas para abordar ámbitos críticos de seguridad dentro de la Unión. Estas medidas marcan un avance hacia un mercado europeo de la defensa más cohesionado y competitivo, y se centran especialmente en fortalecer la cooperación entre los Estados miembros. La estrategia incluye planes concretos para mejorar la capacidad operativa, abordar déficits estratégicos y fomentar la innovación en tecnologías de defensa.

Posteriormente, en la Cumbre de Versalles celebrada el 18 de mayo de 2022, la Comisión y el Alto Representante dieron un paso más al presentar un análisis exhaustivo de las carencias en inversiones en defensa. Este informe incluyó propuestas para implementar medidas concretas y acciones necesarias destinadas a reforzar la base industrial y tecnológica de defensa de la Unión Europea. Estas iniciativas buscan garantizar que la UE no solo fortalezca su capacidad de respuesta ante amenazas inmediatas, sino que también consolide su autonomía estratégica a largo plazo, promoviendo una cooperación más eficaz y una mayor resiliencia frente a los desafíos globales.

La Comisión Europea ha presentado una ambiciosa serie de iniciativas diseñadas para fortalecer la defensa y la seguridad dentro de la Unión Europea, adaptándose al dinámico contexto geopolítico y tecnológico actual. Estas medidas incluyen acciones dirigidas a consolidar un mercado europeo de defensa más integrado, competitivo y resiliente, con el objetivo de incrementar la cooperación entre los Estados miembros, optimizar costos y mejorar la eficacia operativa. Destacan dos proyectos clave: la Contribución a la Defensa Europea y la Hoja de Ruta sobre Tecnologías Críticas de Seguridad y Defensa, que se alinean con las metas de la Brújula Estratégica de la UE.

La Contribución a la Defensa Europea aborda desafíos que abarcan desde los equipos tradicionales en tierra, mar y aire, hasta amenazas ciberneticas, híbridas y espaciales, y el impacto del cambio climático. Entre las acciones propuestas figura el estímulo a las inversiones de los Estados miembros en capacidades estratégicas desarrolladas dentro de la UE, fomentando además la adquisición conjunta de material de defensa. Estas estrategias pretenden impulsar la innova-



ción y reducir las dependencias estratégicas. La Comisión también propone revisar prácticas de control de exportaciones de armamento, promoviendo la convergencia y el acceso competitivo de los productos financiados por el Fondo Europeo de Defensa (FED) a mercados internacionales.

El FED, que hasta finales de 2022 había movilizado 1.900 millones de euros en proyectos de investigación y desarrollo, desempeña un papel crucial al promover proyectos colaborativos clave y estimular la innovación en defensa. Además, la Comisión explorará instrumentos como la exención del IVA para adquisiciones conjuntas, nuevas soluciones de financiación y bonificaciones en los mecanismos del FED para potenciar el desarrollo y mantenimiento conjunto de tecnologías y equipos de defensa.

La *Hoja de Ruta sobre Tecnologías Críticas de Seguridad y Defensa* busca aumentar la competitividad y la resiliencia de los sectores de defensa de la UE mediante la coordinación en tecnologías clave, la promoción de innovación de doble uso y la creación de herramientas de apoyo al emprendimiento. Esta hoja de ruta también se enfoca en reducir dependencias estratégicas integrando consideraciones de defensa en las principales iniciativas industriales de la UE, como la adquisición de infraestructuras críticas.

En el ámbito espacial, la Comisión reforzará la protección de activos estratégicos de la UE, promoviendo servicios adicionales de vigilancia y seguimiento, y explorará mecanismos de respuesta a posibles amenazas desde el espacio. La resiliencia ante amenazas híbridas y ciberneticas también ocupa un lugar destacado, con planes para actualizar el *Plan de Acción Conjunto sobre Movilidad Militar* y proponer una *Ley Europea de Ciberresiliencia* que armonice normas en ciberseguridad y privacidad.



Fuente: Comisión Europea.



La Comisión Europea reafirma su compromiso de adaptarse a las amenazas emergentes, fortaleciendo la capacidad de la UE para actuar como un actor global en defensa y seguridad. Estas iniciativas, que serán debatidas en la cumbre informal sobre defensa en Francia, marcan un paso decisivo hacia una Europa más autónoma, segura y preparada para enfrentar los desafíos del futuro.

## 5. Inversión en materia de defensa

El análisis de los déficits de inversión en materia de defensa de la Unión Europea tiene como objetivo central ayudar a los países miembros a realizar inversiones conjuntas más eficientes y con una perspectiva claramente europea. Esta iniciativa responde a los llamamientos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que destacó la necesidad de una mayor acción conjunta en el ámbito de la defensa. Este enfoque marca un nuevo nivel de ambición para consolidar una Europa más sólida en términos de defensa, centrado en tres pilares principales: la adquisición conjunta de equipo militar, la programación estratégica de defensa para establecer prioridades claras y el apoyo a la base industrial europea, reforzado mediante instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa (FED).

Las iniciativas diseñadas buscan también fomentar un reparto de cargas más equitativo a nivel transatlántico y una participación europea más efectiva en la OTAN. En paralelo, instrumentos como el FED se concibieron para reducir la fragmentación del mercado de defensa en Europa, mejorando la coordinación en políticas, planificación y desarrollo de capacidades. Este esfuerzo se apoya en herramientas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y el Plan de Desarrollo de Capacidades.

El FED, con un presupuesto de 7.300 millones de euros para 2021-2027, es el principal instrumento de la Comisión para apoyar la investigación y el desarrollo en defensa. Su misión es respaldar proyectos competitivos y colaborativos en toda la UE, promoviendo tecnologías y equipos de defensa innovadores e interoperables. Entre sus objetivos destacan el fomento de la cooperación entre empresas y centros de investigación en toda Europa, el impulso a la inversión en capacidades de defensa avanzadas y el apoyo al desarrollo de tecnologías punteras y esenciales. Las acciones abarcan todos los ámbitos militares y tecnologías clave, y su planificación se realiza en colaboración con representantes de los Estados miembros, la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

En el marco del FED, la Comisión también ha implementado el Plan de Innovación en Defensa de la UE, dotado con 2.000 millones de euros para apoyar a innovadores en todas las etapas del desarrollo y facilitar su entrada en el mercado. En enero de 2024, la Comisión y el Fondo Europeo de Inversiones



lanzaron el Mecanismo de Capital en el Ámbito de la Defensa, una iniciativa de InvestEU orientada a mejorar el acceso a la financiación para pymes y empresas innovadoras, incluidas las emergentes, que puedan contribuir significativamente a la defensa y la seguridad de la UE. Estos esfuerzos posicionan a la Unión como un actor clave en el desarrollo de capacidades de defensa modernas y competitivas para afrontar los retos del futuro.

## 6. Producción conjunta en defensa

La Comisión Europea ha intensificado sus esfuerzos para abordar las carencias más críticas en materia de capacidades de defensa en la Unión Europea, centrándose especialmente en la adquisición conjunta y en el impulso a la producción de material de defensa. En el marco de la Declaración de Versalles de marzo de 2022, los líderes europeos reafirmaron su compromiso de fortalecer las capacidades de defensa europeas mediante un aumento significativo del gasto en defensa, la inversión colaborativa en proyectos conjuntos, el fomento de la innovación y el desarrollo de la industria de defensa de la UE. Este enfoque busca no solo mejorar la interoperabilidad entre los sistemas de defensa de los Estados miembros, sino también consolidar un mercado europeo de la defensa más eficaz y competitivo.

Una de las iniciativas clave en este ámbito ha sido la implementación del Reglamento sobre adquisiciones en común (EDIRPA), en vigor desde octubre de 2023, con un presupuesto de 310 millones de euros. Este reglamento incentiva la adquisición conjunta de equipos de defensa por parte de los países de la UE, promoviendo una integración más profunda en sus capacidades estratégicas. Complementando este esfuerzo, el Reglamento sobre el apoyo a la producción de municiones (ASAP) destina 500 millones de euros para incrementar la producción de municiones en la UE hasta dos millones de proyectiles anuales para 2025, respondiendo a la urgencia planteada por el Consejo Europeo en apoyo a Ucrania y para reponer las reservas de los Estados miembros.

Para garantizar una respuesta a más largo plazo, la Comisión presentó en 2024 la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) y el Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP). Estas iniciativas buscan consolidar la cooperación entre los países de la UE en la adquisición de material de defensa, mejorar la interoperabilidad de los equipos y fortalecer la base industrial y tecnológica de defensa europea. Además, el EDIP, con un presupuesto de 1.500 millones de euros para el período 2025-2027, tiene como objetivos garantizar el suministro estable de productos de defensa, reforzar la competitividad industrial y establecer mecanismos de cooperación con Ucrania para la reconstrucción y modernización de su sector de defensa.



Otro desafío fundamental que enfrenta la industria europea de defensa es la escasez de trabajadores cualificados, un problema que amenaza con intensificarse. La Comisión, a través del Fondo Europeo de Defensa (FED), está abordando esta problemática fomentando la formación de competencias tecnológicas avanzadas y apoyando todas las etapas del ciclo de desarrollo de capacidades, desde la investigación hasta la adquisición.

Para superar las barreras administrativas y armonizar el mercado de defensa europeo, la Directiva sobre transferencias ha introducido un sistema simplificado y más eficiente de licencias de transferencia de productos de defensa dentro de la UE. Este sistema diferencia entre licencias generales, globales e individuales, con el objetivo de hacer que estas últimas sean la excepción. La Directiva también alienta a los Estados miembros a adoptar licencias generales para reducir los trámites administrativos y facilitar la seguridad del suministro entre los países de la UE. Además, se han emitido recomendaciones específicas para armonizar los distintos tipos de licencias, contribuyendo a una mayor integración y eficacia en el mercado de defensa europeo.

Estas acciones reflejan un compromiso renovado de la Unión Europea por reforzar su autonomía estratégica en defensa y garantizar que sus Estados miembros puedan responder de manera conjunta y efectiva a los desafíos de seguridad presentes y futuros.



# DEFENSA

## Evolución



2003 adopción de la **Estrategia Europea de Seguridad** bajo el lema "Una Europa segura en un mundo mejor"

2022 la **Brújula Estratégica** consolidó la visión de una Unión más capaz de garantizar su seguridad frente a amenazas híbridas, ciberataques y la creciente inestabilidad geopolítica

1991: El Tratado de Maastricht sentó las bases de la **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)** como uno de los pilares de la Unión.

2009 Tratado de Lisboa transforma la **PESD en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**, otorgando a la UE una base jurídica más sólida y estableciendo el **Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**

## Cooperación Estructurada Permanente (CEP)

**71** Proyectos en materia de defensa actualmente en activo

En 2018, el Consejo de la Unión Europea aprobó un programa para implementar la CEP, que proporciona orientación para la gobernanza de proyectos de defensa conjunta. Su objetivo es fortalecer la cooperación en defensa a través de proyectos conjuntos, mejorar la preparación operativa de las fuerzas armadas europeas y consolidar la autonomía estratégica de la Unión.



Tiene como misión principal apoyar a los Estados miembros y al Consejo en la mejora de las capacidades de defensa europeas para la gestión de crisis y en el sostenimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La EDA se consolida como un actor estratégico en el desarrollo y fortalecimiento de la defensa europea, fomentando la cooperación y la innovación en un contexto de crecientes desafíos globales

Sus principales programas son:



## Defensa Europea Fuerte



La Comisión Europea ha presentado una ambiciosa serie de iniciativas diseñadas para fortalecer la defensa y la seguridad dentro de la Unión Europea, adaptándose al dinámico contexto geopolítico y tecnológico actual



Contribución a la Defensa Europea

aborda desafíos que abarcan desde tierra, mar y aire, hasta amenazas ciberneticas, híbridas y espaciales, y el impacto del cambio climático

Hoja de Ruta sobre Tecnologías Críticas de Seguridad y Defensa

busca aumentar la competitividad y la resiliencia de los sectores de defensa



## Inversión

El análisis de los déficits de inversión en materia de defensa de la Unión Europea tiene como objetivo central ayudar a los países miembros a realizar inversiones conjuntas más eficientes y con una perspectiva claramente europea.



Tres pilares:

La adquisición conjunta de equipo militar

Programación estratégica de defensa

Apoyo a la base industrial

## Producción Conjunta



Los líderes europeos han reafirmado su compromiso de fortalecer las capacidades de defensa mediante un aumento en el gasto, inversión en proyectos conjuntos, innovación y desarrollo de la industria de defensa de la UE. Este enfoque busca mejorar la interoperabilidad entre sistemas de defensa y consolidar un mercado europeo de defensa más eficaz y competitivo.



## Bibliografía

- BENEDICTO SOLSONA, Miguel Ángel (2018). «La seguridad y defensa de la UE en el Mediterráneo sur», en RASMUSSEN, Steffen Bay (coord.) y PRIEGO MORENO, Alberto (coord.), *La proyección exterior de la UE hacia el Mediterráneo sur tras las primaveras árabes*, Colección Estudios.
- GUINEA BONILLO, Julio (2022). «La Unión Europea ante el reto de la consolidación de su defensa en el s. XXI», *Comillas Journal of International Relations*, n.º 25, pp. 71-85, ISSN 2386-5776.
- KRENTZ, Oliver (2024). «La política común de seguridad y defensa», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Eugenia (2021). «Desafíos actuales a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE», en VON BOGDANDY, Armin (coord.), *El futuro de la Unión Europea: retos y desafíos*, IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 171-204, ISBN 978-84-7777-605-5.
- PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio (2022). «La Intervención de la Unión Europea en la Transformación Política y en la Seguridad y Defensa de Ucrania desde los Consejos Europeos», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 10, ISSN 1579-0452.





## Capítulo 9

# Cooperación judicial penal y civil en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

En una Europa unida y fuerte, que comparte los mismos valores y protege los Derechos Humanos, era necesario que no sólo se conformase esta unión en base a la economía, sino que se diese un paso adelante en la creación de un espacio común europeo en otros aspectos de la vida muy relevantes como es la libre circulación. Aunque la configuración de la libre circulación se planteó también como una actividad económica, tiene una gran importancia desde el aspecto social y jurídico, ya que significa el avance en el proyecto de integración europea al que aludían los principales personajes históricos en la creación de esta idea como por ejemplo Jean Monnet al citar su frase célebre:

«*No coaligamos Estados, unimos personas*».

En esta idea de asegurar una libre circulación, se conformaron a su vez una serie de retos que abordar, la cooperación tanto policial como judicial se hizo necesaria, pues al suprimir las fronteras interiores podía existir una mayor dificultad en perseguir la delincuencia. Pero, además, como hemos mencionado, en un sistema en el cual los Estados partícipes comparten una serie de valores como son la democracia, la libertad y los Derechos Humanos, tiene sentido confiar los unos de los otros y poder trabajar de manera efectiva en los problemas que pueden surgir.

Además, si a lo anteriormente referido añadimos la idea de crear una ciudadanía europea en la cual los ciudadanos de cualquiera de los Estados de la Unión tienen los mismos derechos y obligaciones que el nacional del propio Estado en el que desean instalarse, provocaría que la cooperación en materia judicial y policial cobrase una mayor importancia.

Debemos tener en cuenta que en la actualidad el tercer pilar de la Unión Europea es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el cual se incluye la cooperación judicial, tanto en el ámbito penal como en el civil, pues, aunque en muchas ocasiones solo se plantean cosas referidas a la propia seguridad, se ha de advertir que la cooperación en materia de derecho civil y mercantil se considera como otro elemento esencial. La realidad social en la que numerosas



empresas trabajan en el espacio común europeo, firman contratos, llegan a acuerdos y en determinados casos tienen que acudir a la vía judicial para resolverlos, provoca que el reconocimiento mutuo de sentencias en este orden sea necesario, pero también en el día a día de los ciudadanos, ya sea por contratos o por divorcios el reconocimiento en un sistema en el que se característica por la confianza mutua debe realizarse de manera efectiva.

El Tratado de la Unión europea en su versión aprobada en Maastricht fue la precursora de la inclusión tanto de la cooperación penal como civil, además, incluye el propio Tratado una serie de reglas encaminadas a conseguir estos objetivos como la adopción de procedimientos comunes. Todo ello bajo el paraguas de «Asuntos de Justicia e Interior», que en el Tratado de Ámsterdam se modificaría, aumentando sus capacidades y pasándose a denominar «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia».

Este cambio supuso un avance significativo en los posteriores años, aprobándose un paquete de normas que trataremos en los próximos epígrafes referidas a la cooperación judicial, la aproximación de las normas en carácter penal y civil, así como la creación de agencias como Eurojust para la cooperación entre las autoridades judiciales. Esto se produce sobre todo gracias al Consejo Europeo de Tampere de 1999 en el que manifiestan los jefes de Estado y de Gobierno la idea de desarrollar de manera firme el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Además, en esta línea vemos como desde ese comienzo se trabajó en cuestiones relacionadas con la delincuencia, véase por ejemplo la creación de la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), para prevenir la corrupción en el seno de la Unión, así como en sus presupuestos. Esta oficina es independiente en el ejercicio de sus funciones y fue creada por la Decisión 1999/352 de 31 de mayo de 1999, en la que se detallan las funciones y las competencias que tiene la agencia. Su cometido es garantizar que los fondos, ayudas o subvenciones, se hayan utilizado para el uso encomendado. Además, veremos a continuación la colaboración con distintos organismos como Eurojust, la Fiscalía Europea o Europol.

## 2. Base jurídica

La cooperación judicial tiene una gran parte de su desarrollo a partir del Tratado de Ámsterdam, pero en el Tratado de Funcionamiento actualizado en Lisboa en el año 2007 se consigue un gran avance en la cooperación judicial. El propio Tratado especifica de la importancia del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales tanto en el ámbito civil como en el penal en el artículo 67, señalando además que será el Consejo Europeo quien definirá las orientaciones estratégicas en este ámbito.



## 2.1. *El TFUE y la Cooperación judicial en materia civil*

El artículo 81 del TFUE establece las medidas con relación a la cooperación judicial en materia civil, no sólo incluyendo el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales, sino también dando la posibilidad a la aprobación de disposiciones legales que armonicen aspectos concretos. La creación de estas normas es competencia del Parlamento y del Consejo, que en todo caso deberán asegurarse de que se establezcan una serie de medidas mínimas:

<i>El reconocimiento mutuo</i>	<i>La notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;</i>	<i>La compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;</i>
<i>La cooperación en la obtención de pruebas;</i>	<i>Una tutela judicial efectiva;</i>	<i>La eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;</i>
<i>El desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;</i>		<i>El apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.</i>

## 2.2. *El TFUE y la Cooperación judicial en materia penal*

La persecución de la delincuencia es uno de los aspectos en los que más trabajo legislativo se ha conformado en los últimos años. Este desarrollo legislativo en el ámbito penal se afianza en los artículos 82 a 86 del TFUE, debiéndose hacer una diferenciación entre los delitos en los que tiene competencia la Unión Europea respecto a los mecanismos de cooperación judicial penal.

El TFUE amplia estas posibilidades legislativas en la cooperación judicial en materia penal en la consolidación del Derecho penal europeo, ya que anteriormente el Tratado de la Unión solo permitía una armonización en cuestiones mínimas, a partir del artículo 83 refuerza esa posición facilitando una construcción legislativa de infracciones y sanciones penales. Comenzando por los delitos que se consideran transnacionales y que, por lo tanto, se es necesario unas normas comunes por su especial gravedad. Aparecen una serie de ellas en el artículo,



manteniendo una idea coherente de realizar un marco común para delitos transfronterizos:

- el terrorismo,
- medioambiente,
- la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños,
- el tráfico ilícito de drogas,
- el tráfico ilícito de armas,
- el blanqueo de capitales,
- la corrupción,
- la falsificación de medios de pago,
- la delincuencia informática,
- la delincuencia organizada.

Respecto a los mecanismos de coordinación, además del reconocimiento mutuo de la sentencias y resoluciones judiciales, se tomarán una serie de medidas referidas a la admisibilidad de pruebas, los derechos tanto del investigado como de la víctima durante el proceso penal. Todo ello a través de Eurojust como Agencia encargada de la cooperación y coordinación judicial y también la Fiscalía Europea para los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión.

### **3. Eurojust**

La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) fue creada en el año 2002 a partir de la Decisión 2002/187/JAI del Consejo y reformado por la Decisión de 16 de diciembre de 2008. La Unión Europea ha manifestado en numerosas ocasiones su preocupación contra las formas más graves de delincuencia, ya sean en delitos transnacionales o en los que solo afecten a un Estado pero que por su repercusión deba existir una cooperación de todos.

Dicha cooperación y colaboración entre los Estados se organiza a través de Eurojust, siendo el punto estratégico en el cual las autoridades nacionales de cada país puedan trabajar de manera conjunta contra estas formas graves de delincuencia, con el propósito de agilizar y poder ser más eficientes y eficaces. Debe advertirse que esta Agencia facilita el trabajo de los acuerdos bilaterales que existían anteriormente, ya que al ser un órgano centralizado el intercambio de información va a ser más fluido y, además, puede involucrarse a terceros países de la Unión en la consecución de pruebas o medios para perseguir el delito.



Los instrumentos jurídicos más importantes que aplica Eurojust son Decisiones Marco que ayudan a conseguir los objetivos planteados en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, siendo las siguientes las más relevantes:

### **3.1. *Orden Europea de Detención***

La Orden de Detención Europea (Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI), es un mecanismo de extradición entre los Estados que conforma la Unión Europea. En el sistema en el que nos encontramos basado en el principio de confianza mutua, la Unión ha confiado en ir introduciendo este tipo de mecanismos para la entrega de personas investigadas por delitos cometidos en Estados de la Unión.

Este mecanismo es más eficaz por las reglas establecidas en la propia Decisión marco, por un lado, la importancia de los plazos, no permitiéndose superar los dos meses en ninguno de los casos, haya conformidad por parte del investigado o no. Por otro, esta entrega no puede limitarse y excluir a los propios nacionales, como ocurre en una gran parte de los acuerdos de extradición bilateral.

Esta entrega debe realizarse conforme a las reglas establecidas, es decir, existe una doble tipificación basada en un listado de delitos que, además, debe ser mayor la pena a 12 meses de prisión.

### **3.2. *Orden Europea de Investigación***

La Orden Europea de Investigación fue aprobada en el año 2014 a partir de la Directiva 2014/41/CE. El objetivo principal es que las autoridades judiciales puedan solicitar a otros Estados miembro de la Unión ayuda en la obtención de pruebas en un procedimiento penal. Debe llevarse a cabo en aras de mejorar las investigaciones judiciales salvaguardando los derechos del investigado, es por ello, que el artículo quinto de la Orden especifica que debe llevar una motivación manifiesta dicha solicitud y que pueda ser necesaria para la resolución del caso.

Asimismo, la propia Directiva incluye un modelo de formulario común para dicha emisión, con el fin de facilitar los procedimientos.

### **3.3. *Reconocimiento de sentencias penales***

En el año 2008 se aprobaría la Decisión Marco 2008/909/JAI de 27 de noviembre sobre el reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal que imponen medidas privativas de libertad en los casos que haya sido condenado en otro Estado. Se puede solicitar este reconocimiento mutuo de sentencias siempre que exista una doble tipificación entre el Estado emisor y el receptor, teniendo que ser la pena superior a los tres años de prisión.



### 3.4. *Orden Europea de Protección*

El Programa de Estocolmo aprobado en el año 2010 por el Consejo Europeo expresa la necesidad de salvaguardar los derechos, las libertades fundamentales, la integridad de la persona y la seguridad en Europa. Con este propósito plantean la protección de los grupos más vulnerables entre los que se encuentran las víctimas de los delitos, que por el hecho al que se han expuesto sean especialmente vulnerables, como por ejemplo en los casos de violencia de género, terrorismo o trata de seres humanos.

Aunque existían varias normas desde el año 2001 como una Decisión marco sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal y otra de 2004 sobre la indemnización a las víctimas, se debía revisar todas esas normas tal y como consideraría el Programa de Estocolmo quisieron paliar. Con esta fijación, se aprobaría Directiva 2011/99/UE que establecen la orden europea de protección posterior al proceso penal. Respecto a la protección de la víctima durante el proceso penal, así como el apoyo a denunciantes viene referido en la Directivas 2012/2009/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

La Orden Europea de Protección tiene como característica principal que es un instrumento conformado por un conjunto de normas que han de tomar los Estados miembros para asegurar la vida, integridad física o psicológica de quien haya sido víctima y tenga una serie de derechos adquiridos por su condición de víctima en otro Estado, por lo cual haciendo referencia a la resolución judicial adoptada, la autoridad judicial de cualquier Estado de la Unión adoptará las medidas necesarias en base a su ordenamiento jurídico para proteger a la víctima.

Para solicitar dicha protección es necesario que la víctima haya trasladado su residencia a otro Estado, o vaya a permanecer en el mismo durante un tiempo, facilitando el reconocimiento automático y no teniendo que la víctima comenzar un procedimiento judicial que conllevaría un coste temporal y económico considerable.

### 3.5. *Embargo y decomiso de bienes*

El Reglamento 2018/1805 trata el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. Esta cuestión es relevante en la consecución de una cooperación efectiva en los procedimientos judiciales. Siguiendo el mismo esquema que otras normas de reconocimiento, busca a través de la confianza mutua en el ámbito judicial penal poder llevar a cabo instrumentos que permitan perseguir los ilícitos penales en toda la Unión Europea.



Para realizar una orden de embargo o decomiso debe existir una pena superior a los tres años de prisión, presentando la autoridad judicial del Estado que ha condenado al sujeto la orden de embargo o decomiso sobre los bienes que se encuentran en el otro.

#### 4. La intervención de la Unión Europea en el Derecho penal

En un espacio común donde no existen las fronteras interiores y en el cual la delincuencia va tomando progresivamente un enfoque internacional, la Unión Europea consideraría necesario armonizar disposiciones penales en los delitos transnacionales o que afecten a los derechos de todos los ciudadanos de la Unión.

Desde la aprobación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha desarrollado esta política, pero es a partir del Tratado de Funcionamiento en el que ha tomado una dimensión mayor. La propia Comisión Europea reconoce en una Comunicación presentada en el año 2011 la necesidad de caminar: «*hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal*».

La consolidación del Derecho penal como un instrumento más para conseguir la aplicación efectiva de las políticas de la Unión es una realidad. La armonización de las acciones que deben ser punibles en todo el espacio europeo, una serie de marcos penales, responsabilidad de personas física y jurídica y las circunstancias agravantes y atenuantes, nos lleva a afirmar que progresivamente se reafirme un mayor consenso en la cesión de soberanía en el ámbito penal.

Para la consecución de estas políticas públicas se ha de tener en cuenta que el Derecho penal no puede ser una cuestión únicamente de cada Estado, es por eso la ampliación de la intervención penal por parte de la Unión Europea, provocando así que el resto de los instrumentos de coordinación y cooperación tengan aún un resultado más efectivo. Para ello, se constata la necesidad de aplicar medidas penales y el desarrollo que ha existido en esta materia, siendo un elemento necesario y útil para restringir conductas delictivas y frenar la expansión de la delincuencia por todo el continente europeo.



<b>Ámbito</b>	<b>Normativa</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Medioambiente	Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal	11 de abril de 2024
Terrorismo	Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo	15 de marzo de 2017
Intereses financieros de la Unión / Corrupción	Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión	5 de julio de 2017
Blanqueo de capitales	Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los mecanismos para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo	31 de mayo de 2024
Violencia de género	Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica	14 de mayo de 2024
Xenofobia, racismo, odio	Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal	28 de noviembre de 2008
Tráfico de drogas	Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas sobre delitos y penas aplicables al tráfico ilícito de drogas	25 de octubre de 2004
Fraude	Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo	17 de abril de 2019
Trata de seres humanos	Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas	5 de abril de 2011



## 5. La Fiscalía Europea

La Fiscalía Europea es un paso más en la idea de un Derecho penal común y evitar así la impunidad en cualquiera de los territorios de la Unión. Se aprueba a través del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, el en que es reseñable aludir al objetivo principal por el que se motiva la creación de esta: *La Fiscalía Europea será responsable de investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 y determinados por el presente Reglamento, así como de ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos. A tal fin, la Fiscalía Europea efectuará las investigaciones y practicará los actos propios del ejercicio de la acción penal y ejercerá las funciones de acusación ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros.*

Por lo tanto, en la actualidad la Fiscalía Europea solo tiene posibilidad de investigar los casos en los que afecte a los intereses financieros de la Unión, con la premisa de proteger el presupuesto común. Este primer paso es necesario para determinar si es una herramienta efectiva, y posiblemente en los próximos años veremos una ampliación de sus competencias a otros delitos transnacionales como el medioambiente o la trata de seres humanos.

## 6. Cooperación judicial civil

La cooperación judicial civil en la Unión Europea busca una colaboración más efectiva en los procedimientos civiles, no el reconocimiento mutuo, sino también en la creación de normas comunes. Las relaciones transfronterizas, es decir, los contratos entre ciudadanos de distintos países de la Unión son constantes, ya sean en relaciones económicas o en matrimonios, lo que provoca que las autoridades judiciales tengan la competencia para que la sentencia sea válida en todo el espacio europeo.



Uno de los puntos que más se ha desarrollado es la cuestión del divorcio. Existen numerosas normas sobre el reconocimiento de responsabilidad parental a nivel europeo, más aún en los casos en los que la pareja no es del mismo Estado, y una ruptura provoque que uno de los cónyuges se vuelva a su país de origen poniendo en una situación complicada la relación con sus hijos.

Pero también en cuestiones relacionadas con contratos entre empresas, desarrollando mecanismos de ejecución de sentencias en cualquiera de los Estados, afianzado sobre todo en ese principio de confianza mutuo que en numerosas ocasiones hemos mencionado en este texto.



## 7. Conclusiones

La cooperación judicial en la Unión Europea ha supuesto un paso en el proceso de integración y en el reconocimiento de una ciudadanía europea común. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es uno de los grandes instrumentos que tiene la Unión Europea para conseguir un elevado grado de seguridad para todos sus ciudadanos.

Esa cooperación se ha desarrollado tanto en el ámbito penal como en el civil, destacando mayoritariamente el Derecho penal como herramienta que ha servido para salvaguardar las políticas públicas de la Unión. Pero también, el Derecho civil ha tenido un papel relevante en las relaciones privadas de los ciudadanos.

Los instrumentos de cooperación judicial penal, como son las ordenes de protección, detención e investigación han servido además para conseguir establecer una idea de trabajo conjunto, por el cual, es necesario seguir estableciendo mecanismos que finalmente permitan una mayor integración en materia judicial penal.

Organizaciones como la OLAF, EUROJUST o la Fiscalía Europea, facilitan el discurso de la necesidad de aplicar el Derecho penal para proteger las políticas públicas de la Unión, y aunque en este momento dos de ellas solo se utilicen para proteger los intereses financieros de la Unión, se debe perseguir que sus competencias aumenten para asegurar que los ciudadanos europeos vivan en un espacio de libertad, seguridad y justicia.



# COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL Y PENAL



Tratado de la UE: Asuntos de Justicia e Interior

- Valores: democracia, libertad y Derechos Humanos
- Ciudadanía europea con derechos y obligaciones compartidos
- Tercer pilar de la UE: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Tratado de Ámsterdam: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

## Base jurídica

**Tratado de Ámsterdam:** gran parte del desarrollo de la cooperación judicial.

**Tratado de Funcionamiento de la UE:** importancia del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales.

- **Artículo 67:** el Consejo Europeo define las orientaciones estratégicas en este ámbito.
- **Artículo 81:** medidas de cooperación judicial en materia civil.
- **Artículos 82 a 86:** desarrollo legislativo en el ámbito penal

## Eurojust

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal

punto estratégico de cooperación y colaboración entre Estados

### Instrumentos: Decisiones Marco

#### ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN

Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI

Mecanismo de extradición entre Estados.



#### ORDEN EUROPEA DE INVESTIGACIÓN

Directiva 2014/41/CE

Permite a las autoridades judiciales solicitar a Estados miembro ayuda en la obtención de pruebas en procedimientos penales.



#### RECONOCIMIENTO DE SENTENCIAS PENALES

Decisión Marco del Consejo 2008/909/JAI

Reconocimiento de sentencias en materia penal que imponen medidas privativas de libertad (condenado en otro Estado).

#### ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN

Programa de Estocolmo 2010

Protección de los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran las víctimas de delitos como violencia de género o terrorismo.

#### EMBARGO Y DECOMISO DE BIENES

Reglamento 2018/1805

Reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso.

## Intervención en Derecho Penal

Ampliación de la intervención de la Unión Europea en Derecho Penal: instrumentos de coordinación con resultados más efectivos.



## Fiscalía Europea

Reglamento 2017/1939 del Consejo

Investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.



## Cooperación judicial civil

Colaboración más efectiva en procedimientos civiles, como el divorcio o los contratos entre empresas.



Reglamento en materia matrimonial



## Bibliografía

- AGUADO CORREA, María Teresa. «Programa de Estocolmo: entre la eficacia de la respuesta penal y la garantía de los derechos fundamentales en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 2020, vol. 11, n.º 1, pp. 41-67.
- ALZINA LOZANO, Álvaro. «La lucha contra la corrupción en la Unión Europea a través de la OLAF y la Fiscalía Europea». *Revista penal*, 2024, n.º 53, pp. 5-21.
- ANGUITA OSUNA, José Enrique. *La seguridad interior en la Unión Europea: del acuerdo de Schengen 1985 a la estrategia para la Unión de la Seguridad 2020*. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- BLANCO CORDERO, Isidoro. *El Derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea*. 2004.
- GUILD, Elspeth. «Seguridad, terrorismo y asilo en el Espacio Schengen». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2016, pp. 57-78.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LINÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2020.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, Daniel. «La Unión Europea encara el desafío de la criminalidad organizada». En *La Europa Ciudadana*. Dykinson, 2020, pp. 143-160.



## Capítulo 10

# Cooperación policial en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La delincuencia transnacional es uno de los desafíos que tiene la Unión Europea. La libre circulación que conlleva la supresión de las fronteras interiores ha acentuado la necesaria cooperación de los Estados en la prevención de los delitos, para ello, se ha organizado una estructura que es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en la que se incluye la cooperación policial.

Esta idea se basa en generar un elevado nivel de seguridad para todos los ciudadanos europeos, motivado principalmente por la idea de desarrollar la ciudadanía europea en todos los ámbitos, queriendo poner de manifiesto la posibilidad de obtener esta misma seguridad en todos los Estados europeos.

La seguridad y, por ende, la cooperación en el ámbito policial no aparecía en el Tratado de Roma, sino que se incluiría en Maastricht en 1992, aunque bien es cierto que en este lapso de tiempo empezaría el germen de la cooperación policial, que como veremos a continuación progresivamente ha ido evolucionando conforme el principio de confianza mutua entre los Estados se ha consolidado.

Se debe a la creación del mercado interior que permite la libre circulación, es decir, la supresión progresiva de las fronteras interiores a partir del acuerdo Schengen firmado en 1985 que no entraría en vigor hasta el año 1995. Este proyecto de integración europea y sobre todo, con visos de crear un concepto de ciudadanía europea ha sido la consecuencia fundamental para poder desarrollar la idea una necesaria cooperación policial en un marco de libre circulación de ciudadanos.

El propio Acuerdo Schengen, en su instrumento de ratificación de 1991 aborda la Cooperación policial en su artículo 39, considerando que, sin vulnerar el principio de soberanía de cada uno de los Estados, debe existir una presentación de asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, ayudando y facilitando la obtención de pruebas en otros Estados.

Esta coordinación en materia policial se afianza a partir de Maastricht, pero, sobre todo, del Tratado de Ámsterdam con la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, señalando el propio Tratado de la Unión Europea (TUE):



*«facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado».*

Partiendo de la base que el objetivo principal es crear una elevada protección de los ciudadanos europeos dentro de la Unión, la justificación de una acción común no sólo para delitos transnacionales tiene su fundamento, ya que conforme a la propuesta de llevar a cabo sistemas policiales comunes, es necesario comprender que la delincuencia puede transitar libremente y por lo tanto, esa supresión de fronteras interiores en el espacio común europeo hace necesario armonizar parte de los sistemas jurídicos de los Estados miembro.

En consonancia con lo anteriormente explicado, el Consejo Europeo aprobaría el programa de Tampere en el año 1999 referido a la seguridad y al desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia haciendo las siguientes referencias a la cooperación policial:

1. Creación de una Unidad operativa europea de jefes de policía	El Consejo Europeo pide que se establezca una <i>Unidad operativa europea de jefes de policía</i> con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas.
2. Establecimiento de una Academia europea de policía	Debe establecerse una <i>Academia europea de policía</i> para la formación de funcionarios policiales de rango superior, que empezaría como una red de institutos de formación nacionales ya existentes. La Academia también debería estar abierta a las autoridades de los países candidatos.

Posteriormente, en el año 2005 se aprobaría el programa de la Haya, el cual aborda los problemas de seguridad, cooperación y coordinación institucional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, así como los retos y objetivos para los próximos cinco años en el refuerzo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, destacando en materia de cooperación policial lo siguiente:

1. Equilibrio entre privacidad y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compartir información entre servicios policiales y autoridades judiciales.</li> <li>Garantizar un adecuado equilibrio entre el <i>derecho a la intimidad y la seguridad pública</i>.</li> </ul>
2. Transferencia de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular la transferencia de datos en el marco de la <i>cooperación policial transfronteriza</i>.</li> </ul>



3. Lucha contra el terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la cooperación entre autoridades policiales y judiciales.</li> <li>• Designar un <i>punto de contacto especializado</i> en cada Estado miembro para combatir el terrorismo.</li> </ul>
4. Desarrollo del acervo de Schengen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la cooperación operativa policial en el contexto de las fronteras comunes.</li> </ul>
5. Formación policial europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer la creación de CEPOL (Escuela Europea de Policía) como <i>órgano oficial de la Unión Europea</i> (2005).</li> </ul>

El programa de Estocolmo aprobado en el año 2010 se sustenta en la Europa de los Derechos y la protección de estos:

1. Refuerzo de la cooperación policial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la eficacia de la cooperación policial europea.</li> </ul>
2. Creación de un plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer un plan de acción para que el nivel de los programas de formación y de intercambio europeos aumente considerablemente y de manera sistemática en la Unión.</li> <li>• El plan debería proponer el modo de garantizar que a un tercio de todos los policías que intervienen en la cooperación policial europea pueda participar de uno.</li> </ul>
3. Refuerzo de la prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia.</li> </ul>

## 2. Base jurídica

El Tratado de Lisboa firmado en 2007, afianzaría el proyecto europeo en materia de cooperación policial y judicial, dotando a estas de unas mayores competencias, aludiendo el propio Tratado a la necesidad de que los ciudadanos deben vivir en un espacio de libertad seguridad y justicia sin fronteras interiores, en los que se garantice su libre circulación y sus derechos.

Aunque como ya se ha puesto de manifiesto que desde Schengen se está desarrollando esta política, cabe destacar la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea. Como expone la propia Decisión marco: *El intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas es la base de la cooperación policial en la Unión para alcanzar el objetivo general de aumentar la seguridad de sus ciudadanos.*



Respecto al Tratado de Funcionamiento de la Unión de 2007, la cooperación policial aparece referenciada en varios artículos, comenzando con el número 67 que es el primero del Título dedicado al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que expone la base la persecución de la delincuencia y la seguridad:

*La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.*

Dentro de este título, la cooperación policial tiene un capítulo propio (artículos 87 a 89), en el que se establecen las directrices de la cooperación policial europea.

<i>Artículo 87: Fundamentos de la cooperación policial</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.</li><li>2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:<ol style="list-style-type: none"><li>a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;</li><li>b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;</li><li>c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.</li></ol></li><li>3. El Consejo podrá establecer, con arreglo un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción. Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de medidas de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada. El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen.</li></ol>
--	---



<p><i>Artículo 88: Europol</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.</li> <li>2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;</li> <li>b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust. En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales.</li> </ol> </li> <li>3. Cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes.</li> </ol>
<p><i>Artículo 89: cooperación entre Estados</i></p>	<p>El Consejo fijará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 y 87 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.</p>

Otra de las cuestiones que se están abordando desde el ámbito de la cooperación policial es la lucha contra la delincuencia organizada. La Estrategia para lucha de la UE contra la delincuencia organizada 2021-2025 aprobada por la Comisión, es un instrumento que sirve para afianzar la cooperación policial en ámbitos específicos, como, por ejemplo, la creación de un código de cooperación policial.

### 3. Europol

Como ya se ha puesto de manifiesto, la cooperación policial era una necesidad desde la creación del Espacio Schengen. Esta cooperación para los delitos transfronterizos y el control de fronteras que aparece en el Convenio Schengen, se amplía con la creación de una oficina europea de policía en el año 1995. Esta oficina se denominará a partir de ese momento Europol.



Los objetivos que presenta el Convenio de Europol del año 1995 son muestra del impulso de la protección de los ciudadanos europeos, en ámbitos como el terrorismo y el tráfico de drogas, pero también en otros que tenga alcance a más de un Estado, además de los delitos de blanqueo de capitales en organizaciones criminales.

Las funciones que presenta son:

Facilitar el <i>intercambio de información</i> entre los Estados miembros.	Recoger, compilar y analizar <i>informaciones y datos</i> .	Comunicar sin demora a los servicios competentes de los Estados miembros, los <i>datos</i> que les afecten y la relación entre los actos delictivos de los que hayan tenido conocimiento.
Facilitar las <i>investigaciones</i> en los Estados miembros transmitiendo a las unidades nacionales toda la información pertinente al respecto.	Gestionar sistemas <i>informatizados</i> de recogida de <i>datos</i> .	

La Europol como organización policial en el ámbito de la Unión tiene su sede en La Haya, en la cual, además de los propios agentes de Europol, los Estados mandarán agentes que sirvan de enlace con el resto. Es decir, el principal objetivo canalizar la coordinación a través de esta sede con el fin de agilizar y ayudar al descubrimiento de los posibles riesgos delictivos.

Progresivamente las funciones de Europol han ido aumentando, así como su importancia y su posición institucional. Tal es así que en el año 2009 se aprobaría la Decisión del Consejo 2009/371/JAI, para que Europol pasase a convertirse en una agencia comunitaria con fondos propios de la Unión Europea. Esto además serviría para que el Parlamento fuese parte en la gestión de esta.



En el año 2016 se derogaría la Decisión del Consejo aprobándose el Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol). Este Reglamento busca adaptar Europol al mandato del TFUE, incluyendo ya no sólo la coordinación que aparecía descrita en 1995, sino también creando grupos conjuntos de investigación, elaboración de informes a nivel europeo sobre las amenazas existentes, facilitar el intercambio de información, es decir, no sólo ser una agencia en la que se canalizan los datos, sino tener mecanismos propios



que ayuden a la misión de preservar la seguridad en la Unión. En la actualidad las mayores amenazas las siguientes:

- el terrorismo,
- el tráfico de estupefacientes y el blanqueo de capitales a escala internacional,
- el fraude organizado,
- la falsificación de euros,
- la trata de seres humanos.

Se compone la Agencia de varias unidades:

- *El Centro de operaciones y análisis (OAC)*: Es el centro encargado de apoyar las investigaciones policiales, es la unidad encargada de la entrada y salida de toda la información a través de Europol, siendo el actor clave el intercambio continuo.
- *Centro Europeo contra la Delincuencia Organizada y Grave (ESOCC)*: Es la unidad encargada de dar el apoyo operativo, tanto en asuntos de inteligencia, como de despliegue en el terreno, así como el uso de las TIC en la delincuencia, el control de los puertos de la UE y los objetivos de alto valor.
- *Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3)*: Es la unidad encargada de los delitos informáticos y la ciberdelincuencia, que en el momento tecnológico que nos encontramos toma un papel relevante, sobre todo, por la pornografía infantil, las estafas y la delincuencia informáticas. Además, dentro del propio centro alberga el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Acción contra el Delito Cibernético (J-CAT).
- *Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC)*: Esta organización creada en 2016, busca una mayor coordinación en la respuesta contra el terrorismo. Entendido como el centro antiterrorista, no sólo persigue el terrorismo de motivación religiosa, sino también el cometido por los grupos extremistas. Uno de los puntos clave es la capacidad de un apoyo central en el monitoreo de las redes sociales, ya que en los últimos atentados cometidos se han encontrado redes a nivel europeo de ciudadanos de distintos países.
- *Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC)*: Creado en 2016, sirve como apoyo para la lucha contra el tráfico irregular de inmigrantes que realiza Frontex, esta cuestión que se encuentra entre las grandes preocupaciones de la Unión sirve para identificar los puntos críticos en la lucha contra las mafias organizadas, así como punto de coordinación entre los Estados directamente afectados por la llegada masiva de migrantes.



- *Centro Europeo de Delitos Financieros y Económicos (EFECC)*. Es un órgano creado en el año 2020, en el cual se analizan los delitos relacionados con el blanqueo, la corrupción y el fraude, del cual se puede destacar el objetivo de coordinar el rastreo, identificación y confiscación de los activos de origen delictivo. Además, dentro del propio Centro encontramos la coalición coordinada contra los delitos contra la propiedad intelectual orientado en la lucha contra las falsificaciones de las marcas.

Por último, cabe destacar el papel de Europol en la coordinación contras organizaciones dentro del propio Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Eurojust, OLAF y Fiscalía Europea). La investigación realizada por Europol puede coordinarse a la perfección con el de las otras, más aún en las cuestiones que afecten a los intereses financieros de la Unión. En 2022 se modificó el Reglamento con el propósito de incluir a la Fiscalía Europea en materia de investigación, así como proponer la apertura de una investigación en el ámbito nacional siempre que afecte a un interés común protegido por una política de la Unión.

#### **4. Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL)**

La Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) se creó en el año 2000, aunque desde el año 2016 pasó a ser una Agencia con el objetivo de seguir desarrollando redes de coordinación entre los agentes europeos. Tiene la sede en Budapest y pretender impartir una formación común y conjunta permite que el trabajo posterior sea más ágil y sencillo, ya que al compartir formas e ideas respecto a los delitos y a la capacidad de análisis permite que la respuesta sea más eficaz.

#### **5. Conclusiones**

Gracias al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha desarrollado de manera significativa la Europol. La idea de las instituciones europeas de trabajar en la lucha contra la delincuencia ha sido un hecho relevante en la construcción jurídica, política y social. El espacio Schengen ha supuesto ese gran avance para la irrupción de políticas novedosas relacionadas con la economía, pero no exclusivamente dependiente de ellas.

La cooperación policial ha jugado un papel importante en la protección de la seguridad en la Unión Europea, este sistema de cooperación y apoyo entre los Estados miembros se ha configurado de manera progresiva, añadiendo nuevas metas en los últimos años. Estamos en un proceso de cambio y habrá que analizar en los próximos años un desarrollo mayor de la cooperación policial en



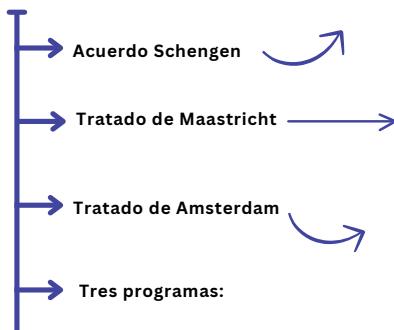
nuevas formas de delincuencia, sobre todo, las relacionadas con la inteligencia artificial.

Europol como agencia europea es el máximo responsable en la cooperación y coordinación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado de cada país. Se han ido creando además centro de cooperación en los delitos transnacionales para hacer un trabajo más específico en la lucha contra la delincuencia.



# COOPERACIÓN POLICIAL

## Evolución



En su ratificación de 1991, aborda la cooperación policial (art. 39), promoviendo asistencia para prevenir e investigar delitos, respetando la soberanía estatal y facilitando la obtención de pruebas entre Estados.



La seguridad y la cooperación policial no estaban en el Tratado de Roma, sino que se incluyeron en el Tratado de Maastricht de 1992. No obstante, durante este tiempo ya surgió el **germen de la cooperación policial**.



Crea el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, señalando el propio TUE: "facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado".

### PROGRAMA TAMPERE

El Consejo Europeo lo aprobaría en el año 1999 referido a la seguridad y al desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia haciendo las siguientes referencias a la cooperación policial:

- Creación de una Unidad operativa europea de jefes de policía
- Establecimiento de una academia europea de policía

### PROGRAMA DE LA HAYA

Aborda los problemas de seguridad, cooperación y coordinación institucional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, así como los retos y objetivos para los próximos cinco años en el refuerzo de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### PROGRAMA ESTOCOLMO

Aprobado en el año 2010 se sustenta en la Europa de los Derechos y la protección de estos:

- Refuerzo de cooperación policial
- Creación de un plan de acción
- Refuerzo de la prevención

## Base Jurídica

El Tratado de Lisboa firmado en 2007, afianzaría el proyecto europeo en materia de cooperación policial y judicial, dotando a estas de unas mayores competencias

En el TFUE de 2007, la cooperación policial se incluye dentro del capítulo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, estableciendo las bases para la persecución de la delincuencia y la seguridad. Dentro de este título, la cooperación policial tiene su propio capítulo (artículos 87 a 89).



### ARTICULO 87

Establece la cooperación entre las autoridades policiales de los EM para combatir delitos graves. Incluyendo el intercambio de información, las operaciones conjuntas y el uso de Europol. También permite al Parlamento y al Consejo adoptar medidas para mejorar los procedimientos y regular el tratamiento de datos.

### ARTICULO 88

Define el papel de Europol como órgano que facilita la cooperación entre las autoridades policiales de los Estados miembros. Su funcionamiento está sujeto a un control conjunto del Parlamento Europeo y los nacionales para garantizar la transparencia.

### ARTICULO 89

Regula las condiciones en las que agentes policiales de un Estado miembro pueden actuar en el territorio de otro. Estas intervenciones deben cumplir con las leyes de la Unión y con la legislación nacional de los Estados implicados.



La Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial se creó en 2000 y, desde 2016, se convirtió en una agencia enfocada en desarrollar redes de coordinación entre los agentes europeos. La formación común facilita un trabajo más ágil y eficaz, ya que compartir enfoques sobre delitos y análisis mejora la respuesta ante situaciones.

## Europol EUROPOL

La cooperación para los delitos transfronterizos y el control de fronteras que aparece en el Convenio Schengen, se amplía con la creación de una oficina europea de policía en el año 1995 (Europol).



La Agencia se compone de varias unidades:

El Centro de operaciones y análisis (OAC)

Centro Europeo contra la Delincuencia Organizada y Grave (ESOCC)

Centro Europeo de Cibodelincuencia (EC3)

Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC)

Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC)

Centro Europeo de Delitos Financieros y Económicos (EFECC)

Cabe destacar el papel de Europol en la coordinación contra organizaciones dentro del propio Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Eurojust, OLAF y Fiscalía Europea).



## Bibliografía

- ALZINA LOZANO, Álvaro. «Los avances del espacio de libertad, seguridad y justicia en la protección de los ciudadanos europeos». En *La Europa Ciudadana*. Dykinson, 2020, pp. 117-128.
- DEL VALLE GÁLVEZ, José Alejandro. «La refundación de la libre circulación de personas, tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, vol. 2, n.º 3.
- LUQUE GONZALEZ, José Manuel. «Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia». *Revista de Derecho*, 2004, n.º 21, pp. 139-149.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2017.
- OLESTI RAYO, Andreu. «El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2012, n.º 15, pp. 44-84.
- ORDOÑEZ SOLÍS, David. «El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea». *Revista de estudios políticos*, 2003, n.º 119.





## Capítulo 11

# Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

El control de fronteras supone uno de los grandes retos que tiene la Unión Europea hoy en día. Aunque hay una política común se aprecia como no hay una línea común de trabajo de todos los Estados, sino que cada uno de ellos lleva a cabo su política migratoria y de control de fronteras. Si es verdad que reciben ayuda de las instituciones europeas la realidad es que en un tema tan complejo debería haber una respuesta coordinada y efectiva de todos los Estados de manera conjunta.

Las migraciones están suponiendo un verdadero reto para las autoridades nacionales y europeas. Personas que vienen de terceros países en los que hay guerras, falta de agua y comida, problemas climáticos, con la intención de llegar a la Unión Europea y asegurarse un futuro mejor. La Unión Europea es consciente de este problema, al ser una de las regiones con mayor desarrollo económico, con una población envejecida y una baja tasa de natalidad es necesaria la mano de obra extranjera para poder reducir el déficit de trabajadores existente.

Todo ello genera un gran debate acerca de cómo se ha construido esta política de migración y de fronteras exteriores. Comenzaría el debate a partir de la creación del Espacio Schengen en 1985, que permitiría la libre circulación dentro de la Unión Europea tanto de trabajadores, ciudadanos, mercancías y capitales. Al suprimirse las fronteras interiores solo quedarían las fronteras exteriores de la Unión, lo que significa que el control de cada uno de los Estados es fundamental para el control migratorio y la lucha contra la delincuencia organizada.

Un claro ejemplo de ello es referido al tráfico de drogas. La entrada de droga por cualquiera de los Estados de la Unión a través de los puertos o aeropuertos, en caso de que no exista un control efectivo o hayan conseguido burlar las normas de seguridad, automáticamente pasa a estar dentro del espacio Schengen y el control de esa mercancía va a ser mucho más compleja al no existir esas fronteras interiores.



El Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht incluía estas políticas en el artículo K1 dentro de las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior, considerando de interés para todos los Estados de la Unión, tanto la política de asilo, como las fronteras exteriores y la política de inmigración. Respecto de esta última hace una serie de apuntes respecto a los aspectos más relevantes:

- las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados,
- las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar,
- la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.

Con el cambio realizado en el Tratado de Ámsterdam y la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, estas políticas fueron progresivamente tomando un mayor impulso. La capacidad de poder llevar a cabo actos legislativos permitió tomar medidas respecto a cada una de las políticas, que tienen una estrecha relación entre sí y que en numerosas ocasiones una única norma afectaba a todas.

## 2. El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen (SIS) creado en 1995, es un instrumento de intercambio de información y de control de fronteras exteriores de la Unión Europea. Creado como mecanismo de cooperación en un espacio sin fronteras interiores, el SIS se ha posicionado como el núcleo de respuesta y de conocimiento acerca de las fronteras europeas.

El Acuerdo Schengen de 1985 uno de los elementos que incluía era la creación de este Sistema de Información, manifestando la importancia de automatizar este tipo de procedimientos para agilizar la protección y la seguridad dentro de la Unión. La utilización de estos sistemas automatizados ha permitido además del control de personas sin permiso de residencia, a la policía controlar el perfil de peligrosidad de los sujetos que entran por las fronteras. Estos ficheros deben incluir:



Datos a incluir	El nombre y los apellidos; en su caso, los alias registrados por separado.
	Los rasgos físicos particulares, objetivos e inalterables.
	La primera letra del segundo nombre.
	La fecha y el lugar de nacimiento. El sexo.
	La nacionalidad
	La indicación de que las personas de que se trate están armadas.
	La indicación de que las personas de que se trate son violentas.
	El motivo de la inscripción.
	La conducta que debe observarse

Este sistema de información ha sufrido cambios en los últimos años, más aún con la posibilidad que han dado las nuevas tecnologías, sobre todo la inteligencia artificial y el uso de datos biométricos en las fronteras. Este nuevo SIS se basa en la aprobación de tres Reglamentos en el año 2018 que entrarían en vigor en 2023 (Reglamento (UE) 2018/1860, Reglamento (UE) 2018/1861, Reglamento (UE) 2018/1862). Estos Reglamentos sientan las bases del nuevo SIS en las áreas fundamentales del trabajo de este como son la cooperación judicial penal, el control de fronteras y la inmigración irregular.

### **3. La política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales**

El Tratado de Funcionamiento incluye estas cuestiones dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, más concretamente en los artículos 77 (fronteras), 78 (asilo) y 79 (inmigración). Comienza el primero de los artículos haciendo referencia a la supresión de cualquier tipo de frontera interior, pero a su vez, garantizando los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores. Volvemos a reiterar la importancia de ese control de fronteras exteriores como garante de evitar que dentro del espacio europeo puedan entrar delincuentes de terceros Estados. Para ello, se manifiesta en el TFUE la necesidad de crear un sistema de gestión común de las fronteras exteriores, es decir, no el sistema de intercambio de información, sino que las fronteras exteriores pasen a ser cometido de la propia Unión.

Sobre la política de asilo la Unión Europea sigue los mandatos de las Convenciones supranacionales (además, el propio artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales lo refrenda), considerando como cometido propio un estatuto para el asilo a nivel europeo, un sistema de protección temporal a personas desplazadas en caso de que haya una numerosa afluencia en un Estado, las condiciones para permitir el asilo en un Estado de la Unión.



Respecto a la inmigración, la Unión Europea toma la competencia de asumir la firma de acuerdos de readmisión con terceros Estados, las condiciones de entrada y residencia, la expedición de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Asimismo, en el ámbito de la expulsión de irregulares, la Unión Europea a través de la Carta de Derechos Fundamentales establece dos condiciones que han de respetarse, la primera de ellas la prohibición de expulsiones colectivas, es decir, se habrá que analizar caso por caso el motivo de su expulsión. La segunda condición es la no expulsión o extradición de un inmigrante siempre que su vida corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

Las medidas en cualquiera de los tres ámbitos las ha de regular el Consejo y el Parlamento Europeo a partir del procedimiento legislativo, ya que, al estar dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la competencia será compartida por la Unión y los Estados (artículo 4 del TFUE).

#### 4. El control de las fronteras exteriores: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

En el continuo proceso de integrar políticas europeas y crear instrumentos de cooperación la gestión de las fronteras exteriores no podía quedar al margen, más aún cuando se pone en entredicho la seguridad de los ciudadanos de la Unión y el control migratorio. La realidad es que en cuestiones fronterizas es necesaria una mayor integración de las políticas públicas que supere el mero intercambio de información a partir del sistema integrado Schengen.



Aunque la gestión de las fronteras exteriores siempre se ha cedido la competencia a los Estados, se crearía en el año 2004 la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (**Frontex**), para ayudar a las autoridades nacionales en el control de fronteras. En un sistema como el Espacio Schengen se considera necesario este tipo de Agencias, ya que es la propia Unión la que debe velar por la seguridad de todos los ciudadanos en colaboración con los Estados miembro.

La Agencia cuenta con 2000 agentes europeos encargado de la seguridad en todas las fronteras europeas. Se produjo un cambio significativo a partir del año 2016 en el cual se ampliaron sus competencias, todo ello basado como explica el preámbulo del Reglamento (UE) 2016/1624 para dar una solución global a



los flujos migratorios sin precedentes hacia el territorio de la Unión. Se busca con este cambio aplicar una *gestión integrada de las fronteras*.

Respecto a este concepto el propio Reglamento explica su funcionamiento y su visión:

*El presente Reglamento crea una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores., Esto incluye hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto de los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior.*

Los elementos que componen esta gestión integrada son (artículo 4):

Elemento	Descripción
Control fronterizo	Incluye medidas para facilitar el cruce legítimo de fronteras y, cuando proceda, medidas relacionadas con la prevención y la detección de la delincuencia transfronteriza, como el tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos y el terrorismo, y medidas relacionadas con la derivación de las personas que necesitan o desean solicitar protección internacional.
Operaciones de búsqueda y salvamento	Salvamento de personas en peligro en el mar, que tengan lugar en situaciones que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas.
Análisis de riesgos	Ánálisis de los riesgos para la seguridad interior y análisis de las amenazas que pueden afectar al funcionamiento o a la seguridad de las fronteras exteriores.
Cooperación entre Estados Miembros	Respaldada y coordinada por la Agencia.
Cooperación interservicios	Entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro responsables del control fronterizo o de otras funciones llevadas a cabo en la frontera y entre las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión competentes, incluido un intercambio periódico de información mediante herramientas de intercambio de información existentes.
Cooperación con terceros países	Incluye acciones coordinadas y colaborativas con naciones fuera de la UE.
Medidas técnicas y operativas en el espacio Schengen	Relacionadas con el control fronterizo y diseñadas para abordar la inmigración ilegal y luchar mejor contra la delincuencia transfronteriza.



Elemento	Descripción
Retorno de nacionales de terceros países	Que sean objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro.
Empleo de tecnología punta	Incluidos sistemas de información a gran escala.
Mecanismo de control de calidad	En particular el mecanismo de evaluación de Schengen y posibles mecanismos nacionales, para garantizar la aplicación de la legislación de la Unión en materia de gestión de las fronteras.
Mecanismos de solidaridad	En particular los instrumentos de financiación de la Unión.

Cabe destacar que esta misión es compartida con las autoridades nacionales (artículo 5), y que las funciones descritas para Frontex (artículo 8) son las referidas al seguimiento de los flujos migratorios, el intercambio de información, supervisar las fronteras, asistir a los Estados y el despliegue de equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluido un contingente de reacción rápida.

## 5. La inmigración en la Unión Europea

La inmigración es una realidad, los graves problemas de otras regiones del mundo ya sea por la falta de oportunidades, la guerra u otras cuestiones, hace que Europa sea uno de los territorios elegidos para buscar trabajo por varias razones, la primera es la estabilidad social, la ausencia de conflictos y la protección de los Derechos Humanos es uno de los puntos a tener en cuenta, pero, sobre todo, la necesidad de mano de obra que tiene el continente europeo. Como ya hemos expuesto los problemas demográficos provocan la necesidad de reclamar mano de obra a otros continentes.

Para llevar a cabo una gestión eficaz de la inmigración es importante un consenso ante como afrontar estos retos. Los países mediterráneos han visto como en los últimos años han tenido que afrontar crisis migratorias y humanitarias (Italia con Lampedusa, Grecia con Lesbos y España con Canarias). Estos problemas como ya se ha querido poner de manifiesto no son circunstancias que afecten a los tres Estados mencionados, sino que es un problema de toda la Unión y por ende debe gestionarse de dicha forma. En los últimos años esta idea ha ido asentándose, vemos por ejemplo con en abril de 2024, el Parlamento Europeo votó a favor de garantizar una efectiva gestión de las fronteras y de los flujos migratorios, salvaguardando los derechos de las personas y aportando medios al país de la UE sometido a la presión migratoria.



Por otra parte, también desde el ámbito de la seguridad se querido implementar un control de fronteras efectivo, ya que la delincuencia una vez entra por una frontera exterior de la Unión y aunque existen mecanismos de coordinación entre Estados es más complejo dar con su paradero. La principal razón además es el control del terrorismo, sobre todo el relacionado con el yihadismo, pero también para luchar contra la trata de seres humanos, el tráfico de personas y la delincuencia organizada.

Además, la propia Comisión Europea en el Pacto sobre Migraciones y Asilo de 2021 alude a la necesaria protección de estas fronteras exteriores para hacerlas seguras y evitar la entrada de migrantes, proponiendo 4 pilares básicos:

Controles exhaustivos	Base de datos Eurodac sobre asilo y migración	Procedimiento fronterizo y retornos	Protocolos de crisis y medidas contra la instrumentalización
-----------------------	---	-------------------------------------	--

La inmigración ilegal está dispuesta en los Tratados como una cuestión que tiene competencia la propia Unión, incluso aplicando medidas de carácter penal como la Directiva 2023/0439 en la que establece una serie de normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión.

En este sentido, la Agenda Europea de Migración aprobada en el año 2015 ha servido para ir creando un discurso común en materia de inmigración, las propuestas que se presentaron pusieron en marcha una idea de gestionar la inmigración de manera centralizada en la Unión, consiguiendo como resultados una mayor eficacia. Esta Agenda no sólo trata el control de fronteras, sino que también va a la raíz del problema que son los Estados de donde se reciben a los inmigrantes, facilitando fondos con dos objetivos, el primero la lucha contra las mafias que trasladan a estos inmigrantes y el segundo para desarrollar la economía de esos Estados que les permitan tener oportunidades en sus lugares de origen.

## 6. Política de Asilo

Una de las cuestiones derivadas de la inmigración es que una parte de los que intentan llegar a Europa lo hacen huyendo de un grave riesgo, que como expone el propio Estatuto del refugiado puede ser perseguida en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual.

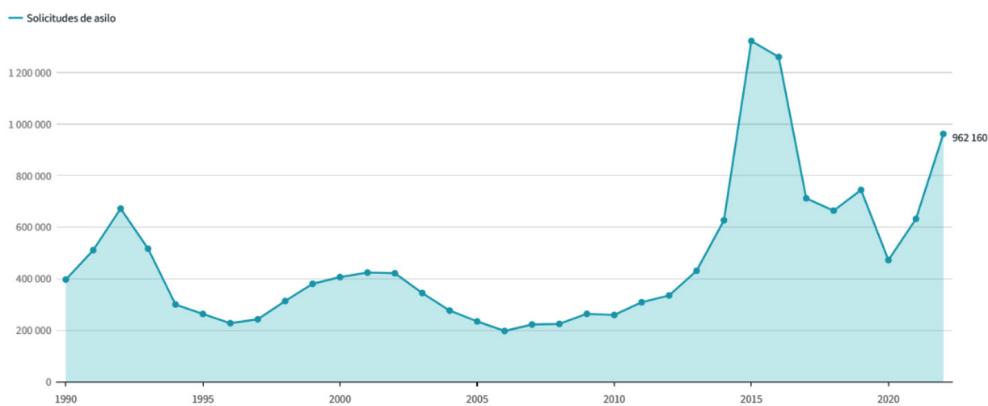


Para estos casos la Unión Europea en consonancia con el mandato de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967, así como de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión respecto al derecho de asilo, ha creado una política común no sin mucho esfuerzo, pues ya desde el propio Tratado de Maastricht encontramos referencias a la necesidad de aplicar unas medidas comunes y no sería hasta el 2024 donde se aprobaría *Pacto sobre Migración y Asilo*, que incluiría una batería de normas para poder dar una respuesta efectiva.

Este Pacto crea un sistema común de asilo a escala europea necesario para poder atajar parte del problema migratorio. De este paquete de normas, cabe destacar la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Estas normas comunes para los solicitantes de asilo a nivel europeo exponen las condiciones en las que los Estados europeos podrán acoger a los solicitantes, señalando además los derechos y obligaciones que adquieran estos solicitantes a la hora de conseguir la condición de refugiado.

Para complementar esta Directiva, el Reglamento (UE) 2024/1347 especifica los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, en el cual se recogen los requisitos para poder solicitar la evaluación (actos de persecución y motivos de persecución).

*Número de solicitudes de asilo desde 1990 a 2024*



Fuente: Eurostat.



## 7. Conclusiones

Las fronteras exteriores es uno de los grandes retos de la Unión en el presente, ya no tanto en la protección de los ciudadanos respecto a la posible entrada de delincuentes, sino a los grandes flujos migratorios hacia la Unión. Desde las instituciones europeas y los Estados miembro son conscientes de esta problemática, por lo que una respuesta coordinada desde el punto de vista político es necesaria.

Otra de las cuestiones que se abordará en estos años es el propio control de la frontera, pasando de un sistema en el que es el propio Estado a un sistema de cooperación con la Unión, pues uno de los problemas a los que se enfrenta la Unión en muchas ocasiones es la falta de comprensión que el problema que pueda tener un Estado afecta al resto al estar en un espacio sin fronteras interiores.

Los propios Tratados establecen mecanismos de solidaridad y colaboración entre los Estados miembro en caso de grandes avalanchas de migrantes y de solicitudes de asilo, por lo que la solución no puede ser exclusiva del Estado receptor, sino que habrá que hacer un reparto equitativo entre los Estados, reforzar las fronteras exteriores con la ayuda de Frontex e intervenir en los Estados emisores con ayudas del fondo Europa Global para la cooperación al desarrollo.



# FRONTERAS Y MIGRACIÓN

## Origen

1985: Espacio Schengen

Al suprimirse las fronteras interiores solo quedarían las fronteras exteriores de la Unión, lo que significa que el control de cada uno de los Estados es fundamental para el control migratorio y la lucha contra la delincuencia organizada.



No hay línea común de acción para todos los estados



Cada estado miembro desarrolla su política

Los estados reciben ayuda de las instituciones europeas ya que la realidad es que en un tema tan complejo debería haber una respuesta coordinada y efectiva de todos los Estados de manera conjunta.

Es un instrumento de intercambio de información y de control de fronteras exteriores de la Unión Europea creado en 1995

ART. 3 TRATADO DE LISBOA

Es un sistema automatizado que ha permitido además del control de personas sin permiso de residencia, a la policía controlar el perfil de peligrosidad de los sujetos que entran por las fronteras



Cambios en los últimos años reflejados en:

- Reglamento (UE) 2018/1860
- Reglamento (UE) 2018/1861
- Reglamento (UE) 2018/1862

Debido a las nuevas tecnologías, sobre todo la inteligencia artificial y el uso de datos biométricos en las fronteras

## TFUE y Carta de los Derechos Fundamentales

Dentro de ambos textos encontramos las siguientes políticas:



### FRONTERAS

Necesidad de crear un sistema de gestión común de las fronteras exteriores: que las fronteras exteriores pasen a ser cometido de la propia Unión.



### ASILO

Necesidad de definir un estatuto para el asilo a nivel europeo, un sistema de protección temporal a personas desplazadas en caso de que haya una numerosa afluencia en un Estado y las condiciones para permitir el asilo en un Estado de la Unión.



### INMIGRACIÓN

La Unión Europea toma la competencia de asumir la firma de acuerdos de readmisión con terceros Estados, las condiciones de entrada y residencia, la inmigración y residencia ilegales, y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños

## FRONTEX

Busca aplicar una gestión integrada de las fronteras con estos elementos:

- Control fronterizo
- Operaciones de búsqueda y salvamento
- Análisis de riesgos
- Cooperación entre Estados Miembros
- Cooperación interservicios
- Cooperación con terceros países
- Medidas técnicas y operativas en el espacio Schengen
- Retorno de nacionales de terceros países
- Empleo de tecnología punta
- Mecanismos de control de calidad
- Mecanismos de solidaridad



### Asilo

En 2024 se aprueba el **Pacto sobre Migración y Asilo**, que incluiría una batería de normas para poder dar una respuesta efectiva.



## Bibliografía

- ACOSTA PENCO, M.<sup>a</sup> Teresa. «La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un nuevo Frontex?». *Revista de estudios europeos*, 2018, n.<sup>o</sup> 71, pp. 86-101.
- ANGUITA OSUNA, José Enrique, *La seguridad interior en la Unión Europea. Del Acuerdo de Schengen 1985 a la Estrategia para una Unión de la Seguridad 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel. «Unión Europea: ¿amante de los derechos humanos? El difícil equilibrio entre seguridad y derecho de asilo en perspectiva europea». En *España y la Unión Europea en el orden internacional: XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015*. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1141-1152.
- FAYOS MESTRE, Miguel. «El nuevo Sistema de Información Schengen». *Logos Guardia Civil, Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil*, 2024, n.<sup>o</sup> 3, pp. 119-146.
- MENDIOROZ, Santiago. «Los acuerdos de la UE sobre emigración, refugio y asilo». *Tiempo de Paz*, 2017, n.<sup>o</sup> 127.
- YELA UCEDA, Mercedes. «Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?». 2024.





## Capítulo 12

# La política de cohesión territorial en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La evolución histórica de las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea refleja el compromiso de la organización por reducir las desigualdades económicas, sociales y territoriales entre sus regiones, promoviendo el desarrollo equilibrado de todo su territorio.

Tras la creación de la Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de Roma en 1957, las primeras políticas de cohesión estuvieron centradas en la integración económica, sin un enfoque explícito en la cohesión territorial, aunque preveía la creación de su primer fondo estructural, el Fondo Social Europeo.

Aunque el Tratado de Roma no establecía políticas explícitas de cohesión regional, sí reconocía la necesidad de desarrollar regiones menos favorecidas a través de la Política Agrícola Común y el Fondo Social Europeo. En este punto, comenzaba a verse la necesidad de compensar las disparidades económicas entre regiones, aunque todavía no se veía un marco formal para una política de cohesión territorial.

En la década de 1970, la Unión empezó a enfrentar desafíos relacionados con el crecimiento desigual de sus regiones. Se reconoció la necesidad de una política de cohesión más estructural, y así, en 1975, la Comunidad Económica Europea creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a financiar proyectos de infraestructuras y el desarrollo económico en regiones menos desarrolladas, particularmente aquellas que sufrían de subdesarrollo económico.

Su principal objetivo era el de reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones de la Unión Europea mediante la inversión en infraestructura y la mejora de la competitividad.

Con la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y la creación de la Unión Europea, la cohesión territorial adquirió una importancia central en la política comunitaria. Uno de los principales programas apareció en 1997, cuando la Comisión Europea presentó la Agenda 2000, que introdujo una política más



coherente de cohesión territorial, alineada con los desafíos de la ampliación hacia Europa Central y del Este. Se establecieron nuevos fondos estructurales, con especial atención a las regiones menos desarrolladas, y con el objetivo de poder integrar a los países del antiguo bloque soviético.

Este programa fue un éxito, que cristalizó en 2004 con la mayor incorporación de países hasta el momento, integrando a diez nuevos países, y en 2007, con la adición de Bulgaria y Rumanía. Esta ampliación hizo necesaria la adaptación de las políticas de cohesión territorial, para adaptarse a la realidad de estados más pobres. En este período, se hizo un esfuerzo por mejorar la efectividad de los fondos estructurales y la política de cohesión pasó a ser más estratégica, enfocándose no solo en la inversión en infraestructura, sino también en el apoyo a la innovación, la investigación y el desarrollo sostenible. A la vez, se pretendía potenciar el crecimiento económico de los nuevos Estados miembros, recudiendo las disparidades y fomentando su integración.

Tras la crisis financiera global de 2008, la política de cohesión adoptó un enfoque más centrado en la eficiencia y la utilización de los fondos para promover la recuperación económica, el empleo y el crecimiento. La Estrategia Europa 2020 marcó el rumbo de la política de cohesión, centrada en la innovación, la inclusión social y la sostenibilidad. Se promovió la cooperación entre regiones para fomentar el crecimiento económico y social.

La política de cohesión en el actual marco, que es el que abarca el período 2021-2027 se desarrolla en un contexto postpandemia, con el desafío de una recuperación económica verde, digital y resiliente frente a las crisis globales. Se consolidan tres objetivos prioritarios: una Europa más inteligente (innovación, digitalización), una Europa más verde (transición ecológica), y una Europa más conectada (infraestructuras y movilidad). También se sigue prestando atención a la inclusión social y la lucha contra la pobreza. La política de cohesión continúa apoyando a las regiones menos desarrolladas, pero también pone un énfasis fuerte en las regiones más innovadoras, fomentando un desarrollo equilibrado.

A lo largo de los años, las políticas de cohesión territorial de la Unión han evolucionado desde un enfoque más básico en la reducción de disparidades económicas hacia un modelo más integral que abarca no solo el desarrollo económico, sino también la innovación, la sostenibilidad, la inclusión social y la competitividad.

Con cada período presupuestario, la política de cohesión se adapta a los nuevos retos globales y regionales, y continúa siendo un pilar clave para la integración y el desarrollo de la Unión Europea.



## 2. Base jurídica

Las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea tienen una base jurídica que se encuentra principalmente en los tratados fundacionales de la Unión y en la legislación específica que regula los fondos destinados a este fin. Estas políticas buscan reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones de la Unión, promoviendo el desarrollo equilibrado y sostenible.

El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea establece que la Unión debe promover una economía social de mercado altamente competitiva, que tenga como objetivo el pleno empleo y el progreso social, y una cohesión económica, social y territorial equilibrada. Esto implica un esfuerzo por reducir las disparidades entre las distintas regiones y mejorar la competitividad de la economía de la Unión Europea en su conjunto.

Por su parte, el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es fundamental para las políticas de cohesión territorial, ya que establece que la política de cohesión tiene como objetivo reducir las disparidades entre las distintas regiones de la Unión, apoyando el desarrollo y la convergencia económica. En particular, el artículo 174 hace referencia a la necesidad de fortalecer la cohesión económica, social y territorial, centrándose especialmente en las regiones menos desarrolladas.

A nivel reglamentario, encontramos el Reglamento (UE) 1303/2013, que establece disposiciones comunes sobre los fondos estructurales y de inversión europeos, lo que regula la asignación y la gestión de los fondos destinados a la cohesión territorial.

También, el vigente Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este reglamento establece los principios generales y las normas para la gestión de los fondos europeos, como el FEDER, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, todos con un enfoque claro en la cohesión económica, social y territorial.

La base jurídica de las políticas de cohesión territorial de la UE se fundamenta en los Tratados de la UE (principalmente el Tratado de Lisboa y el Tratado de Funcionamiento), en los reglamentos específicos sobre los fondos de cohesión (como el FEDER, el Fondo Social Europeo, y el Fondo de Cohesión), y en las estrategias y programas operativos diseñados para reducir las disparidades entre regiones.

La legislación en este ámbito está en constante evolución, reflejando el compromiso de la Unión Europea con una cohesión económica, social y territorial más equilibrada.



### 3. Programas relacionados con el desarrollo de las políticas de cohesión territorial

#### 3.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Los fondos FEDER, como hemos adelantado, son una de las principales y más antiguas herramientas de la Unión Europea para promover el desarrollo económico, social y territorial de sus regiones. Estos fondos están destinados a reducir las disparidades económicas y sociales entre las distintas regiones y a promover una cohesión territorial y económica más equitativa.

FEDER se centra en cuatro objetivos fundamentales: *(i)* promover el desarrollo económico y el empleo en las regiones menos desarrolladas; *(ii)* fomentar la competitividad, la innovación y la sostenibilidad en las regiones más avanzadas, de modo que no se queden atrás en el proceso de modernización; *(iii)* desarrollar infraestructuras clave, especialmente en las regiones que requieren una mejor conectividad para facilitar el comercio, la movilidad y la integración; y *(iv)* apoyar la transición hacia una economía verde y la digitalización, buscando que todas las regiones de la UE se adapten a los nuevos desafíos globales.

Los fondos FEDER son una parte integral de las políticas de cohesión territorial de la Unión, cuyo objetivo es reducir las desigualdades entre las regiones y promover un desarrollo equilibrado en todo el territorio europeo.

La cohesión territorial busca que todas las áreas geográficas de la Unión, independientemente de su nivel de desarrollo, tengan las mismas oportunidades para prosperar, con un enfoque específico en las regiones que enfrentan mayores dificultades, como ocurre en la actualidad con las regiones rurales o las periféricas.

FEDER contribuye a la cohesión territorial de la siguiente forma:

- i. Reduciendo las disparidades regionales:* Los fondos FEDER están dirigidos a las regiones más desfavorecidas, especialmente aquellas que se encuentran por debajo del 75% del PIB per cápita medio de la Unión. Esto permite que esas regiones mejoren sus infraestructuras, servicios públicos, y otras áreas clave para su desarrollo.
- ii. Promoviendo la convergencia:* La Unión ha establecido la política de convergencia, que busca que las regiones más pobres de la Unión converjan hacia el nivel económico de las más ricas. Los fondos FEDER ayudan a financiar proyectos en sectores como la investigación y el desarrollo, la formación de recursos humanos y las infraestructuras esenciales.
- iii. Fomentando la competitividad y la innovación:* Los fondos también están orientados a las regiones más avanzadas, pero en este caso, los proyectos están centrados en la innovación, la digitalización, la sostenibilidad y la transición energética. Esto refuerza la competitividad de las regiones y



permite una integración más profunda de la Unión en una economía globalizada.

Algunos de los principales ejemplos de las contribuciones que realizan lo podemos encontrar en las infraestructuras de transporte, en los proyectos centrados en la mejora de la eficiencia energética de edificios, en los centrados en instalaciones de energía renovable, o todos los proyectos centrados en mejorar la infraestructura educativa, investigadora e innovadora de los Estados miembros.

Los fondos FEDER son un instrumento clave dentro de la Política de Cohesión de la Unión Europea, orientados a reducir las disparidades entre las regiones y fomentar un desarrollo económico equilibrado y sostenible.

La relación entre estos fondos y la cohesión territorial es directa: los fondos FEDER son utilizados para financiar proyectos que mejoren la competitividad, conectividad, sostenibilidad e innovación en las regiones de la Unión, ayudando a que todas las regiones puedan prosperar y desarrollarse de manera más equitativa.

### 3.2. *Fondo Social Europeo*

Como ocurría con los FEDER, el Fondo Social Europeo tiene una relación estrecha con las políticas de cohesión territorial de la Unión, ya que ambos buscan reducir las disparidades regionales y mejorar el bienestar de todas las regiones, especialmente aquellas en situación de desventaja económica o social.

Este Fondo es el Estructural de mayor antigüedad, pues fue establecido en el propio Tratado de Roma de 1957. Durante los primeros años después de la Segunda Guerra Mundial, se enfocó en administrar la migración laboral dentro de Europa; posteriormente, se dedicó a combatir el desempleo entre los trabajadores más jóvenes y los empleados de menor cualificación.

Las iniciativas del Fondo se centran en: *(i)* mejorar las oportunidades laborales mediante la formación, el empleo juvenil, y la adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado; *(ii)* promover la educación y la inclusión social apoyando programas que mejoren las habilidades de las personas y faciliten la integración social de colectivos en riesgo de exclusión; y *(iii)* apoyar la movilidad laboral, fomentando la movilidad geográfica y profesional dentro de la Unión.

El Fondo Social Europeo tiene una importancia capital dentro de las políticas de cohesión territorial de la Unión. Su principal función es financiar proyectos y acciones en las regiones más desfavorecidas, para mejorar la cohesión social y económica. Algunas de las formas en que el Fondo apoya estas políticas son:

- i. *Reducir las disparidades regionales:* El Fondo Social Europeo contribuye a la reducción de las desigualdades entre regiones mediante el apoyo a



programas de formación, empleo y educación, especialmente en regiones más pobres o con mayores tasas de desempleo.

- ii. Fortalecer la cohesión social:* A través del financiamiento de proyectos que fomenten la integración social, el Fondo apoya la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral y en la sociedad, contribuyendo a una mayor cohesión social dentro de la Unión Europea.
- iii. Impulsar el desarrollo local:* El Fondo financia iniciativas locales que fortalecen la capacidad de las regiones para crear empleo y mejorar la vida de sus ciudadanos, alineándose con los objetivos de las políticas de cohesión territorial, que buscan un desarrollo equilibrado entre las distintas zonas del continente.

Algunos de los ejemplos de las actuaciones del Fondo en lo que respecta a la cohesión territorial lo podemos encontrar en las iniciativas de empleo juvenil, en el desarrollo de habilidades laborales en la población de regiones con menor tasa de empleo, o los proyectos de inclusión social en las regiones más desfavorecidas de los Estados miembros.

El Fondo Social Europeo es un instrumento esencial para la implementación de las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea. Junto a los FEDER, ambos tienen el objetivo común de reducir las desigualdades económicas, sociales y territoriales, promoviendo un desarrollo equilibrado y sostenible en todo el continente. El Fondo, a través de la financiación de proyectos de empleo, educación, inclusión social y lucha contra la pobreza, juega un papel crucial en la consecución de estos objetivos.

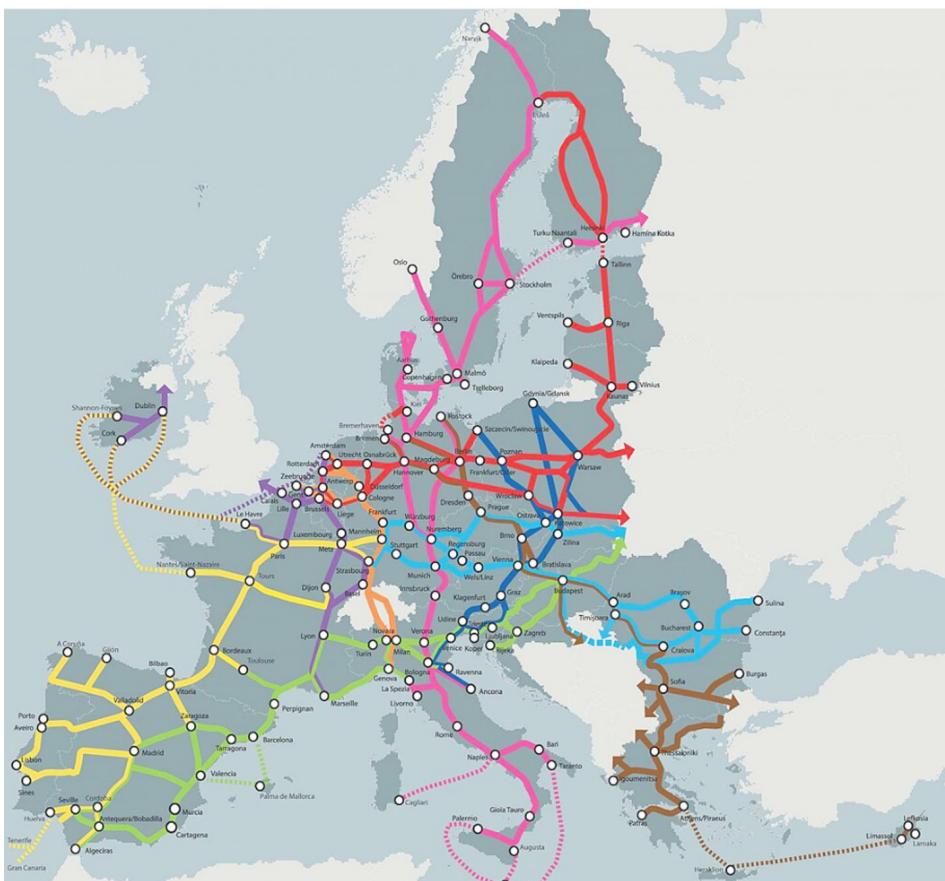
### **3.3. Fondo de Cohesión**

El Fondo de Cohesión fue creado en 1994 por la Comisión Europea y tiene su principal foco en la financiación de proyectos medioambientales y en las redes transeuropeas de transporte.

Se trata de un instrumento destinado a los países de la Unión con un Producto Interno Bruto per cápita inferior al 90% de la media de la Unión, con el objetivo de reducir las disparidades regionales y fomentar el desarrollo económico en las zonas más desfavorecidas.

El Fondo de Cohesión tiene como finalidad principal apoyar a las regiones y países menos desarrollados de la Unión, especialmente en cuanto a infraestructuras clave y proyectos medioambientales. Esto ayuda a reducir las brechas entre regiones más ricas y pobres, alineándose con los objetivos de las políticas de cohesión territorial, que buscan un crecimiento equilibrado y sostenible en toda la Unión.





Las inversiones financiadas por el Fondo de Cohesión se centran en proyectos de infraestructura que contribuyan al desarrollo económico y social de las regiones menos favorecidas, como redes de transporte y energéticas, así como proyectos relacionados con el medio ambiente como la gestión del agua y la protección de la biodiversidad. Esto está en línea con los objetivos de las políticas de cohesión, que buscan mejorar la conectividad y la sostenibilidad en todas las regiones.

Otro de los focos del Fondo de Cohesión es la financiación de proyectos que promuevan la transición hacia una economía más verde y sostenible. Esto está estrechamente vinculado con las políticas de cohesión territorial de la Unión, que también promueven la sostenibilidad ambiental como una de las principales áreas de intervención para el desarrollo regional.

La política de cohesión territorial de la Unión, como ya hemos mencionado, busca que todas las regiones se beneficien del crecimiento, no solo las más desa-



rrolladas, sino también las más alejadas, periféricas o rurales. El Fondo de Cohesión tiene un papel esencial en asegurar que las regiones menos desarrolladas no queden rezagadas, garantizando que puedan participar plenamente en la integración económica y social de la Unión.

El Fondo de Cohesión es el tercer pilar fundamental sobre el que se asientan las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea. Actúa directamente sobre las regiones menos desarrolladas, financiando proyectos que fomenten la integración y la reducción de disparidades, tanto económicas como sociales. Su función es clave para garantizar que todas las regiones de la Unión, independientemente de su nivel de desarrollo, puedan avanzar hacia una cohesión económica y territorial que beneficie a toda la Unión.

### **3.4. Programa Interreg**

Interreg, es uno de los instrumentos de financiación, concebidos como parte de las políticas de cohesión, y que tiene como principal objetivo el desarrollo regional a través de la cooperación entre regiones europeas a diferentes niveles. Apareció en 1990 como la principal herramienta de cooperación territorial entre regiones fronterizas.

De esta forma, Interreg se articula en torno a cinco ejes de cooperación: transfronterizo (Interreg A), transnacional (Interreg B), interregional (Interreg C), ultraperiférico (Interreg D) y vecindad (Interreg E).

Interreg promueve la cooperación entre regiones que están en las fronteras de diferentes países, favoreciendo la integración y el desarrollo conjunto de proyectos que pueden mejorar la infraestructura, la movilidad, el empleo o el medio ambiente en las áreas transfronterizas.

Este programa se enfoca en fomentar la colaboración entre regiones de diferentes países para abordar desafíos comunes a nivel más amplio, como la sostenibilidad, la innovación o el cambio climático.

Además, también promueve el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo entre regiones de la Unión Europea. Este programa ayuda a las regiones a compartir experiencias y conocimientos, lo que les permite mejorar sus políticas y enfoques de desarrollo.

Interreg ha realizado proyectos tales como la cooperación en la promoción de destinos turísticos y la protección del patrimonio, ha financiado proyectos que mejoran la infraestructura de transportes para facilitar la movilidad transfronteriza. Dentro del Interreg podemos destacar varios programas, como el POCTEP, que es el programa para desarrollar las provincias fronterizas entre España y Portugal o el POCTEFA que promueve el desarrollo de las provincias españolas que hacen frontera con Francia y Andorra.



El programa Interreg es otra de las herramientas para lograr la cohesión territorial en la Unión, ya que facilita la cooperación entre regiones, contribuyendo a una integración más profunda y equilibrada de Europa. Mediante la colaboración transnacional, transfronteriza e interregional, Interreg ayuda a abordar los retos comunes y reduce las desigualdades territoriales, favoreciendo un desarrollo más justo y sostenible para todos los ciudadanos europeos.

### 3.5. *Programa LIFE*

Este programa es un instrumento de la Unión que fue creado en 1992 destinado a financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y la acción por el clima. LIFE ha sido importante para la implementación de la política medioambiental de la Unión, apoyando iniciativas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad del aire, el agua y el suelo.

LIFE apoya proyectos en diversas regiones, incluyendo las más desfavorecidas, contribuyendo a su desarrollo sostenible. Esto es particularmente relevante para las zonas rurales o periféricas, que a menudo dependen de los recursos naturales y enfrentan retos en términos de biodiversidad, cambio climático y gestión ambiental.

Al financiar proyectos innovadores y colaborativos, LIFE ayuda a fortalecer las capacidades locales y regionales para gestionar y aplicar políticas ambientales y climáticas. Esto es especialmente importante en las regiones menos desarrolladas, que pueden no tener los recursos o el conocimiento necesario para implementar medidas efectivas por su cuenta.

LIFE apoya proyectos que involucran a diferentes regiones y Estados miembros, fomentando la cooperación transnacional y la difusión de buenas prácticas. Esto permite a las regiones aprender unas de otras y colaborar en la resolución de problemas comunes, lo que fortalece la cohesión territorial a nivel europeo.

El programa LIFE juega un papel destacado en el apoyo a las políticas de cohesión territorial de la Unión al promover un desarrollo sostenible y equitativo, fortalecer las capacidades locales y regionales, y fomentar la cooperación entre diversas regiones. A través de su financiación, LIFE contribuye a un desarrollo más equilibrado y a la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la Unión Europea.



### **3.6. Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural**

Este Fondo fue creado en 2005 y tiene como principales objetivos financiar políticas que apoyen el desarrollo rural, la modernización de la agricultura y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.

El Fondo Agrícola está vinculado con las políticas de cohesión territorial de la Unión porque, junto a los anteriores fondos ya analizados, FEDER, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión, buscan reducir las disparidades entre las regiones más desarrolladas y las menos favorecidas, especialmente en las zonas rurales.

El Fondo contribuye a la cohesión territorial promoviendo un desarrollo equilibrado de las zonas rurales. Al financiar proyectos de desarrollo agrícola y rural, ayuda a evitar la despoblación de estas áreas y facilita la diversificación económica, lo que es fundamental para un crecimiento territorial armónico.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural juega un papel fundamental en la implementación de las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea, al abordar las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas. A través de sus proyectos y medidas de apoyo, contribuye al desarrollo sostenible, la innovación y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, todo ello dentro de la estrategia más amplia de cohesión territorial de la Unión.

## **4. Conclusiones**

La evolución de las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea refleja un compromiso continuo por abordar las desigualdades entre regiones, adaptándose a los desafíos económicos y sociales a lo largo del tiempo.

Este enfoque integral, que abarca desde la inversión en infraestructura hasta la promoción de la innovación y la sostenibilidad, sigue siendo fundamental para el desarrollo equilibrado y la integración de la Unión.

Las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea, fundamentadas en sus tratados y reglamentos específicos, buscan reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones, promoviendo un desarrollo equilibrado y sostenible. Este enfoque refleja el compromiso continuo de la Unión con la cohesión económica, social y territorial, adaptándose a las necesidades cambiantes de sus regiones.

Este programa de cohesión está sostenido sobre tres pilares fundamentales, en forma de herramientas de financiación, que son los Fondos FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

Los fondos FEDER son esenciales para promover la cohesión territorial en la Unión Europea, ya que buscan reducir las disparidades económicas y sociales



entre las regiones, fomentando un desarrollo equilibrado y sostenible a través de la financiación de proyectos clave.

Su enfoque en la competitividad, la innovación y la sostenibilidad permite que todas las regiones, especialmente las más desfavorecidas, tengan oportunidades equitativas para prosperar.

También es importante el Fondo Social Europeo, ya que su papel es fundamental para las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea, dado que busca reducir las disparidades regionales y fomentar el bienestar social y económico en las regiones más desfavorecidas mediante la financiación de proyectos de empleo, educación e inclusión social.

Su papel es crucial para promover un desarrollo equilibrado y sostenible en el continente, contribuyendo a la integración de grupos vulnerables y al fortalecimiento del mercado laboral.

En tercer lugar, el Fondo de Cohesión es un instrumento crucial para reducir las disparidades regionales en la Unión Europea, al financiar proyectos que promueven el desarrollo económico y social en las regiones menos favorecidas, garantizando así una integración más equitativa y sostenible en toda la Unión.

Su papel es fundamental para asegurar que todas las regiones, independientemente de su nivel de desarrollo, puedan beneficiarse del crecimiento y avanzar hacia una cohesión territorial efectiva.

Estos programas, junto con LIFE o Interreg, son clave para la política de cohesión territorial de la Unión Europea, ya que buscan reducir las disparidades entre las regiones más ricas y las más desfavorecidas.

A través de la financiación de proyectos en infraestructuras, empleo, sostenibilidad y desarrollo económico, la UE busca garantizar que todas las regiones y ciudadanos puedan beneficiarse del crecimiento, mejorar su calidad de vida y avanzar hacia un futuro más equilibrado y cohesionado.



# COHESIÓN TERRITORIAL

**1975** 

La CEE creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a financiar proyectos de infraestructuras y el desarrollo económico en regiones menos desarrolladas, particularmente aquellas que sufrían de subdesarrollo económico

## Agenda 2000

Introdujo una política más coherente de cohesión territorial, alineada con los desafíos de la ampliación hacia Europa Central y del Este

El marco actual aborda el periodo 2021-27 con el desafío de una recuperación económica verde, digital y resiliente frente a las crisis globales



## Base Jurídica



- El artículo 3 del TUE establece que la Unión debe promover una economía social de mercado altamente competitiva, que tenga como objetivo el pleno empleo y el progreso social, y una cohesión económica, social y territorial equilibrada.
- El artículo 174 del TFUE establece que la política de cohesión tiene como objetivo reducir las disparidades entre las distintas regiones de la Unión, apoyando el desarrollo y la convergencia económica
- Reglamento (UE) 1303/2013, establece disposiciones comunes sobre los fondos estructurales y de inversión europeos
- Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para los fondos de la política de cohesión para el periodo 2021-2027.

## Programas:

### Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Parte integral de las políticas de cohesión territorial de la Unión, cuyo objetivo es reducir las desigualdades entre las regiones y promover un desarrollo equilibrado en todo el territorio europeo.



UNIÓN EUROPEA  
Fondo Europeo de Desarrollo Regional

### Programa Interreg

Interreg, es uno de los instrumentos de financiación, concebidos como parte de las políticas de cohesión, y que tiene como principal objetivo el desarrollo regional a través de la cooperación entre regiones europeas a diferentes niveles



### Fondo Social Europeo

Tiene una relación estrecha con las políticas de cohesión territorial de la Unión, ya que ambos buscan reducir las disparidades regionales y mejorar el bienestar de todas las regiones, especialmente aquellas en situación de desventaja económica o social.

### Programa LIFE

LIFE ha sido importante para la implementación de la política medioambiental de la Unión. Apoya proyectos en diversas regiones, incluyendo las más desfavorecidas, contribuyendo a su desarrollo sostenible.



### Fondo de Cohesión

Destinado a los países de la Unión con un Producto Interno Bruto per cápita inferior al 90% de la media de la Unión, con el objetivo de reducir las disparidades regionales y fomentar el desarrollo económico en las zonas más desfavorecidas

### Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

Tiene como principales objetivos financiar políticas que apoyen el desarrollo rural, la modernización de la agricultura y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales



## Bibliografía

- CAMACHO BALLESTA, José Antonio y MELIKHOVA, Yulia. «Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial». *Cuadernos geográficos*, 2010, n.º 47, pp. 169-188.
- CRUCITTI, Francesca *et al.* «The impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion». *Regional Studies*, 2024, vol. 58, n.º 8, pp. 1568-1582.
- FALUDI, Andreas *et al.* «La política de cohesión territorial de la Unión Europea». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005.
- HEREDERO DE PABLOS, Isabel y BLANCO, OLMEDILLAS Blanca. «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea». *Investigaciones Regionales Journal of Regional Research*, 2009, n.º 16, pp. 191-215.
- JORDÁN GALDUF, Josep María. «Los fondos estructurales y la ampliación al Este de la Unión Europea». *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 2000, n.º 35, pp. 85-102.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael. «La cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2002, vol. 20, n.º 1, pp. 57-96.
- RAMOS PÉREZ, Alberto *et al.* «Uso y potencial del Programa LIFE para la Educación Ambiental en educación formal, no-formal e informal, y especialmente en Educación Primaria». *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 17, 2020.





## Capítulo 13

# La política de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La acción humanitaria es uno de los componentes esenciales de las acciones exteriores de la Unión Europea (UE), tal como se establece en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En situaciones de crisis, ya sean causadas por catástrofes naturales o hechos humanos, la UE tiene el compromiso de intervenir para aliviar el sufrimiento humano y proteger a las poblaciones afectadas. Este compromiso no solo responde a una obligación moral, sino también a la visión de la UE de contribuir a un mundo más justo y solidario.

La acción humanitaria de la UE se fundamenta en principios humanitarios universales, entre los que destacan:

Humanidad: La UE busca aliviar el sufrimiento y proteger a las personas en situaciones de emergencia, independientemente de su nacionalidad, raza o creencias; Neutralidad: La ayuda humanitaria de la UE no está alineada con intereses políticos, económicos o militares de ninguna parte involucrada en el conflicto o la crisis; Imparcialidad: La ayuda se distribuye de manera equitativa, basándose únicamente en las necesidades humanas, sin discriminación; e Independencia: La UE actúa con autonomía en sus decisiones sobre asistencia y socorro, sin presiones externas.

El objetivo principal de esta acción es proporcionar asistencia y socorro a las poblaciones afectadas por desastres, ya sean de origen natural o humano, y garantizar su protección. Las operaciones humanitarias de la UE buscan salvar vidas, mejorar las condiciones de vida en emergencias y promover la recuperación a largo plazo.

La acción humanitaria de la UE está regulada por varios marcos legales y políticos. El artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece las bases jurídicas para las acciones de ayuda humanitaria y es la piedra angular sobre la que se asientan las intervenciones de la UE en este campo. Este artículo también permitió la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, que permite a los ciudadanos de la UE participar activamente en tareas humanitarias en todo el mundo.



Además, el Reglamento (CE) 1257/96 regula las normas de ayuda humanitaria y define los instrumentos financieros disponibles para financiar las intervenciones. El Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria (2007) establece el marco político general para la ayuda humanitaria de la UE, promoviendo una respuesta coherente y eficaz ante las crisis globales. La cooperación al desarrollo y la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países se regula en los artículos anteriores del TFUE (208-213).

En marzo de 2021, la Comisión Europea adoptó una comunicación titulada *Nuevos desafíos, mismos principios*, en la que se reconocen los desafíos crecientes que enfrenta la acción humanitaria a nivel mundial, especialmente a raíz de la pandemia de Covid-19. En este documento, se proponen una serie de acciones para reforzar la labor humanitaria de la UE, con el fin de responder a un aumento significativo de las necesidades humanitarias y garantizar la coherencia en la ayuda proporcionada.

## 2. Base jurídica

La política de desarrollo de la Unión Europea (UE) se encuentra en el corazón de sus acciones exteriores, basándose en los principios consagrados en los Tratados de la Unión Europea. Esta política tiene como objetivo central la reducción de la pobreza y la promoción de un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en los países en desarrollo, alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

A través, fundamentalmente, de los artículos 4 y 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE establece las bases jurídicas y los principios para su acción en el ámbito del desarrollo, apuntando a un mundo más justo y sostenible. Estas disposiciones refuerzan el compromiso de la UE con la cooperación internacional, apoyando a los países socios en su lucha contra la pobreza y promoviendo la paz, la estabilidad y la sostenibilidad global.

*Artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):* El artículo 4 otorga a la UE la competencia para desarrollar actividades y políticas comunes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Además, este artículo reconoce que los Estados miembros también pueden ejercer sus propias competencias en este campo, lo que implica una cooperación y coordinación entre la UE y sus países miembros para garantizar la efectividad de las acciones de desarrollo a nivel global.

*Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):* El artículo 208 establece el objetivo principal de la política de desarrollo de la UE: la erradicación de la pobreza en el mundo. Este artículo también exige que la UE y sus Estados miembros respeten los compromisos acordados a nivel global,



particularmente en el marco de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales relevantes, con el fin de asegurar la coherencia en la acción internacional y promover el desarrollo sostenible.

*Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE):* El artículo 21, en su apartado 2, letra d), refuerza la misión de la UE en apoyar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Este artículo subraya la importancia de avanzar en aspectos económicos, sociales y medioambientales, con el fin de erradicar la pobreza. La UE se compromete a fomentar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, la paz y la seguridad a nivel mundial, contribuyendo de manera directa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

Respecto a la ayuda humanitaria, es el artículo 214 TFUE el que recoge el marco básico de regulación: *1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. 2. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.*

### 3. Cooperación al desarrollo en la UE

La UE juega un papel fundamental en la escena mundial como el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD), y trabaja para lograr un mundo más pacífico y próspero a través de sus compromisos globales. En 2017, la estrategia global de la UE (EGUE) sobre política exterior y de seguridad se implementó plenamente, incorporando los ODS como elementos transversales, con el fin de promover un enfoque coherente y efectivo en la acción exterior de la UE.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por 193 Estados miembros de la ONU en 2015, establece un nuevo marco global para erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible en todo el mundo. En línea con esta Agenda, la UE adoptó el Consenso Europeo en Materia de Desarrollo en 2017, el cual alinea su política de desarrollo con los ODS y se estructura en torno a los cinco pilares fundamentales de la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas. Esta estructura busca garantizar que las acciones de desarrollo sean inclusivas, sostenibles y coherentes con los objetivos globales.

A través de la Agenda de Acción de Adís Abeba y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la UE se compromete a financiar el desarrollo sostenible mediante una financiación mixta, combinando subvenciones de la UE con pres-



tamos y fondos de capital privado. Esta financiación se utiliza para reducción de la pobreza, fomento de la sostenibilidad económica, protección del medio ambiente y la promoción de la democracia en los países en desarrollo.

Además, la UE ha lanzado el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), el cual es un componente clave del Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE), diseñado para promover la inversión y el crecimiento en África subsahariana y en otros países en desarrollo.

Para apoyar el desarrollo económico y la prosperidad en los países socios, la UE trabaja estrechamente con el sector privado, fomentando inversiones sostenibles que contribuyan al crecimiento y la creación de empleo en las regiones más necesitadas. A través de mecanismos de inversión mixta como el Fondo Fiduciario de la UE para África, la UE ha incentivado el flujo de inversiones privadas en áreas clave, incluyendo infraestructuras y sectores agrícolas.

La política de desarrollo de la UE se centra en el desarrollo humano, con un énfasis particular en la erradicación de la pobreza extrema (ODS 1) y la reducción de la desigualdad (ODS 10). A través de diversas iniciativas y programas, la UE apoya la educación, la salud, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, asegurando que nadie se quede atrás en el proceso de desarrollo. En este contexto, se destacan iniciativas como la *Iniciativa Spotlight*, destinada a eliminar la violencia contra las mujeres y niñas.

En concordancia con el Acuerdo de París y el ODS 13, la UE ha adoptado un enfoque integral en su política de desarrollo que aborda el cambio climático, la gestión sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad. A través de su financiación climática, la UE ha apoyado iniciativas de adaptación y mitigación en países en desarrollo, promoviendo la transición hacia economías bajas en carbono y más resilientes al clima.

La política de desarrollo de la UE es una manifestación del compromiso de la Unión con la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad y la paz en el mundo. A través de sus acciones, la UE busca no solo promover el crecimiento económico, sino también crear un futuro más justo e inclusivo para las generaciones futuras, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Gracias a su capacidad para movilizar recursos, fomentar alianzas y promover una cooperación multilateral, la UE se posiciona como un actor clave en la construcción de un mundo más próspero y sostenible para todos.

#### 4. Aportación de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) se ha consolidado como el principal donante mundial de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aportando más del 45% de la ayuda global, lo que representa más de 66.000 millones de euros anuales. Esta contribución es el resultado del trabajo conjunto de las instituciones europeas, prin-



cipalmente la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, y los Estados miembros de la UE. Desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo en 1957 para mejorar las condiciones de los países de África, Caribe y Pacífico, hasta la configuración actual de la política de desarrollo de la UE, la cooperación internacional ha sido una prioridad fundamental para la Unión.

A lo largo de los años, la UE ha ido adaptando sus políticas y mecanismos financieros para hacer frente a los nuevos desafíos globales, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible en todos los ámbitos: económico, social y medioambiental.

La política de desarrollo de la UE se basa en una serie de principios clave, los cuales guían tanto sus decisiones internas como su interacción con los países en desarrollo. Estos principios incluyen: a) Democracia y Estado de Derecho, puesto que la UE promueve sistemas democráticos, el respeto a los derechos humanos y la justicia; b) Universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, dado que todos los seres humanos tienen derecho a una vida digna y a la plena realización de sus derechos; c) En tercer lugar, la igualdad y solidaridad, principios que son fundamentales para reducir las desigualdades en los países en desarrollo; d) y por último, el respeto por los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, puesto que la cooperación internacional debe basarse en el respeto mutuo y en la justicia global.

La UE ha jugado un papel de liderazgo en las agendas globales de desarrollo, impulsando tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 y el Nuevo Consenso de 2017 establecieron los compromisos fundamentales de la UE con el desarrollo global, alineando su política con los ODS adoptados por las Naciones Unidas.

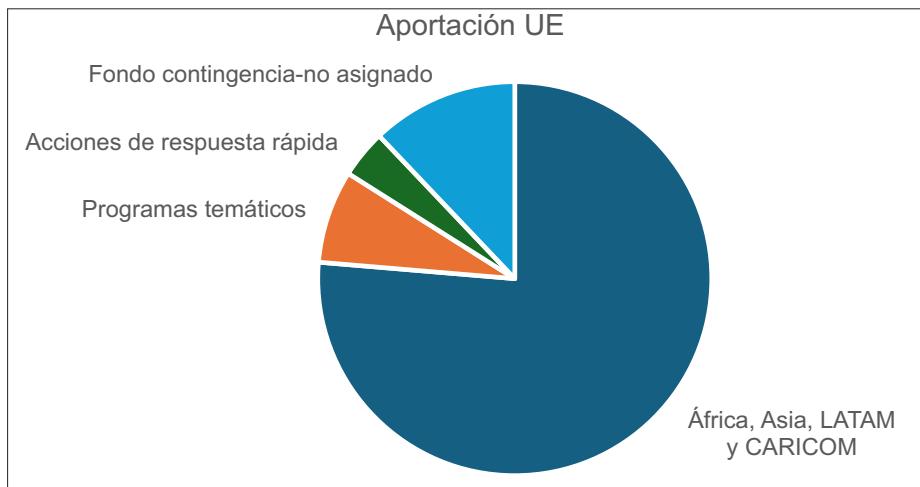
Este enfoque ha consolidado a la UE como un actor responsable y comprometido con los esfuerzos internacionales para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, promoviendo políticas que aseguren la coherencia y eficacia de la ayuda.

Uno de los grandes avances en la política de desarrollo de la UE fue la creación del instrumento único NDICI-Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), que se implementó para el periodo 2021-2027 con un presupuesto de 79.500 millones de euros. Este instrumento simplifica y unifica los mecanismos financieros de la UE, dividiéndolos en tres pilares:

- 60.000 millones de euros para programas regionales, destinados a regiones como África Subsahariana, Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe.
- 6.000 millones de euros para programas temáticos relacionados con derechos humanos, democracia, paz y prevención de conflictos.



- 3.100 millones de euros para acciones de respuesta rápida no programables.
- 9.500 millones de euros constituyen un colchón no asignado, permitiendo flexibilidad en la distribución de recursos.



En el contexto de la pandemia de Covid-19, la UE lanzó el concepto de Iniciativas Equipo Europa para mejorar la coordinación y eficacia de la ayuda internacional. Estas iniciativas se basan en un trabajo conjunto entre las instituciones de la UE, los Estados miembros, las instituciones financieras de desarrollo y otros socios internacionales. Este enfoque colectivo permite una respuesta rápida y estratégica ante los desafíos globales, con un énfasis en la solidaridad y la cooperación multilateral.

La Estrategia Puerta al Mundo (Global Gateway), lanzada por la UE, tiene como objetivo promover un modelo de conectividad global basado en los principios y valores de la Unión. A través de esta estrategia, la UE busca aumentar la visibilidad de su acción exterior en el ámbito de las infraestructuras y generar un impacto positivo en los países en desarrollo mediante proyectos de infraestructura sostenibles.

## 5. Compromiso y desafíos del desarrollo sostenible

Desde tiempos inmemoriales, la lucha contra la pobreza ha sido una de las prioridades más fundamentales en la cooperación internacional, especialmente para la Unión Europea. A lo largo de los años, la UE ha trabajado incansable-



mente con países de todo el mundo, con la misión de erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de millones de personas. Sin embargo, en el camino hacia este noble objetivo, ha emergido una nueva preocupación que cambiaría por completo la visión tradicional de ayuda al desarrollo: la necesidad de asegurarse de que nuestros esfuerzos actuales no pongan en peligro las posibilidades de las generaciones futuras.

Este nuevo enfoque ha dado origen al concepto de «desarrollo sostenible», un principio que exige una profunda reflexión sobre cómo logramos el progreso sin agotar los recursos de nuestro planeta ni poner en riesgo los derechos de las personas más vulnerables. La clave radica en equilibrar tres aspectos fundamentales: el económico, el social y el medioambiental.

El desarrollo económico, aunque esencial para mejorar las condiciones de vida, no puede ser un objetivo aislado. Debemos generar crecimiento económico, sí, pero al mismo tiempo debemos preservar nuestros recursos naturales, esos mismos recursos que han sido el pilar de la humanidad a lo largo de la historia. No podemos permitir que nuestras generaciones actuales consuman de manera insostenible, dejando a las futuras generaciones sin la capacidad de prosperar.

Por otro lado, el componente social es igualmente crucial. En esta era globalizada, no podemos cerrar los ojos ante la desigualdad que afecta a millones de personas alrededor del mundo. La injusticia social, la pobreza extrema, la discriminación y la falta de acceso a servicios esenciales como la salud y la educación siguen siendo realidades que afectan a gran parte de la humanidad. Por eso, el desarrollo sostenible también implica velar por el bienestar de los más desfavorecidos, garantizando que nadie se quede atrás.

Sin embargo, el desarrollo sostenible no se trata únicamente de ofrecer ayuda económica o donaciones. Es mucho más que eso. Se trata de fomentar una colaboración activa con los países socios para fortalecer sus instituciones y mejorar su gobernanza. La mejora de las normas regulatorias no solo atrae inversión, sino que asegura que el desarrollo se produzca de manera inclusiva, respetuosa con el medio ambiente y beneficiosa para todos los sectores de la sociedad. El objetivo es crear un entorno de crecimiento robusto, que promueva la justicia social y proteja los recursos naturales.

El verdadero desafío, entonces, radica en la creación de un futuro que no solo sea próspero para las generaciones presentes, sino que también lo sea para las futuras. Este es el principio fundamental del desarrollo sostenible: satisfacer las necesidades de hoy sin comprometer la capacidad de los que vendrán después de nosotros para satisfacer las suyas. Solo así podremos garantizar que el progreso que alcanzamos hoy se mantenga durante muchas generaciones.

La Unión Europea, como entidad política y económica, ha demostrado un compromiso inquebrantable con el desarrollo sostenible, no solo en sus políticas internas, sino también a través de su actuación en el ámbito internacional. A



través de un esfuerzo conjunto entre sus instituciones y Estados miembros, la UE ha establecido una contribución financiera al desarrollo sostenible que supera a la de cualquier otro bloque de países, consolidándose como uno de los actores más relevantes a nivel mundial en esta lucha.

Más allá de la contribución financiera, la Unión Europea ha asumido un papel de liderazgo en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la ONU. La UE ha sido una defensora activa de estos objetivos, comprometida a alcanzarlos no solo dentro de sus fronteras, sino también en sus relaciones externas con países socios. Para ello, se adoptó en 2017 el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, un acuerdo político de alto nivel que une a todas las instituciones europeas y a los Estados miembros en un marco común para garantizar que la ayuda al desarrollo se dirija a promover los ODS.

Este Consenso no solo refleja la voluntad política de la Unión Europea, sino que también es un testimonio del poder de la cooperación internacional. A través de la unión de esfuerzos, la UE demuestra que es posible lograr más y mejores resultados en el ámbito del desarrollo sostenible. Al trabajar en conjunto con sus socios, la UE busca fortalecer sus capacidades para generar un impacto real y duradero, centrado en los principios de justicia social, sostenibilidad económica y respeto al medio ambiente.

El Consenso Europeo sobre Desarrollo establece que el enfoque de la UE debe ser inclusivo, equitativo y adaptado a las realidades locales de cada país socio. La cooperación debe ser una vía para construir capacidades locales, mejorar la gobernanza, promover la paz y la estabilidad, y garantizar que el crecimiento económico beneficie a todos. De esta forma, la UE no solo asume la responsabilidad de ser un socio financiero, sino también un impulsor del cambio estructural necesario para alcanzar los ODS.

El compromiso de la Unión Europea con el desarrollo sostenible es una declaración de principios: un futuro mejor no es solo posible, sino necesario. Al trabajar codo a codo con los países socios, la UE busca construir un mundo donde el progreso económico no sea una amenaza para el planeta ni para las generaciones futuras, sino una oportunidad para garantizar una vida digna y próspera para todos.

En 2015, durante una histórica cumbre en las Naciones Unidas, los líderes mundiales adoptaron un compromiso transformador para abordar los mayores retos globales de la humanidad. Ese compromiso se tradujo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta para erradicar la pobreza y garantizar un futuro sostenible para todos. En el corazón de esta agenda se encuentran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una serie de metas interconectadas que buscan abordar las complejidades del desarrollo en un mundo globalizado, diverso y en constante cambio.



Los ODS no nacieron de la nada. Son la evolución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una iniciativa de las Naciones Unidas que, hasta 2015, había logrado avances sin precedentes, como la eliminación de la pobreza extrema para más de mil millones de personas. Sin embargo, los ODS representan un paso más allá, con un enfoque más inclusivo y ambicioso. Mientras que los ODM se centraron principalmente en los países en desarrollo, los ODS son universales, aplicables tanto a las naciones ricas como a las pobres, sin importar su nivel de desarrollo. Este enfoque universal refleja la comprensión de que el desarrollo sostenible no es solo un desafío para los más necesitados, sino un objetivo global que involucra a todas las naciones.

A diferencia de los ODM, los ODS abarcan una amplia gama de áreas críticas del desarrollo, desde la igualdad de género y la educación hasta el cambio climático y la justicia social. Estos objetivos no son aislados entre sí, sino que están profundamente interrelacionados, lo que significa que el progreso en un área a menudo impulsa avances en otras. Por ejemplo, garantizar el acceso universal a la educación no solo mejora las oportunidades económicas, sino que también promueve la igualdad de género y combate la pobreza. De esta manera, los ODS presentan un enfoque holístico para el desarrollo, reconociendo que todos los aspectos del bienestar humano y planetario están intrínsecamente conectados.

El compromiso con estos objetivos representa, para las naciones que los adoptan, un desafío monumental. Lograr un desarrollo verdaderamente sostenible para 2030 requiere una transformación profunda en todos los niveles de la sociedad: desde políticas públicas hasta comportamientos individuales. No obstante, a pesar de los enormes retos, la adopción de los ODS ha marcado un punto de inflexión en la historia del desarrollo global. Este conjunto de objetivos ha proporcionado un marco claro y estructurado para guiar la cooperación internacional y las acciones nacionales hacia un futuro más equitativo y saludable para todos los habitantes del planeta.

## 6. Los Cinco Pilares del Desarrollo Sostenible

Para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030, la Unión Europea ha estructurado su enfoque de desarrollo en torno a cinco temas clave, conocidos como las «5 P». Estos cinco pilares, cuyas iniciales en inglés corresponden a *People, Planet, Prosperity, Peace, and Partnership*, son los fundamentos que guían las políticas y proyectos de desarrollo sostenibles de la UE. Cada uno de estos temas aborda una dimensión crucial del desarrollo y, juntos, forman un marco coherente que asegura que las iniciativas de la UE no solo respondan a las necesidades inmediatas, sino que también contribuyan al bienestar de las generaciones futuras.



## **6.1. Personas: Erradicando la Pobreza y el Hambre**

El primer pilar, «*People*» (Personas), pone el foco en erradicar la pobreza y el hambre en todas sus formas. En el corazón de este objetivo está la creencia fundamental en la dignidad humana y en la igualdad de derechos. El desarrollo no se puede medir únicamente en términos de crecimiento económico; debe asegurar también que todas las personas, independientemente de su origen o circunstancias, tengan acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna. Esto implica garantizar el acceso universal a la educación, la salud, el agua potable y la vivienda, así como proteger a las personas de la explotación y la violencia.

## **6.2. Planeta: Protegiendo Nuestro Entorno**

El segundo pilar, «*Planet*» (Planeta), aborda uno de los desafíos más urgentes de la humanidad: la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales. El planeta no puede sostener un modelo de desarrollo que continúe explotando sus recursos sin tener en cuenta los límites ecológicos. Este pilar llama a una profunda transformación en la manera en que producimos, consumimos y gestionamos los recursos naturales. Desde la lucha contra el cambio climático hasta la conservación de la biodiversidad, la protección del planeta es esencial para asegurar que las generaciones venideras puedan disfrutar de un entorno saludable y habitable.

## **6.3. Prosperidad: Creando un Futuro Próspero**

«*Prosperity*» (Prosperidad) representa la aspiración de garantizar una vida próspera y plena para todos. El desarrollo económico es crucial para mejorar las condiciones de vida, pero debe ser un desarrollo inclusivo y equitativo, que beneficie a todos los sectores de la sociedad. La prosperidad no debe medirse solo en términos de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), sino también por el bienestar general de las personas, la distribución de la riqueza y la creación de oportunidades económicas para todos, especialmente los más vulnerables. Solo un desarrollo que armonice las necesidades humanas con las capacidades del planeta podrá asegurar una prosperidad duradera.

## **6.4. Paz: Fomentando la Justicia y la Inclusión**

El cuarto pilar, «*Peace*» (Paz), subraya la importancia de crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas. La paz no se limita a la ausencia de conflictos, sino que implica la construcción de instituciones justas, la promoción del estado de derecho y la garantía de los derechos humanos para todos. La paz también está estrechamente vinculada a la prosperidad: los conflictos y la violencia destruyen



las oportunidades económicas, mientras que una sociedad pacífica fomenta la estabilidad y el progreso.

### **6.5. Alianzas: Uniendo Esfuerzos Globales**

Finalmente, «*Partnership*» (Alianzas) reconoce que el desarrollo sostenible no puede lograrse de manera aislada. Requiere la colaboración activa de gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos. Las alianzas sólidas a nivel mundial son fundamentales para movilizar los recursos, la innovación y la cooperación que se necesitan para alcanzar los ODS. La UE, a través de sus relaciones con otros países y organizaciones internacionales, desempeña un papel clave en la construcción de estas alianzas globales.

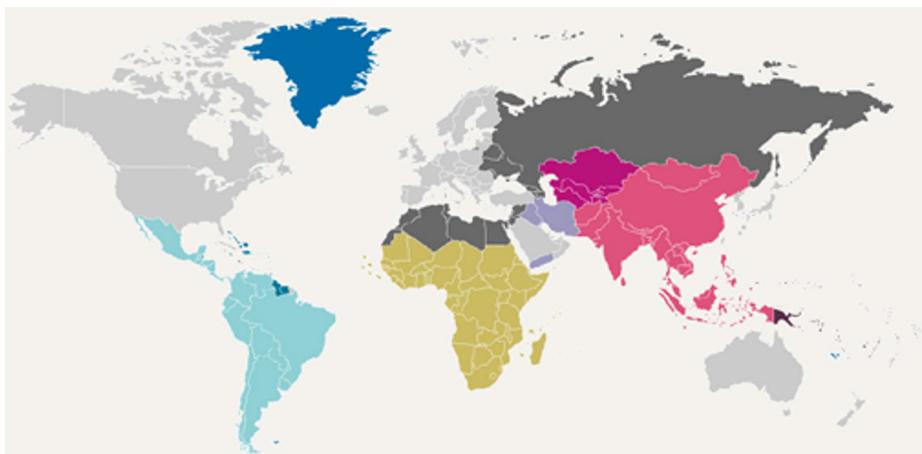
En conjunto, los cinco pilares de los ODS proporcionan un enfoque equilibrado y comprensivo del desarrollo sostenible, uno que no solo busca mejorar las condiciones materiales de vida, sino también crear un mundo más justo, equitativo y respetuoso con el medio ambiente. Al adoptar los ODS y comprometerse con los cinco pilares de la Agenda 2030, la Unión Europea se ha comprometido a trabajar para un futuro mejor para todos, en un planeta que todos podamos compartir.

A través de su acción humanitaria, la UE ha logrado un impacto significativo en la vida de millones de personas en todo el mundo. Su ayuda ha sido crucial en situaciones de emergencia como terremotos, inundaciones, guerras y epidemias, proporcionando asistencia inmediata y apoyo en la recuperación a largo plazo. Gracias a la coordinación de la DG ECHO y sus alianzas con actores internacionales, la UE ha sido capaz de llegar a las personas más necesitadas en los momentos más críticos.

En particular, la respuesta de la UE durante la pandemia de Covid-19 ha sido ejemplar, con intervenciones rápidas y eficientes para proporcionar asistencia médica, apoyo a los sistemas de salud y ayuda humanitaria a las comunidades más vulnerables.

La acción humanitaria de la UE refleja su compromiso con los principios fundamentales de humanidad y solidaridad global. A través de sus políticas y estructuras, como la DG ECHO y el MPCU, la UE ha demostrado ser un líder global en la respuesta a crisis humanitarias, asegurando que la ayuda llegue rápidamente a quienes más la necesitan. En un mundo cada vez más afectado por desastres naturales, conflictos y crisis sanitarias, el compromiso de la UE con la ayuda humanitaria sigue siendo esencial para construir un futuro más seguro y equitativo para todos.





*La Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO). Coopera con 150 países socios de África, Latinoamérica y Centroamérica, y de la región Asia-Pacífico.*

## 7. Protección civil

La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) es la agencia principal de la Unión Europea (UE) encargada de coordinar y gestionar las intervenciones humanitarias tanto dentro como fuera de la UE. ECHO juega un papel crucial en la respuesta a las crisis y los desastres, proporcionando asistencia a las víctimas de catástrofes naturales y de origen humano, en estrecha colaboración con diversas organizaciones internacionales y ONG. Su labor es fundamental para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y promover la recuperación en contextos de emergencia.

El artículo 214 del TFUE establece la base jurídica principal para la acción humanitaria de la UE. Este artículo autoriza a la Unión Europea a proporcionar asistencia, socorro y protección a las poblaciones de países no miembros de la UE que se ven afectadas por desastres naturales o crisis originadas por el ser humano, como los conflictos armados. La UE tiene el compromiso de intervenir en estos contextos con el fin de aliviar el sufrimiento de las personas afectadas y proteger sus derechos humanos, de acuerdo con los principios internacionales de la acción humanitaria.

El artículo 196 del TFUE otorga a la UE competencias en materia de protección civil, permitiéndole coordinar y complementar las acciones de los países miembros de la UE en situaciones de desastres. La UE también tiene la capacidad de apoyar a países no miembros bajo ciertas condiciones, para mejorar la cooperación en la gestión de desastres y crisis a nivel global. A través de este artículo, la UE refuerza su papel en la gestión de emergencias transfronterizas, proporcionando asistencia y fortaleciendo los sistemas nacionales de protección civil.



ECHO tiene múltiples responsabilidades en la respuesta a crisis humanitarias y en la gestión de protección civil. Estas son algunas de sus funciones más relevantes:

1. *Gestión de la Ayuda Humanitaria:* ECHO coordina las operaciones de ayuda humanitaria en países fuera de la UE, basándose en los principios internacionales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. La UE, a través de ECHO, financia operaciones para socorrer a las víctimas de desastres naturales y humanos, enfocándose en las necesidades de las poblaciones más vulnerables.
2. *Colaboración con Organizaciones Internacionales:* ECHO trabaja en estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales (ONG), las Naciones Unidas, la Cruz Roja, la Medialuna Roja, y otros organismos internacionales y locales para proporcionar asistencia. Este enfoque colaborativo permite una respuesta más coordinada y eficaz en las emergencias.
3. *Mecanismo de Protección Civil de la UE (MPCU):* ECHO gestiona el Mecanismo de Protección Civil de la UE, un sistema clave para coordinar la cooperación en protección civil dentro de la UE y en países no miembros, en casos de desastres naturales o de origen humano. Este mecanismo está diseñado para fortalecer la cooperación entre los países de la UE, y mejorar su capacidad de prevención, preparación y respuesta ante emergencias.
4. *Asistencia Urgente Dentro de la UE:* A través del Reglamento (UE) 2016/369, ECHO proporciona asistencia urgente dentro de la UE cuando los países miembros se enfrentan a desastres excepcionales, como terremotos, inundaciones o accidentes industriales. Esta asistencia complementa las acciones nacionales y se activa solo cuando los recursos existentes son insuficientes para manejar la crisis.

El MPCU es uno de los principales instrumentos de la UE para coordinar la protección civil y las respuestas a desastres, tanto dentro de sus fronteras como en países no miembros. Este mecanismo tiene como objetivo mejorar la eficacia de la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros en la prevención, preparación y respuesta a desastres.

El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (ERCC) de la UE opera las 24 horas del día, todos los días de la semana, y es responsable de coordinar las operaciones de ayuda humanitaria y protección civil. Además, el MPCU mantiene una reserva común voluntaria de equipos de socorro, expertos y equipamientos en los países miembros, listos para ser desplegados en emergencias. Esta capacidad de respuesta rápida es esencial para mitigar los efectos de las crisis de manera oportuna y eficiente.

A través de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria, la UE se ha consolidado como uno de los mayores donantes internacionales en este ámbito, con



un presupuesto de 11.600 millones de euros para el período 2021-2027. ECHO se dedica a intervenir en situaciones de emergencias humanitarias causadas por desastres naturales o conflictos, basándose en los principios del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, que promueven la neutralidad, imparcialidad y humanidad en sus intervenciones.

ECHO ha jugado un papel crucial en diversas crisis humanitarias, como la respuesta a terremotos, inundaciones, epidemias y conflictos armados. A través de la colaboración con organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y los Estados miembros de la UE, la UE ha podido proporcionar asistencia vital, como alimentos, agua potable, atención médica y refugio.

La gestión de la pandemia de Covid-19 fue un ejemplo destacado de la capacidad de la UE para movilizar recursos rápidamente y proporcionar asistencia urgente tanto dentro de la UE como en países no miembros. ECHO desempeñó un papel importante en la coordinación de las operaciones de respuesta a emergencias para mitigar el impacto de la pandemia, tanto en términos de salud pública como de necesidades humanitarias urgentes.

La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) es una de las instituciones más relevantes en la cooperación internacional para la gestión de crisis humanitarias. A través de su liderazgo en la ayuda humanitaria y la protección civil, ECHO no solo salva vidas, sino que también contribuye a la estabilización y recuperación de las regiones afectadas por catástrofes naturales o conflictos, brindando esperanza y asistencia a millones de personas vulnerables en todo el mundo.

Aparte de la ayuda humanitaria, la UE también tiene un fuerte compromiso con la protección civil a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU), regulado por el artículo 196 del TFUE. Este mecanismo fue creado con el objetivo de coordinar y reforzar las capacidades colectivas de la UE para prevenir, prepararse y responder a catástrofes tanto dentro de la UE como en países no pertenecientes a ella.

El MPCU ha sido actualizado en varias ocasiones para mejorar su capacidad de respuesta. En particular, la crisis de la Covid-19 puso de manifiesto la necesidad de una respuesta más rápida y eficaz ante emergencias transfronterizas, lo que llevó a nuevas modificaciones en el mecanismo. A través de este sistema, la UE ha proporcionado asistencia a países afectados por desastres naturales, epidemias y crisis humanitarias, actuando como un actor clave en la gestión de crisis internacionales.

Aunque la protección civil es una de las competencias internas de la UE, el MPCU tiene un alcance externo significativo, permitiendo a la UE movilizar recursos y *expertise* para responder a crisis fuera de sus fronteras, cuando se requieren recursos adicionales para apoyar a países afectados.



# COOPERACIÓN Y AYUDA HUMANITARIA

## Principios fundamentales de acción humanitaria



Humanidad



Neutralidad



Imparcialidad



Independencia

### Base Jurídica



A través, fundamentalmente, de los artículos 4 y 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE establece las bases jurídicas y los principios para su acción en el ámbito del desarrollo, apuntando a un mundo más justo y sostenible

### Cooperación al desarrollo en la UE

La UE juega un papel fundamental como el mayor donante de **ayuda oficial al desarrollo** (AOD), y trabaja para lograr un mundo más pacífico y próspero a través de sus compromisos globales. En 2017, la **estrategia global de la UE (EGUE)** sobre política exterior y de seguridad se implementó plenamente, incorporando los ODS como elementos transversales, con el fin de promover un enfoque coherente y efectivo en la acción exterior de la UE.

- Agenda de Acción de Addis Abeba y Fondo europeo de Desarrollo
- Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y Plan Europeo de Inversiones Exteriores
- Fondo Fiduciario de la UE para África
- Iniciativa Spotlight

### Aportación de la UE

45% de la ayuda global, lo que representa más de 66.000 millones de euros anuales



#### NDICI-Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)



Este instrumento simplifica y unifica los mecanismos financieros de la UE, dividiéndolos en tres pilares:

- África Subsaariana, Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe.
- Derechos humanos, democracia, paz y prevención de conflictos.
- Acciones de respuesta rápida no programables.

La Estrategia Puerta al Mundo (Global Gateway) tiene como objetivo promover un modelo de conectividad global basado en los principios y valores de la Unión.



### Protección Civil

La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) es la agencia principal de la Unión Europea (UE) encargada de coordinar y gestionar las intervenciones humanitarias tanto dentro como fuera de la UE. Funciones más relevantes:



- Gestión de la Ayuda Humanitaria
- Colaboración con Organizaciones Internacionales
- Mecanismo de Protección Civil de la UE (MPCU)
- Asistencia Urgente Dentro de la UE



## Bibliografía

- HERGADEN, Malte Frederik (2024). *La política de desarrollo: resumen general*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- HERGADEN, Malte Frederik (2024). *Ayuda humanitaria*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- MARTIN RODRÍGUEZ, Gabriel (2015). «Cuestiones generales sobre el Derecho de minorías: una visión global». *Cadernos de Dereito Actual*, n.º 3. Universidade de Santiago de Compostela, 2015. ISSN:2340-860X, pp. 517-535.
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa (2012). «Inmigración y cooperación al desarrollo en la Unión Europea». En *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), Iustel, pp. 409-431.
- GRANELL TRÍAS, Francesc (2017). «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea». En *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*. ORTEGA GÓMEZ, Marta y AÑOVEROS TERRADAS, Beatriz (coords.). J. M. Bosch, pp. 627-654.



## Capítulo 14

# Política de transporte en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

El transporte como política se ha desarrollado en el marco de la integración económica que buscaba la Unión Europea. Desde un punto de vista económico era necesario armonizar un sistema de transporte común, que desde el Tratado de Roma se lleva afianzando y que progresivamente ha tenido grandes avances, tanto en el transporte marítimo, aéreo y terrestre. En este Tratado ya se incluía esta política como uno de los puntos en los cuales se debía desarrollar un marco común de manera más eficaz, pero por la complejidad que suponía esto no fue posible hasta décadas después.

La libre prestación de este servicio, que además se vería acentuado y refrendado por la libre circulación de personas y mercancías, obligaría a las instituciones europeas a desarrollar en mayor medida la capacidad de poder aplicar un marco común para este fenómeno. Más aún con las múltiples diferencias que existen entre los distintos tipos de transporte que provocaría que el trabajo en este ámbito tenga una complejidad frente a la forma de abordar los distintos retos que se plantean.

En esta idea de mercado común con el que se desarrolla esta política y considerando las dificultades que se comprobaron durante las primeras décadas de los Tratados Europeos, se debe poner de manifiesto que el verdadero avance se constata en dos elementos centrales. Por un lado, en la idea de un espacio de libre competencia, la liberalización de los transportes supuso el impulso necesario para democratizar el transporte sobre todo de personas, ya que al entrar más compañías a las rutas se redujeron considerablemente los precios. Por otro lado, el espacio Schengen como punto de unión de las políticas relaciones con la libre circulación que además incluía tanto a personas, capitales y mercancías.

Estos dos elementos junto con la sentencia del TJUE de 22 de mayo de 1985, son los baluartes donde apoyar una política de transportes sólida, pero que, además, gracias a la publicación de distintos Libros Blancos durante la década de 1990 facilitaron la adopción de las medidas necesarias para crear una política común. Además, el Libro Blanco de 2010 titulado «*la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*», incluye elementos como la movilidad



sostenible, el derecho de los pasajeros, estrategias de movilidad tanto urbana como interurbana, incluyendo en estos últimos años nuevos elementos relacionados con la inteligencia artificial como es la idea de Smart City en el transporte a través de la Estrategia de movilidad sostenible de 2020.

En esta línea de trabajo se observa como progresivamente la Unión ha ido preparándose para los nuevos retos, como por ejemplo en el Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible pidió una reducción significativa de la contaminación producida por el transporte hasta el año 2050, tanto en carretera, como mar como avión».

La sostenibilidad del transporte se podría afirmar que es uno de los elementos principales, prueba de ello es la mención a esta cuestión en distintas normas como por ejemplo el Pacto Verde Europeo, en el que se expone la necesidad de reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 90% de aquí a 2050. O también la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, que tiene como objetivo que la UE pueda llevar a cabo en el transporte una revolución tecnológica que le permita ser más eficiente y ecológico.



## 2. Base jurídica y objetivos

El artículo cuarto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece el transporte como una política compartida de la Unión con los Estados. El desarrollo de esta política se efectúa en el Título sexto (artículo 90 a 100) y tiene como características principales las siguientes:

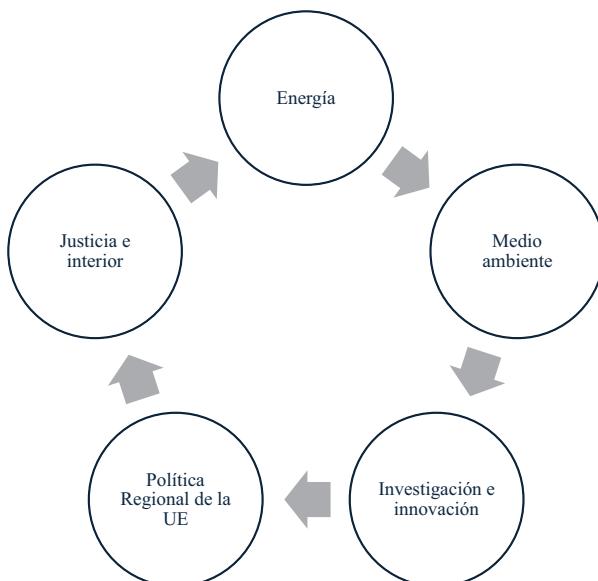
Art.	Contenido principal	Aspectos clave
90	Política común en materia de transportes	
91	Normas para garantizar la libre circulación de servicios de transporte	<ul style="list-style-type: none"><li>• Supresión de restricciones.</li><li>• Normas para transportes internacionales dentro de la UE.</li><li>• Normas para transportistas no residentes.</li><li>• Medidas de seguridad en los transportes.</li></ul>
92	Protección de la igualdad de derechos y obligaciones en el mercado europeo	



Art.	Contenido principal	Aspectos clave
93	Regulación de ayudas y subvenciones al transporte	
94	Regulación del establecimiento de precios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento en consenso con las condiciones de los transportistas.</li> </ul>
95	Principio de igualdad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición de discriminación por Estado de origen.</li> <li>Garantía institucional de igualdad entre transportistas.</li> </ul>
96	Prohibición de ayudas estatales que alteren la libre competencia	
97	Mejora de la eficiencia y reducción de costes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitud a los Estados para optimizar los gastos de transporte.</li> </ul>
98	Normas específicas para Alemania	
99	Creación de un comité consultivo	
100	Disposiciones específicas para determinados modos de transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Referido al transporte por ferrocarril, carretera o vías navegables.</li> </ul>

## 2.1. *Objetivos principales*

Debemos tener en cuenta que los principales retos de esta materia se enfocan en:



### 2.1.1. *Liberalización del sector de transporte de mercancías por carretera*

Con la entrada en vigor del Espacio Schengen se consideraría necesario dar un impulso a la liberalización del sector del transporte de mercancías por carretera. La primera norma en esta línea es el Reglamento de 26 de marzo de 1992, permitiendo licencias comunitarias a los transportistas. A continuación, en 2002 se aplicaría esta misma para personas de terceros países que pudiesen optar a dicha licencia.

Esta liberalización progresiva que comenzaría con la expedición de licencias se iría ampliando, incluyendo no sólo normas de mercado interior, sino que habría que aplicar competencias transversales y equitativas para todos los trabajadores de este sector, ya sea en materia fiscal o social.

### 2.1.2. *Liberalización del sector de transporte de personas por carretera*

Se han ido simplificando las normas y acercándolas al mismo criterio que el transporte de mercancías, se comenzaría con una licencia comunitaria para posteriormente la creación de un sistema armonizado de servicios regulares, así como en las condiciones laborales de los trabajadores (tacógrafos, cuentakilómetros...) con el propósito de no poner en riesgo la vida de ningún ciudadano.

### 2.1.3. *Medioambiente*

La idea de poder mejorar el medioambiente a partir de la reducción de las emisiones del transporte es una de las líneas principales. El Pacto Verde Europeo realiza una serie de indicaciones respecto a la reducción de la contaminación del transporte, haciéndolo sostenible para todos:

- Situar el transporte en las emisiones cero para el año 2050.
- Impulsar la aviación sostenible y hacer que compense su huella climática.
- Nuevas normas para reducir las emisiones de los buques.

Se ha de señalar que hay reglas referidas a las emisiones en los distintos sectores, la propuesta de ir progresivamente acabando con los combustibles tradicionales e ir apoyando nuevos combustibles ecológicos, así como medio eléctricos, ha provocado que se impulse el transporte más limpio que es el ferroviario.

### 2.1.4. *Libre circulación de conductores.*

El número de ciudadanos europeos que utilizan las carreteras entre los Estados cada vez es mayor, ya sea por motivos vacaciones o de trabajo, el uso de las carreteras como otro elemento en el proceso de integración conllevaría una regulación de la documentación común.



### 2.1.5. *Transporte ferroviario*

La Unión Europea está apostando de forma directa por el transporte ferroviario, ya sea para mercancías, así como para ciudadanos. La sostenibilidad del tren frente a los otros medios de transporte ayuda de manera significativa a reducir la contaminación. Gracias a las redes europeas de transporte ferroviario que comenzaron por los servicios de mercancías, alcanzaron a continuación al transporte internacional de pasajeros tanto en el tren convencional como en alta distancia.

Uno de los grandes logros, al igual que en otros sectores, ha sido la liberalización progresiva de los sectores ferroviarios, eso ha permitido una política común, que además gracias a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea que, aunque no tiene competencias para tomar decisiones, si ayuda a establecer objetivos comunes de seguridad y al funcionamiento eficaz de un espacio ferroviario europeo único.

### 2.1.6. *Transporte Aéreo*

El transporte aéreo ha evolucionado al igual que las otras formas de transporte con unos cambios significativos, el más relevante ha sido la liberalización del sector aéreo, que, desde el punto de vista de integración social, ha significado la democratización de los viajes y ha permitido una mayor interconexión entre todos los ciudadanos.

Es por ello, que en esta política encontramos el mercado interior, en el cual permite que haya nuevas empresas aéreas que fijen de manera libre los precios de los vuelos y de las mercancías. Además, esto permite la apertura de nuevas rutas en Europa que sirven para como expresaba Jean Monnet «coaligar personas».

En esta idea, la política aérea, impone una serie de normas para todas las empresas europeas con el fin de tener un libre mercado común y un equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas. Siguiendo este argumento, debemos tener en cuenta que la seguridad aérea es otro de los elementos que más preocupa al legislador europeo, no sólo en materia de los propios aviones, sino también en la seguridad de los pasajeros.

Por último, respecto a la creación del cielo único europeo, otra de las propuestas que se han hecho reales con el mandato de mejorar la eficiencia, la seguridad y los costes de los vuelos y de las emisiones de las aeronaves.

### 2.1.7. *Transporte Marítimo*

El transporte marítimo sigue siendo la forma de transporte con mayor volumen, las nuevas rutas desde distintas zonas geográficas hacia la Unión y la pro-



pia importancia del comercio mundial para el suministro de servicios provoca que tengas unas normas específicas necesarias para su regulación. La mayoría de ellas tienen carácter supranacional, aunque la Unión Europea ha asumido estas normas y ha implementado otras para asegurar unas normas mínimas comunes.

Este tipo especificidades referidas a la política marítima integrada y a su relación con la seguridad marítima. Obviamente se ha de tener en cuenta la libre competencia y la liberalización de los servicios marítimos, incluidos los servicios portuarios, tanto en seguridad como en cuestiones medioambientales.

La protección de las condiciones laborales, el paquete de seguridad marítima y la protección de la salud, se unifica a través del reconocimiento mutuo de licencia y certificaciones de todos los Estados miembro. Además, se sigue una serie de normas referidas a la responsabilidad civil de los daños producidos por el combustible de los barcos.

Se ha de destacar la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, comenzaría en 2014 y tiene como puntos de trabajo: *la seguridad y la defensa (incluida la ciberseguridad), las infraestructuras críticas, la protección del medio ambiente, la actividad pesquera, el comercio y el transporte marítimo, la energía, el transporte, el turismo.*

### **3. Redes Transeuropeas de Transporte**

Las Redes Transeuropeas de Transporte vienen reguladas en el Título 16 del TFUE, más concretamente en los artículos 170 a 172. Es importante resaltar el primer párrafo del artículo 170, en el que se expone la importancia de generar las redes transeuropeas en materia de transporte para poder completar la integración europeas tanto en materia económica como social.

La responsabilidad de desarrollar este precepto es del Parlamento y del Consejo de la Unión, fijando una serie de objetivos en el artículo 171 del TFUE en el que señalan las posibilidades que tiene la Unión para desarrollar esta política. El Reglamento RTE-T (en inglés TEN-T) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, es la norma vigente en esta política. Sirve para establecer las normas comunes, como expone en su propio preámbulo que deben llevarse a cabo hasta el año 2050: *«la red transeuropea de transporte debe contribuir a la mejora de la calidad de los servicios, las condiciones sociales para los trabajadores del sector del transporte y la accesibilidad para todos los usuarios».*

La conectividad de las redes transeuropeas a través de una mejora en la red global y una red básica, buscando que esta importancia estratégica que supone la infraestructura de transporte se realice con las premisas del desarrollo sostenible. Este desarrollo no sólo se considera en el uso de medios más ecológicos, sino también en la optimización de las nuevas infraestructuras, la utilización de combustibles menos contaminantes...



Es decir, la idea de este Reglamento y de la propia política es poder llevar a cabo proyectos conjuntos que permitan la cohesión territorial, social y económica. No sólo en el transporte de carretera, sino que también en el transporte marítimo y ferroviario. Esto viene refrendado en el artículo cuarto del Reglamento en cuatro acciones:

— Sostenibilidad:

- Reducir las emisiones en el transporte.
- Transportes más sostenibles.
- Incentivos económicos para reducir la huella de carbono.

— Cohesión:

- Conectividad de todas las regiones de la UE incluyendo las regiones ultraperiféricas.
- Equidad entre todas las redes de transporte.
- Coordinación entre todas las redes de transporte.

— Eficiencia:

- Puntos de conexión más eficientes.
- Eliminación de cuellos de botella en materia de interoperabilidad.
- Transporte eficiente y de calidad.
- Potenciar el transporte ferroviario.
- Coordinación en los proyectos transfronterizos.

— Aumento de las ventajas para sus usuarios:

- Accesibilidad para los usuarios.
- Garantizar altos niveles de seguridad, protección y calidad.
- Proteger el medioambiente a través de una movilidad adecuada.

Estas medidas que se toman en el nuevo Reglamento buscan mejorar la eficiencia, incluyendo la movilidad urbana, ya que se considera como uno de los principales elementos que no pueden obviarse. La conexión de los nodos urbanos por las distintas vías de transporte es otra de las cuestiones que se aborda en la norma, implementando medidas para poder llevar a cabo de manera progresiva. Se entiende por nodo urbano: *las infraestructuras de transporte en el nodo urbano que formen parte de la red transeuropea de transporte, incluidas las circunvalaciones, y los puntos de acceso a la red transeuropea de transporte abiertos a todos los operadores y usuarios de manera no discriminatoria, en particular puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses y terminales multimodales de transporte de mercancías.*



#### 4. Los planes de movilidad urbana sostenible

La idea de los planes de movilidad urbana sostenible es dotar a las ciudades de un sistema de movilidad y transportes, el Tribunal de Cuentas Europeo define estos planes como:

[...] la facilidad con la que las personas pueden moverse entre destinos en ciudades o zonas urbanas gracias a la red de transporte y a los servicios disponibles. Muchos factores afectan a los modelos de movilidad urbana, como la demografía, el uso del suelo, la gobernanza, la disponibilidad de transporte público, el uso del automóvil y la economía local.

Los planes de movilidad urbana se restringen únicamente a una zona concreta, que como hemos podido observar se incluyen las zonas periféricas de la ciudad. Es importante el trabajo que se realiza en este ámbito por todas las instituciones y en la que la Unión Europea apoya a través del observatorio *Eltis*, bajo la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea.

#### 5. Estrategia de movilidad sostenible

La Comunicación de la Comisión de 9 de diciembre de 2020 aborda la estrategia de movilidad sostenible, y lleva como título: «*Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro*». Como expone el propio título el elemento principal es la sostenibilidad en el transporte, y con este propósito pone de manifiesto la Estrategia la clara apuesta por una movilidad de emisiones cero.

La interrelación del Pacto Verde con la movilidad busca implementar las medidas ya descritas como el uso del transporte público o medios menos contaminantes público. Pero también trata el transporte privado, por lo que la primera medida que plantean es *Impulsar la adopción de vehículos de emisión cero, los combustibles renovables e hipo carbónicos y la infraestructura asociada*. También se plantean que las infraestructuras públicas sean más sostenibles, siendo la segunda medida que propone la estrategia la *creación de aeropuertos y puertos sin emisiones*.

Además de estas dos propuestas, plantea la Comisión otras ocho que tienen este mismo objetivo, destacando el uso de la *Innovación, datos e inteligencia artificial para una movilidad más inteligente*. En este sentido se ha de destacar la necesaria complementariedad del uso de la inteligencia artificial para poder mejorar la movilidad. La posibilidad que permite la inteligencia artificial de implementar nuevas formas de abordar la movilidad, ya no sólo en la gestión del tráfico, sino también en la ordenación del territorio y de las carreteras, así como en otros medios de transporte, dotando a la movilidad de la posibilidad no sólo de que sea más eficiente para el ciudadano, sino también más ecológica para el planeta.



## 6. Conclusiones

La idea de una cohesión territorial a través del transporte es uno de los puntos fundamentales en la política de la Unión. Debemos recordar que el verdadero significado de la creación de la Unión Europea es acercar a los ciudadanos de los distintos Estados dotándolos de una identidad común.

El mercado común necesita de un transporte eficiente, ya sea por cualquiera de los medios disponibles, se busca que haya una coherencia entre los países con el propósito de coordinar esta circunstancia que tanto afecta al desarrollo normal de la economía. Se advierte de la consideración de aplicar medidas comunes en materia de armonización de permisos, licencias y sostenibilidad.

El medioambiente es un elemento central en esta política, la dirección tomada por las instituciones europeas es desarrollar un transporte sostenible en el marco de conseguir que Europa sea una región neutra en el año 2050. La posibilidad que otorga la Unión de ayudar a esta transición hacia la tecnología limpia es una apuesta compleja pero necesaria.

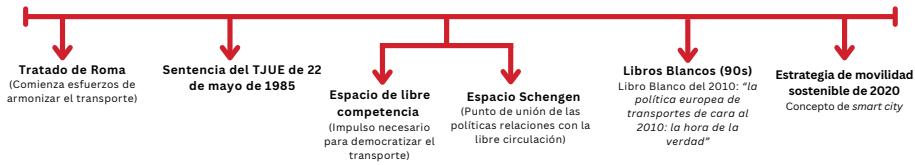
Para conseguir ser una región neutra, la Unión apuesta por forma de transporte más eficientes energéticamente hablando como es el sector ferroviario. Además, se realizan propuestas también para el sector urbano como es el uso mayoritario del transporte público, más aún, en ciudades masificadas con altos niveles de tráfico que provocan unos datos mayores de contaminación atmosférica.

Asimismo, una de las posibilidades más reales es el uso de la inteligencia artificial para poder ayudar a mejorar el transporte, los datos obtenidos y tratados a través de esta herramienta facilita que se puedan llevar a cabo medidas en todos los sectores (ciudadanos, transporte público y privado, carreteras...) para conseguir el objetivo del Pacto Verde, que es la reducción de la contaminación, elemento que como hemos manifestado en estas páginas, es la preocupación central de la Unión Europea.



# TRANSPORTES

## Evolución



## Base Jurídica



DESARROLLO POLÍTICA DE TRANSPORTE EN EL TFUE	
• Art 90 Política común en materia de transportes	
• Art 91 Normas para garantizar la libre circulación de servicios de transporte	
• Art 92 Protección de la igualdad de derechos y obligaciones en el mercado europeo	
• Art 93 Regulación de ayudas y subvenciones al transporte	
• Art 94 Regulación del establecimiento de precios	
• Art 95 Principio de igualdad económica	
• Art 96 Prohibición de ayudas estatales que alteren la libre competencia	
• Art 97 Mejora de la eficiencia y reducción de costes	
• Art 98 Normas específicas para Alemania	
• Art 99 Creación de un Comité Consultivo	
• Art 100 Disposiciones específicas para determinados modos de transporte	



## Redes transeuropeas



## Movilidad Urbana

"La facilidad con la que las personas pueden moverse entre destinos en ciudades o zonas urbanas gracias a la red de transporte y a los servicios disponibles. Muchos factores afectan a los modelos de movilidad urbana, como la demografía, el uso del suelo, la gobernanza, la disponibilidad de transporte público, el uso del automóvil y la economía local."



la Unión Europea apoya este ámbito a través del observatorio *Eltsi*, bajo la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea.

## Estrategia de movilidad sostenible

*Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encarzar el transporte europeo de cara al futuro*

2 medidas principales:

- Impulsar la adopción de vehículos de emisión cero, los combustibles renovables e hipocarbónicos y la infraestructura asociada
- La creación de aeropuertos y puertos sin emisiones.



## Bibliografía

- CONTRERAS MARTÍNEZ, Francisco José. *El transporte ferroviario como elemento básico de la política de transportes y sus efectos sobre la cohesión y la política regional de la Unión Europea*. 2017.
- OLMEDO GAYA, Ana Isabel. «El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2017, n.º 49, pp. 454-499.
- RIESCO SANZ, Alberto *et al.* *Desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea. El caso del transporte por carretera*. Bomarzo, 2018.
- MAMBRILLA RIVERA, V. «La política europea de transportes (hacia el establecimiento de un “espacio único europeo del transporte”)». *Revista de Derecho del Transporte*, 2012, n.º 9, p. 37.
- BOIRA I MAIQUES, J. V. y Berzi, M. «La europeización de las grandes infraestructuras nacionales: hacia una soberanía compartida (2011-2021)». *Cuadernos de geografía*, 110, 2023, pp. 243-262.





## Capítulo 15

# Política aérea y aeroespacial en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

El espacio es otro de los aspectos que la Unión Europea ha trabajado conjuntamente en los últimos años. Vivimos en una segunda carrera espacial en el que las potencias quieren tomar una posición adelantada en la conquista del espacio, no nos referimos a la llegada a otros planetas como Marte o volver a pisar la luna, sino a la utilización de satélites que permitan mejorar las telecomunicaciones en Europa.

La política espacial no aparece descrita en los Tratados como una política propia, podemos entender que se incluye dentro de la política exterior, por un lado, y de la industria y la investigación por el otro. Esto queda descrito en el artículo 189 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

*A fin de favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas, la Unión elaborará una política espacial europea. Para ello podrá fomentar iniciativas comunes, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico y coordinar los esfuerzos necesarios para la exploración y utilización del espacio.*

*Para contribuir a la consecución de los objetivos mencionados en el apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias, que podrán tener la forma de un programa espacial europeo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

*La Unión establecerá las relaciones que sean apropiadas con la Agencia Espacial Europea.*

La comunicación satelital y la posición geoestratégica de los satélites en el espacio está siendo una de las grandes apuestas de la Unión Europea para esta década, compitiendo con las grandes potencias mundiales en el posicionamiento en el espacio. La utilización de los datos recogidos por los satélites está permitiendo mejorar dicha vida, la necesidad de controlar el cambio climático, los recursos naturales, así como la defensa y la seguridad europea apuntan a la importancia de afianzar esta política dentro de la propia Unión Europea.



En estos tiempos que vivimos en los que la seguridad es uno de los puntos centrales, la necesaria capacidad de la Unión Europea para responder a cualquier tipo de circunstancia que pueda poner en riesgo sus ciudadanos es esencial. El uso de estos datos satélites para evitar riesgos meteorológicos, la entrada de posibles objetos del espacio a territorio europeo y el análisis de zonas que por el cambio climático se vean afectadas, justifica el funcionamiento de un sistema de satélites que monitoricen nuestra seguridad exterior e interior.

Además, debemos poner de manifiesto los referenciado por el Reglamento que aprueba el programa espacial (Reglamento 2021/696) que alude a la necesidad de independencia y seguridad que necesita la Unión Europea en esta materia, construyendo un acceso autónomo al espacio, para preservar las infraestructuras y la tecnología críticas, la seguridad pública y la protección de la Unión y de sus Estados miembros.

## 2. Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA)

La Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA) creada en el año 2004 es una Agencia propia de la Unión Europea. Se especifica esto porque hay otra organización internacional denominada Agencial Espacial Europea que aunque colabora con la Unión participan terceros países y tiene una autonomía propia. El objetivo de la EUSPA es posicionar a Europa como uno de los espacios referentes en la política aeroespacial, buscando posibilidades tanto de investigación como de estrategia en el espacio que permitan mejorar la vida de sus ciudadanos.



Esta Agencia es la que gestiona los programas de inversión de la UE en materia espacial, así como expone el propio programa espacial, la misión de la EUSPA es además ser la agencia operativa de los proyectos, colaborando con las instituciones europeas como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, así como con los Estados miembros, la Agencia Espacial Europea y empresas de toda la Unión Europea. Se enfoca en cuatro objetivos concretos:

seguridad

beneficios para  
los usuarios

crecimiento  
económico

competitividad



Del mismo modo, la Agencia tiene la capacidad de ayudar en el análisis del Conocimiento del Situación Espacial (SSA). El análisis de los riesgos y peligros a los que se enfrenta la Unión Europea en materia de seguridad se estudian en gran parte a través de los datos satelitales obtenidos, ya que con esta información se garantiza la seguridad de las economías, las sociedades y los ciudadanos europeos que dependen de los servicios basados en el espacio para aplicaciones de comunicación, navegación y observación.

### 3. El programa espacial europeo

Para dotar a la Agencia del desarrollo de proyectos, la Unión Europea aprobaría en el año 2021 el Reglamento (UE) 2021/696 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se crean el Programa Espacial de la Unión y la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial. Este programa se caracteriza por el uso de la información, el propio Reglamento en su primer considerando expone que: *Las tecnologías, los datos y los servicios espaciales se han hecho indispensables para la vida cotidiana de los europeos y tienen una función esencial en la preservación de muchos intereses estratégicos.*

Además, este programa que tiene unas implicaciones en materia de seguridad y defensa, sirven también para la protección del medio ambiente. Debemos tener en cuenta que el uso de los datos en la época que vivimos es fundamental para llevar a cabo cualquier reto que tenga la sociedad, la tecnología nos permite recabar este tipo de información para el progreso de los ciudadanos, pero también la navegación por satélite, la conectividad, la investigación espacial y la innovación, son elementos a tener en cuenta para el desarrollo económico e investigador.

Es por esta razón con el propio programa espacial especifica la necesidad de llevar a cabo una política industrial común, pues, aunque hay Estados con un mayor avance en esta materia hay que desarrollar y consolidar la industria espacial en los Estados miembros con capacidades emergentes, así como la necesidad de responder a los retos que plantea el Nuevo Espacio a las industrias espaciales tradicionales. Deben promoverse acciones para desarrollar la capacidad de la industria espacial en toda la Unión y facilitar la colaboración entre la industria espacial activa en todos los Estados miembros.



Componente	Descripción
Galileo	Un sistema global de navegación por satélite (GNSS) civil y autónomo bajo control civil. Consiste en 24 satélites y una red mundial de estaciones en tierra. Desde 2016, Galileo ofrece mayor precisión y busca autonomía tecnológica europea para proteger datos personales y reducir la dependencia económica del GPS. Aproximadamente el 10% de la economía de la UE depende de señales GNSS.
Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario (EGNOS)	Sistema civil regional de navegación por satélite que refuerza y corrige las señales GNSS. Es clave en la gestión del tráfico aéreo, transporte, y agricultura (usado por el 98% de los agricultores para dirigir tractores). También ayuda en la defensa y control fronterizo, particularmente en el norte de África.
Copernicus	Sistema civil de observación de la Tierra orientado a usuarios, ofreciendo datos de geoinformación y acceso gratuito a datos abiertos. Incluye satélites que mantienen otras infraestructuras satelitales comerciales y públicas desde 2024.
Conocimiento del medio espacial	Incluye vigilancia y seguimiento espacial, meteorología espacial, y control de objetos cercanos a la Tierra.
Govsatcom	Servicio de comunicaciones por satélite que proporciona servicios seguros a la UE y Estados miembros para misiones críticas. Promueve la independencia en telecomunicaciones, seguridad ciudadana, y gestión de crisis.

Respecto a los objetivos que plantea el programa espacial europeo son:

- proporcionar o contribuir a proporcionar datos, información y servicios de alta calidad, actualizados y, cuando proceda, seguros, sin interrupción y a nivel mundial cuando sea posible, que cubran las necesidades presentes y futuras y puedan respaldar las prioridades políticas de la Unión y la toma de decisiones basada en pruebas e independiente que corresponda, entre otras las relativas al cambio climático, al transporte y a la seguridad;
- maximizar los beneficios socioeconómicos, en particular estimulando el desarrollo de segmentos europeos de vuelo y de usuario innovadores y competitivos, incluidas las pymes y las empresas emergentes, de modo que se posibilite el crecimiento y la creación de empleo en la Unión, y promoviendo la integración y el uso más amplios posible de los datos, la información y los servicios ofrecidos por los componentes del Programa, tanto dentro como fuera de la Unión, asegurando, al mismo tiempo, las sinergias y la complementariedad con las actividades de investigación y



- desarrollo tecnológico de la Unión llevadas a cabo en el marco del Reglamento (UE) 2021/695;
- mejorar la protección y la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, reforzar la autonomía de la Unión, en particular en lo tocante a la tecnología;
  - promover el papel de la Unión como un actor mundial del sector espacial, estimular la cooperación internacional, fortalecer la diplomacia espacial europea, también promoviendo los principios de reciprocidad y competencia leal, y reforzar su papel al abordar retos mundiales, apoyar iniciativas mundiales, en particular en el ámbito del desarrollo sostenible, creando conciencia del espacio como patrimonio común de la humanidad;
  - mejorar la protección, la seguridad y la sostenibilidad de todas las actividades del espacio ultraterrestre relativas a objetos espaciales y a la proliferación de desechos, así como al entorno espacial, aplicando medidas adecuadas que incluyan el desarrollo y el despliegue de tecnologías para la retirada de vehículos espaciales al final de su vida útil y la eliminación de desechos espaciales.

#### 4. Conclusiones

La seguridad es el elemento central de la política espacial de la Unión Europea que tiene a su vez numerosas ramificaciones, ya sea en la protección de los datos, en la lucha contra el cambio climático o en la prevención de los fenómenos atmosférico, pero todo ello tiene esa vocación de asegurar un alto grado de seguridad para los ciudadanos europeos.

En un momento histórico en el cual tanto los Estados, como las empresas privadas están en un proceso de posicionamiento en el espacio, la Unión Europea se alza como una organización internacional que al integrar 27 Estados tiene un peso considerable en este campo. Esto se debe al desarrollo constante de la industria tecnológica en Europa, así como las grandes empresas de telecomunicaciones y la industria de la defensa que tiene el continente europeo.

La competitividad económica con otras regiones también es un aspecto a tener en cuenta, ya que no se puede dejar en manos de terceros países aspectos tan relevantes como la posición satelital, el control de las infraestructuras como el tráfico aéreo o marítimo y las infraestructuras críticas ha motivado la creación de un programa espacial para la Unión Europea, que en los próximos años tendrá un papel relevante en la vida de todos los ciudadanos europeos gracias a los nuevos usos que puede darse con la inteligencia artificial.



# POLÍTICA AÉREA Y ESPACIAL

## Contexto y base jurídica

### Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

- **Artículo 189:** la política espacial europea encajada en la política exterior y en la industria e investigación.

La UE apuesta por



Comunicación satelital



Posición geoestratégica



### Uso de datos satelitales: seguridad

- Evitar riesgos meteorológicos
- Entrada de posibles objetos del espacio a territorio europeo
- Análisis de zonas afectadas por el cambio climático

**Reglamento 2021/696:** se crean el Programa Espacial de la Unión y la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial.

## Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial



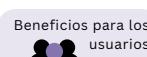
Agencia propia de la UE creada en 2004.

Busca posicionar a Europa como uno de los espacios referentes en la política aeroespacial.

### Objetivos concretos de la EUSPA:



Seguridad



Beneficios para los usuarios



Crecimiento económico



Competitividad

La Agencia también ayuda en el análisis del Conocimiento de Situación Espacial (SSA).

## El programa espacial europeo

### Reglamento 2021/696



### 3. COPERNICUS

Sistema civil de observación de la Tierra. Ofrece datos y servicios de geoinformación.

### 4. CONOCIMIENTO DEL MEDIO ESPACIAL

Incluye un sistema de vigilancia y seguimiento.

### 1. GALILEO

Sistema global de navegación por satélite (GNSS) civil y autónomo.

24 satélites

10%

de la economía de la UE depende de la disponibilidad de señales de navegación por satélites globales

### 2. EGNOS

Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario (EGNOS)

Sistema civil regional de navegación por satélite bajo control civil.

- Primera incursión de Europa en navegación por satélite: allanó campo para Galileo.

### 5. GOVSATCOM

Servicio de comunicaciones por satélite que permite la gestión de infraestructuras críticas para la seguridad.

- Gestión de crisis
- Vigilancia
- Infraestructuras críticas



## Bibliografía

- COZ FERNÁNDEZ, José Ramón y VALIÑO CASTRO, Aurelia Valiño. «El impacto industrial y económico de los programas espaciales en Europa tras el COVID-19: sus implicaciones en la política industrial». *Economía industrial*, 2021, vol. 420, pp. 67-80.
- FERNÁNDEZ, Tirso Velasco. «En busca de nuevas fronteras: el programa espacial científico europeo». En *Un breve viaje por la ciencia*. Universidad de La Rioja, 2006, pp. 39-44.
- GILBERT, Faramiñán. *Comentarios sobre el reto de una estrategia española de seguridad aeroespacial y ciertas lagunas jurídicas*. 2019.
- POMÉS LÓPEZ, Jan. «El doble uso, civil y militar de los programas espaciales de la Unión Europea: el vínculo entre la Política Espacial Europea (PEE) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCDS)». En *UE y el Mediterráneo a la luz de la estrategia global de seguridad de la Unión: retos futuros en las políticas de vecindad, seguridad y defensa*, 2020, p. 171-187.





# Capítulo 16

## Política energética en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La política energética en la Unión Europea es un tema de una trascendencia notable. Los cambios relacionados con el uso de energías más limpias y sostenibles tienen un debate dentro del seno de la Unión. Frente a países que abogan por seguir utilizando la energía tradicional (petróleo, carbón y gas) para sus ciudadanos e industria, encontramos otros que están apostando de manera firme por las energías renovables, y además, se continúa con el debate de si apostar por la energía nuclear o por ir progresivamente reduciéndola.

Debemos entender que en esta política influyen una serie de factores que en otros no tienen tanta trascendencia y que por lo tanto provoca estas distintas posiciones. Por un lado, la situación geográfica de cada uno de ellos, por otro, la ideología política de sus gobernantes y, por último, las posibilidades reales de adaptar su país a energías más limpias.

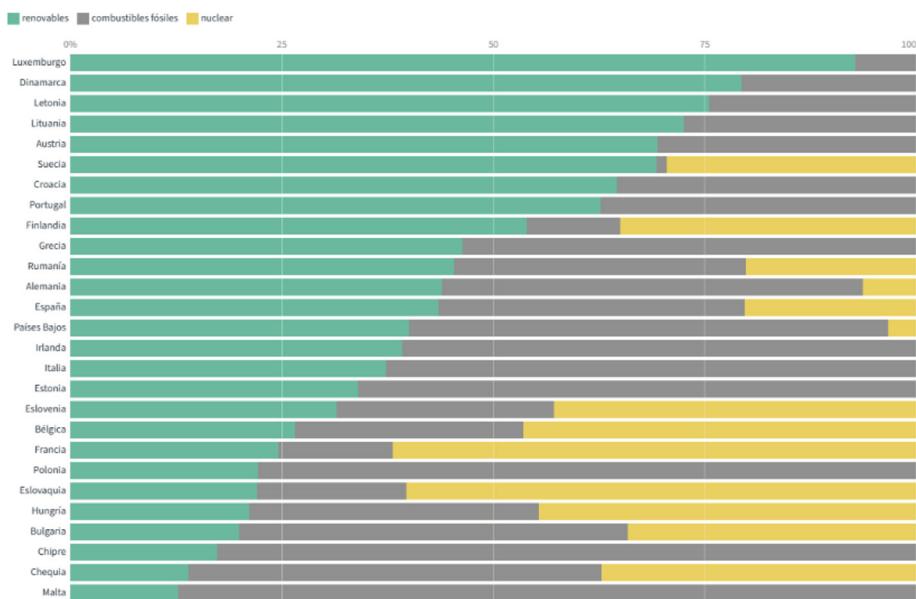
Además, la Unión Europea no es una región autosuficiente, se depende en parte del petróleo extranjero, del gas proveniente de Rusia y Argelia, provocando que sea otro de los aspectos preocupantes de la Unión. Para poder dejar de ser dependientes del gas ruso, más aún en el contexto del conflicto bélico con Ucrania, se presentaría por parte de la Comisión Europea en el año 2022 el proyecto *REPowerEU*, que tiene como principios reducir esa dependencia a través de un mayor desarrollo de las energías renovables.

El nacimiento de la Unión surge de Tratado del Carbón y del Acero, el primero de ellos una materia prima que genera energía, lo que muestra la importancia que tiene para las instituciones el poder desarrollar una política energética óptima. A continuación, se aprobaría el Tratado *Euratom* que crea la Comunidad de la Energía Atómica.

Asimismo, esta política tiene una estrecha relación con el medioambiente. El uso de energías limpias se sustenta en la preservación del ecosistema, por lo que la normativa medioambiental que se aprueba siempre tiene una especial trascendencia en la energética. Del mismo modo, esta interrelación es bidireccional, ya que la idea de conseguir una región neutra de emisiones en el año 2050 no será posible sin las medidas oportunas en materia de energía.



El propio Parlamento Europeo expresa en un informe publicado en el año 2023 la necesidad de plantearse metas reales a partir del Pacto Verde Europeo, comenzando con la reducción del gasto energético para poder hacer una transición ordenada a energías limpias sin que afecte a ningún sector económico ni tampoco a los ciudadanos. Y esta reducción no sólo se basa en reducir el consumo energético de los edificios, las fábricas y el transporte, sino también en la dependencia que tiene la Unión Europea de energía extranjera.



Fuente: Comisión Europea.

## 2. Base jurídica

La Energía es una política compartida entre los Estados miembro y la Unión tal y como establece el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esta es una cuestión tradicional por la inclusión en los primeros Tratados de cuestiones relacionadas con la energía, que además se basa en la necesaria coordinación entre los países de la Unión para poder conseguir un acuerdo energético que afecta a tantas otras políticas.

Es el artículo 194 el que explica la política energética, señalando dos premisas, el funcionamiento del mercado interior y la preservación del medioambiente, siempre además con una idea de solidaridad que también aparece referenciada en el artículo 122 del mismo Tratado. Los objetivos principales que presenta este artículo son:



- garantizar el buen funcionamiento del mercado de la energía,
- garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión,
- fomentar la eficiencia y el ahorro energéticos, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables,
- fomentar la interconexión de las redes energéticas.

En este caso, la responsabilidad de conseguir los objetivos descritos corresponde tanto al Parlamento Europeo como al Consejo, por lo que serán ambas instituciones las encargadas de desarrollar las medidas legislativas necesarias.

### 3. Estrategia energética UE: La Unión de la Energía

La Estrategia de la Unión Europea en materia energética, se basa en la Comunicación presentada por la Comisión Europea en el año 2015 COM(2015) 80 final. Con este documento busca llevar a cabo un marco común que de manera progresiva acabe derivando en una unión de la energía. Surge de buscar una energía que ayude a Europa a ser competitiva y también a ser sostenible medioambientalmente hablando.

La unión energética se fundamenta en estas dos características, la primera es sobre la competitividad y la necesaria comprensión que la soberanía de los Estados no puede ser más importante que el bien común, menos aún en una organización internacional como es la Unión Europea que unos de sus pilares es el principio de solidaridad. Además, una unión energética permitiría a los Estados miembro no sólo ser solidarios con los otros, sino además producir de manera más eficiente que ayude a su economía. La segunda característica enfocada en los retos climáticos, en donde la Unión Europea siempre está un paso por delante que el resto de las regiones y busca poder tener un sistema energético que ayude al medioambiente y sea sostenible. Para conseguir estos objetivos la Estrategia se basará en cinco dimensiones:

Dimensión	Subtemas
Seguridad energética, solidaridad y confianza	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas).</li><li>• Colaboración en materia de seguridad de suministro.</li><li>• Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía.</li><li>• Mayor transparencia en materia de suministro de gas.</li></ul>
Un mercado europeo de la energía plenamente integrado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Unir mercados mediante interconexiones.</li><li>• Control del mercado interior de la energía.</li><li>• Mayor cooperación regional en un marco común de la UE Nuevo marco para los consumidores Protección de los consumidores vulnerables.</li></ul>



Dimensión	Subtemas
Eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento de la eficiencia energética en el sector de la construcción.</li> <li>Hacia un sector del transporte energéticamente eficiente e hipocarbónico.</li> </ul>
Descarbonización de la economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una política climática ambiciosa para la UE.</li> <li>Convertirse en líder de las energías renovables.</li> </ul>
Investigación, innovación y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de próxima generación de energías renovables.</li> <li>Mejorar la transición energética a través de redes inteligentes, ciudades inteligentes y sistemas domóticos.</li> <li>Conseguir edificios energéticamente neutros.</li> <li>Conseguir un transporte más sostenible.</li> </ul>

El Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión Europea y de la Acción por el clima tiene como propósito ayudar a los objetivos de la Estrategia para conseguir esa unión energética. Estos mecanismos de gobernanza se basan en ser fiables, inclusivos, eficientes en costes, transparentes y predecibles. Este Reglamento tiene la misma estructura que la Estrategia al tener el mismo propósito. Pero, además, incluye respecto a la gobernanza cuatro objetivos:

- aplicar estrategias y medidas concebidas para cumplir los objetivos generales y los objetivos específicos de la Unión de la Energía y los compromisos de la Unión a largo plazo en materia de emisiones de gases de efecto invernadero;
- estimular la cooperación entre los Estados miembros, también, en su caso, a nivel regional, con el fin de alcanzar los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía;
- garantizar la oportunidad, exhaustividad, exactitud, coherencia, comparabilidad y transparencia de la información presentada por la Unión y sus Estados miembros a los Acuerdos de París;
- contribuir a una mayor seguridad jurídica, así como a una mayor seguridad para los inversores, y ayudar a aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo económico, estímulo de la inversión, creación de empleo y cohesión social.

#### 4. Las energías renovables

El futuro de Europa pasa por la apuesta en el sector de las energías renovables. Poder utilizar los recursos de los que nos dota el planeta que no son contaminantes como el sol, el viento y el agua, son los propósitos de la Unión Europea. No todos los países en la actualidad tienen una política respecto a las

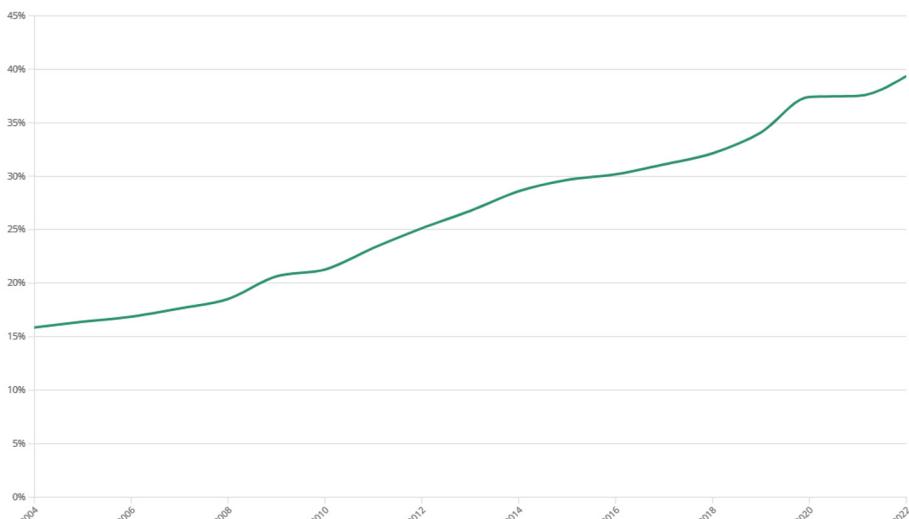


energías renovables útil, y por eso es necesario que desde las instituciones europeas se incentive el uso de estas.

La Directiva (UE) 2023/2413 sobre la promoción de la energía procedente de fuentes renovables, es la actualización y modificación de otras normas aprobadas anteriormente y que con los cambios producidos sobre todo por el Pacto Verde Europeo se necesitaban incluir. Esta Directiva sigue con los pasos de las anteriores en materia de uso de energía renovable solicitando a los Estados que cumplan con el propósito que un tercio de su energía producida provenga de renovable.

Entiende la propia Directiva que la energía renovable ya no sólo por el impacto ambiental, sino también por su utilización es el medio necesario para poder seguir siendo competitivos a nivel internacional, ya que en los últimos años el coste de la guerra ha supuesto una subida de los precios energéticos a pequeños y grandes consumidores.

*Porcentaje de energías renovables en la generación de electricidad en la UE  
(2004-2022)*



Fuente: Eurostat.

Además, la Unión no sólo ha propuesto normas vinculantes respecto a los objetivos, sino que también ha aportado soluciones como el Reglamento (UE) 2020/1294 relativo al mecanismo de financiación de energías renovables de la Unión. Con esta norma se busca prestar apoyo a los proyectos relacionados con las energías renovables, ya sean presentados por empresas o por ciudadanos.



## 5. Conclusiones

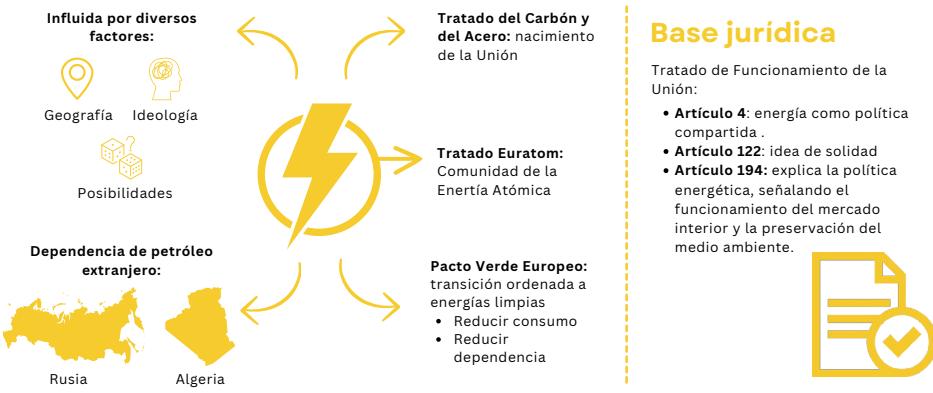
La reducción de los combustibles fósiles en los próximos años es una de las medidas que está tomando la Unión Europea, la dependencia de este tipo de energía supone un daño medioambiental considerable, por lo que, en esta estrecha relación entre la economía y el medioambiente y aras de conseguir ser una región neutra en el año 2050, se está buscando la forma que de manera progresiva los combustibles fósiles desparezcan de la región europea.

Los principales planes para conseguir este objetivo son el desarrollo de la energía renovable y el ahorro energético. Respecto del primero se ha avanzado en estos últimos años de manera considerable, pero la Unión debe ser la garante que los Estados implementen medidas específicas para el desarrollo de esta energía, más aún cuando los datos de la utilización de esta son tan dispares entre los Estados miembro. Sobre el ahorro energético y así evitar una dependencia de terceros Estados, se han tomado medidas para el ahorro basadas en el consumo, comenzando por la propuesta del Pacto Verde de ir reduciendo todos los Estados un 1,5% anual su consumo.

Otra de las posibles soluciones para mejorar la eficiencia energética que ha planteado la Unión Europea es alinear a la Inteligencia Artificial en este camino, ya que puede ayudar a entender cuáles son los retos y con los recursos actuales facilitar una reducción del gasto energético. El gran reto al que se enfrenta la Unión Europea es este, conseguir reducir el consumo energético sin que repercuta en las empresas ni en el ciudadano, por lo tanto, para buscar esa eficiencia tendrá que utilizar todos los medios disponibles a su alcance.



# ENERGÍA



## Estrategia energética: la Unión de la Energía

Comunicación de la Comisión Europea, 2015:  
COM (2015) 80 final.

Objetivos apoyados por el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión Europea y la Acción por el clima.



## Las energías renovables



- Directiva (UE) 2023/2413 sobre la promoción de energía procedente de fuentes renovables:

1/3

de la energía sea renovable



impacto ambiental



competitivos a nivel internacional

- Reglamento (UE) 2020/1249 relativo al mecanismo de financiación de energías renovables de la Unión.
- Propósito: conseguir ser una **región neutra en 2050**
- Seguir las propuestas del **Pacto Verde Europeo:** los estados deben reducir su consumo anual en un **1,5%**



## Bibliografía

- CERVERA VALLTERRA, María. «La ordenación jurídica de las energías renovables en la Unión Europea». En *La regulación de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 23-42.
- ULIED MARTÍNEZ, Agustín. «Una política común para la energía en la Unión Europea». 2006. *Informe Económico*, pp. 78-89.
- URREA CORRES, Mariola. «La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa». *Cuadernos de estrategia*, 2011, n.º 150, pp. 115-143.
- ZAPATER DUQUE, Esther. «La seguridad energética de la unión europea en el contexto de la nueva política energética y el Tratado de Lisboa». En *Energía del siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2009, pp. 49-80.



## Capítulo 17

# Política industrial en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La industria es uno de los sectores más importantes de la Unión Europea. Cualquier país desarrollado necesita de una industria que permita apoyar la producción de los productos necesario para el avance social. Una política industrial común permite mejorar tanto los procesos productivos, como ser más competitivos en el ámbito internacional, así como mejorar la calidad de las regiones donde se encuentran presente la industria.

En la actualidad en Europa representa un porcentaje superior del 20 por ciento, generando más de 35 millones de empleos. La industria europea tiene la singularidad que es de alta especialización y calidad, siendo destacables, la industria de defensa, la farmacéutica y la mecánica.

La necesidad de un mercado industrial unificado se hace patente en la competitividad que existe en el mismo, con regiones como la asiática o la norteamericana con una industria muy relevante, ya no sólo desde el punto de vista de la producción, sino del desarrollo tecnológico de la misma.

En este momento histórico que vivimos, enmarcado dentro de la cuarta revolución industrial es necesario unir esfuerzos en proteger el mercado europeo, para ello la Unión Europea ha ido desde el Tratado de Maastricht estructurando esa colaboración entre los Estados en materia de industria, que, además, desde la pandemia del Covid-19 se ha acentuado la importancia de esta política en los sectores estratégicos esenciales.

Este Tratado incluía la industria como una política en el artículo 130, manifestando la importancia de la competitividad de la industria de la Unión. Para ello exponía la necesaria intervención de los Estados europeos dispuestos a una transformación y cambio del modelo que ostentaban hasta ese momento. Este cambio se produciría a través de la coordinación, investigación y desarrollo tecnológico de los Estados, teniendo la Comisión Europea el papel de ayudar e impulsar iniciativas que ayuden a conseguir dicho objetivo.

Los nuevos retos a los que se enfrenta, en los que no sólo el mercado chino, sino también otros emergentes con un auge significativo provocan que el desarrollo tecnológico europeo se enfoque en nuevos mercados, y, sobre todo, en la



especialización de productos en los que la importancia de una tecnología muy avanzada sea el factor determinante. No podemos obviar en este punto la importancia de la inteligencia artificial como uno de los motores que deben seguir impulsándose para el apoyo en la investigación y desarrollo de esta industria.

Es por ello, que con los datos y experiencias que se han visto, la Unión Europea y los países que la conforman apuestan por la industria cualificada y experimental como uno de los puntos económicos fundamentales para el presente y el futuro de la región. Por lo que, supeditada a los mandatos medioambientales, se ha planteado la posibilidad de una nueva forma presentada por la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen acerca de un nuevo Plan Industrial Limpio, que vayan en consonancia con lo establecido en el Pacto Verde Europeo.

## 2. Base jurídica

La industria es una política de coordinación y apoyo por parte de la Unión Europea, el artículo 173 del TFUE manifiesta que:

1. *La Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión. A tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a:*

- *acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales,*
- *fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas,*
- *fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas,*
- *favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.*

2. *Los Estados miembros se consultarán mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.*

3. *La Unión contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, podrán tomar medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros a fin de realizar los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*



*Este título no constituirá una base para el establecimiento por parte de la Unión de medidas que puedan falsear la competencia o incluyan disposiciones fiscales o relativas a los derechos e intereses de los trabajadores asalariados.*

La Unión Europea con este precepto presenta su posición respecto a esta política, en la cual alude a poder favorecer entornos de cooperación. Si bien es cierto que este Tratado es de 2007 y que la cooperación en industria europea ha aumentado, es necesario revisar el propio articulado referido a esta cuestión para los futuros Tratados, ya que se advierte de la necesaria intervención europea para desarrollar una industria común capaz de hacer frente de manera coordinada a los retos que se enfrentan los ciudadanos de la Unión.

El enfoque que presenta está orientado en el desarrollo de nuevas tecnologías, el I+D+i es el nexo común entre la industria y la investigación, todo ello basado en un enfoque medioambiental óptimo, para ello, como veremos a continuación se fue preparando la idea de una Estrategia Industrial que cumpla con estos parámetros que como expresa la propia Unión: *La UE confía en que su industria dirija las transiciones hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital, con el objetivo de que llegue a ser acelerador y motor del cambio, la innovación y el crecimiento.*

Por último, otro de los aspectos en los que se va a basar esta política en la actualidad es en la autonomía de otras regiones. Se comprobó como durante la pandemia del Covid-19 Europa fue vulnerable respecto a la producción de determinados productos, cuestión que alertó a las autoridades e impulsó la aprobación del Reglamento 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.

Este Reglamento es fundamental para las cadenas de valor industriales y como expone el propio preámbulo: *A fin de garantizar que las industrias de la Unión y de los Estados miembros puedan anticipar la alteración del suministro y se preparen para resistir sus consecuencias, deben desarrollarse medidas para reforzar la capacidad de control, coordinar las reservas estratégicas y reforzar la preparación de las empresas.*

### 3. Estrategia Industrial Europea

La autonomía estratégica consiste en reducir la dependencia que la UE tiene de otras regiones en determinados productos, materiales y tecnologías fundamentales, alimentos, infraestructura y seguridad. Además, como expone la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen es necesario fijar los criterios que pueden ser fundamentales en este desarrollo y, sobre todo, relacionado con la digitalización de la industria, más aún en los cambios constantes que existe en este entorno y que afecta de manera significativa a la industria. Sobre todo, en los planteamientos que debe realizar la Unión Europea de aquí



a un futuro próximo, como por ejemplo la utilización de la inteligencia artificial para desarrollar mercados, productos y servicios e impulsar la competitividad en la UE.

Esta inversión se produciría en el programa COSME, que en el año 2021 se incluiría en el mercado único y en *InvestEU*, y aunque se encontraba muy centrado en programas para pequeñas y medianas empresas, se aludía a todas ellas a su capacidad de transformación industrial.

Desde el año 2019 se trabajó en la modificación de la anterior Estrategia industrial para los años 2010–2020, presentando el 10 de marzo de 2020 una nueva Estrategia que recogía cuatro comunicaciones:

- Estrategia industrial (COM/2020/102).
- Estrategia específica para PYMEs (COM/2020/103).
- Estrategias para el fortalecimiento del mercado interior (COM/2020/93).
- Plan de acción a largo plazo (COM/2020/94).

Toda esta Estrategia que tenía una base de sostenibilidad y digitalización de la industria se vería profundamente afectada, por el Covid-19. Esto supuso una modificación de esta en el año 2021. Esta modificación se presentó en la Comunicación 350 de 5 de mayo de 2021 que lleva como título: *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*.

Las dudas que surgieron durante el Covid-19 sobre el rumbo de la política industrial provocaron la modificación de 2021, se advirtió de la interdependencia de las cadenas de valor mundiales y el valor de un mercado único integrado a escala mundial, lo que supuso una pérdida de empleos que progresivamente se han ido recuperando, pero supusieron un cambio en la concepción de mercado e industria que tenía la Unión Europea.

Este es el primer punto de la propia Estrategia, aprender y acelerar las transiciones en períodos complejos, se considera como un acierto el desarrollo de una estrategia industrial de producción de vacunas común durante el Covid-19, por lo que se invita a los Estados a participar de esta idea en otros sectores. Así es como la Estrategia aborda los retos, afrontando cual ha sido el problema y qué soluciones podemos encontrar al respecto. Para conseguirlo se basa en:

Necesidad esencial de mantener *la libre circulación* de personas, bienes, servicios y capitales en el mercado único.

Analizar y abordar las *dependencias estratégicas*, tanto tecnológicas como industriales

Justificación empresarial para la *transición ecológica y digital* es más sólida que nunca.



Otro de los puntos que se trata en la Estrategia es mejora de la capacidad de resiliencia del mercado europeo en crisis como la del COVID. Un mercado único robusto, basado en la gestión, la inversión continua y la adaptación al medio a través de nuevas estrategias es materia de industria y de comercialización.

Esta adaptación se une con el próximo objetivo de la Estrategia que es la autonomía estratégica, es decir, como poder modificar la industria actual para hacerla autosuficiente y no depender en sectores estratégicos de terceros. Para conseguir este propósito por ejemplo se aprobaría en el año 2023 la Ley Europea de Chips, que busca que Europa pueda ser competitiva teniendo este sector estratégico dentro de sus fronteras, con el fin de producir tecnologías y aplicaciones de semiconductores de aquí al año 2030 a través de una inversión fuerte en este sector.

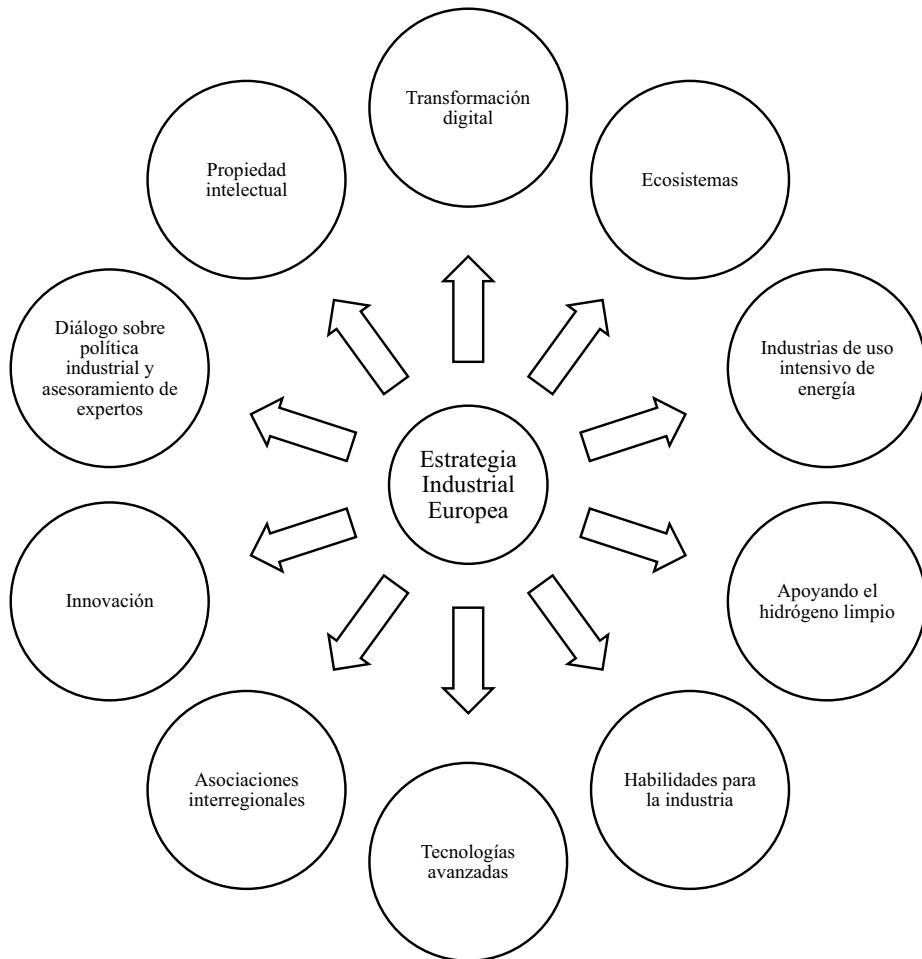
Para abordar la cuestión de autonomía estratégica se proponen varias conclusiones:

- Identificación de nuestras dependencias y capacidades estratégicas.
- Creación de una serie de instrumentos para reducir y evitar dependencias estratégicas.
- Buscar asociaciones y cooperaciones internacionales.
- Medidas reforzadas sobre las interrupciones y vulnerabilidades de la cadena de suministro de las pymes.

Por último, se aborda la transición ecológica y digital como otro de los elementos claves de esta Estrategia, para ello sigue muy de cerca el mandato del Pacto Verde Europeo respecto a la industria, pero también en el ámbito digital al considerarlo más sostenible que el analógico. Para ello también se analiza el sector energético y las posibilidades que surgen después de los problemas de la Guerra de Ucrania y el conflicto con Rusia respecto al suministro de gas.



Es por ello, que la Estrategia Industrial Europea se centra en los siguientes puntos:



#### 4. Conclusiones

La industria como sector estratégico de la Unión afronta una serie de retos en estos próximos años. La globalización y el desarrollo industrial de otras regiones que produce a un coste inferior provoca que la Unión, si quiere mantener el estatus de región económica predominante, tenga que desarrollar otro tipo de industria basada en la especialización tecnológica.

La idea de un posible retroceso en la industria es una preocupación de las instituciones europeas, que posiblemente en los próximos años acerque posturas



para repensar esta política e incluirla entre las de competencias compartidas y no únicamente de apoyo y coordinación. Muestra del desconcierto generado en el mercado único se advirtió en la crisis del Covid-19 y desde entonces la visión es de progresivamente reindustrializar Europa, pero a través de un producto cualificado.

Para conseguir este propósito es esencial entender los procesos de digitalización e inteligencia artificial que hoy en día abarca una gran parte de los avances sociales, la búsqueda de esa industria de especialización debe ir en esa vía, basándose en procesos que diferencien a la Unión en materia de calidad y eficiencia a otras regiones, pero, además, que proteja el medioambiente.



# INDUSTRIA

## La industria en Europa



## Base jurídica

**Tratado de Maastricht, artículo 130:** industria como una política, manifestando la importancia de la competitividad de la industria de la UE.



**Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:** industria como política de coordinación y apoyo

- **Artículo 173:** competitividad, colaboración, coordinación y cooperación en el marco de la industria. Advierte la necesidad de una intervención europea para desarrollar una industria común.

**Reglamento 2024/1252 de 11 de abril de 2024:** establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.

## Estrategia Industrial Europea



Profundización en la Estrategia Industrial Europea:



## Retos en el sector estratégico de la industria



Competencia global



Necesidad de reindustrialización



Digitalización e inteligencia artificial



Diferenciación: calidad y eficiencia



Protección medioambiental



## Bibliografía

- ÁLVAREZ, Antonio Fernández; ALONSO, José Alba y ANGIONE, Alicia E. «El programa COSME en el marco de la política industrial de la Unión Europea». *Boletín Económico de ICE*, 2021, n.º 3138.
- CASTAÑO MARTÍNEZ, María Soledad. «Política industrial y sector servicios en la Unión Europea: influencia de la demanda, la innovación y la difusión de las TIC». *Economía industrial*, 2009, n.º 374, pp. 37-49.
- PEÑALVER, Antonio Juan Briones; BASTIDA, José Lorenzo Jiménez y MORENO, Valentín Medina. «Nueva política industrial de la Unión Europea (UE). Medidas estratégicas para la competitividad en las organizaciones de la industria de defensa». *Economía industrial*, 2023, vol. 430, pp. 13-22.
- XIFRÉ, Ramón. «Política industrial en la UE y España: debates recientes». *Cuadernos de Información económica*, 2023, n.º 295, pp. 41-48.





## Capítulo 18

# Agricultura y pesca en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

Tanto la agricultura como la pesca son dos políticas que tienen una estrecha relación entre sí debido a lo que supone para el proyecto europeo. Por un lado, la idea de poder alimentar a la población europea de manera coordinada y, por otro, el pensamiento de no agotar los recursos disponibles poniendo en peligro el medioambiente.

Estas dos políticas están unidas desde el comienzo, ya a partir del Tratado de Roma y en un contexto en el cual era necesario llevar a cabo esfuerzos para sacar a Europa de la crisis que se encontraba inmersa desde el final de la segunda guerra mundial. Para ello se proponen una serie de medidas para poder abastecer de alimentos a toda la población del continente.

Gracias a las relaciones comerciales entre los países miembro y con el impulso del Tratado de Roma, a partir de 1960 comenzaría a implantarse tanto la política agraria común como la política pesquera, garantizando así alimentos para todos los ciudadanos, pero además, en el caso de la primera, también poder permitir que los agricultores que seguían siendo un sector productivo importante tuvieran un desarrollo económico que les hicieran competitivos y asegurase una estabilización de los mercados en estas materias.

Este impulso que aparecería en el artículo tercero del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea sostenía la necesidad de establecer una política agrícola común, entiendo como agrícola *«los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos»*.

Debemos tener en cuenta que estos dos sectores son de los más regulados por parte de la Unión, la necesidad de mantener un equilibrio en los precios y en la producción ha provocado que se regulase desde un primer momento la producción y la pesca, todo ello en perjuicio de un posible daño a los productores o pescadores se cubría con ayudas a través de subvenciones para que este tipo de sectores productivos siguiesen siendo atractivos.



Además, el propio Tratado Constitutivo incluyó como normas esenciales y que en la actualidad siguen estando vigentes, las relacionadas con el mercado y la competencia:

- 1) normas comunes sobre la competencia;
- 2) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- 3) una organización europea del mercado.

*Cuadro comparativo de las características principales de la PAC y la PPC*

Aspectos	Política Agrícola Común	Política Pesquera Común
<i>Objetivo principal</i>	Garantizar alimentos asequibles, seguros y de alta calidad.	Asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y acuicultura.
<i>Beneficio social</i>	Mejorar el nivel de vida de los agricultores.	Generar beneficios económicos, sociales y de empleo.
<i>Sostenibilidad ambiental</i>	Conservación de recursos naturales y respeto por el medio ambiente.	Promover una pesca ambientalmente sostenible.
<i>Contribución a la sociedad</i>	Apoyo a la seguridad alimentaria para los ciudadanos de la UE.	Asegurar la disponibilidad de alimentos provenientes del mar.

Esta construcción que comenzó hace más de 60 años sigue siendo uno de los ejes fundamentales para la Unión, siendo el 23 por ciento del presupuesto europeo destinado a la PAC, lo que supone que estamos ante una de las grandes políticas y que, hoy en día, aunque sea haya reducido el presupuesto frente a décadas anteriores, sigue teniendo una importancia primordial en las instituciones europeas.



## 2. Base jurídica

La PAC y la pesca son políticas compartidas de la Unión Europea con los Estados, tal y como establece el artículo 4 del TFUE, haciendo una excepción en lo referido a la protección de los recursos biológicos en el caso de la pesca que será competencia exclusiva de la Unión.



El desarrollo de esta política está descrito en el Título tercero, en los artículos 38 a 43 del TFUE. En ellos se presenta la agricultura y la pesca como un elemento central dentro del mercado interior, considerando necesario realizar especificaciones para entender y comprender en qué línea va a enfocarse:

- *las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;*
- *la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;*
- *el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.*

De lo establecido en el artículo 39 se puede dilucidar la importancia de comprender que la política de agricultura y pesca es dinámica, que ha sufrido diversos cambios a lo largo de estos años y que debe seguir teniendo una regulación que le permita adaptarse de manera eficaz a los nuevos retos que se planteen en Europa, como la fluctuación de precios, la seguridad alimentaria o la ayuda a mantener los recursos naturales.

Además, con vistas a mantener el desarrollo de las zonas rurales que es donde se centran la mayoría de los agricultores y pescadores, la Unión Europea destina una gran cantidad de recursos bajo el amparo del artículo 41 del TFUE a la organización de la industria agrícola, sobre todo a la coordinación y al desarrollo del consumo de determinados productos.

## 2.1. *El papel de las instituciones europeas*

Los artículos 42 y 43 del TFUE establecen cada una de las competencias que tienen las instituciones en esta materia. Es un modelo de decisión compartida, en la que la Comisión junto con el Parlamento son las instituciones con mayor peso, pero también el Consejo tiene una serie de funciones relevantes como la autorización de ayudas para:

- para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales,
- en el marco de programas de desarrollo económico,
- fijación de precios,
- participación de Estados miembro.

Por su parte, la *Comisión Europea* será la responsable de:

- elaborar y ejecutar la política agrícola común.



*El Parlamento Europeo:*

- organización común de los mercados agrícolas,
- consecución de los objetivos de la PAC.

*El Comité Especial de Agricultura:*

- creado en el año 1960,
- órgano encargado de la preparación de toda la información para el Consejo,
- realiza informes que son presentados a las distintas instituciones.

### **3. Los programas de la PAC**

Se consideró desde un primer momento que las instituciones públicas europeas, aunque tienen una vocación por un sistema de libre mercado donde además la libre competencia enriquece y hace prosperar los productos, en esta política se ha producido un control y una intervención pública necesaria para salvaguardar los intereses de agricultores y zonas rurales.

La relevancia de la agricultura y la pesca ya no sólo es en la propia alimentación de las personas, sino que también se ha enfocado en la protección medioambiental, en el desarrollo del mercado y en la libre circulación de trabajadores, lo que provoca que en este ámbito la Unión Europea haya llevado un esfuerzo económico mayor para poder financiar todos estos retos.

Para llevarlos a cabo se ha actuado desde las ayudas tanto directas a los agricultores, al mercado a través de medidas concretas y por último, desde el desarrollo rural.

Las ayudas directas que vinieron a sustituir al sistema anterior a 2003 relacionado con la producción, buscan revertir de manera unidireccional a los agricultores su trabajo y asegurar que los campos de cultivo siguen dando rendimiento en Europa ante el empuje creciente de otras regiones, es una forma de proteger la industria agrícola frente a la de terceros países. Además, aseguran unos estándares de calidad alimentaria y medioambiental que la agricultura de esos terceros Estados por no tener una normativa tan exhaustiva no se puede confirmar su cumplimiento.

Del mismo modo, este tipo de ayudas siempre se enfocan en las necesidades de producción del mercado, premiando económicamente los productos que se consideran más necesarios, siempre cumpliendo los estándares de calidad.

Respecto a las medidas tomadas en el mercado se basan principalmente en el Reglamento (UE) 2021/2117 sobre la organización común de los mercados agrícolas. En esta norma encontramos los productos que son del ámbito de



aplicación, los procedimientos para la intervención pública, tanto en productos como en la propia cuantía, el almacenamiento privado, así como normas de comercialización de los productos, con el propósito de favorecer el buen funcionamiento del mercado único, todo ello orientado como expone el propio preámbulo del Reglamento a:

*Concentrar el suministro, comercializar los productos de sus miembros y optimizar los costes de producción, siempre y cuando la búsqueda de dichos objetivos lleve a la integración de las actividades y que esta integración tenga probabilidades de generar una eficacia significativa.*

Respecto al segundo apartado donde la PAC invierte de manera efectiva es en el desarrollo rural, considerando que estas medidas ayudan a potenciar los mercados agrícolas, dando nuevas posibilidades en esas zonas, que tradicionalmente se encuentran más deprimidas económicamente hablando. Esta idea de desarrollo de las zonas rurales a través de la inversión y de las ayudas a los pequeños municipios evita la posible despoblación de estas zonas, mejora la operatividad de estas zonas y permite que esa inversión se utilice para dinamizar su economía.

Esta inversión no sólo se realiza a través de la PAC, sino que también los propios Estados y los fondos de desarrollo regional (FEDER), son benefactores a través de los fondos de cohesión de dar a estas zonas las mismas oportunidades que a las grandes ciudades.

### 3.1. *Los fondos europeos marítimos de pesca y acuicultura*

La pesca tiene sus propios fondos y programas, y, aunque tiene en ciertas partes similitudes con la agricultura al proteger el desarrollo sostenible y la calidad de los productos que pueden llegar a los consumidores, también tiene sus diferencias por las zonas de producción, es decir las zonas de pesca, que en algunos de los casos se encuentran incluso fuera del territorio europeo.

Asimismo, se encuentra regulada por el principio de estabilidad relativa, el cual pide de manera expresa que se pueda asegurar la supervivencia y el desarrollo de la especie que se va a pescar, a través de medidas como la prohibición de determinadas técnicas de pesca, el no permitir pescar cuando el tamaño es inferior al óptimo, la prohibición de pescar especies protegidas.

Pero todo lo mencionado se refiere a la propia regulación de la pesca, que como actividad elemental, tiene unos fondos en materia de pesca y acuicultura que se regulan a través del Reglamento 2021/1139, en este se destaca que la duración del mismo es desde el año 2021 hasta el 2027, que permite generar una economía sostenible en materia de pesca al enarbolar tanto la conservación de los recursos ecológicos con las necesarias capturas para abastecer a la población europea sin poner en peligro las especies marinas.



Su principal objetivo es aunar en esta norma el resto de ellas, con el fin de simplificar los procedimientos y la normativa existente, que deberán llevar a cabo de manera conjunta tanto la Unión Europea como los Estados participantes. España recibe de estos fondos europeos casi el 15% de ellos, aupado por su gran industria pesquera.

Este Reglamento tiene dos prioridades que divide para exponer los objetivos específicos de cada una de ellas, la primera respecto al fomento de la pesca sostenible y la recuperación de los recursos biológicos, y la segunda sobre las actividades sostenibles de acuicultura y la seguridad alimentaria.

### *Objetivos específicos de pesca y acuicultura*

<b>Pesca sostenible y conservación de recursos</b>	<b>Acuicultura, transformación y comercialización sostenible</b>
<i>Reforzar las actividades pesqueras que sean económica, social y medioambientalmente sostenibles.</i>	Promover <i>actividades acuícolas sostenibles</i> , especialmente reforzando la competitividad de la producción acuícola, garantizando al mismo tiempo que las actividades sean sostenibles a largo plazo.
<i>Aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> mediante la sustitución o modernización de los motores de los buques pesqueros.</i>	Fomentar la <i>comercialización, la calidad y el valor añadido</i> de los productos de la pesca y la acuicultura, así como de la transformación de dichos productos.
<i>Promover el ajuste de la capacidad de pesca a las posibilidades de pesca en caso de paralización definitiva de las actividades y contribuir a un nivel de vida adecuado en caso de paralización temporal.</i>	<i>Compensar a los operadores del sector pesquero y del sector de la acuicultura por lucro cesante o costes adicionales.</i>
<i>Fomentar un control eficiente en el sector pesquero, incluyendo la lucha contra la pesca INDNR (ilegal, no declarada y no reglamentada), y la obtención de datos fiables que permitan decisiones basadas en conocimiento.</i>	<i>Compensar a las organizaciones de productores reconocidas y sus asociaciones</i> que almacenen productos de la pesca enumerados en el anexo II del Reglamento (UE) n.º 1379/2013, siempre que se almacenen conforme a los artículos 30 y 31 del mismo.
<i>Promover condiciones de competencia equitativa para los productos de la pesca y la acuicultura de las regiones ultraperiféricas.</i>	<i>Solo se podrá optar a la ayuda si la Comisión determina, mediante una decisión de ejecución, la existencia de un acontecimiento excepcional.</i> Los gastos solo podrán optar a ayudas durante el período establecido en dicha decisión de ejecución.
<i>Contribuir a la protección y la recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos.</i>	<i>Podrá prestarse a intervenciones que contribuyan a la prestación de servicios medioambientales</i> por parte de la acuicultura, así como a garantizar la salud y el bienestar de los animales en la acuicultura dentro del ámbito del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo.



#### 4. Nuevos retos de la PAC

La PAC ha ido evolucionando conforme las necesidades y las oportunidades que se presentan en el ámbito europeo lo han requerido. Como ya se ha puesto de manifiesto en el año 2003 se modificó el sistema de ayudas directas y como este ejemplo, desde su creación ha habido numerosos cambios que buscaban una mejor utilización de los recursos públicos.

Considerando nuevamente la agricultura como un elemento central de la Unión Europea se plantearía en el año 2023 un nuevo modelo de PAC con una serie de reformas que agilicen el sistema de ayudas y se adapten a las nuevas realidades derivadas de los cambios sociales de los últimos años, en las que la eficiencia de la administración y la simplificación de los procedimientos para los ciudadanos son partes fundamentales de cualquier acción o programa.

Los objetivos de la PAC para estos años son:



Fuente: información obtenida de la página web de la Comisión Europea.

La PAC ha creado planes estratégicos para cada uno de los Estados (excepto en Bélgica que hay dos) ayudando así a comprender las necesidades de cada territorio y la posibilidad que tiene la Unión de prestar la ayuda necesaria, mejorando así la flexibilidad de los Estados miembros a la hora de adaptar las medidas a las condiciones locales.

Nuevamente la relación de estos con el medioambiente se afianza a través de las medidas que aparecen en el pacto verde europeo, así como en otras estrategias o programas como la Estrategia sobre Biodiversidad. Este tipo de acciones



que se han ido prolongando a lo largo del tiempo tienen su justificación en la necesaria inclusión de los objetivos de desarrollo sostenible, pero que a su vez estos permiten asegurar un trabajo digno para los trabajadores del campo.

Dentro de los cambios de la nueva PAC se sigue manteniendo los pagos a los agricultores, el control del mercado y las ayudas a las zonas rurales para su desarrollo, todo ello financiado a través de los presupuestos europeos y de los fondos europeos como el *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)*, y el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*.



## 5. Conclusiones

La política agraria común en la que se incluye la pesca es una de las políticas más antiguas de la Unión Europea. La importancia social que tuvo al principio en plena construcción del proyecto europeo, y con los graves daños que tardaron tiempo en recuperar después de la segunda guerra mundial, originaron la necesidad de implantar medidas urgentes en esta materia.

Aunque de la importancia con la que se trata esta materia podría indicar que es competencia exclusiva de la Unión, se ha buscado un sistema de competencia compartida en la que, aunque la Unión tiene un gran peso, se permite a los Estados que implementen sus propias medidas siempre de acuerdo al Derecho comunitario.

El desarrollo de esta se orienta principalmente a las ayudas de la PAC, que son elementales para asegurar el campo en Europa frente a otras regiones mundiales. El mercado globalizado provoca que el transporte de determinados productos agrícolas sea viable desde terceras regiones, sin importar el coste ambiental ni las condiciones sanitarias de producción de estos lugares.

Para proteger el producto europeo, la salud de sus ciudadanos y el medioambiente, se han implementado una serie de normas que ayuda a la comercialización de los productos europeos gracias a un mercado común, permitiendo una mayor competitividad con estas zonas del planeta, además de asegurar unos estándares de calidad y seguridad alimentaria.

En el ámbito pesquero las ayudas y la regulación también es acorde a esta política común, las cuotas de pesca para mantener un equilibrio medioambiental, así como las zonas protegidas han sido los puntos más criticados, pero han permitido a medio-largo plazo un desarrollo equilibrado del comercio y, sobre todo, ha ayudado a mantener el ecosistema marino sin perjudicar ni a los pescados ni a los ciudadanos por falta de producto marítimo.



# AGRICULTURA Y PESCA

## Evolución

Pesca Agricultura  
Unidas a partir del Tratado de Roma

1960: Impulso del tratado  
• Comienza la implantación  
 Artículo 3 Tratado Constitutivo CEE  
(incluye normas esenciales)

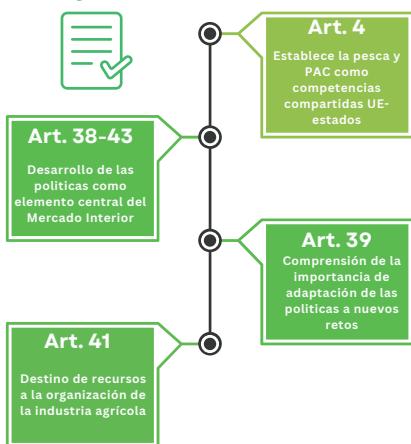
- ① normas comunes sobre la competencia;
- ② coordinación obligatoria de las organizaciones nacionales de mercado;
- ③ organización europea del mercado



= 23% del presupuesto total de la EU actualmente



## Base jurídica



## Nuevos retos



## Características principales

Comparativa PAC-PPC



## Programas PAC

Mayor esfuerzo y control para financiar retos:

- Seguridad alimentaria
- Protección medioambiental
- Intereses de los agricultores
- Desarrollo del mercado



Se combaten a través de:

- El desarrollo rural
- Ayudas directas a agricultores
- Ayudas al mercado (Reglamento UE 2021/2117)

## Objetivos específicos pesca y agricultura

- Pesca sostenible y conservación de recursos → Reforzar actividades pesqueras, eficiencia energética, lucha contra la pesca INDNR...
- Acuicultura, transformación y comercialización sostenible → Promover actividades sostenibles, compensar el sector pesquero, fomentar la comercialización y calidad...

## Bibliografía

- CASAS, Nerea Gil. «La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea». *Derecho y Cambio Social*, 2015, vol. 12, n.º 42, p. 6.
- GARCÍA, Eduardo Cuenca y PABSDORF, Margarita Navarro. «Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común». *Boletín Económico de ICE*, 2015, n.º 3060.
- LARRUBIA VARGAS, Remedios. «La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020». *Cuadernos Geográficos*, 2017, vol. 56, n.º 1.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*. 2010.



## Capítulo 19

# La política medioambiental en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

El medioambiente como elemento fundamental del desarrollo humano ha tenido un papel relevante en la política comunitaria desde el Tratado de Roma de 1957 en el que señalaría en su artículo segundo la necesidad de *un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente*. Obviamente la importancia de esta política ha aumentado progresivamente en las últimas décadas, posicionándose como uno de los elementos centrales en la configuración de cualquier acción por parte de la Unión Europea.

Esto se debe principalmente a que el medioambiente es un concepto en el que se protege tanto la salud de las personas como de todo lo que le rodea (fauna, flora, ciudades, agua, aire...). La propia Comisión Europea define los principales retos de esta política en minimizar los riesgos para el clima, la salud humana y la biodiversidad.

La percepción de que es un fenómeno global que no afecta a un solo Estado y que además provoca un daño en todos los seres humanos, ha provocado que se considere como un derecho colectivo su protección, así como un Derecho Fundamental. Esto además se detecta como un problema por parte de la ciudadanía, ya que en el Eurobarómetro el 94% de los ciudadanos de todos los Estados miembros de la Unión considera que la protección del medio ambiente es importante para ellos. Además, el 91% de los ciudadanos afirma que el cambio climático es un problema grave en la Unión.

El avance en el conocimiento científico de los riesgos de la desprotección del medioambiente ha generado que los organismos públicos tomen partido en su regulación. Sobre todo, desde una doble perspectiva, la primera por la protección de la salud de los ciudadanos, pero también la segunda basada en una protección de la propia especie humana a partir de la salvaguarda del ecosistema.

Este cuestión no es baladí, el cambio en la percepción de lo que significa el medioambiente ha originado una evolución en la Unión Europea desde un hecho meramente económico a uno social, lo que significó pasar de tratar el medioambiente como un recurso natural que ayudaba a mejorar el desarrollo



económico gracias al uso de las materias primas, para a continuación empezar una cierta preocupación en el equilibrio necesario lo que origina el concepto de desarrollo sostenible que en la actualidad sigue vigente, para como veremos a continuación el nuevo reto que se ha propuesto la Unión de ser una «región neutra» en emisiones en el año 2050.

## **2. Marco jurídico vigente. Los principios básicos de la Unión Europea en la política medioambiental**

### **2.1. El medioambiente como política de la Unión**

El medioambiente abarca de todas las políticas de la Unión Europea. La importancia de mantener un medioambiente sano ha provocado que se centre el discurso en poder asegurar dicha afirmación, para ello el artículo undécimo del Tratado de Funcionamiento de la Unión específica como el medio ambiente pasa a considerarse como un elemento central debiendo integrarse el desarrollo sostenible en el resto de las políticas:

«Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

La propia política medioambiental aparece recogida en el artículo cuarto como una competencia compartida, pero progresivamente se puede constatar que el peso que ha supuesto la Unión Europea en esta materia es mayor que los Estados. Tal es así que no sólo se centra en leyes de carácter administrativo, sino que además se han aprobado Directivas de carácter penal.

La política medioambiental se encuentra recogida en los artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento, centrándose en cuestiones del cambio climático, sostenibilidad e impulso internacional de acciones compartidas.

*Artículo 191.1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:*

- *la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,*
- *la protección de la salud de las personas,*
- *la utilización prudente y racional de los recursos naturales,*
- *el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.*

*2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al*



*medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

Una de las cuestiones más elementales es el principio de «quien contamina paga» que como se aprecia se encuentra recogido en el segundo apartado del artículo 191, es importante destacar este principio al considerarse rector de las cuestiones relacionadas con la contaminación. Aunque es complejo determinar la cuantía de la contaminación y del impacto que supone para el medioambiente, se propuso la premisa desde la década de 1980 que era necesario establecer un sistema de reparación del daño, ya sea legal o ilegal, pues es necesario restituir el ecosistema tal y como señala el propio Tratado.

Para desarrollar la política el propio Tratado de Funcionamiento en el apartado tercero del artículo 191 basa sus decisiones en:

- Los datos científicos y técnicos disponibles.
- Las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión.
- Las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción.
- El desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El apartado cuarto de este artículo expone el método de cooperación y colaboración entre los distintos Estados, poniendo de manifiesto las competencias que tienen tanto los Estados como la propia Unión.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

## 2.2. *Instituciones competentes*

Aparentemente tal y como señala el artículo 192 del TFUE es el Parlamento Europeo y el Consejo los que fijan las acciones políticas, pero la Comisión también puede asumir el papel de ser la impulsora de la toma de decisiones. Es responsabilidad del trabajo conjunto llevar a cabo acciones concretas y eficaces



que ayuden a mejorar dicha circunstancia, por lo que el Tratado especifica cuáles son las funciones de cada una de las instituciones:

*Artículo 192. 1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191.*

*2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 114, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:*

*a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;*

*b) las medidas que afecten a:*

*— La ordenación territorial.*

*— La gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos.*

*— La utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.*

*c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá disponer que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a los ámbitos mencionados en el párrafo primero.*

*3. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas se adoptarán de conformidad con las condiciones contempladas en el apartado 1 o en el apartado 2, según proceda. 4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente. 5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá las disposiciones adecuadas en forma de:*

*— excepciones de carácter temporal,*

*— apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, o ambas posibilidades.*



En este Tratado continua la línea de mantener el medioambiente como un elemento vertebrador, ayudando a programas propios, e incluyendo cuestiones internacionales en que afectan a otras regiones, lo que supone un paso más allá fundamentado en las nuevas competencias del Alto Representante de la Unión para firmar acuerdos, agilizando los procedimientos de negociación política con terceros.



*Artículo 193. Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con los Tratados y se notificarán a la Comisión.*

### **2.3. Aspectos esenciales de la política europea**

#### **2.3.1. El cambio climático**

En 2021 la Comisión presentaría la nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, esta norma incluiría la Ley del Clima, que apoyada en esta estrategia y conforme a los datos científicos busca adaptar los esfuerzos a conseguir el principal objetivo que es frenar el aumento de la temperatura y la neutralidad climática en toda la Unión en el año 2050.

Dentro del objetivo principal de la Ley del Clima que es el establecimiento de un marco común para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero, considera que es necesario replantearse el concepto de desarrollo sostenible y pasar al otro novedoso concepto que es la neutralidad climática, ya que permitirá adoptar medidas colectivas basadas en la eficiencia y en la protección del ecosistema.

#### **2.3.2. Biodiversidad**

La biodiversidad se entiende como cualquier hábitat natural donde se desarrolle la fauna y flora autóctona, fuera de peligros como las especies tóxicas invasoras o la intervención humana. Estos hábitats protegidos se centran básicamente en los mares y en los bosques europeos. Toda esta cuestión se ha ido desarrollando a través de las Estrategias de Biodiversidad, la actual engloba desde el año 2020 a 2030 y se basa en la idea de reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, protegiendo, recuperando, aplicando y controlando el valor de la vida del ecosistema y la obligación que tenemos los humanos de preservarla.



### 2.3.3. *Protección del agua*

El agua como el elemento esencial para el desarrollo humano goza de una especial protección por varios factores. El primero de ellos es por la necesidad que tienen las sociedades de un uso racional del agua, tanto para consumo de sus ciudadanos como para el riego de los cultivos, pero también hay otro factor determinante, la importancia de mantener un agua limpia permite que esos cultivos puedan ser utilizados por el ser humano, permiten que los animales no enfermen y por tanto, repercute de manera directa en ese desarrollo de la economía.

Estas dos vertientes de la protección del agua son relevantes, ya que no se puede entender una sin la otra. Además, los problemas que surgen en determinados países del sur de Europa con las constantes sequías acentúan aún más un uso razonable del agua. Pero, además, la calidad medioambiental del agua es fundamental como hemos mencionado para el ecosistema, considerándose necesario interrumpir o reducir progresivamente la contaminación por vertido, emisión o pérdida de sustancias peligrosas prioritarias al agua, ya sea agua dulce (ríos, lagos, embalses...) o salada (mares y océanos).

### 2.3.4. *Contaminación atmosférica*

La contaminación sigue siendo uno de los elementos esenciales en los que trabaja la Unión, aunque las grandes crisis sobre la contaminación parecen haberse superado, sigue siendo un tema de gran actualidad por la contaminación que sufren las ciudades y afecta a los ciudadanos. Esta afirmación se basa en los datos de causas de mortalidad respecto a la contaminación atmosférica, así como a su relación con numerosas enfermedades pulmonares.

Este elemento aparece descrito en el Pacto Verde europeo como el derecho a un aire limpio, ya sea por la contaminación de las industrias, los medios de transporte o la maquinaria en sí, provocando importantes daños en el ecosistema. Para ello en los últimos años ha basado su trabajo en las emisiones del transporte, la promoción de medios menos contaminantes, las producciones industriales y su impacto en las emisiones, y sobre todo, en asegurar una calidad del aire óptima para el desarrollo del ser humano. Por lo tanto, y haciendo referencia a la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo», hay que basar el trabajo en la base de que estos afecta a la salud pública, al medio ambiente, a la moral y a la economía, siendo la Unión Europea pionera y punta de lanza en la lucha contra la contaminación.

### 2.3.5. *Productos químicos*

Una gran preocupación por el daño medioambiental que produce son los productos químicos, son los causantes de la mayoría de los daños al medio



ambiente, ya sea en la propia industria o en el uso particular. La Unión ha ido evolucionando en el trabajo de suprimir los productos químicos más contaminantes desde la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1907/2006, pero, además, esta norma permite la transformación de estos productos por otros menos peligrosos, cuando se disponga de alternativas adecuadas económica y técnicamente viables.

### 3. Los programas de acción

La Declaración de Estocolmo aprobada en 1972 por las Naciones Unidas, provocaría el cambio en la idea del desarrollo sostenible, momento en el que la Unión Europea decide dar un paso al frente en la protección medioambiental comenzando con los programas de acción comunitaria en defensa del medio ambiente.

Podemos afirmar que este tipo de programas han sido los ejes centrales para ir construyendo la normativa europea. La mejora de esta política gracias a los avances científicos y la colaboración pública y privada supondría que los planes adoptasen nuevas metas que además se han visto refrendados en los distintos Tratados. Estos programas irían evolucionando, contribuyendo cada uno de los posteriores en lo siguiente:



*Cronología de los programas de acción ambiental*

Programa	Año	Aspectos destacados
Primer Programa	1973	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevención y reducción de la contaminación.</li><li>• Mantenimiento de un equilibrio ecológico.</li><li>• Protección de la biosfera.</li></ul>
Segundo Programa	1977-1981	<ul style="list-style-type: none"><li>• Protección y gestión racional de recursos naturales.</li><li>• Lucha contra el despilfarro en recursos hídricos.</li></ul>
Tercer Programa	1982-1986	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo de una estrategia global.</li><li>• Ejes principales: contribuir, reducir, ahorrar, prevenir, coordinar.</li><li>• Nuevos ámbitos de actuación: reciclaje, contaminación acústica, desarrollo de tecnologías limpias.</li></ul>
Cuarto Programa	1987-1992	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.</li><li>• Proteger la salud de las personas.</li><li>• Uso racional de los recursos naturales.</li><li>• Protección de las áreas urbanas.</li><li>• Creación de la Agencia Europea del Medioambiente.</li></ul>



<b>Programa</b>	<b>Año</b>	<b>Aspectos destacados</b>
Quinto Programa	1992-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de desarrollo sostenible.</li> <li>• Integrar la dimensión medioambiental en todas las iniciativas de las instituciones comunitarias.</li> <li>• Retos: cambio climático, acidificación y calidad de la atmósfera, protección de la biodiversidad, gestión de los recursos hídricos, zonas costeras, medio ambiente urbano, gestión de residuos.</li> </ul>
Sexto Programa	2001-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente 2010: futuro en nuestras manos. Participación ciudadana.</li> <li>• Integrar medio ambiente en políticas.</li> <li>• Colaborar con el mercado; implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.</li> <li>• Mejorar la legislación; incluir la gestión y el ordenamiento territorial.</li> </ul>
Séptimo Programa	2013-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su premisa es: Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta.</li> <li>• Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión.</li> <li>• Convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.</li> <li>• Proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.</li> <li>• Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación.</li> <li>• Mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente.</li> <li>• Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales.</li> <li>• Intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas.</li> <li>• Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión.</li> <li>• Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.</li> </ul>
Octavo Programa	2022-2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva.</li> <li>• Propuestas para conseguir objetivo de Región Neutra en el año 2050.</li> <li>• Colaborar con el Pacto Verde Europeo.</li> <li>• Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>– La reducción rápida y predecible de las emisiones de gases de efecto invernadero.</li> <li>– La evolución hacia una economía del bienestar que devuelva al planeta más de lo que toma de él.</li> <li>– Contaminación cero.</li> <li>– La protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina.</li> </ul> </li> </ul>

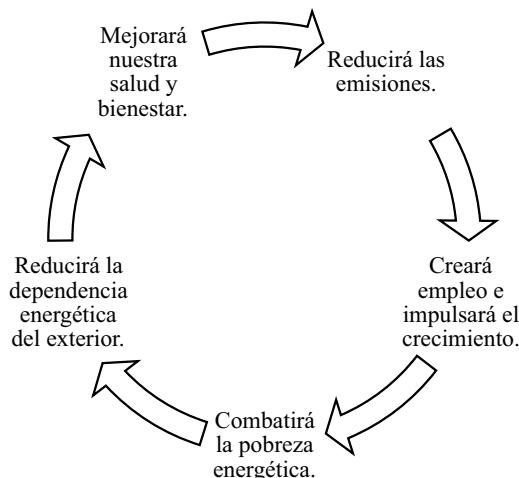


#### 4. El pacto verde europeo: la transformación de Europa hasta 2050

El Pacto verde europeo es la apuesta de la Unión Europea por ser la primera región del planeta neutra en emisiones, buscando un equilibrio con el desarrollo económico, pero afirmando que esta transformación social es una gran meta para la protección medioambiental:

*«El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. Todos podemos participar en la transición y todos podemos aprovechar las oportunidades que brinda. Si somos los primeros en dar este paso y si lo hacemos con premura, contribuiremos a que nuestra economía sea líder mundial. Vamos a poner todo nuestro empeño en lograrlo, por el bien del planeta y de la vida que sustenta, por el patrimonio natural de Europa, por la biodiversidad, por nuestros bosques y por nuestros mares. Si demostramos al resto del mundo cómo ser sostenible y competitivo, podemos convencer a otros países para que se nos unan».*

La idea principal es que esta norma sirva como marco de actuación los próximos 25 años con las ideas de conseguir una energía limpia, acabar con la contaminación, preservar los ecosistemas, usar eficiente la energía, transformar la industria y la movilidad hacia una modelo sostenible a través de:



#### 5. La Agencia Europea del Medio Ambiente

La Agencia Europea del Medio Ambiente aprobada en el año 1990 no entraría en vigor hasta el año 1994. Con sede en Copenhague es junto con la Comisión Europea la responsable de la organización normativa y política del



medioambiente en la Unión. Responsable de la investigación y del análisis de los datos propone soluciones respecto a las conclusiones obtenidas, buscando frenar un eventual deterioro del ecosistema y permitir aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

En su propio Reglamento de creación se pondría de manifiesto estas funciones destacando el apoyo al desarrollo de políticas y procesos mundiales clave; la aportación de datos analíticos; y la conexión entre las instituciones nacionales e internacionales en esta materia.

## 6. Conclusiones

Se ha podido constatar el extenso trabajo que realiza la Unión en materia de medioambiente, pues podemos afirmar que esta política, junto con la democracia y los derechos fundamentales pueden considerarse como los elementos centrales respecto a los que pivotan el resto de las políticas.

Este interés por parte de la Unión Europea se basa en poder asegurar un futuro para el planeta y una salud óptima para todos sus ciudadanos, utilizando todos los instrumentos políticos, jurídicos, económicos y sociales que tiene a su disposición para poder preservar el ecosistema, y evitar daños irreversibles.

El cambio y la implicación social se ha puesto de manifiesto en los Tratados, considerándose en la actualidad esta política como punto de partida para el desarrollo económico, véase por ejemplo los objetivos de Europa como región neutra en emisiones para el año 2050.

Es por ello, que la Unión ha querido hacer partícipes a todos los colectivos sociales, teniendo un papel importante los ciudadanos, pero también las empresas y las administraciones, pues se considera necesario que para conseguir los objetivos medioambientales exista una concienciación y un trabajo conjunto de toda la sociedad y de los Estados.



# MEDIOAMBIENTE

## Eurobarómetro



de los ciudadanos de la UE considera importante la protección del **medioambiente**



de los ciudadanos afirma que el **cambio climático** es un problema grave en la UE

## Percepción

Medioambiente como recurso natural, percibido como **recurso económico**

→ Evolución hacia una **percepción social**, con preocupación en el equilibrio necesario, lo que origina el concepto de desarrollo sostenible

## Objetivo de la UE

Ser una **región neutra en 2050**

## Base jurídica

Tratado de Funcionamiento de la Unión:

- **Artículo 4**: competencia compartida
- **Artículo 11**: medioambiente como elemento central (desarrollo sostenible debe integrarse en el resto de políticas).
- **Artículos 191-193**: política medioambiental

## Instituciones competentes



Fijan las acciones políticas previa consulta:

- Comité Económico y Social
- Comité de Regiones

La Comisión puede adquirir un papel impulsor, manteniendo la consulta a los comités.

## Legislación ambiental



## Áreas clave

Cambio Climático



Biodiversidad



Protección del agua



Contaminación atmosférica



Productos químicos



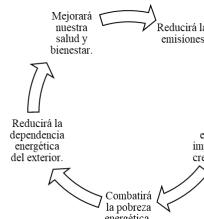
## Programas de acción ambiental en Europa



## Pacto Verde Europeo

Apuesta de la UE para ser la primera región del planeta neutral en emisiones.

→ Marco de actuación para los próximos 25 años



## Agencia Europea del Medio Ambiente



Junto a la Comisión Europea, es responsable de organizar la normativa y política del medioambiente en la Unión.

+ en [shorturl.at/R04gs](http://shorturl.at/R04gs)

+ en [www.eea.europa.eu/es](http://www.eea.europa.eu/es)



## Bibliografía

- ALZINA LOZANO, Álvaro. *El derecho penal y la política medioambiental de la Unión Europea*. Iustel. 2023.
- BORRÁS PENTINAT, Susana. «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta?». *Revista General de Derecho Europeo*, 2015, n.º 35, p. 4.
- CORTI VARELA, Justo. «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático». *Cuadernos europeos de Deusto*, 2017, n.º 57, p. 187.
- GARCÍA URETA, Agustín. «La estrategia de biodiversidad de la unión europea 2030: entre la ambición y la realidad». En *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030: Aspectos jurídicos*. Marcial Pons, 2022.
- MARTÍN PASCUAL, Estela. «El pacto verde europeo: ¿ posible salida verde de la crisis de la COVID-19? ». *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, n.º 51.



## Capítulo 20

# Cultura y turismo en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

Las políticas de cultura y turismo de la Unión Europea son fundamentales para promover la cohesión social, la integración europea, la sostenibilidad y la competitividad a nivel global. La Unión ha desarrollado diversas iniciativas para proteger el patrimonio cultural, fomentar el intercambio cultural y estimular un turismo responsable y accesible.

Sin perjuicio de que las primeras reflexiones y programas políticos relacionados con cultura y turismo no aparecieron hasta la década de los 1980, es cierto que desde la consagración de la libre circulación de bienes, servicios y personas en el Tratado de Roma de 1957, este enfoque se convirtió en uno de los principales pilares del proyecto de integración europeo, permitiendo así que con el tiempo se pudiese ahondar en aspectos más circundantes como la cultura y el turismo.

Como decíamos, no es hasta los años 80 en los que se concede a la cultura y al turismo un papel clave en la integración. Así, en el propio 1980 la Comisión Europea declararía el primer Año Europeo del Turismo, constituyendo la primera acción formal vinculada al turismo, destacando la importancia de este sector en la economía y su capacidad para fomentar el entendimiento en los Estados miembros. A partir de entonces, este día se celebra todos los 27 de septiembre.

También en la década de 1980 encontramos la designación anual de una Capital Europea de la Cultura, con la designación de Atenas en 1985. Una Capital Europea de la Cultura es una ciudad designada por la Unión para un período de un año natural durante el cual organiza una serie de actos culturales con una marcada dimensión paneuropea. Desde ese momento, cuatro ciudades españolas han sido capital europea de la cultura: Madrid (1992), Santiago de Compostela (2000), Salamanca (2002) y San Sebastián (2016).

En la década de 1990 se tendió a la consolidación de estas políticas de cultura y turismo, apareciendo mencionadas con un lugar relevante, concretamente en el artículo 151 del Tratado de Maastricht (1992). Este Tratado incluyó la cultura como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, permitiendo que se adoptaran medidas legislativas en el ámbito cultural.



Sin embargo, la Unión no podía legislar directamente sobre cultura, sino que apoyaba y coordinaba las políticas de los Estados miembros.

Este particular sería ampliado en el Tratado de Ámsterdam (1997) integrando la cultura como un componente esencial para el desarrollo económico y social. Este Tratado estableció que la acción de la Unión en este ámbito debía garantizar el respeto por la diversidad cultural.

Con el cambio de milenio, la Unión se fijaría ambiciosos objetivos en el marco de la cultura, pretendiendo la generación de una identidad cultural europea. Para ello, y dentro de la Estrategia de Lisboa, la Unión reconoció la cultura como un factor clave para la competitividad económica, vinculando la cultura con el desarrollo sostenible y la innovación. Además, en el sector del turismo, se reconoció la necesidad de una mayor coordinación y promoción del turismo europeo.

Dentro de estas políticas aparecería el programa Cultura 2000, con el objetivo era promover la cooperación cultural transnacional y fortalecer la identidad cultural europea; se declararon simultáneamente nueve capitales europeas de la cultura (Aviñón, Bergen, Bolonia, Bruselas, Helsinki, Cracovia, Praga, Reikiavik y Santiago de Compostela). Este plan de acción común en materia de cultura fue establecido para el sexenio 2000-2006, y fue dotado con 236 millones de euros, lo que remarcaba la importancia de la cultura y el turismo para los legisladores comunitarios.

De la mano de estas políticas centradas en la cultura, desde el año 2007 aparecerían las primeras comunicaciones de la Comisión dirigidas exclusivamente al turismo, como la Agenda por un turismo europeo sostenible y competitivo, en la que se expone cómo el desarrollo sostenible puede garantizar la competitividad a largo plazo del turismo y se anuncian acciones preparatorias trienales.

En 2014, como heredero de los programas «Cultura» aparecería el proyecto de Europa Creativa, como la principal herramienta para financiar proyectos culturales en Europa a gran escala y para el sexenio 2014-2020, y que fue renovado para el periodo 2021-2027, estando ahora mismo en vigor, y habiendo pasado de los 1.470 millones de euros del primer programa a los 2.440 en la versión actual. Sus objetivos son salvaguardar, desarrollar y promover la diversidad y el patrimonio cultural y lingüístico de Europa; así como incrementar la competitividad y el potencial económico de los sectores cultural y creativo, en particular el sector audiovisual. Actualmente, el programa Europa Creativa se divide en tres grandes capítulos cultura, media y audiovisual e intersectorial, en el que se incluye, por ejemplo, a los medios de comunicación.

Uno de los mayores logros en este campo ha sido la generación, en mayo de 2018, de la Nueva Agenda Europea para la Cultura. Esta Agenda propone tres objetivos estratégicos, con una dimensión social, una económica y una externa: *(i)* utilizar el potencial de la cultura para el bienestar y la cohesión social,



(ii) apoyar la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y para el empleo y el crecimiento, y (iii) reforzar las relaciones culturales internacionales.

Desde 1980 las políticas de cultura y turismo han ocupado un lugar de importancia en el marco de la Unión Europea, como herramienta fundamental para la construcción de una identidad común y con el principal objetivo de fortalecer el legado cultural europeo.

## 2. Base jurídica

Pese a que hemos mencionado la importancia del Tratado de Maastricht respecto al valor que dio a la cultura europea, hemos de detenernos en el texto fundamental para entender el actual lugar de la cultura y el turismo en la legislación europea: el Tratado de la Unión Europea de Lisboa.

El Tratado de Lisboa (2007) concede una gran importancia a la cultura: el preámbulo del Tratado se refiere de manera expresa a la inspiración «*en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa*».

Entre los objetivos clave de la Unión, tal y como se especifican en el Tratado, figura, en su artículo 3, el respeto de «*la riqueza de su diversidad cultural y lingüística*» y proteger «*la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo*».

En esta línea, y tal y como dispone en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las competencias de la Unión en el ámbito de la cultura consisten en «*llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros*».

El artículo 167 del Tratado de Funcionamiento establece los objetivos de la Unión en el ámbito de la cultura: «*la Unión debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, en el marco del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve el patrimonio cultural común*».

En relación con lo anterior, el artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula que «*las artes y la investigación científica son libres*». Además, en su artículo 22 se establece que «*la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística*».

En lo que respecta al turismo, su marco jurídico lo encontramos en el artículo 195 del Tratado de Funcionamiento que establece la complementación entre la Unión y los Estados miembros en este sector, centrándose en la promoción de la competitividad de las empresas del sector, disponiendo explícitamente la generación de facilidades al desarrollo de las empresas del sector.



### **3. Programas relacionados con el desarrollo de las políticas de cultura y turismo**

#### **3.1. Europa Creativa**

Hemos reflejado en la introducción el que es el principal programa cultural, tanto por financiación (2.440 millones de euros en su actual versión), como por resultados y éxitos de sus iniciativas.

Sus objetivos son variados, a través de los tres campos fundamentales en los que trabaja, pero sus objetivos específicos son: *(i)* reforzar la cooperación artística y cultural, con énfasis en la movilidad de artistas y profesionales; *(ii)* fomentar la cooperación, la competitividad y el potencial para innovar en el sector audiovisual europeo; *(iii)* apoyar la creación, circulación y promoción de obras europeas; y *(iv)* promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación, así como la alfabetización mediática.

Dentro del programa podemos encontrar medidas muy diversas, como pueden ser el apoyo a la traducción y promoción de obras literarias, el desarrollo de obras audiovisuales, incluyendo al mundo del videojuego, la producción de contenidos televisivos innovadores, fomentando las coproducciones o el apoyo a la comercialización y a la circulación de las obras.

Pero Europa Creativa también abarca los proyectos relacionados con la arquitectura y la protección del patrimonio, los festivales de cine y musicales, las Capitales Europeas de la Cultura, el Premio de Literatura de la UE o el Sello de Patrimonio Europeo, que por su propia entidad desglosaremos en los siguientes apartados.

La cultura juega un papel positivo en el fortalecimiento de la capacidad de resistencia de la sociedad y la economía europea. Los ámbitos de la cultura y la creación aportan de manera integral al crecimiento económico de la Unión Europea al producir crecimiento y puestos de trabajo.

Por la digitalización y la rivalidad global, resulta imprescindible ofrecer un respaldo más sólido a los sectores europeos de la cultura y la creación. La variedad cultural y lingüística de Europa constituye su patrimonio y resulta imprescindible implementar soluciones y tácticas apropiadas para que las creaciones europeas se propaguen más allá de los límites.

Por último, el programa Europa Creativa prioriza el talento femenino, y centra sus esfuerzos en apoyar las carreras artísticas y profesionales de las mujeres, promocionando la igualdad de género como uno de los principales estándares a los que tiene que aspirar el programa. De igual forma, se fomenta la inclusión de colectivos discapacitados y marginados socialmente, simplificando sus procesos de solicitud y facilitando la participación de estos colectivos en el programa.



### 3.2. *Capitales Europeas de la Cultura*

Este programa, como hemos reflejado al principio, fue una de las primeras iniciativas en materia de cultura puesto en marcha por la Unión. Entre 1985 y el año 2000 se elegía una ciudad de manera anual para representar los valores de la cultura y el patrimonio de Europa.

Desde el año 2000, y tras la selección de 9 ciudades, se pasó a un modelo que rigió hasta 2022 en el que se eligen 2 capitales europeas de la cultura, si bien ha habido algunas excepciones: (i) 2003 cuando fue únicamente la ciudad austriaca de Graz, (ii) 2005 cuando fue únicamente la ciudad irlandesa de Cork, (iii) 2006 cuando fue únicamente la ciudad griega de Patras, (iv) 2010 cuando hubo tres ciudades, Essen, Pécs y Estambul, y (v) 2021 cuando se prorrogó a las de 2020 por la pandemia de Covid-19.

Desde 2022 se han elegido tres ciudades como capitales europeas de la cultura, aunque es cierto que para el próximo 2025 volverán a ser dos las elegidas, en este caso, Nova Gorica y Chemnitz. No será hasta 2031 cuando vuelva a haber una ciudad española, que saldrá de entre las candidatas Burgos, Cáceres, Granada, Jerez de la Frontera, Las Palmas de Gran Canaria o Toledo.

2031	Burgos
	Cáceres
	Granada
	Jerez de la Frontera
	Las Palmas de Gran Canaria
	Toledo

El objetivo de este programa es destacar la riqueza y diversidad de las culturas en Europa, a la vez que se celebran las características culturales comunes de los europeos, aumentando el sentimiento de los ciudadanos a ese espacio cultural común, y buscando la contribución de la cultura al desarrollo de las propias ciudades que se presentan como capitales europeas.

El proceso de candidatura se formaliza seis años antes del año en que se pretende obtener el título. En este proceso interviene la Comisión, velando porque se respeten las normas establecidas tanto para participar en el proceso como a efectos de que las candidatas cumplan los requisitos para ser designadas. Las ciudades son elegidas por un grupo de especialistas independientes basándose en un programa cultural de gran alcance europeo, que incluya a individuos de todas las edades y que favorezca el progreso de la ciudad a largo plazo.

A nivel europeo, las ciudades seleccionadas reciben fondos de diversos programas, pero no se trata de una dotación económica fija y única, sino que depende



de las necesidades de la ciudad y del planteamiento de la candidatura. Con todo, los fondos provienen, principalmente, del programa Europa Creativa, pero también pueden provenir de los FEDER si el programa afecta a la renovación de edificios históricos o la mejora de la infraestructura turística.

### **3.3. *Sello del Patrimonio Europeo***

El Sello del Patrimonio Europeo es uno de los programas actualmente inser-  
tos en Europa Creativa. Es un reconocimiento otorgado por la Unión Europea  
a los monumentos, las ubicaciones arqueológicas, submarinas, naturales, indus-  
triales o urbanas, los espacios de memoria, los paisajes culturales, el legado con-  
temporáneo o el legado inmaterial, vinculados a un lugar, que hayan jugado un  
rol crucial en la historia de Europa, en la integración europea o en la Unión.

El primer uso del Sello se realizó en 2013, y actualmente ha sido distingui-  
dos un total de 60 lugares. Los primeros fueron la Sede del Gran Gremio en  
Tallin, el Palacio de la Paz de La Haya, los restos del Campo nazi de Westerbork  
y el parque arqueológico de Carnuntum.

En España han sido distinguidos con este Sello, el Archivo de la Corona de  
Aragón (2014), la Residencia de Estudiantes (2014) Parque Minero de Almadén  
(2021) y el Monasterio de Yuste (2023). Los requisitos para que se otorgue el  
Sello, son:

- i. poseer un valor simbólico europeo, posiblemente debido a su rol crucial  
en la historia o cultura europea, en la integración europea o en la his-  
toria de la Unión Europea. El sitio puede estar asociado a un componente  
o personaje crucial de la historia europea, pero también puede haber  
tenido un impacto a nivel global, especialmente en el fomento de los  
valores compartidos de coexistencia;
- ii. ser un proyecto que fomente la dimensión europea, de manera atractiva  
y dinámica para sensibilizar al visitante acerca de la dimensión europea  
del sitio, además de coordinar actividades educativas y simplificar el acceso  
y comprensión de los extranjeros; y
- iii. poseer un plan de trabajo claramente establecido con acciones orientadas  
a la preservación y conservación adecuada del sitio, y atender al visitante  
con información e instrucciones precisas.

Existen, a su vez, tres categorías previstas por el Sello, a saber: (i) los sitios únicos, (ii) los sitios transnacionales, y (iii) los sitios temáticos nacionales. Los sitios únicos son lugares de un único Estado dotados de lógica dentro de la historia europea, como por ejemplo la casa de Robert Schuman en Scy-Chazelles. Los sitios transnacionales son lugares situados en distintos países cuya temática justifica una mención conjunta, como por ejemplo la Constitución del 3 de mayo de 1791 de Polonia y Lituania, como testimonio de la primera constitución



europea. Por último, los sitios temáticos nacionales son varios sitios de un único país que comparten temática y reciben una mención conjunta, como por ejemplo el Barrio Europeo y las instituciones de Estrasburgo.

El Sello de Patrimonio Cultural Europeo es una iniciativa valiosa que cumple una función importante en la promoción del patrimonio y la identidad cultural europea, además de generar beneficios económicos y educativos.

### 3.4. Premios

La política cultural de la Unión respalda diversos galardones en los campos de la cultura, la arquitectura, la literatura y la música. La finalidad de estos galardones es reconocer la excelencia y el triunfo de las acciones europeas en estas áreas. Además, funcionan como un escaparate para la abundante diversidad cultural de Europa y la relevancia del diálogo intercultural y las actividades culturales a nivel transfronterizo tanto en la Unión como en el extranjero.

Dentro de estos premios, y por la propia interconexión de las políticas de cultura de la Unión Europea, encontrariamos las Capitales Europeas de la Cultura, o el Sello, a los que ya nos hemos referido por lo que haremos mención en este apartado a los cinco restantes premios de mayor entidad, sin perjuicio que existen un número significativo de premios en el campo de la cultura europea.

#### 3.4.1. Premios Europeos de Patrimonio

También denominados premios «Europa nostra» ponen de relieve proyectos, iniciativas y personalidades destacables en el ámbito del patrimonio cultural. Reconocen una serie de logros en el ámbito del patrimonio cultural, en cinco categorías distintas, a saber: (i) conservación y reutilización adaptativa, (ii) investigación, (iii) educación, formación y capacidades, (iv) participación y sensibilización de la ciudadanía, y (v) campeones de patrimonio.

Cada año se conceden premios a hasta 30 proyectos, dotados con 10.000 euros. Igualmente, y al margen de los premios de jurado, se organiza una votación en línea para que cualquier ciudadano de la unión pueda votar al premio del público.

España ha recibido varios de estos premios, especialmente en el apartado de conservación y reutilización adaptativa, como son los ejemplos del Puente de Deba en Guipúzcoa, la Isla del Rey en Menorca, los patios de la Axerquía de Córdoba, o la fachada del Colegio de San Ildefonso en Alcalá de Henares.



### 3.4.2. *Premio de Literatura de la Unión Europea*

Este galardón se enmarca dentro del programa Europa Creativa, que es el principal responsable de su financiación, se encuentra en funcionamiento desde el año 2009 para reconocer a los mejores autores emergentes europeos.

Los españoles que han ganado este premio son Raquel Martínez-Gómez por *sombras de unicornio* (2010), Cristian Crusat por *breve teoría del viaje y el desierto* (2013), Jesús Carrasco Jaramillo por *la tierra que pisamos* (2016), Irene Solà por *canto yo y la montaña baila* (2020). Desde 2022 se entrega un único galardón y cinco menciones especiales. Desde este cambio, ningún español ha logrado el galardón y solo Jacobo Bergareche ha recibido mención en el propio 2022 por su obra *los días perfectos*.

### 3.4.3. *Premio de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea – Mies van der Rohe*

El Premio de Arquitectura Contemporánea de la UE se otorga desde 2001 para celebrar la excelencia en las obras arquitectónicas construidas en toda Europa. El premio también destaca la contribución de la arquitectura de calidad al desarrollo sostenible y al bienestar de los ciudadanos.

Lleva el nombre del arquitecto prusiano Ludwig Mies van der Rohe, reconocido como pionero de la arquitectura moderna junto a Frank Lloyd Wright o Le Corbusier. En España se alberga una de sus obras, reconstruida, el Pabellón Alemán de la Exposición Internacional de Barcelona de 1929. Precisamente en este Pabellón es donde se celebra la gala de entrega de premios.

Este premio se otorga de manera bienal a obras que destaquen en toda Europa, y se desdobra en un premio principal, dotado de 60.000 euros, y un premio al arquitecto emergente, dotado con 30.000 euros.

Desde 2001, han sido dos los españoles premiados con el premio principal: Rafael Moneo por el Palacio de Congresos de San Sebastián (2001), Mansilla y Tuñón Arquitectos por el Museo de Arte Contemporáneo de Castilla y León (2007), y tres arquitectos emergentes: Bosch y Capdeferro Arquitectures por la Collage House de Gerona (2011), Langarita-Navarro Arquitectos por la Red Bull Music Academy de Madrid (2013) y Arquitectura G por la Casa Luz de Cilleros (2015).

### 3.4.4. *Music Moves Europe*

El premio Music Moves Europe es el principal referente del apoyo del sector musical europeo por parte de la Comisión. Como ocurría con los demás casos, su principal objetivo es potenciar a los grupos o artistas más allá de sus



fronteras y alcanzar audiencias europeas, para formar ese sustrato de política cultural europea común.

Asimismo, también persigue la promoción de la creatividad y la innovación, salvaguardar y ampliar la diversidad de la música europea, avanzar en la digitalización del sector, y contribuir a la recuperación del sector tras la pandemia del Covid-19.

El premio se otorga desde el año 2004, y, desde el año 2009, la gala se celebra en la ciudad holandesa de Groninga. Desde ese año artistas como Carla Bruni, Tiziano Ferro o The Fratellis han recibido el galardón.

El catálogo de artistas españoles que han recibido el Music Moves Europe engloba a Las Ketchup (2004), Bebe (2006), Beatriz Luengo (2007), Miguel Ángel Muñoz (2008), Juan Zelada (2013), Álvaro Soler (2016), Hinds (2017), Rosalía (2019), Melenas (2021), Queral Lahoz (2023) y Ralphie Choo (2024).

### **3.5. Nueva Bauhaus Europea**

El 18 de enero de 2021 se inició la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea. La Comunicación de la Comisión, emitida el 15 de septiembre de 2021, define la Nueva Bauhaus Europea como un proyecto interdisciplinario y creativo que se convierte en un lugar de reunión y un espacio para crear futuras formas de vida en el cruce entre el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología.

Su meta principal es impulsar la formación de espacios esenciales que concuerden con el Pacto Verde Europeo, respaldando *(i)* espacios inclusivos y accesibles que promuevan la conversación entre diversas culturas, disciplinas, géneros y edades, y *(ii)* soluciones sostenibles que respeten los ecosistemas del planeta.

Fue introducida por Ursula von der Leyen como el alma del Pacto Verde Europeo, y como la generación de un proyecto cultural para Europa, como un espacio de co-creación para arquitectos, artistas, ingenieros, diseñadores y estudiantes. Su denominación alude al movimiento de la Bauhaus liderado por Walter Gropius en 1919.

El presupuesto de este proyecto supera los 200 millones de euros y trata de involucrar a los ciudadanos a nivel de base, centrándose en el desarrollo de los barrios, para la transformación de los entornos construidos y los estilos de vida hacia la transición ecológica.

En España actualmente hay 10 proyectos de la Nueva Bauhaus Europea centrados en la reactivación de comunidades rurales, como el proyecto «tejiendo la calle» de Extremadura, los huertos urbanos como el de Xifre o el de Ulia en Barcelona y San Sebastián, respectivamente.



### 3.6. *Discover EU*

DiscoverEU es una acción dentro del programa Erasmus+ que ofrece la posibilidad de explorar la diversidad de Europa, el aprendizaje sobre el patrimonio cultural, la historia compartida, así como la comunicación entre personas de diferentes entornos y nacionalidades.

Es un programa dirigido a ciudadanos de 18 años y que ofrece tres rutas diferentes: *(i)* la ruta verde, *(ii)* la ruta cultural, y *(iii)* la ruta digital. Dentro de la ruta verde hay tres ciudades españolas elegidas, que son Valladolid, Zaragoza y Vitoria. La ruta cultural incluye a Sevilla y Barcelona, y, por último, la ruta digital recoge a Madrid, Bilbao y Badajoz.

DiscoverEU se ofrece a 35.500 candidatos, de los cuales España tiene prácticamente un 10% de cupo. El viaje se ofrece hasta un máximo de un mes, pudiendo visitar un número ilimitado de países de la Unión. Los gastos que cubre el programa son exclusivamente de desplazamiento, y no incluye alojamiento ni manutención.

Es una de las principales iniciativas para fomentar el turismo entre los jóvenes, con el objetivo de desarrollar una identidad europea común en el colectivo de los jóvenes nacidos dentro de la Unión.

### 3.7. *Iniciativa EDEN*

La iniciativa EDEN se centra, desde el año 2008, en la promoción de destinos turísticos europeos de excelencia, es decir, destinos emergentes o aún poco conocidos, pero que respetan los principios de sostenibilidad.

Es una plataforma para intercambiar buenas prácticas en materia de turismo sostenible a nivel europeo y promover el contacto entre destinos galardonados. La iniciativa tiene como objetivo alentar a otros destinos a adoptar modelos de desarrollo turístico sostenible.

EDEN incluye 350 destinos de 27 países europeos, siendo la red más grande del mundo en el campo del turismo sostenible.

España ha tenido 8 destinos recomendados dentro de EDEN, destacando la Sierra de las Nieves (2008), el Delta del Ebro (2009), A Guarda (2010), la Comarca de Trasmiera (2011), Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara (2013), Goierri (2015) la Tierra de San Ignacio (2017) y el Valle del Ambroz (2019).

## 4. Conclusiones

Las políticas de cultura y turismo de la Unión Europea han evolucionado desde la década de 1980, convirtiéndose en pilares esenciales para la cohesión



social y la integración europea, al tiempo que promueven la sostenibilidad y la competitividad en el ámbito global.

Estas iniciativas no solo buscan proteger el patrimonio cultural, sino también fomentar un turismo responsable que contribuya al entendimiento y la identidad cultural entre los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa resalta la importancia de la cultura y el turismo en la legislación europea, enfatizando la necesidad de respetar y promover la diversidad cultural y lingüística, así como de apoyar la cooperación entre los Estados miembros para el desarrollo y la difusión del patrimonio cultural europeo.

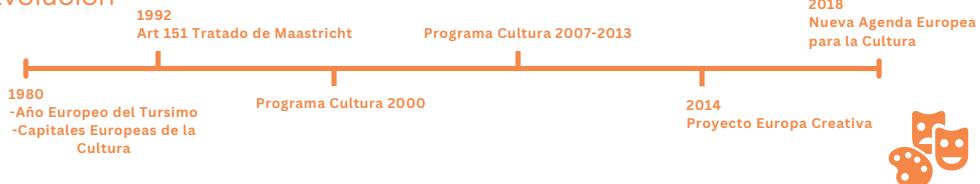
Este marco legal establece un compromiso claro de la Unión Europea para fomentar el florecimiento de las culturas nacionales y regionales, al tiempo que se potencia la competitividad del sector turístico.

El programa Europa Creativa y sus iniciativas, como las Capitales Europeas de la Cultura y el Sello del Patrimonio Europeo, destacan la importancia de la cultura en la cohesión social y el desarrollo económico de la Unión Europea, promoviendo la diversidad cultural y la inclusión. A través de diversas medidas y premios, se busca fortalecer la identidad europea y fomentar la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la vida cultural.



# CULTURA Y TURISMO

## Evolución



## Base Jurídica



### ART 3. TRATADO DE LISBOA

respeto de “la riqueza de su diversidad cultural y lingüística” y proteger “la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”

### ART. 6 TFEU

Competencias de la UE: llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros

### CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

**Art 13.** “las artes y la investigación científica son libres”.  
**Art 22.** “la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”.

## Programas

Los principales programas son:



### Europa Creativa



### Capitales Europeas de la Cultura



### Sello del Patrimonio Europeo



### Premios (patrimonio, literatura, arquitectura...)



### Nueva Bauhaus Europea



### Discover EU

### Capitales Europeas de la Cultura

España ha contado con 4 capitales Europeas de la Cultura



### Sello de Patrimonio Europeo

#### Requisitos para el Sello de Patrimonio Europeo:

1. Poseer un valor simbólico europeo, debido a su rol crucial en la historia o cultura europea, en la integración europea o en la historia de la Unión Europea

2. Ser un proyecto que fomente la dimensión europea, de manera atractiva y dinámica para sensibilizar al visitante acerca de la dimensión europea del sitio

3. Poseer un plan de trabajo claramente establecido con acciones orientadas a la preservación y conservación adecuada del sitio

### Premios

1. Premios Europeos de Patrimonio
2. Jornadas Europeas de Patrimonio
3. Premio de Literatura de la Unión Europea
4. Premio de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea
5. Music Moves Europe



## Bibliografía

- BECERRIL ATIENZA, Belén. *Hacia una política cultural de la Unión Europea*. Aranzadi, 2015.
- LINARES DIAMANT, Lucía. «Contribuciones a la arquitectura de la marca Europa: los programas Erasmus+ y Europa Creativa». Tesis Doctoral UCM. 2020.
- MARTIN RODRÍGUEZ, Gabriel. «La ciudadanía europea digital». En *Aspectos jurídicos de actualidad en el ámbito del Derecho digital*, ROPERO CARRASCO, Julia (coord.), 2023, pp. 277-301.
- MERINO CALLE, Irene. «La protección del patrimonio cultural inmaterial en Europa». *Revista de estudios europeos*, 2020, n.º 75, pp. 261-276.
- MIRALLES, Juan. «Europa Creativa 2014-2020 empieza a ver la luz». *Academia: Noticias del Cine Español*, 2012, n.º 185, pp. 38-39.
- PÉREZ-BUSTAMANTE YÁBAR, Diana. *La política cultural de la Unión Europea*. Dykinson, 2011.
- SAINERO SÁNCHEZ, Ramón. *Los orígenes históricos y culturales de la Unión Europea*. Editorial UNED, 2017.
- SÁNCHEZ-BAYÓN, Antonio; PELLEJERO, Carmelo y LUQUE, Marta. «Una revisión de la producción científico-académica sobre turismo en la Unión Europea (2013-23)». *Iberian Journal of the History of Economic Thought*. 2024.
- VILLA, Simona. «La cooperazione nel programma Europa creativa». *Biblioteche oggi*, 2017, vol. 35, p. 34-37.





## Capítulo 21

# Las políticas de educación y juventud en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La Educación es un pilar básico en nuestra sociedad, la protección de los derechos fundamentales como la libertad, la democracia y la no discriminación, se basan en principios que deben ser adquiridos tanto en el seno de la propia familia como en la escuela, por lo que las autoridades deberán velar porque los ciudadanos comprendan de la necesidad de seguir apostando por la educación como forma de hacer progresar a toda la población.

Un sector poblacional muy importante en este sentido es la juventud, que no son sólo el futuro, sino también el presente, muchos de ellos ya comenzando la vida laboral y otros todavía estudiando, pero que se enfrentan a los mismos retos sin importar el Estado en el que residan. La juventud europea comparte los mismos valores, nacieron en el seno de la Unión Europea, por lo que comparten la idea de la una Europa unida, la mayoría de ellos además no han sufrido ninguna guerra y están interconectados gracias a las redes sociales, es decir, no hay diferencias significativas entre los jóvenes de los Estados miembro.

La educación y la juventud son dos políticas que tienen numerosas interconexiones, y además, sirve para poder consolidar el proyecto de ciudadanía europea. Una realidad es que los modelos educativos en los países de la Unión son distintos, pero todos tienen el trasfondo de educar en Derechos Humanos como norma básica de la sociedad. Para ello, y junto con la idea de inculcar la importancia del proyecto de integración europea, se han establecido proyectos la mayoría de ellos en el marco del programa Erasmus+ en los cuales se potencia la identidad europea a través de la educación.

El Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1992 incluye la educación, la juventud y la formación en el mismo Capítulo, en los artículos 126 y 127 especifican la labor de la Unión en el desarrollo de una educación y formación profesional de calidad, siendo un apoyo para los Estados, estando ambas políticas enmarcadas en el pilar social de la Unión Europea al no entender, sobre todo la educación, como un pilar económico. El propio Tratado ya invitaba a los Estados y a las instituciones de la Unión al favorecimiento de la



movilidad de estudiantes y profesores y al reconocimiento de los títulos académicos.

Es por ello, que comprobaremos como a lo largo de estos años la política de la Unión Europea en estas materias se basa la búsqueda de la igualdad de oportunidades a través de la educación, la creación en empleo juvenil, la puesta en marcha de acciones que permita a la juventud europea desarrollarse tanto personal como profesionalmente y a su vez, que esto le permita creer y apoyar el proyecto europeo, sin el cual la vida de todos ellos no sería tan satisfactoria, pues como expresó el expresidente de la Comisión Europea Jacques Delors «*La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo*».

## 2. Base jurídica

La educación como pilar básico y la juventud como una parte de esta aparecen referenciadas en el Tratado de Funcionamiento (TFUE). En la propia Declaración resuelven los Jefes de Estado y de Gobierno de la importancia de la educación: «*promoviendo el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización*».

El artículo sexto dispone que tanto la educación como la juventud son políticas de la Unión, en las cuales se tendrá competencia para poder coordinar y ayudar la acción de los Estados miembro. Es decir, los responsables de la educación son los Estados y la Unión podrá colaborar en la consecución, pero no tiene competencia para poder dictaminar el rumbo de la educación europea.

Esta política viene desarrollada en el artículo 165, en el que pone de manifiesto el papel de la Unión en conseguir una educación de calidad a través de la cooperación, pero también consiguiendo que pueda desarrollarse la dimensión europea en la enseñanza, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores como método de integración europea, el reconocimiento de los títulos académicos, la cooperación entre instituciones docentes, así como los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa.

No podrá buscarse una armonización al no ser una política en la que tenga competencias la Unión, pero si podrá presentar planes estratégicos que ayuden a la mejora educativa, como, por ejemplo, el programa Erasmus+ o el Espacio Europeo de Educación, pero también en materia de juventud a través de la Estrategia Europea de la Unión Europea para la juventud.

Además, la Carta de Derechos Fundamentales incluye la educación como un derecho en su artículo 14:



*Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.*

Respecto a la juventud, la Carta hace mención expresa en dos ámbitos, el primero en el artículo 24 referido a la protección del menor, y el segundo sobre el trabajo y su especial protección:

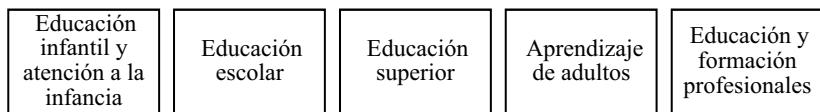
Art.	Derecho	Contenido
14	Derecho a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a la educación y formación profesional y permanente.</li> <li>Enseñanza obligatoria gratuita.</li> <li>Libertad de creación de centros docentes respetando principios democráticos.</li> <li>Derecho de los padres a garantizar la educación de sus hijos según sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.</li> </ul>
24	Protección del menor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a protección y cuidados necesarios para el bienestar del menor.</li> <li>Derecho del menor a expresar su opinión libremente, tenida en cuenta según su edad y madurez.</li> <li>En actos que afecten a menores, el interés superior del menor será primordial.</li> </ul>
32	Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición del trabajo infantil.</li> <li>Edad mínima para trabajar no inferior al fin de la escolaridad obligatoria (con excepciones limitadas).</li> <li>Condiciones de trabajo adaptadas a la edad de los jóvenes.</li> <li>Protección contra explotación económica y trabajos perjudiciales para seguridad, salud, desarrollo o educación.</li> </ul>

### 3. El Espacio Europeo de Educación

Aunque desde el año 1999 existía un espacio europeo para estudios superiores y al ver el buen funcionamiento de este, los Jefes de Estado y de Gobierno plantearon en 2017 la creación de un espacio europeo de educación que englobase a todas las etapas de la educación, así como otros aspectos importantes como puede ser la educación digital. Este espacio europeo de educación ve importante continuar aplicando el sistema Erasmus de movilidad para ayudar a



la cohesión territorial y a la identidad europea. Las etapas que se incluyen en este espacio son:



Además, en este espacio se quiere poner en valor la educación como sistema integral, apostando por la calidad y buscando que los docentes y los estudiantes reciban la mejor formación posible, pues la educación es la base de un desarrollo económico del país. Para ello apuestan por planes como el Plan de Acción de Educación Digital que busca fomentar el desarrollo de un sistema educativo digital de alto rendimiento a partir de un plan de transformación digital de las escuelas, la conectividad digital entre las distintas regiones, consiguiendo con todo ello unas competencias digitales básicas comunes en todo el marco de la Unión.

Al igual que en la educación digital, se plantean estas mismas cuestiones para una educación basada en el medioambiente común, pero, además, también el propio Espacio plantea las posibilidades de acercar dichas competencias a terceros países, con el fin de poder tener en mayor medida unas competencias comunes en un mundo globalizado.

### 3.1. *El Espacio Europeo de Educación Superior*

El Espacio Europeo de Educación Superior surge en el año 1999, en el no sólo se incluyen los 27 países de la Unión, sino que además se invita a otros de la región europea a participar del mismo. Esto supuso la creación de un sistema de estudios similar en todas las universidades europeas, a este plan se le conoce como «Plan Bolonia». Gracias a este se realiza un sistema de reconocimiento de títulos que permite al estudiante poder trabajar en el marco de su titulación en cualquier país firmante.

Esta herramienta ha permitido adaptar Europa a un mercado globalizado y competitivo, en el cual carecía de lógica en un espacio de libre circulación de trabajadores las dificultades para poder desarrollar el trabajo en otro Estado. Además, ha permitido en mayor medida poder llevar a cabo programas de investigación conjunta entre universidades fuera del programa Erasmus+.



#### 4. Erasmus+

El programa Erasmus+ es uno de los actores fundamentales en la consecución del proyecto y la identidad europea. Más de 3 millones de jóvenes han participado en este programa desde su creación, pudiendo desplazarse a otros Estados de la Unión para cursar estudios universitarios, aunque en estos últimos años se ha ampliado también a jóvenes en edad escolar y grupos deportivos.



Fuente: Unión Europea, 2024.

La importancia de este programa como elemento integrador ha hecho que la Unión Europea siga potenciando su uso desde su creación en el año 1987. Además, de permitir al estudiante poder ir a otro país con una beca para estudiar en otra universidad al mismo coste que le supondría en su universidad de origen, el Erasmus+ ha permitido acercar a esos jóvenes y a las poblaciones que tradicionalmente han recibido mayor número de estos estudiantes al proyecto europeo. Se ha constatado en este tiempo que las similitudes entre los ciudadanos europeos son mayores que las diferencias, lo que permite seguir apostando por este tipo de programas que ayudan a la creación de una identidad europea propia.

La ampliación del programa a profesores universitarios ha permitido que los grupos de investigaciones de estas universidades busquen sinergias a la hora de desarrollar investigaciones, pero, además, también se han incluido al personal de administración y gestión de servicios de las universidades como beneficiarios de los servicios.

Por último, cabe destacar las Acciones Jean Monnet como una herramienta dentro del programa que ayuda a mejorar tanto la investigación como la enseñanza a través de proyectos subvencionados, tanto para escuelas, profesores,



profesores universitarios y universidades. Dentro del grupo de profesores universitarios se pueden diferenciar varios proyectos (Módulos Jean Monnet, Centros de Excelencia, Cátedras Jean Monnet y redes Jean Monnet).

## 5. Estrategia de la Unión Europea para la Juventud (2019-2027)

Las acciones en materia de juventud podríamos determinar que comienzan de manera efectiva a partir del Libro de la Comisión titulado «Un nuevo impulso para la juventud europea» publicado en el año 2001 COM(2001) 681 final. Este documento de hace más de 20 años ya abordaba los retos a los que hoy se enfrenta la juventud, como son la falta de oportunidades laborales y el retraso en la creación de una familia derivado de lo primero.

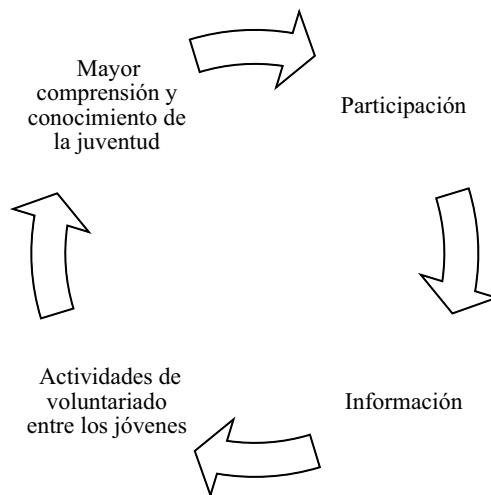
Siendo consciente la Comisión de que esto es un problema que afecta a todos los países de la Unión, el Libro Blanco aborda una serie de cuestiones que se desarrollarán primero en el marco de cooperación del año 2002 y posteriormente en Estrategias Europeas de Juventud. Los campos que se pretenden trabajar son:

- *Asegurar la información de los jóvenes y una comunicación activa con ellos, para que comprendan el funcionamiento de Europa y de las políticas que les afectan.*
- *Asegurar la consulta de los jóvenes y promover su participación en las decisiones que les afectan y, de manera general, en la vida de sus comunidades.*
- *Desarrollar una cooperación nueva y estructurada entre los Estados miembros y las instituciones europeas.*
- *Aprovechar el recurso que representa la juventud para que pueda responder a los problemas de la sociedad, para que pueda contribuir al éxito de las diferentes políticas y puedan construir la Europa del futuro.*
- *Desarrollar una visión integrada de las diferentes políticas que afectan a la juventud.*

Con este mandato se aprueba la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud, trabajando en 4 ámbitos concretos.

Se renovaría dicho marco para el período 2010-2018, y no sería hasta el año 2019 en el que el Consejo presentaría la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud (2019-2027). En la Estrategia presenta al sector poblacional de la juventud como un grupo social con problemas específicos que han de abordarse de esa misma forma. Respecto a todos estos retos la Estrategia plantea *proporcionar un marco de objetivos, principios, prioridades, ámbitos principales y medidas para la cooperación en materia de política de juventud*. Siendo los objetivos que presenta:





- Permitir que los jóvenes se conviertan en artífices de su propia vida, apoyar su desarrollo personal y su camino hacia la autonomía, reforzar su resiliencia y dotarlos de habilidades para la vida a fin de que puedan enfrentarse a un mundo cambiante.
- Animar a los jóvenes y dotarlos de los recursos necesarios para que se conviertan en ciudadanos activos, agentes de solidaridad y cambio positivo inspirados en los valores de la UE y en una identidad europea.
- Mejorar, en lo que respecta a su impacto sobre los jóvenes, las decisiones políticas en todos los sectores, en particular el empleo, la educación, la salud y la inclusión social.
- Contribuir a la erradicación de la pobreza juvenil y de todas las formas de discriminación, y promover la inclusión social de la juventud.

## 6. Conclusiones

La educación es un pilar básico para el desarrollo de los ciudadanos, la idea de la Unión Europea es progresivamente ir acercando a los Estados a una educación similar, basada en los valores democráticos y la cultura de los derechos humanos. Se respeta la autonomía de cada Estado para plantear sus planes de estudios, pero se pretende que tengan unas estructuras parecidas con el fin de que todos los europeos puedan obtener un mismo nivel de educación.

En el ámbito universitario ya se han implantado este tipo de medidas gracias al Plan Bolonia, que ha permitido que el estudiante de cualquier país europeo sin importar donde estudie su titulación pueda ser válida en cualquiera de los



otros Estados. Además, la universidad ha sido el punto de partida del programa Erasmus+, que lleva operando más de 35 años y ha mostrado que fue uno de los grandes aciertos de la Unión Europea en materia de integración. El número de estudiantes universitarios (todos ellos considerados como grupo joven) ha provocado el desarrollo de sinergias con los de otros países, pero, sobre todo, ha permitido que la población entienda que los ciudadanos europeos compartimos una misma cultura, identidad y valores.

La juventud es el presente y la Unión es consciente de ello, no sólo en la implementación de programas como el Erasmus, sino también en una serie de medidas para ayudar a que puedan desarrollar su vida libremente como por ejemplo en la cuestión laboral a través de los programas de garantía juvenil.



# EDUCACIÓN Y JUVENTUD

## Base jurídica

- 1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:** educación como pilar básico y juventud como parte de ésta.
- **Artículos 6:** educación y juventud como políticas de la Unión, en las que se tendrá competencia para coordinar y ayudar la acción de los estados miembro.
  - **Artículo 165:** manifiesta el papel de la UE para conseguir una educación de calidad a través de la cooperación, consiguiendo también que pueda desarrollarse la dimensión europea en la enseñanza.

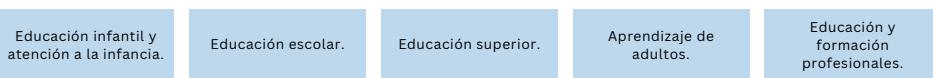
**2. La Carta de Derechos Fundamentales:**

- **Artículo 14:** toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
- **Artículo 24:** protección del menor.
- **Artículo 32:** prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes.



## Espacio Europeo de Educación

Espacio europeo de educación que engloba todas las etapas educativas:



27 países de la UE + otros de la región  
Plan Bolonia

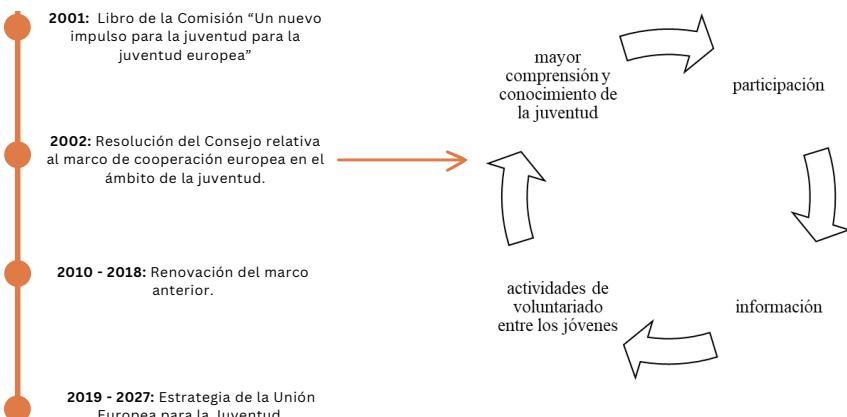
## Erasmus+

Desplazamientos a otros Estados de la Unión para cursar estudios.

**+3 Millones** de jóvenes han participado



## Estrategia de la UE para la Juventud



## Bibliografía

- ARENAS, Sara. «Evolución de la política europea de formación profesional desde los principios de 1963». *Journal of supranational policies of education*. 2017, pp. 216-228.
- EGIDO GÁLVEZ, Inmaculada. «Política educativa de la Unión Europea: principales etapas de desarrollo». *Tendencias pedagógicas*, 1995, n.º 2, pp. 19-29.
- LORENTE GARCÍA, Rocío *et al.* «Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades». *Revista Española de Educación Comparada*, 2010.
- VALLE, Javier M. «La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico». *Revista española de educación comparada*, 2004, n.º 10, pp. 17-59.
- NEUBAUER ESTEBAN, Adrián *et al.* «Elementos de la competencia intercultural: un análisis documental de la política educativa supranacional de la Unión Europea». *Revista complutense de educación*, 2022, vol. 33, n.º 4, pp. 713-723.



## Capítulo 22

# La política deportiva en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

El deporte es una actividad que, en su conjunto, tiene una relación estrecha con otras políticas de la Unión Europea y, además, tiene una vocación de integración ciudadana y de salud que también se ha entendido como un aspecto económico fundamental, véase, por ejemplo, las sentencias relacionadas con la libre circulación (*sentencia Bosman*) o con las normas de libre competencia (*Superliga y Diarra*). El aspecto social de esta política se ha considerado como una de las principales causas por las que la Unión Europea la ha incluido como parte de las políticas comunitarias.

La práctica deportiva, a diario, se ha considerado muy beneficiosa por los médicos, tanto para la salud física como para la psíquica. Según los datos científicos ayuda a prevenir determinadas enfermedades y a aumentar la esperanza de vida, así como tiene una función social e integradora a nivel sociedad con colectivos vulnerables.

El deporte tiene una relevante actividad social que es muy importante en la vida de los ciudadanos. Estas políticas tienen dos vertientes o ámbitos diferentes: por un lado lo referente a su labor social e integradora y, también, una gran importancia económica. Aunque desde el punto de vista de la propia Unión su carácter social es el elemento que más incide en su línea de acción.

La posibilidad de utilizar el deporte como elemento integrador y creador de sentimiento de ciudadanía europea es una meta de la Unión. Casos como la Ryder Cup o la Laver Cup son muestra de las posibilidades que otorga el deporte para seguir afianzando el proyecto europeo, pero estas acciones no sólo se encuentran en el ámbito profesional, sino que el programa Erasmus+, que sirve como programa que ayuda a la promoción, el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad europea, promoviendo colaboraciones internacionales entre los ciudadanos de los distintos Estados de la Unión.

La identidad en el deporte es una de las herramientas que utilizan las instituciones europeas para conseguir una mayor aceptación por parte de los ciudadanos, este proceso se ha llevado a cabo a partir de los años 90 y sus principales precursores han sido la Comisión y el Parlamento Europeo, generando contenido



e información sobre los beneficios de la cohesión en Europa, aprovechando los grandes eventos deportivos con el objetivo de que el mensaje tenga una mayor repercusión.

El desarrollo de esta política no comienza hasta el Tratado de Ámsterdam, momento en el cual el legislador, considerando la importancia de esta actividad, incluye en el Tratado, más concretamente en su Declaración número 29 la importancia de seguir potenciando esta actividad como elemento integrador. Pero además también, trata otras cuestiones en materia de seguridad como es el caso del dopaje, la corrupción o la violencia.

Anteriormente, la labor de las instituciones no tiene una gran relevancia, el Parlamento Europeo había realizado alguna resolución política principalmente en dopaje y violencia en el deporte, teniendo la Comisión una posición distante respecto a comenzar a desarrollar una política común entendiendo el deporte como una actividad que compete a los Estados. Tal es así que en la *Declaración del Consejo Europeo de Niza sobre las características específicas del deporte y su función social en Europa* se reconocería únicamente el papel social del deporte, abriendo la posibilidad de llevar a cabo acciones de coordinación, que no se conseguiría hasta el Tratado de Funcionamiento aprobado en Lisboa en 2007.

## 2. Base jurídica

Aunque la Unión Europea ha realizado determinadas acciones desde mucho antes del TFUE, no sería parte hasta la aprobación de este en el año 2007, en el que ya incluye una mención expresa a dicha política como una parte del ordenamiento jurídico europeo, cuando comience la redacción de planes para fomentar el deporte.

El deporte como herramienta social queda claro por la inclusión de esta actividad como una actividad social, sin dar excesiva importancia a la dimensión económica del deporte, que solo tendrá por parte de la Unión medidas de coordinación, apoyo y colaboración (artículo 6 TFUE). Además, el artículo 165 en el que también trata la educación, la formación profesional y la juventud expone como elemento central la función social del deporte: «*La Unión contribuirá a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa*».

Como ya se ha mencionado, hay numerosas cuestiones que tienen que ver con el deporte pero que se enmarcan dentro de otras políticas y que han tenido un papel considerable en el propio deporte, como la libre circulación de trabajadores, la seguridad, el tráfico de sustancias dopantes o la libre competencia.

El propio Tratado deja claro que el deporte como política independiente se trata como una cuestión de los ciudadanos y la sociedad, sin entrar a valorar el deporte profesional, sino que se centra en el deporte aficionado y juvenil. Esto



se debe a que el deporte profesional siempre ha tenido un «mantra» de protección en el cual las instituciones europeas solo han querido intervenir en materia de seguridad en los eventos deportivos. La única institución que si ha tenido un papel más importante ha sido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en varias sentencias de distintos ámbitos ha ido rompiendo ese «mantra» e igualando al deporte con cualquier otra actividad económica.

Además, la idea del deporte en el ámbito social se muestra nuevamente en el en el propio artículo al establecer el impulso al desarrollo de la dimensión europea del deporte, *promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes.*

### **3. Programas relacionados con el desarrollo de la política deportiva**

#### **3.1. *El Libro Blanco del Deporte***

El Libro Blanco del Deporte sería el primer contacto de la Unión Europea con el desarrollo de una estrategia de trabajo en materia deportiva, busca como punto central una mayor comunicación y cooperación entre los Estados en materia deportiva. Además, incluye una serie de acciones que se han de llevar a cabo en el anexo del Libro Blanco conocidas como el *«Plan de Acción Pierre de Coubertin»*. Este plan junto con el propio libro significaría la base de trabajo que pretendía establecer la Unión Europea para estableciendo nuevas acciones en esta materia, que no debemos olvidar que genera al año miles de millones de euros y que tiene un valor simbólico para la sociedad elevado por su manera de integrar ciudadanos de distintas regiones y los valores que ello transmite.

Este libro blanco elaborado por la Comisión Europea se enfoca en la función social del deporte como elemento de especial importancia para el desarrollo de una identidad europea, así como por los grandes beneficios que tiene para la salud de los ciudadanos de la región.

En dicha protección de la salud, se hace eco de los problemas relacionado con el dopaje, que además de tratarse como una cuestión de salud pública, también se relacionan con el propio deporte por la imagen negativa que transmiten. La forma de desarrollar una política efectiva en este campo lo relaciona tanto con una coordinación legislativa de control de los Estados Miembros en materia policial para el intercambio de información sobre sustancias dopantes nuevas y prácticas de dopaje, así como un trabajo exterior con agencias y organizaciones ajenas a la UE como el Consejo de Europa, y, sobre todo, la Agencia Mundial Antidopaje.

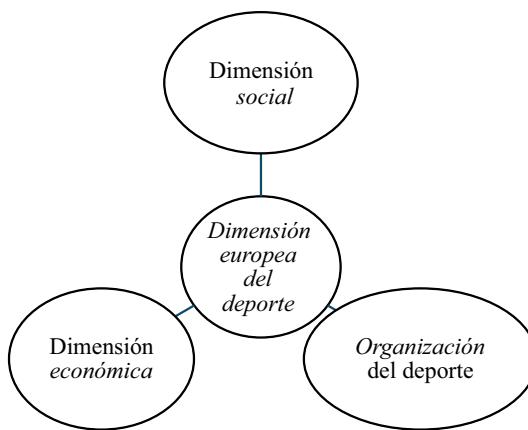


Además, el libro aborda las cuestiones económicas del deporte desde la óptica de las organizaciones deportivas, estableciendo como temas fundamentales la financiación del deporte como una actividad económica relevante para la Unión, la buena gobernanza de los clubes y federaciones deportivas, la transferencia de deportistas menores, la corrupción ya sea en la modalidad de blanqueo de capitales o en la manipulación de eventos deportivos. Para conseguir estos objetivos se plasma la idea de la colaboración de los Estados con las federaciones deportivas para incluir mecanismos de control financiera.

### 3.2. *La Dimensión Europea del Deporte*

A partir de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 18 de enero de 2011 se crea la Dimensión Europea del Deporte, que supone la continuidad del trabajo de la UE en esta materia y sirve para afianzar lo ya referido en las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas al deporte.

Para exponer la Dimensión, comenzaría la Comisión con un documento de apoyo a través de una Comunicación que llevaría como título «Comunicación sobre el desarrollo de la dimensión europea en el deporte», y serviría como el primer documento de política adoptado por la Comisión en el ámbito del deporte desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esta Dimensión se puede separar en tres grandes apartados.



La idea del desarrollo de la Dimensión Europea del deporte es afianzar las medidas de carácter europeo para apoyar a los Estados en los retos y acciones que se plantearon desde el Libro Blanco. La Comisión corroboraría los beneficios del deporte para la sociedad en diversos ámbitos como la salud, la cultura y la economía. En este contexto solicita a los Estados miembros que garanticen



el deporte como una actividad educativa que se incluya dentro de las escuelas y así fomentar su uso adecuado, instando a la creación de instalaciones deportivas en el ámbito educativo, sin importar la edad de los jóvenes. Este punto es de los más importantes dentro de este plan ya que la Comisión valora muy positivamente la educación a través del deporte como camino para la ayuda e integración de los jóvenes socialmente vulnerables.

En este documento también se alude a la lucha contra el dopaje adhiriéndose al Convenio contra el Dopaje del Consejo de Europa, y solicitando una mejora de la coordinación comunitaria en este asunto, para que no sólo se considere que es tráfico de drogas, sino que se valore el daño social que hace al deporte como actividad en la que se pone el foco. Pero no sólo al dopaje, sino también a la violencia y a la corrupción en el deporte, solicitando un mayor apoyo de las autoridades policiales y judiciales para poder frenar este tipo de hechos.

### **3.3. *Los planes de Trabajo para el deporte***

Los planes de trabajo han sido aprobados por el Consejo, formado por los ministros responsables de Educación, Cultura, Juventud y Deporte de todos los Estados miembros de la UE.

La idea principal de estos planes de Trabajo del deporte es realizar una evaluación sobre los retos de cooperación en el deporte de manera trianual, basadas principalmente en las propuestas del Libro Blanco del Deporte y de la Dimensión Europea del Deporte. El primer plan se aprueba en el año 2011, teniendo desde entonces toda una estructura de trabajo similar, en las cuales se hace un análisis al acabar el trienio sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos.

Como aspectos comunes se ha de destacar de estos planes que tienen como eje central son la función social del deporte, la dimensión económica y su organización.

Respecto a la función social del deporte, basa sus objetivos en suprimir sus aspectos negativos como el dopaje, que principalmente atenta contra el propio deporte y la labor que desarrolle la función social entre los más jóvenes. Del mismo modo, trataría la violencia en el deporte como un hecho contrario a los valores del deporte. Para afianzar los valores sociales se apoya además en el proyecto de *Erasmus+* en el que se invierte una cuantía en deporte y en intercambios culturales referidos a este tipo de actividades. Sus objetivos son:

- Las *amenazas transfronterizas a la integridad del deporte*, como el dopaje, el amaño de partidos y la violencia, así como cualquier tipo de intolerancia y discriminación;
- Promover y apoyar la *buenas gobernanza en el deporte y las carreras duales* de los deportistas.



- Promover las *actividades voluntarias en el deporte*, junto con la *inclusión social*, la *igualdad de oportunidades* y la concienciación de la *importancia* de la actividad física beneficiosa para la salud, mediante una *mayor participación* en el deporte.

Por último, aunque no lo consideren como aspecto económico, el Consejo incluye la buena gobernanza del deporte, la libre circulación de deportistas y las normas de traspaso de deportistas para homogeneizar los criterios europeos. Asimismo, se incluye la integridad de las competiciones en cuestiones como el amaño de partidos, la corrupción, blanqueo de dinero y otras formas de delincuencia financiera, pues no podemos olvidar que como señala la propia Unión Europea en los asuntos de competencia, así como el blanqueo de capitales por la capacidad financiera que permite a los clubes, por lo que podemos apreciar que con la política deportiva en cuestión se han tomado dos vías concretas: el factor social y sanitario del deporte y el factor económico.



#### *Aspectos prioritarios en los planes de Trabajo del deporte (2011-2027)*

Período	Aspectos prioritarios
2011-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad del deporte: lucha contra el dopaje, amaño de partidos y fomento de la buena gestión.</li> <li>• Valores sociales del deporte: salud, inclusión social, educación y voluntariado.</li> <li>• Aspectos económicos: financiación sostenible del deporte y adopción de políticas basadas en datos probados.</li> </ul>
2014-2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad en el deporte: lucha contra el dopaje, amaño de partidos, protección de menores, gobernanza, igualdad de género.</li> <li>• Dimensión económica: financiación sostenible, legado de grandes eventos, beneficios económicos e innovación.</li> <li>• Deporte y sociedad: actividad física beneficiosa para la salud (AFBS), voluntariado, empleo, educación y formación en el deporte.</li> </ul>
2017-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La integridad del deporte.</li> <li>• La dimensión económica del deporte.</li> <li>• Deporte y sociedad.</li> </ul>
2021-2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la recuperación del sector del deporte y su resiliencia ante las crisis (COVID-19 y período posterior).</li> <li>• Protección de la integridad y valores en el deporte.</li> <li>• Dimensiones socioeconómica y medioambiental del deporte.</li> <li>• Promoción de la participación en el deporte y actividad física beneficiosa para la salud.</li> </ul>



Período	Aspectos prioritarios
2024-2027	<ul style="list-style-type: none"><li>• Integridad y valores en el deporte.</li><li>• Dimensiones socioeconómica y sostenible del deporte.</li><li>• Participación en el deporte y la actividad física beneficiosa para la salud.</li></ul>

#### 4. Conclusiones

La Unión Europea siempre ha tenido un cierto papel en las cuestiones relacionadas con el deporte, pero desde el año 2007 con la inclusión en el Tratado de Funcionamiento comienza a tomar medidas en el ámbito social y sanitario. La idea de que el deporte puede ayudar a desarrollar la identidad de los ciudadanos europeos, así como ayudar a evitar la exclusión de determinados colectivos ha sido uno de los factores claves para seguir potenciando esta política.

Obviamente que existen una serie de retos como es el dopaje, la violencia o la corrupción en los que la Unión también ha querido ser partícipe y expresar una serie de medidas de coordinación con el fin de poner freno a estos elementos negativos, que además influyen negativamente en la percepción de los ciudadanos respecto de las actividades deportivas.

Esta política de cooperación y coordinación no es únicamente con los Estados miembro, sino también con las federaciones deportivas tanto nacionales como regionales, que además se han visto sujetas a los cánones europeos, como por ejemplo en la sentencia Bosman debiendo cambiar toda la regulación de futbolistas extranjeros en cada equipo deportivo profesional.

La opción de poder desarrollar una política mayor en deporte no es real a día de hoy, se ha de tener en cuenta la especificidad del mismo y la idea que tiene la propia Unión, en la cual sus principales preocupaciones no van sujetas a cuestiones económicas que podrían propiciar una intervención mayor, sino que al entenderse como una política social considera que es soberanía de los Estados pero en los que se debe ejercer una influencia mayor para poder ir armonizando todas las políticas europeas.



# DEPORTE

## Deporte en la Unión



- Perspectiva social:
- Vocación de integración ciudadana
  - Bienestar físico y psíquico, mejora de la esperanza de vida

Las políticas reconocen también la importancia económica del deporte.



La UE incide principalmente en el **carácter social** del deporte a través de sus políticas.



Deporte como herramienta de cohesión social.

## Base jurídica

**Tratado de Ámsterdam:** Declaración nº 29, sobre la importancia del deporte como elemento integrador, abordando también el dopaje, la corrupción y la violencia.



**Declaración del Consejo Europeo de Niza:** reconocimiento del papel social del deporte en Europa.

**Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:** primera mención expresa de la política deportiva en el ordenamiento jurídico europeo.

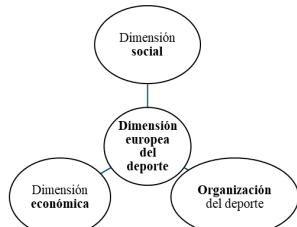
- **Artículo 6:** deporte como herramienta social, dimensión económica limitada a coordinación y apoyo.
- **Artículo 165:** deporte como elemento central de la educación, formación profesional y juventud, destacando su función social.

**Tribunal de Justicia de la Unión Europea:** sentencias que igualan el deporte profesional a cualquier otra actividad económica, promoviendo su integración en el marco jurídico.

## Programas para el desarrollo de la política deportiva

### 2. LA DIMENSIÓN EUROPEA DEL DEPORTE

Continúa el trabajo del Libro Blanco y fortalece las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre el deporte.



- Deporte como actividad educativa incluida en las escuelas, fomentando su uso adecuado.
- Contra dopaje, violencia y corrupción en el deporte

### 1. EL LIBRO BLANCO DEL DEPORTE

Elaborado por la Comisión Europea

- Primer contacto UE - estrategia de trabajo en deporte.
- Plan de Acción Pierre de Coubertin (acciones concretas)
- Enfoque social, identidad europea y salud pública
- Importancia económica: financiación y buena gobernanza, contra la corrupción y el blanqueo de capitales.
- Coordinación contra dopaje



### 3. LOS PLANES DE TRABAJO PARA EL DEPORTE

Evolución trianual (análisis de resultados basados en objetivos del Libro Blanco y la Dimensión Europea del Deporte).

- Función social del deporte, dimensión económica y organización
- Buena gobernanza del deporte
- Integridad de las competiciones



## Factores clave de la política deportiva



El deporte fomenta la identidad europea y la inclusión social.



Lucha contra los problemas del deporte (dopaje, violencia y corrupción).



Cooperación y coordinación entre Estados y con federaciones deportivas.



Limitaciones de intervención económica.



Web Semana Europea del Deporte

+ en <https://sport.ec.europa.eu/>



## Bibliografía

- ALZINA LOZANO, Álvaro. «Las organizaciones internacionales europeas frente a la violencia en el deporte (Antecedentes jurídicos e instrumentos vigentes [1980-2018])». *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 2019, n.º 220.
- BONIFACE, Pascal: *L'Europe et le sport*. Institut de Relations Internationales et traté-giques, 2001.
- FERNÁNDEZ, Itziar. «Las políticas de la Unión Europea en el ámbito del deporte. Educació Social». *Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 2017, vol. 65.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Encarna. «El deporte como motor de identidad y cohesión social en la Unión Europea». *Contraclave, revista digital educativa*.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki. «La transformación del Derecho Deportivo por influencia de la Unión Europea». *Revista de administración pública*, 2016, no 200.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. «Derecho Internacional del Deporte. Unión Europea y otros organismos internacionales». En *Derecho deportivo: legislación, comentarios y jurisprudencia*. PALOMAR OLMEDA, Alberto (coord.). Dykinson. 2013.
- SBETTI, Nicola. «Le identità europee nello sport». *Altre Modernità: Rivista di studi letterari e culturali*, 2015, n.º 14.
- TRUÑÓN, Jorge. «La incorporación del Deporte al Tratado de Lisboa». *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*, n.º 29, 2010.





## Capítulo 23

# La política de salud pública en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La Unión Europea busca un elevado sistema de bienestar para todos sus ciudadanos, para conseguirlo, una de las primeras circunstancias que se ha de conseguir es mantener una salud óptima. Los Estados con el apoyo de la Unión se han erigido como el factor fundamental para ayudar a mejorar la salud de los ciudadanos europeos.

Este trabajo viene realizándose desde el Tratado de Maastricht que modifica el Tratado de la Unión Europea en el que se incluye un título específico sobre salud pública, pero desde antes de este Tratado ya aparecía referencia a conseguir un elevado grado de salud de los ciudadanos. En este Tratado se hace referencia de manera específica a la salud pública en el artículo 129: *La acción de la Comunidad se encaminará a la prevención de las enfermedades, especialmente de las más graves y ampliamente difundidas, incluida la toxicomanía, apoyando la investigación de su etiología y de su transmisión, así como la información y la educación sanitaria.*

Esta idea de salud, no sólo se analiza desde el punto de vista individual, sino que es una circunstancia global, que afecta a la colectividad de todos los europeos, por lo que en la redacción de la propia política se basa en la salud pública, término entendido como la protección de la salud humana, pero también la idea de la mejora colectiva ya sea a través de una sanidad óptima, cooperación entre los Estados, afrontar los retos que existen en esta materia por ejemplo el Covid-19 o el tráfico de drogas.

Respecto a la pandemia del Covid-19 ha sido una gran muestra de la necesaria colaboración en materia sanitaria, tanto los Estados como con las entidades privadas. Una respuesta que permita la coordinación entre los países de la Unión Europea que ayude a mejorar la salud pública, es uno de los puntos en los cuales se lleva haciendo hincapié desde hace décadas, más aún con el Espacio Schengen y la supresión de las fronteras interiores.

Es por ello, que como veremos en las próximas páginas, la colaboración en materia de salud pública no sólo se ha enfocada a los servicios sanitarios en sí como en el caso del Covid-19, sino también a otras políticas que pueden tener

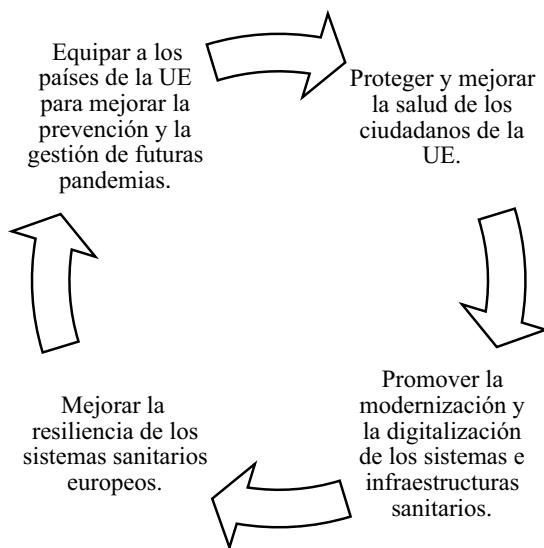


una incidencia importante en ayudar a esta a conseguir sus propósitos, ya sea por ejemplo el deporte y los beneficios para salud, mantener un medioambiente sano o la cooperación policial y judicial en la lucha contra las drogas.

Esta cuestión de la lucha contra la droga y la toxicomanía es uno de los puntos más relevantes en materia de salud pública teniendo sus propios planes de acción que buscan reducir la oferta y la demanda de droga como elementos centrales, pero que además crean unos mecanismos sanitarios y policiales de coordinación elementales para conseguir el objetivo.

## 2. La salud pública en los Tratados

El reconocimiento de la salud pública por parte de las organizaciones internacionales es una realidad, la Unión Europea por su parte ha creado un marco legislativo de cooperación y ayuda desde el Tratado de Maastricht. Los objetivos que presenta esta política son: Por tanto, los objetivos de la política europea en materia sanitaria son:



Debemos poner de manifiesto la importancia de la protección de la salud. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en el año 2000 y que a partir del Tratado de Lisboa pasa a tener rango de Tratado, en su artículo 35 de la Carta incluye la protección de la salud:

*«Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al*



*definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana».*

La política de salud pública tiene varias referencias en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por un lado encontrando que es una de las materias en las que la Unión Europea solo presta colaboración para apoyar y coordinar con los Estados (artículo 6), pero a su vez se hace referencia tanto desde el punto de vista de la seguridad como del medioambiente, sin olvidar el propio artículo 168 que trata todas las cuestiones referidas a la salud y señalando la importancia de esta al ser una política transversal que:

*Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.*

Esta protección se lleva a cabo a través de insertar en todas las políticas públicas la salud como elemento transversal y de obligado cumplimiento, tal y como expresa el artículo 9 del Tratado:

*En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.*

Esta singularidad de los distintos niveles de protección se puede observar en el propio artículo 168 del TFUE, al exponer en el primer apartado del artículo los retos a los que se enfrenta la Unión Europea como son las enfermedades humanas tanto físicas como psíquicas, ayuda a la investigación, educación y amenazas sanitarias transfronterizas, además, en este punto se ha de destacar el caso de las adicciones, sobre todo en drogas.

La cooperación entre Estados es uno de los puntos más destacables, conseguir ese espacio de colaboración que existe en otras políticas es la iniciativa que más se persigue en esta materia. Para ello como expone el propio artículo del TFUE es necesario junto con la Comisión que los Estados hagan propuestas de coordinación, es decir, la iniciativa surge de los propios países y no de la Unión:

*Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado 1. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.*



### 3. Los programas de acción comunitarios en el ámbito de la salud pública

Los programas de acción comunitarios en el ámbito de la salud pública comenzaron en el año 2003, anteriormente a estos programas si encontramos medidas dispares, pero no con un nexo común. Estas normas tenían relación con determinadas cuestiones concretas como la Decisión de 1996 de lucha contra el cáncer Decisión n.º 646/96/CE, o la Decisión de la prevención de la toxicomanía del año 1997 Decisión n.º 102/97/CE.

Aunque son medidas dispares, junto con muchas otras ayudan a entender como la Unión Europea ha querido apostar por crear marcos de coordinación interestatales. Estos marcos que pasarián a ser los programas de acción que en nuestros días siguen siendo el modelo a seguir, buscan sobre todo la colaboración para conseguir esa mejora colectiva en los ámbitos de la salud que no se incluyen en otras políticas.

Estos programas los presenta la Comisión Europea como institución garante de su cumplimiento, además de ser la responsable de la organización de las actuaciones junto con los Estados a través de sus representantes.

Además, se ven complementados por otras medidas e informes de la propia Unión, como la Comunicación del año 2010 titulada: *Papel de la UE en la salud mundial*. De dicha Comunicación se destacaría: 1) el acceso a los servicios sanitarios para todos; 2) la investigación en materia sanitaria; 3) La necesaria colaboración conjunta para mejorar la sanidad.

En la actualidad encontramos la Estrategia de la Unión Europea basada en la acción exterior y la cooperación con las distintas regiones, buscando el apoyo de otras organizaciones internacionales entendiendo que la búsqueda de esta posibilidad ayudará a sus ciudadanos a evitar riesgos de enfermedades pandémicas utilizando el concepto de «una sola salud nivel global».

#### 3.1. El primer programa de acción (2003-2008)

El primer programa tiene como objetivo fomentar un alto nivel de salud pública en la Unión Europea. El objetivo es desarrollar una serie de acciones que ayuden a la colaboración, cooperación y el desarrollo de un elevado nivel de salud y bienestar. Para ello, se propone mejorar la información y los conocimientos sobre salud pública, la mejora de la capacidad de reaccionar de las instituciones, la coordinación ante los riesgos sanitarios, la promoción de la salud y la concienciación de la prevención de las enfermedades mediante la actuación sobre los factores determinantes de la salud en todas las políticas y actividades.



### **3.2. *El segundo programa de acción (2008-2013)***

El segundo programa continúa la línea del primero añadiendo nuevas cuestiones como las amenazas sanitarias transfronterizas, esto es importante ya que en un espacio sin fronteras interiores la propagación de enfermedades puede ser mayor.

Otro de los objetivos que se propone es mejorar la calidad y esperanza de vida a través de la mejora de la salud, que tiene dos factores importantes, una dotar de una mayor vida a los ciudadanos de la Unión, así como reducir el coste médico que suponen las personas que tienen enfermedades.

### **3.3. *El tercer programa de acción (2014-2020)***

Titulado programa de salud para el crecimiento la Unión Europea propone que los objetivos del tercer programa vayan alineados con la Estrategia Europa 2020 que considera la salud como uno de los retos a los que se enfrentaba la sociedad europea. El objetivo general del programa es que la Unión pueda añadir valor a los trabajos que realizan los Estados.

### **3.4. *El cuarto programa de acción (2021-2027)***

Conocido como *UEproSalud*, lleva como título «una visión para una Unión Europea más sana». Tiene una gran incidencia el Covid-19 ya que presenta como elemento central la cooperación y la colaboración, que en la pandemia se puso en entredicho en determinados momentos.

La cooperación que en otras políticas se observa de manera significativa no ocurría lo mismo en el ámbito sanitario. Esto significaría que durante la pandemia en determinados momentos no hubo una coherencia entre los Estados europeos, provocando distintas formas de trabajar.

#### *Programas de acción en salud pública de la Unión Europea*

<b>Programa</b>	<b>Objetivos principales</b>	<b>Actividades clave</b>
<i>Primer programa (2003-2008)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un elevado nivel de salud y bienestar.</li> <li>• Mejorar información y conocimientos para fomentar la salud pública.</li> <li>• Reacción rápida y coordinada ante riesgos sanitarios.</li> <li>• Fomentar la salud y prevenir enfermedades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación y reacción rápida.</li> <li>• Estudio de factores determinantes para la salud.</li> <li>• Actividades legislativas.</li> <li>• Conocimiento e información.</li> <li>• Concienciación y coordinación a nivel europeo de ONG.</li> </ul>



<b>Programa</b>	<b>Objetivos principales</b>	<b>Actividades clave</b>
<i>Segundo programa (2008-2013)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la seguridad sanitaria.</li> <li>• Promover la salud y reducir desigualdades.</li> <li>• Difundir conocimientos sobre salud.</li> <li>• Mejorar calidad y esperanza de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación del primer programa.</li> <li>• Atención a amenazas sanitarias transfronterizas.</li> <li>• Cooperación con terceros países.</li> </ul>
<i>Tercer programa (2014-2020)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a sistemas de salud innovadores y viables.</li> <li>• Mejorar acceso a asistencia sanitaria mejor y segura.</li> <li>• Fomentar la salud y prevenir enfermedades.</li> <li>• Proteger frente a amenazas transfronterizas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la eficiencia de los sistemas sanitarios (personal y material).</li> <li>• Redes europeas de seguridad sanitaria.</li> <li>• Intercambio de información respecto a adicciones.</li> <li>• Coordinación de Estados frente a amenazas graves.</li> </ul>
<i>Cuarto programa (2021-2027)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar y fomentar la salud en la Unión.</li> <li>• Reducir desigualdades en materia de salud.</li> <li>• Proteger frente a amenazas transfronterizas graves.</li> <li>• Mejorar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de medicamentos y productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de salud y prevención de enfermedades.</li> <li>• Coordinación en acceso a asistencia sanitaria.</li> <li>• Reforzar la capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios.</li> <li>• Cooperación en sistemas de salud a nivel europeo (aprendizajes del COVID-19).</li> </ul>

#### 4. La salud pública y las drogas

La lucha contra las drogas no solo se ha realizado desde la cooperación policial y judicial. La política de salud pública ha dedicado gran parte de su labor a lucha contra la toxicomanía. Desde la década de los 80 del siglo pasado ya se establecieron las primeras medidas para luchar contra este fenómeno, que, por encima de todo, estaba afectando a la juventud europea.

Desde el punto de vista sanitario no se hizo hincapié en las cuestiones relacionadas con la delincuencia, como por ejemplo el blanqueo de capitales o la propia delincuencia organizada, sino que se ha basado en todo momento en cómo ayudar a reducir oferta y demanda. La coordinación de esta materia se ha llevado a cabo a través de los planes de lucha contra la droga aprobados por el Consejo, siendo el primero en 1995 y llegando esa forma de trabajar hasta nuestros días con el plan de acción 2021-2025.



Asimismo, desde el año 2005 se han creado dos Estrategias de Lucha contra las drogas que engloban los diferentes planes de acción, la idea es que los planes sean trianuales para poder estudiar su incidencia de manera más regular y así establecer en el nuevo plan nuevas medidas para aquellos hechos que no se han podido solucionar.

*Planes de lucha contra la droga en la Unión Europea*

Plan	Áreas clave
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la demanda.</li> <li>• Tráfico ilegal de drogas.</li> <li>• Acuerdos internacionales para reducir la oferta de droga.</li> </ul>
2000-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevos instrumentos legislativos (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia).</li> <li>• Fomento de la investigación en drogas.</li> <li>• Reducción de la demanda.</li> <li>• Afianzar acuerdos internacionales.</li> </ul>
2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación a través del grupo horizontal Drogas.</li> <li>• Reducción de la demanda y de daños.</li> <li>• Reducción de la oferta (Europol).</li> <li>• Cooperación internacional con terceros países.</li> <li>• Información e investigación sobre el problema.</li> </ul>
2009-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor compromiso social para reducir el consumo.</li> <li>• Sensibilización pública.</li> <li>• Comprensión del problema.</li> <li>• Reducción de la oferta mediante seguridad.</li> </ul>
2013-2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la demanda y edad de inicio.</li> <li>• Coordinación en materia de drogas en la UE.</li> <li>• Reducción de la disponibilidad de drogas.</li> <li>• Cooperación internacional.</li> <li>• Seguimiento y evaluación de indicadores.</li> </ul>
2017-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de tratamientos para reducir la demanda.</li> <li>• Reforzar la cooperación judicial.</li> <li>• Coordinación efectiva entre Estados.</li> <li>• Integración de la lucha contra la droga en la política exterior de la UE.</li> <li>• Continuar invirtiendo en investigación.</li> </ul>
2021-2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación conjunta con la Estrategia de Drogas.</li> <li>• Abordaje de los perjuicios relacionados con las drogas.</li> <li>• Coordinación y gobernanza.</li> <li>• Servicios de prevención para reducir la demanda.</li> <li>• Reducción de la oferta mediante seguridad.</li> <li>• Investigación, innovación y prospectiva.</li> </ul>



*Estrategia de la UE sobre drogas (2021-2025)*

## 5. Conclusiones

La política de la Unión Europea en materia de salud ha ido evolucionando hasta un sistema de cooperación reforzado. Esta política que tiene una gran vocación social se manifiesta en muchas otras como un elemento transversal, pero que, además, en sí mismo tiene un peso importante, ya que la salud entendida como un Derecho Fundamental es una de las preocupaciones más graves de la propia Unión.

Se ha realizado dicha política a través de los programas de acción, que sirven como base para la cooperación entre los distintos Estados. La pandemia del Covid-19 ha supuesto un punto de inflexión, no sólo para reforzar un modelo de sanidad universal en toda la Unión Europea, sino también para constatar de la necesidad que en un espacio sin fronteras interiores se pueda llevar a cabo una política común para evitar la propagación rápida de las enfermedades.

Muestra de las posibilidades de coordinación entre Estados es la lucha contra la droga y la toxicomanía, entendida desde una perspectiva de la salud pública. En esta actuación se ha trabajado de manera conjunta y con otras instituciones y terceros Estados para poder hacer frente a esta enfermedad que es el uso de drogas que ha tenido ciertos repuntes a lo largo de estos años, pero que supone un gran daño para la ciudadanía europea, principalmente en la protección de su salud.



# SALUD PÚBLICA

## Base jurídica



**Tratado de Maastricht:** marco legislativo de cooperación y ayuda.

**Carta de Derechos Fundamentales de la UE:**

- **Artículo 35:** reconoce el derecho a la prevención y atención sanitaria.
- **Artículo 6:** salud como materia en la que la UE apoya y coordina a los Estados.
- **Artículo 9:** salud como elemento transversal y de obligado cumplimiento en las políticas públicas.
- **Artículo 168:** cuestiones referidas a la salud.

## Objetivos de la política europea

equipar a los países de la UE para mejorar la prevención y la gestión de futuras pandemias.



mejorar la resiliencia de los sistemas sanitarios europeos;



proteger y mejorar la salud de los ciudadanos de la UE;



promover la modernización y la digitalización de los sistemas e infraestructuras sanitarias;

## Programas de Acción Comunitarios

**Decisión de 1997**  
Decisión nº 102/97/CE de la prevención de la toxicomanía



**Segundo Programa de Acción (2008-2013)**  
Amenazas sanitarias transfronterizas



**Tercer Programa de Acción (2014-2020)**  
Programa de salud para el crecimiento de la Unión Europea



**Estrategia de la Unión Europea**  
Actualmente, se basa en la acción exterior y la cooperación en distintas regiones



**Decisión de 1996**  
Decisión nº 646/96/CE de lucha contra el cáncer



**Primer Programa de Acción (2003-2008)**  
Colaboración, cooperación y desarrollo de elevado nivel de salud y bienestar



**Comunicación de la UE de 2010**  
Papel de la UE en la salud mundial

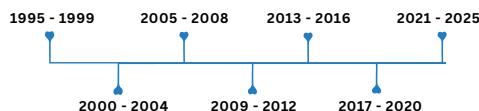


**Cuarto Programa de Acción (2021-2027)**  
UEproSalud: una visión para una Unión Europea más sana



## La salud pública y la lucha contra las drogas

Planes de lucha contra la droga trianuales para estudiar su incidencia de manera regular:



Estrategia de la UE sobre drogas



+ en <https://shorturl.at/ZaVF2>



## Bibliografía

- KICKBUSCH, Ilona. «The contribution of the World Health Organization to a new public health and health promotion». *American journal of public health*, 2003, vol. 93, n.º 3, pp. 383-388.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. «La protección de la salud pública en la Unión Europea». *Revista de derecho de la Unión Europea*, 2006, n.º 11, pp. 96-97.
- PONTE IGLESIAS, María Teresa. «La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la COVID-19». *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 2020, vol. 22, n.º 45, pp. 341-342.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel. «La política de la salud pública en la Unión Europea». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1998, n.º 2, p. 547.



## Capítulo 24

# La política de seguridad alimentaria en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

La evolución histórica de las políticas de seguridad alimentaria en la Unión Europea ha sido un proceso dinámico que ha reflejado cambios en la economía global, preocupaciones sobre la salud pública, y avances científicos.

Cuando se creó la Comunidad Económica Europea en 1957, el enfoque principal de la política agrícola de la Unión fue garantizar el abastecimiento de alimentos para una población creciente y en expansión. Durante estos primeros años, el objetivo central fue incrementar la producción agrícola a través de la Política Agrícola Común, que fue adoptada en 1962.

La Política Agraria Común fue diseñada para asegurar una oferta estable de alimentos y precios justos para los productores, estableciendo mecanismos como subsidios a la producción, precios garantizados y aranceles comunes para los productos agrícolas. Sin embargo, la preocupación sobre la seguridad alimentaria en términos de salud pública no era un foco central en esta fase.

En las décadas de 1980 y 1990, la Unión comenzó a enfrentar escándalos de seguridad alimentaria más serios, el más destacado fue la crisis de la enfermedad de las vacas locas en el Reino Unido, a mediados de los años 90. Este brote fue un punto de inflexión, ya que expuso las debilidades de las políticas de seguridad alimentaria de la época. La crisis de la enfermedad de las vacas locas llevó a una pérdida de confianza del público en la seguridad de los alimentos y a una creciente preocupación por los riesgos para la salud derivados de los sistemas alimentarios.

En respuesta a estos escándalos, la Unión empezó a desarrollar políticas más estrictas y transparentes para garantizar que los alimentos fueran seguros y saludables. Esto incluyó la creación de nuevas normativas para controlar los sistemas de producción, procesamiento, distribución y etiquetado de alimentos, promoviendo la trazabilidad de los productos y el control de los riesgos alimentarios.

En 2002, la Unión Europea dio un paso importante en el fortalecimiento de sus políticas de seguridad alimentaria con la creación de la Autoridad Euro-



pea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés, *European Food Safety Authority*).

La EFSA tiene la misión de proporcionar asesoramiento científico independiente sobre los riesgos alimentarios, y se ha convertido en un pilar fundamental para la toma de decisiones sobre seguridad alimentaria en Europa.

Además, la Unión adoptó el Paquete de Seguridad Alimentaria en 2002, que incluyó reformas legislativas clave para establecer un marco normativo más riguroso sobre la seguridad alimentaria y la salud pública. Este paquete garantizó una gestión integral de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo, abordando tanto los aspectos de seguridad alimentaria como de control de contaminantes y aditivos.

En los años siguientes, las políticas de seguridad alimentaria en la UE comenzaron a incorporar un enfoque más integral, reconociendo que la seguridad alimentaria no solo dependía de los sistemas de control, sino también de factores como la sostenibilidad de la producción y el acceso a alimentos.

El concepto de seguridad alimentaria pasó a ser entendido como una combinación de cuatro dimensiones: *(i)* Disponibilidad de alimentos (producción y abastecimiento), *(ii)* Acceso a alimentos (precio y distribución), *(iii)* Utilización de los alimentos (nutrición y salud), y *(iv)* Estabilidad (resiliencia de los sistemas alimentarios).

La Comisión Europea también comenzó a enfocarse en la seguridad alimentaria global, reconociendo la importancia de la cooperación internacional en la garantía de la seguridad alimentaria, especialmente con los países en desarrollo.

A partir de 2014, la Unión comenzó a integrar más explícitamente los aspectos de sostenibilidad y cambio climático en sus políticas alimentarias. En mayo de 2020, la Comisión Europea lanzó la Estrategia «De la Granja a la Mesa», que busca hacer que los sistemas alimentarios europeos sean más sostenibles, promoviendo la producción de alimentos de manera que respete los límites del planeta y apoyando la transición hacia dietas más saludables y sostenibles.

En este contexto, se han implementado políticas para reducir los impactos negativos de la agricultura sobre el medio ambiente, al mismo tiempo que se asegura una producción alimentaria suficiente y segura. Esto incluye medidas para combatir el desperdicio de alimentos, promover la agricultura ecológica y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector agroalimentario.

La Unión también ha puesto un énfasis creciente en la biotecnología y la innovación para mejorar la seguridad alimentaria, fomentando la investigación en áreas como la genética de cultivos, la seguridad de los alimentos genéticamente modificados y la producción de proteínas alternativas.



Hoy en día, los retos de seguridad alimentaria de la Unión Europea incluyen la seguridad frente a pandemias, la vulnerabilidad a las crisis globales (como la guerra en Ucrania o el cambio climático), y las cuestiones de acceso a alimentos saludables en un contexto de desigualdad económica. La Unión también se enfrenta al desafío de equilibrar la seguridad alimentaria con la sostenibilidad ambiental, la salud pública y la competencia en mercados globales.

## 2. Base jurídica

La seguridad alimentaria en la Unión Europea se fundamenta en los Tratados de la Unión, especialmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento, se establece que la Unión tiene competencia para apoyar, coordinar y complementar las políticas nacionales de salud pública, lo cual incluye la seguridad alimentaria.

El referido Artículo 168 del Tratado de Funcionamiento establece que la Unión debe garantizar un alto nivel de protección de la salud humana, lo cual incluye la seguridad alimentaria, y debe adoptar medidas para prevenir riesgos sanitarios en el ámbito de la alimentación y las prácticas agrícolas.

Además, la Unión actúa dentro de un marco de competencias compartidas con los Estados miembros. Esto significa que la Unión Europea puede intervenir en ciertos aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, mientras que los países miembros también conservan ciertas competencias en sus políticas nacionales.

La Política Agrícola Común, que tiene su base en el artículo 38 del Tratado de Funcionamiento, es otro pilar esencial en la seguridad alimentaria de la Unión. La Política Agraria Común tiene como objetivo asegurar un suministro estable de alimentos a precios razonables para los consumidores y asegurar un nivel de vida justo para los agricultores. Esta política incluye medidas para garantizar la producción de alimentos de calidad, la sostenibilidad de la agricultura y el acceso a los recursos naturales de manera eficiente.

También cabe mencionar el Reglamento (CE) n.º 178/2002, que es uno de los instrumentos más importantes de la legislación de la Unión en materia de seguridad alimentaria. Estableció la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y la Red de Autoridades Nacionales de Seguridad Alimentaria, y regula los procedimientos para garantizar que todos los alimentos y piensos comercializados en la Unión sean seguros para la salud humana y animal.

Este Reglamento define los principios generales y los requisitos de la legislación alimentaria en la UE, establece que la seguridad alimentaria debe basarse en un enfoque preventivo y en la trazabilidad de los alimentos desde su origen hasta el consumo, a la vez regula la comunicación de riesgos en relación con la seguridad alimentaria y establece la creación de la EFSA para asesorar sobre los



riesgos relacionados con la alimentación y otros aspectos de la seguridad alimentaria.

Por último, también es representativo como parte del marco jurídico en seguridad alimentaria el Reglamento (UE) N.º 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que obliga a las empresas a proporcionar información clara sobre los ingredientes, la procedencia de los alimentos, la presencia de alérgenos y el valor nutricional.

### 3. Programas relacionados con el desarrollo de las políticas de seguridad alimentaria

#### 3.1. Política Agraria Común

La Política Agraria Común es una de las políticas más antiguas y fundamentales de la Unión. Uno de sus objetivos es garantizar la seguridad alimentaria en la Unión mediante el apoyo a los agricultores y productores. A través de la Política Agraria Común, se proporciona financiación a los agricultores para asegurar una producción agrícola estable, sostenible y de calidad.

En el contexto de la Política Agraria Común, la seguridad alimentaria se aborda a través de varias medidas clave:

- i. *Sostenibilidad y producción eficiente:* La Política Agraria Común promueve una agricultura sostenible que no solo sea capaz de producir alimentos suficientes, sino que también respete el medio ambiente y garantice la salud del suelo y el agua, lo que a largo plazo contribuye a la seguridad alimentaria. Se fomenta el uso responsable de los recursos naturales y la reducción del impacto ambiental de las prácticas agrícolas.
- ii. *Apoyo a los agricultores:* A través de los pagos directos, los agricultores reciben apoyo financiero que les permite continuar produciendo alimentos en condiciones competitivas y garantizar una oferta constante de productos en el mercado. Esto ayuda a mantener la estabilidad de los precios y evita crisis alimentarias derivadas de la volatilidad de los mercados.
- iii. *Fomento de la diversidad agrícola:* La Política Agraria Común también apoya la diversidad en la producción agrícola, lo que puede hacer que la oferta alimentaria sea más resiliente frente a crisis climáticas, plagas o enfermedades. Esto incluye el fomento de prácticas agrícolas que mantengan la biodiversidad y protejan los ecosistemas, como la rotación de cultivos y el uso de cultivos más resistentes.
- iv. *Innovación e investigación:* Se destina una parte importante del presupuesto de la Política Agraria Común a la investigación y la innovación en el



ámbito agrícola. La inversión en nuevas tecnologías, la mejora de las semillas y los sistemas agrícolas más eficientes son esenciales para aumentar la productividad sin comprometer la calidad de los alimentos.

- v. *Programas de desarrollo rural:* La Política Agraria Común financia programas de desarrollo rural que promueven prácticas agrícolas que contribuyen a la seguridad alimentaria, como la mejora de la infraestructura rural, el acceso a mercados locales, la educación y la capacitación de los agricultores, y el fomento de la producción local.
- vi. *Adaptación al cambio climático:* En las últimas reformas de la Política Agraria Común, se ha hecho un énfasis especial en las acciones contra el cambio climático. Las políticas incluyen medidas para adaptar la agricultura a los efectos del cambio climático, como la promoción de cultivos resistentes a sequías y otras condiciones extremas. La capacidad de adaptarse a cambios climáticos extremos es crucial para mantener la seguridad alimentaria.
- vii. *Reducción de la dependencia de importaciones:* La Política Agraria Común también tiene como objetivo reducir la dependencia de las importaciones de productos alimentarios fuera de la UE. Al incentivar la producción local de alimentos, se contribuye a la estabilidad del suministro alimentario dentro de la región.

La Política Agraria Común tiene un impacto significativo en la seguridad alimentaria de la Unión Europea, ya que busca garantizar una oferta estable de alimentos, mantener la sostenibilidad de los sistemas agrícolas y apoyar a los agricultores frente a los desafíos contemporáneos.

### 3.2. Estrategia de la Granja a la Mesa

La estrategia «De la Granja a la Mesa» de la Unión Europea es una iniciativa clave en el marco del Pacto Verde Europeo que busca transformar el sistema alimentario europeo para hacerlo más sostenible, saludable y justo.

Esta estrategia fue presentada en mayo de 2020 como parte de un esfuerzo por reducir los impactos ambientales y mejorar la salud pública relacionados con la producción, distribución y consumo de alimentos en Europa.

Sus principales objetivos se centran en: (i) Sostenibilidad, buscando una reducción significativa de los impactos medioambientales del sistema alimentario europeo, lo que incluye la reducción de la huella de carbono, el uso de pesticidas, fertilizantes y el desperdicio de alimentos; (ii) Salud y nutrición, promoviendo dietas saludables y sostenibles, favoreciendo el consumo de productos frescos, locales y menos procesados, para mejorar la salud pública; y (iii) Equidad y justicia social, fomentando un sistema alimentario más justo, apoyando a los pro-



ductores, especialmente a los pequeños agricultores, y garantizando la seguridad alimentaria para todos los ciudadanos.

Las medidas principales a través de las que opera esta estrategia son:

i. *Reducción de los riesgos para la salud:*

- a) *Reducción del uso de pesticidas:* Uno de los compromisos clave de la estrategia se centra en reducir el uso de pesticidas químicos en la agricultura en un 50% para 2030. Esto se basa en la idea de que los pesticidas pueden ser perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente, y su uso excesivo puede comprometer la seguridad alimentaria a largo plazo.
- b) *Uso responsable de fertilizantes:* Se busca reducir el uso de fertilizantes en un 20% para 2030. Los fertilizantes, aunque necesarios para la producción agrícola, pueden contaminar el suelo y las aguas, afectando la salud humana y animal.

ii. *Fomento de la producción ecológica y sostenible:*

- a) *Aumento de la agricultura ecológica:* La Unión quiere aumentar la superficie agrícola dedicada a la agricultura ecológica hasta alcanzar al menos el 25% de las tierras agrícolas para 2030. La agricultura ecológica se asocia con menores niveles de residuos de productos químicos, lo que puede contribuir a una mayor seguridad alimentaria.
- b) *Fortalecimiento de la trazabilidad:* Se están implementando medidas para mejorar la trazabilidad de los alimentos a lo largo de la cadena de suministro. Esto implica que los consumidores puedan conocer el origen y las condiciones de producción de los alimentos, lo que mejora la confianza y la seguridad alimentaria.

iii. *Resiliencia frente a crisis alimentarias:*

- a) *Diversificación de fuentes de producción:* Fomentar una mayor diversidad en los métodos de producción agrícola para reducir la dependencia de unos pocos cultivos y fuentes de proteína. Esto no solo mejora la seguridad alimentaria, sino que también hace que el sistema sea más resiliente frente a eventos extremos, como el cambio climático, las guerras o pandemias.
- b) *Fortalecimiento de la soberanía alimentaria:* Mejorar la capacidad de Europa para producir sus propios alimentos, reduciendo la dependencia de las importaciones y protegiendo la disponibilidad de alimentos en situaciones de crisis.

iv. *Lucha contra el desperdicio alimentario:*

- a) *Reducción del desperdicio de alimentos:* La Unión tiene el objetivo de reducir el desperdicio de alimentos en un 50% para 2030, lo que no



solo mejora la seguridad alimentaria al garantizar una mejor distribución de los alimentos, sino que también reduce la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

v. *Educación y concienciación:*

- a) *Promoción de dietas más saludables:* Se pretende educar a los consumidores para que tomen decisiones alimentarias más informadas y saludables, lo que contribuye a una mejora general de la salud pública y, por ende, a la seguridad alimentaria.
- b) *Etiquetado claro y comprensible:* Mejorar el etiquetado de los alimentos para que los consumidores puedan tomar decisiones informadas sobre su seguridad y calidad.

La estrategia «De la Granja a la Mesa» tiene un enfoque integral que no solo aborda la seguridad alimentaria en términos de disponibilidad y acceso, sino también en términos de calidad, sostenibilidad y salud. Al poner en marcha estas medidas, la Unión pretende garantizar que los alimentos sean no solo más seguros para los consumidores, sino también más respetuosos con el medio ambiente, fomentando un sistema alimentario más resiliente y justo a largo plazo.

### 3.3. *Reglamento sobre seguridad alimentaria*

El Reglamento (CE) 178/2002 sobre seguridad alimentaria en la Unión Europea establece un marco integral para garantizar que los alimentos sean seguros para los consumidores, desde la producción hasta el consumo. La seguridad alimentaria, como hemos visto, es una prioridad de la Unión, y su legislación está diseñada para proteger la salud pública, promover la confianza de los consumidores y garantizar la calidad de los productos alimenticios.

Además, constituye la base para la creación de la EFSA y los siguientes reglamentos que han venido a detallar o expandir las políticas de la Unión a este respecto.

Este Reglamento se centra en tres aspectos fundamentales: (i) Principio de precaución: Si existe riesgo de daño a la salud humana, animal o ambiental, se toman medidas preventivas aunque no haya pruebas científicas definitivas; (ii) Trazabilidad: Los operadores de la cadena alimentaria deben ser capaces de rastrear los alimentos hacia atrás y hacia adelante (desde el origen hasta el consumidor); y (iii) Responsabilidad: Los operadores de la cadena alimentaria son responsables de garantizar la seguridad de los productos que comercializan.

Con posterioridad a este Reglamento, se dictó el Reglamento (CE) 852/2004 sobre higiene de los productos alimenticios establece normas sobre la higiene de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria. Incluye requisitos sobre buenas prácticas de higiene y sistemas de gestión de la seguridad alimentaria



como el análisis de peligros y puntos críticos de control, así como exigencias sobre el control sanitario en el transporte, almacenamiento y comercialización de los productos alimenticios.

De manera coetánea, y para controlar la seguridad alimentaria de los alimentos importados a la Unión Europea, se aprobó el Reglamento (CE) 882/2004 establece las bases para los controles oficiales realizados por las autoridades nacionales y comunitarias para garantizar que los alimentos importados sean seguros para el consumo.

El siguiente paso se dio en el año 2005, con relación a los pesticidas en los alimentos en el Reglamento (CE) 396/2005, que establece límites máximos de residuos permitidos. También, se procedió a regular los contaminantes químicos, como metales pesados, dioxinas y otros productos tóxicos, mediante el Reglamento (CE) 1881/2006.

Por último, en cuanto a políticas en materia de seguridad alimentaria en forma de reglamentos, encontramos el Reglamento (UE) 1169/2011 establece las normas para el etiquetado de los alimentos, que debe ser claro, preciso y comprensible para los consumidores. Esto incluye información sobre alérgenos, ingredientes y valor nutricional, normas sobre la fecha de caducidad y las condiciones de conservación, y requisitos específicos para productos orgánicos y alimentos genéticamente modificados.

### **3.4. Horizonte Europa**

Horizonte Europa es el programa de investigación e innovación de la Unión Europea para el período 2021-2027, con un presupuesto total de aproximadamente 95.5 mil millones de euros.

Su objetivo principal es fortalecer la posición de la Unión como líder global en investigación e innovación, apoyando proyectos de alto impacto en áreas clave como, y a los efectos relevantes de este apartado, de la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria es una prioridad dentro de Horizonte Europa, especialmente debido a los desafíos globales como el cambio climático, el aumento de la población mundial y las crisis geopolíticas, que afectan la capacidad de los sistemas alimentarios para proporcionar alimentos accesibles, suficientes, saludables y sostenibles. Este objetivo se aborda a través de diversas iniciativas y enfoques estratégicos dentro del programa.

Horizonte Europa promueve la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, eficientes y resilientes. A través de las convocatorias de investigación, se financian proyectos que abordan la reducción del uso de recursos, como el agua, la energía y la tierra, en la producción de alimentos, así como la mejora de la eficiencia en la cadena de suministro.



En línea con la Estrategia «De la Granja a la Mesa», Horizonte Europa apoya la innovación en la producción agrícola, buscando alternativas más ecológicas y eficientes. Esto incluye el desarrollo de tecnologías y prácticas agrícolas innovadoras, como la agricultura de precisión, el uso de biotecnología para mejorar la resiliencia de los cultivos y la ganadería, y el fomento de la agroecología.

La seguridad alimentaria no solo se refiere a la disponibilidad de alimentos, sino también a su calidad y nutrición. Horizonte Europa financia proyectos enfocados en mejorar la calidad nutricional de los alimentos, reducir el desperdicio de alimentos y garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano. También se investigan alternativas alimentarias, como las proteínas vegetales y la carne cultivada en laboratorio.

El cambio climático representa una amenaza significativa para la seguridad alimentaria, afectando tanto a la producción como a la distribución de alimentos. Horizonte Europa financia proyectos centrados en el desarrollo de tecnologías y estrategias para adaptar los sistemas alimentarios a las nuevas condiciones climáticas, reduciendo las pérdidas y aumentando la resiliencia frente a desastres naturales como sequías e inundaciones.

La Unión reconoce que una cadena de suministro eficiente y resiliente es clave para garantizar la seguridad alimentaria. Horizonte Europa apoya la investigación sobre cómo mejorar la trazabilidad, la logística y la gestión de las cadenas de suministro, con un enfoque especial en la reducción de la dependencia de mercados externos y la diversificación de las fuentes de alimentos.

Horizonte Europa busca transformar los sistemas alimentarios de la Unión mediante la innovación y la sostenibilidad, enfrentando los desafíos del cambio climático, la nutrición, la seguridad alimentaria y la eficiencia de las cadenas de suministro, con el objetivo de lograr un sistema más resiliente y equitativo para los ciudadanos europeos y el mundo.

#### 4. Conclusiones

La evolución de las políticas de seguridad alimentaria en la Unión Europea ha sido un proceso adaptativo que ha respondido a crisis y cambios en la percepción pública, integrando aspectos de salud, sostenibilidad y acceso a alimentos.

Actualmente, la Unión enfrenta el desafío de garantizar la seguridad alimentaria en un contexto de crisis global y desigualdad, mientras promueve prácticas agrícolas sostenibles y saludables.

La seguridad alimentaria en la Unión Europea se sustenta en un marco normativo robusto que incluye el Tratado de Funcionamiento y diversas regu-



laciones, garantizando un alto nivel de protección de la salud humana y la calidad de los alimentos.

A través de políticas como la Política Agrícola Común y la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la Unión busca asegurar un suministro alimentario seguro y sostenible, al tiempo que coordina esfuerzos con los Estados miembros.

La Política Agraria Común es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria en la Unión Europea, al proporcionar apoyo financiero a los agricultores, promover prácticas sostenibles y fomentar la innovación, lo que contribuye a una producción agrícola estable y resiliente. Su enfoque en la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático refuerza la capacidad de la región para enfrentar desafíos futuros en la producción de alimentos.

Por su parte, la estrategia «De la Granja a la Mesa» de la Unión Europea busca transformar el sistema alimentario europeo hacia un modelo más sostenible, saludable y equitativo, abordando aspectos clave como la reducción de pesticidas, el fomento de la agricultura ecológica y la lucha contra el desperdicio alimentario. A través de estas medidas, se pretende garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la salud pública, promoviendo un enfoque integral que beneficie tanto a los consumidores como al medio ambiente.

En cuanto a Horizonte Europa, se establece como un programa fundamental para abordar la seguridad alimentaria en la Unión Europea, promoviendo la innovación y la sostenibilidad en los sistemas alimentarios frente a desafíos globales como el cambio climático y las crisis geopolíticas. Su enfoque integral busca transformar la producción y distribución de alimentos, garantizando su accesibilidad, calidad y resiliencia para el futuro.

Las políticas de seguridad alimentaria de la Unión abarcan un enfoque integral que incluye apoyo a los agricultores, protección de la salud de los consumidores, promoción de dietas sostenibles, y ayudas a los más vulnerables. Estas políticas se implementan a través de una combinación de estrategias nacionales y programas de la Unión Europea para garantizar la sostenibilidad y accesibilidad de los sistemas alimentarios.

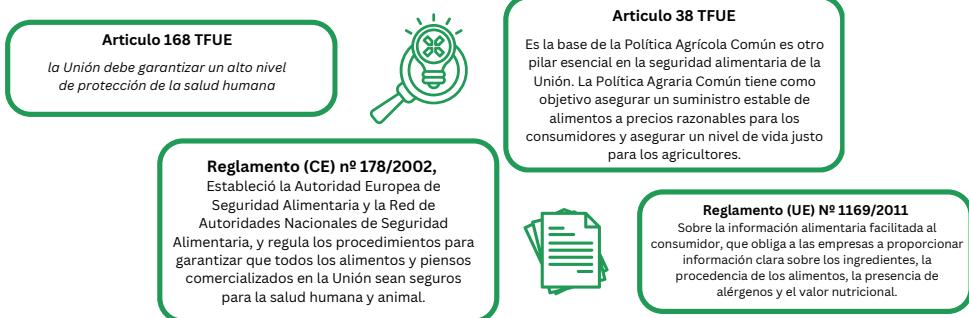


# SEGURIDAD ALIMENTARIA

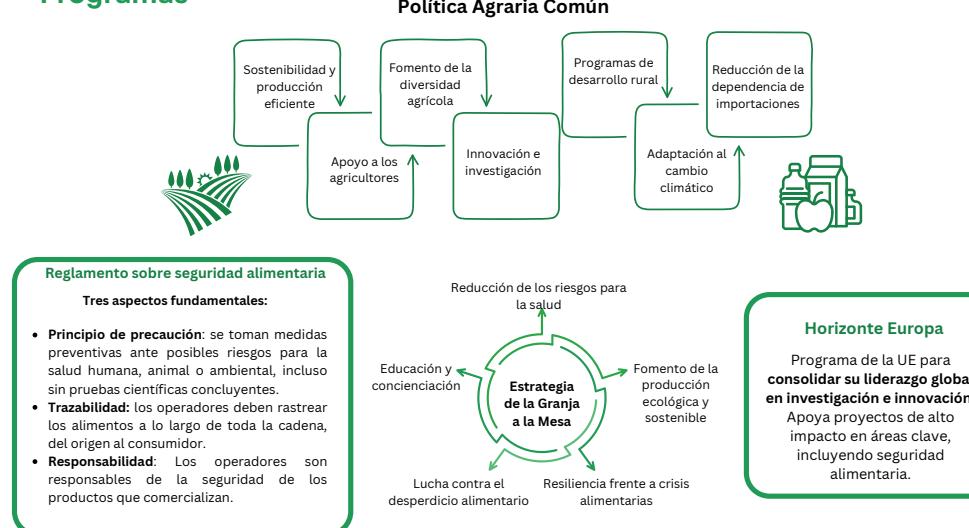
## Evolución



## Base Jurídica



## Programas



## Bibliografía

- CELMA ALONSO, Pilar. «La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, n.º 26, pp. 191-224.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis. «Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea [el Reglamento (CE) n.º 178/2002]». *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2003, n.º 223, pp. 59-71.
- GUINEA, Mercedes. «El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior». *Revista UNISCI*, 2013, n.º 31, pp. 201-223.
- HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel. «La seguridad alimentaria y la biodiversidad en las estrategias del Pacto Verde Europeo: la Bauhaus de la política alimentaria». *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*, 2021, pp. 998-1017.
- MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel y FILLOL MAZO, Adriana. *La Unión Europea y la seguridad alimentaria ad extra*. Editorial UNED, 2021.
- OANTA, Gabriela A. «La política de seguridad alimentaria en la Unión Europea». 2006. Tesis Doctoral. Universidade da Coruña.
- SANZ, Y. y DALMAU, J. «La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) como órgano de asesoramiento científico en seguridad alimentaria y nutrición». *Acta Pediatr Esp*, 2012, vol. 70, n.º 3, pp. 269-271.
- STEVENSON, Peter. «Convertir la estrategia de la Comisión de la granja a la mesa en una reforma de gran alcance de la agricultura de la UE». En *Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies*. 2020, pp. 177-187.



## Capítulo 25

# Las nuevas políticas de la UE para la revolución digital

---

### 1. Introducción

Todas las políticas digitales de la Unión Europea están diseñadas para abordar los desafíos de la Revolución Digital desde una perspectiva amplia e integral. Además, las normas y estrategias mencionadas reflejan el compromiso de la UE por liderar el desarrollo tecnológico global al tiempo que se protegen los derechos fundamentales y se promueve los valores éticos, sostenibles y democráticos. Cada norma abordada, como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), la Ley de Mercados Digitales (DMA), la Ley de Servicios Digitales (DSA) o el AI Act, constituye una pieza dentro de un marco más amplio que busca armonizar el mercado digital europeo, garantizar la privacidad y fomentar la innovación.

Estas normas están interrelacionadas entre sí y además interactúan con otras áreas clave como la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Por ejemplo, el RGPD establece estándares de privacidad que afectan directamente el uso de datos en estrategias como la gobernanza de datos y la inteligencia artificial. A su vez, el AI Act y la Ley de Gobernanza de Datos promueven el uso ético y transparente de tecnologías avanzadas mientras se alinean con principios establecidos en la Ley de Ciberseguridad para proteger infraestructuras críticas. Este enfoque transversal refuerza la idea de que la digitalización europea no es un esfuerzo aislado, sino un proyecto estructural que integra sectores económicos, sociales y ambientales.

En términos generales, estas normativas operan como herramientas auxiliares que permiten a la Unión Europea lograr un equilibrio entre la protección de los derechos de los ciudadanos y la competitividad a nivel global. La relación entre ellas pone de manifiesto una estrategia integrada que responde a las necesidades internas de los Estados miembros y a la urgencia de reforzar la soberanía digital frente a las grandes potencias tecnológicas del exterior. Este enfoque ilustra cómo las políticas digitales europeas se nutren de su legado jurídico y cultural, adaptándose a los desafíos de un entorno tecnológico en constante transformación.



En el marco de la Unión, el término políticas engloba en sentido amplio, las acciones concretas que se aplican a las estrategias, tales como marcos regulatorios o programas específicos. Las estrategias por otra parte son visiones generales y planteamientos propuestos a largo plazo, aunque en muchos casos pueden emplearse ambos términos indistintamente. En el marco de la actual Revolución Digital y en el momento actual tal vez sea pronto para hablar de políticas en sentido amplio, ciñéndonos a las estrategias.

Así identificamos cuatro grandes estrategias que terminarán desembocando en políticas, sobre todo la que abarca la Inteligencia Artificial. La Unión Europea es plenamente consciente de la actual Revolución Digital que trasciende ya a la IV Revolución Industrial o Industria 4.0. Además, el tiempo actual está inmerso en la fase de implantación y desarrollo de la Inteligencia Artificial y fruto de ello es la Ley de IA de la UE.

No obstante, es necesario ampliar la mirada para analizar como la Unión está inmersa en el diseño de nuevas políticas que permiten liderar la evolución tecnológica global, salvaguardando los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Es del todo significativo que en este acervo comunitario tecnológico y digital europeo, queda imbuido por el ADN cultural visible desde el origen de la Unión con las Comunidades Europeas, los Tratados y la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales. Este enfoque pone de manifiesto que los desarrollos tecnológicos y digitales de los próximos años realizados principalmente en Estados Unidos, China, India y la Unión Europea tendrán un diferente transcurrir teniendo en cuenta los fundamentos históricos y culturales de sus pueblos, así como la tradición jurídica y democrática de la salvaguarda de los derechos individuales.

Antes de entrar en el análisis de las estrategias, es del todo interesante analizar la evolución de las políticas europeas en el tiempo alineándose con la ampliación y fortalecimiento de las propias estructuras de la Unión. Así, la UE pasó de políticas puntuales en sectores específicos y estrategias transversales más amplias y complejas. Es el caso del Mercado Único Digital o del Pacto Verde Digital.

La transición de las políticas sectoriales a marcos integrales explica cómo la UE ha pasado de políticas puntuales en sectores específicos, como telecomunicaciones o comercio electrónico, hacia estrategias transversales como el Mercado Único Digital o el Pacto Verde Digital. Se produce así una interacción entre las políticas digitales y otras áreas clave como las políticas ambientales (tecnología verde o economía circular), las políticas de inclusión social (reducir la brecha digital) o las políticas industriales (fomento de la innovación y competitividad global).

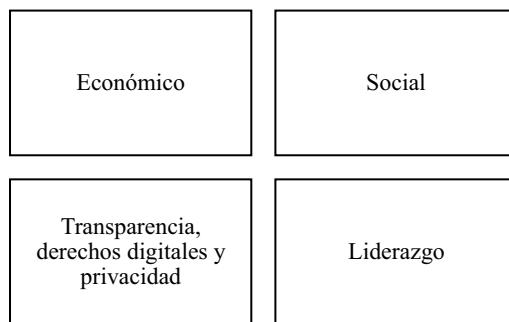


### 1.1. Las estrategias transversales encaran diversos desafíos de implementación

Desafíos de implementación	Descripción	Posibles soluciones
<i>Desigualdades regionales</i>	Las diferencias económicas entre Estados miembros afectan la aplicación de políticas tecnológicas y digitales, destacando la brecha digital.	Inversión en infraestructuras tecnológicas y programas de formación digital en regiones menos desarrolladas.
<i>Riesgos de fragmentación</i>	Estados con marcos regulatorios más avanzados, como Estonia en ciberseguridad, pueden impactar la cohesión del mercado único.	Establecimiento de marcos comunes que promuevan la cohesión regulatoria entre todos los Estados miembros.
<i>Resistencia de actores internacionales</i>	Empresas globales, como Apple con el cargador universal o Google frente al RGPD, presentan desafíos a las normativas comunitarias.	Diálogo con actores internacionales para encontrar soluciones equilibradas y fomentar la colaboración.
<i>Relación con intereses nacionales</i>	Algunos países priorizan políticas nacionales sobre comunitarias, generando tensiones en la cohesión de la Unión Europea.	Impulsar el consenso político y mecanismos de coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias.

Las *desigualdades regionales* dentro de la Unión Europea, derivadas de las diferencias económicas entre los Estados miembros, afectan de manera significativa la aplicación de políticas tecnológicas y digitales, destacando especialmente el impacto de la *brecha digital* como factor determinante. Estas disparidades también están asociadas a los *riesgos de fragmentación*, evidenciados en la implementación desigual de marcos regulatorios avanzados, como el caso de *Estonia* en ciberseguridad, que pone en entredicho la cohesión del mercado único. Por otro lado, la *resistencia de actores internacionales*, como la oposición de *Apple* al cargador universal o las tensiones generadas por plataformas como *Google* frente al RGPD, refleja la presión externa sobre la normativa comunitaria. Finalmente, la *priorización de intereses nacionales* por parte de algunos Estados frente a las políticas comunes puede generar tensiones internas, comprometiendo la unidad y la eficacia de la Unión Europea.





Asimismo, es igualmente interesante tener en cuenta un análisis de impacto desde diversos enfoques.

El análisis de las políticas digitales en la Unión Europea debe abordar, en primer lugar, su *impacto económico*, considerando su contribución al *PIB digital europeo*, así como su influencia en el *comercio electrónico* y en la *competitividad de las pymes*, actores clave en el tejido empresarial. Desde una perspectiva *social*, la Revolución Digital ha generado nuevas *clases sociales basadas en el conocimiento y las destrezas tecnológicas*, lo que plantea la necesidad de evaluar cómo estas políticas contribuyen a reducir la *brecha digital* en áreas rurales. En términos de *transparencia, derechos digitales y privacidad*, es imprescindible garantizar que las estrategias digitales respeten y fortalezcan la protección de los datos personales y los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los riesgos de la vigilancia masiva y el uso indebido de información. Por último, en cuanto al *liderazgo europeo*, destaca el desarrollo de estándares técnicos como el 5G, la promoción de una *IA ética* y los avances en *ciberseguridad*, elementos que refuerzan la posición de Europa frente a potencias como *Estados Unidos, China, India o Rusia*, y que reflejan su capacidad para definir un modelo regulatorio y ético global en la era digital.

## 1.2. Principales marcos regulatorios

Encontramos en este apartado: RGPD, la Ley de Mercados Digitales (DMA), la Ley de Servicios Digitales (DSA) y el AI Act.

Como ejercicio futuro, especialmente en el campo del derecho, es interesante comparar las políticas de datos (Data Governance Act, Data Act) con las normativas de otras regiones. Igualmente explorar el principio de proporcionalidad sobre cómo la UE equilibra la protección de derechos fundamentales con la innovación tecnológica y la privacidad. También analizar el papel de la tecnología en las relaciones interregionales o cómo la regulación digital de la UE impacta o inspira a terceros países.



Marco regulatorio	Propósito	Principales disposiciones	Impacto en la UE	Ejemplo práctico
<i>Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)</i>	Establecer estándares para la protección de datos personales en la UE, garantizando privacidad y control sobre la información digital.	Derecho de los ciudadanos a acceder, rectificar y borrar sus datos; medidas estrictas de seguridad para empresas; multas significativas por incumplimiento.	Ha servido como modelo global de regulación de privacidad, reforzando la confianza ciudadana en plataformas digitales.	Empresas como Meta y Google han rediseñado sus políticas de privacidad para cumplir con el RGPD.
<i>Ley de Mercados Digitales (DMA)</i>	Garantizar una competencia justa en mercados digitales regulando a los grandes actores tecnológicos ( <i>gatekeepers</i> ).	Prohibición de prácticas desleales como el favoritismo de productos propios; interoperabilidad obligatoria; apoyo a startups y PYMES.	Fomenta la innovación y desafía el dominio de grandes plataformas, promoviendo un mercado más inclusivo y competitivo.	La interoperabilidad en mensajería instantánea permitirá a usuarios enviar mensajes entre distintas plataformas (WhatsApp y Signal).
<i>Ley de Servicios Digitales (DSA)</i>	Crear un entorno digital seguro y transparente, regulando la actividad de plataformas en línea y protegiendo a los usuarios.	Eliminación rápida de contenido ilegal; transparencia en algoritmos y moderación de contenido; restricciones a la publicidad personalizada sin consentimiento.	Promueve la confianza en el entorno digital y refuerza la responsabilidad empresarial en la protección de derechos digitales.	Eliminación de contenido ilegal como discursos de odio en tiempo récord en plataformas como Twitter y YouTube.
<i>Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act)</i>	Regular el uso y desarrollo de la inteligencia artificial, promoviendo su implementación ética y segura.	Clasificación de sistemas de IA según su nivel de riesgo; prohibición de usos inaceptables como vigilancia masiva; requisitos de transparencia para IA de alto riesgo.	Posiciona a la UE como líder en el desarrollo ético de la IA, fomentando su adopción segura en sectores clave como la salud y la educación.	El AI Act prohíbe el uso de sistemas de puntuación social similares a los implementados en China.

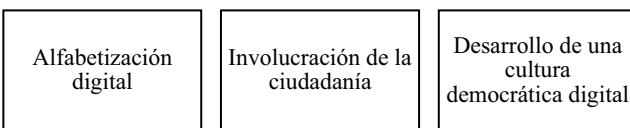


### 1.3. El futuro de las políticas tecnológicas

La *Inteligencia Artificial generativa*, representada por modelos como *ChatGPT*, ha generado un intenso debate en el seno de la Unión Europea debido a las diferencias de enfoque entre los Estados miembros. En este escenario, se puede argumentar que el AI Act debería ser objeto de una revisión en el futuro con el fin de incluir de forma explícita las implicaciones asociadas a estos sistemas generativos avanzados. En cuanto a los *metaversos*, las políticas comunitarias actuales enfrentan el reto de regular aspectos críticos como la *privacidad*, la *propiedad digital* y las dinámicas de la *economía virtual*, dado que estos entornos trascienden las fronteras físicas tradicionales. Por su parte, la *computación cuántica*, aún en una fase incipiente y sin un marco normativo definido, representa un desafío y una oportunidad para la Unión, que deberá adelantarse a sus posibles implicaciones tecnológicas y económicas. En última instancia, la soberanía digital se configura como un elemento estratégico clave, requiriendo la adopción de medidas que disminuyan la dependencia de tecnologías externas, sobre todo en lo que concierne al almacenamiento y procesamiento de datos en nubes ubicadas fuera de la UE. De este modo, se garantiza un control más efectivo sobre recursos críticos para la competitividad y la seguridad de Europa.

### 1.4. Participación ciudadana y gobernanza digital

La *democratización de la tecnología* se consolida cuando esta se hace accesible a un amplio espectro de la población, convirtiéndose en un motor de inclusión y desarrollo. En el contexto de la Revolución Digital, resulta imprescindible establecer postulados que aseguren su acceso universal.



Entre las propuestas prioritarias destaca la *alfabetización digital*, mediante la ampliación de políticas educativas orientadas a capacitar a la ciudadanía en competencias tecnológicas esenciales para el entorno actual. Además, la *involucración de la ciudadanía* en la toma de decisiones tecnológicas mediante *consultas públicas digitales* fomentaría una mayor participación democrática en la creación de regulaciones. Es crucial establecer una *Cultura Democrática Digital* que aborde de forma integral problemas significativos como la *desinformación* y la *polarización* en las redes sociales. Este asunto, dada su relevancia, exige un enfoque minucioso que unas regulaciones específicas con iniciativas educativas y campañas de concientización, las cuales podrían ser presentadas de forma visual y efectiva a través de



infografías, enfatizando el impacto de estas medidas en la cohesión social y la calidad de la democracia.

### 1.5. *Dimensión global de las políticas digitales europeas.*

El *soft power tecnológico* de la Unión Europea se manifiesta en su capacidad para influir en otras regiones, como Latinoamérica o África, mediante la exportación de sus *estándares digitales*. Esta estrategia no solo refuerza su presencia global, sino que también promueve un modelo regulatorio centrado en valores como la privacidad y la ética tecnológica. En el ámbito de las relaciones comerciales, las normativas digitales europeas tienen un impacto significativo en los acuerdos con potencias como Estados Unidos, China e India, generando tensiones y ajustes en áreas como la protección de datos o la regulación de las plataformas digitales, mientras que las relaciones previas con Rusia han quedado marcadas por el distanciamiento político y económico. En el ámbito de la competencia geopolítica, las políticas implementadas por Europa persiguen el objetivo de contrarrestar el dominio global de las grandes corporaciones tecnológicas estadounidenses y chinas. Se establece así un modelo alternativo que prioriza la soberanía en el ámbito tecnológico y la defensa de los derechos de los usuarios, mientras se potencia la competitividad de la industria digital europea en un panorama internacional altamente competitivo.

## 2. Perspectiva histórica de las políticas digitales desde el Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1992 marcó un hito en la integración europea, consolidando un marco institucional para la cooperación económica, política y social entre los Estados miembros. En aquel tiempo se abordaban las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC) como una pieza clave en el desarrollo de la globalización. Aunque las TIC no se mencionaron de forma explícita, el tratado sentó las bases para el desarrollo a través de disposiciones generales relacionadas con la cohesión económica y social, la competitividad y la investigación. Maastricht subrayó la importancia de reforzar la capacidad tecnológica de la Unión Europea (UE) como herramienta para avanzar hacia un mercado único eficiente y competitivo. En este contexto, las TIC comenzaron a ser percibidas como catalizadoras clave para el crecimiento económico, la modernización de las infraestructuras y la cohesión social.

Desde la aprobación del Tratado, la UE dirigió sus esfuerzos a eliminar barreras físicas y técnicas dentro del mercado único, una tarea que encontró en las TIC un aliado fundamental. El Consejo Europeo empezó a identificar posibles retos referidos a las tecnologías digitales, así como posibilidades de desarrollo de la economía y de la sociedad, lo que provocó que se interesase por tal



como un pilar estratégico en la integración europea. Este reconocimiento se hizo evidente en el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de 1994 a 1998, que promovió la inversión en áreas clave como las telecomunicaciones, el comercio electrónico y la conectividad digital. Aunque estas acciones se enfocaron más en la infraestructura que en los derechos digitales, marcaron un precedente para el diseño de políticas futuras.

Un avance crucial se produjo con la Estrategia de Lisboa en el año 2000, que elevó la economía del conocimiento y las TIC a la primera línea de las prioridades europeas. Esta estrategia definió el objetivo de convertir a la UE en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010». Las TIC desempeñaron un papel central en este marco, con iniciativas dirigidas a mejorar la infraestructura digital, fomentar la educación tecnológica y reducir la brecha digital entre los Estados miembros. Este período marcó la transición de un enfoque meramente económico hacia una visión más amplia que incorporaba la dimensión social de las tecnologías digitales.

El papel de las TIC en la estrategia de Lisboa se materializó en acciones concretas como el Plan de Acción eEurope 2002, que serviría para acercar Internet a toda la población (escuelas, administraciones públicas, ciudadanos...) e impulsar la conectividad de banda ancha. Este esfuerzo marcó el inicio de una visión integradora de la tecnología digital como herramienta de desarrollo social y económico, un enfoque que continúa vigente en las políticas europeas.

El Tratado de Lisboa (2007) representó otro punto de inflexión en la evolución de las políticas digitales, formalizando competencias específicas para la UE en áreas como la protección de datos y las telecomunicaciones. Este tratado también reforzó los compromisos establecidos en Maastricht sobre investigación y desarrollo, dedicando un capítulo específico al Espacio Europeo de Investigación, donde las TIC jugaron un papel destacado como vehículo para fomentar la innovación, la educación y la cohesión entre los Estados miembros.

En la década de 2010, la UE dio un paso más con la Agenda Digital para Europa (2010), una iniciativa que reflejó la creciente importancia de las TIC en el desarrollo económico y social del bloque. Este programa buscó abordar retos como la interoperabilidad, la alfabetización digital y la confianza de los usuarios en las plataformas en línea, reconociendo que las TIC eran esenciales no solo para la competitividad, sino también para la inclusión social y la sostenibilidad. Este enfoque culminó en 2015 con la Estrategia para un Mercado Único Digital, que destacó la eliminación de barreras regulatorias y la armonización de las normativas digitales como una prioridad.

El papel de las TIC no se limitó a ser una herramienta de desarrollo económico. También se integraron en el marco de los valores fundamentales de la UE. Por ejemplo, la adopción del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en 2016 subrayó la importancia de proteger los derechos de los ciu-



dadanos en el entorno digital, estableciendo estándares globales en privacidad y seguridad de la información.

En el contexto contemporáneo, las TIC siguen siendo un eje central en las políticas digitales europeas. Desde el AI Act hasta el Data Governance Act, la UE no solo busca regular y fomentar la innovación tecnológica, sino también liderar un modelo ético y sostenible que contraste con las aproximaciones de actores globales como Estados Unidos y China. Esta visión refleja una continuidad histórica desde Maastricht, donde la UE comenzó a integrar las tecnologías emergentes en su modelo de gobernanza.

Es por ello, que constatamos que existe una línea coherente en el desarrollo de esta idea, pues, aunque el Tratado de Maastricht no mencionó expresamente las TIC, sí estableció las bases normativas y estratégicas para su desarrollo en el contexto de la integración europea. Desde entonces, la evolución de las políticas digitales ha estado profundamente influida por la creciente centralidad de estas tecnologías, que han pasado de ser herramientas económicas a elementos clave en la protección de derechos, la cohesión social y la sostenibilidad. Este recorrido histórico demuestra cómo la UE ha sabido adaptarse a los desafíos tecnológicos, construyendo un modelo único que combina competitividad global, innovación y valores fundamentales. Las TIC abrieron paso a la conectividad en red como a Internet, y las comunicaciones sobre IP que son la base de las actuales aplicaciones de mensajería por Internet.

### 3. Estrategia europea de inteligencia artificial

La Estrategia Europea de Inteligencia Artificial (IA) establece el marco político para desarrollar, implementar y utilizar la IA en beneficio de los ciudadanos, la economía y la regulación en la Unión Europea (UE). Dentro de la Estrategia podemos distinguir claramente las directrices no vinculantes y los elementos normativos jurídicos. La Estrategia Europea de Inteligencia Artificial combina directrices no vinculantes y normativa jurídica para garantizar un desarrollo ético, seguro e inclusivo de la IA en Europa. Esta distinción entre elementos normativos y no normativos permite a los Estados miembros y actores implicados entender y aplicar las políticas de forma coherente. Se trata de la iniciativa más importante y pionera a nivel mundial.

#### 3.1. Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)

La Estrategia Europea de Inteligencia Artificial constituye un marco amplio que guía el desarrollo y la aplicación de esta tecnología en la Unión Europea. Dentro de esta estrategia, los elementos no normativos desempeñan un papel crucial al proporcionar directrices y estrategias políticas que establecen el camino



hacia un uso ético, seguro e inclusivo de la IA, sin imponer restricciones legales inmediatas. Estos elementos permiten una implementación flexible y adaptable en los Estados miembros, fomentando la innovación y la colaboración entre gobiernos, empresas y la sociedad civil.

Un componente clave de los elementos no normativos es el Plan Coordinado sobre Inteligencia Artificial, que busca armonizar los esfuerzos entre los Estados miembros y la Comisión Europea. Este plan establece objetivos ambiciosos como movilizar 20.000 millones de euros anuales en inversión pública y privada en IA, mejorar la interoperabilidad entre sistemas desarrollados en diferentes países y fortalecer la colaboración transfronteriza en investigación y desarrollo. La creación de ecosistemas de innovación, mediante la unión de centros de excelencia y alianzas público-privadas, es otro de los pilares de este enfoque. Estas iniciativas no solo incrementan la competitividad de la UE en el panorama tecnológico global, sino que también aseguran que los beneficios de la IA se distribuyan de manera equitativa en toda la región.

Otro aspecto relevante es la promoción de capacidades digitales y educación, que busca equipar a los ciudadanos europeos con las habilidades necesarias para adaptarse al impacto transformador de la IA. Esto incluye la introducción de programas educativos específicos en todos los niveles, desde la enseñanza básica hasta la formación avanzada en tecnologías de IA, así como la capacitación continua para los trabajadores que necesitan reconvertir sus habilidades frente a la automatización. Además, se fomenta la reducción de la brecha digital, prestando especial atención a las zonas rurales y a las comunidades desfavorecidas, y se promueve la participación activa de mujeres y grupos subrepresentados en el ámbito tecnológico.

La estrategia también enfatiza el uso de la IA en el sector público como un medio para mejorar la calidad de los servicios esenciales y reducir la burocracia. Ejemplos de esto incluyen la implementación de sistemas inteligentes en la gestión del tráfico urbano, la optimización de recursos en el sector sanitario y la mejora de la administración pública mediante procesos automatizados. Estos casos de uso no solo incrementan la eficiencia, sino que también demuestran cómo la IA puede ser una herramienta valiosa para resolver desafíos sociales y mejorar el bienestar de los ciudadanos.

De esta manera, la dimensión global de estos componentes no normativos pone de relieve el papel de la UE como referente internacional en la promoción de un modelo de inteligencia artificial basado en principios éticos. A través de iniciativas de colaboración internacional y la participación activa en foros globales, la UE busca establecer estándares universales que prioricen los derechos humanos, la privacidad y la transparencia. Este liderazgo no solo fortalece la posición de la UE en la economía global del conocimiento, sino que también subraya su compromiso con un futuro digital inclusivo y sostenible. En conjunto, los elementos no normativos de la Estrategia Europea de Inteligencia Artificial



proporcionan una base sólida para abordar los desafíos del desarrollo tecnológico mientras se respetan los valores fundamentales de la Unión.

Estrategia	Descripción
Plan Coordinado sobre Inteligencia Artificial (2021)	Establece una hoja de ruta para fomentar la IA en Europa con el objetivo de liderar el desarrollo ético. Propone movilizar 20.000 millones de euros anuales en inversión pública y privada, garantizar la colaboración entre los Estados miembros y fomentar la interoperabilidad.
Inversiones en investigación e innovación	Se propone la creación de centros de excelencia en IA, así como la promoción de alianzas público-privadas para implementar IA en sectores clave.
Capacidades y educación	Diseño de programas educativos para formar a la población en competencias digitales relacionadas con IA. Fomento de la adaptación laboral frente a transformaciones derivadas de la IA.
IA en el Sector Público	Uso de la IA para mejorar servicios públicos como transporte, salud y eficiencia administrativa.

### 3.2. Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas

Normativa	Contenido
Reglamento de Inteligencia Artificial	El principal propósito es clasificar los sistemas de IA según su nivel de riesgo y garantizar la transparencia y seguridad. En la Unión Europea existirá la prohibición de sistemas con riesgos inaceptables como la vigilancia masiva.
Interoperable Europe Act	Facilita la interoperabilidad entre sistemas públicos y fomenta la colaboración digital entre Estados miembros.
Ley de Servicios Digitales	Regula la transparencia y seguridad de las plataformas digitales.
Ley de Gobernanza de Datos	Establece directrices para el intercambio ético y seguro de datos.
Cybersecurity Act	Refuerza las capacidades de ciberseguridad de la UE para proteger infraestructuras críticas y sistemas de IA.



# ESTRATEGIA EUROPEA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

## La estrategia europea de IA

Establece el marco político para desarrollar, implementar y utilizar la IA. Iniciativa más importante y pionera a nivel mundial.

- Directrices **no vinculantes**
- Elementos **normativos jurídicos**

Desarrollo de la IA:



Ético



Seguro



Inclusivo

## Elementos No Normativos: Directrices y Estrategias Políticas

Implementación flexible y adaptable.

### 1. PLAN COORDINADO SOBRE IA

Hoja de ruta para fomentar la IA en Europa, liderando el desarrollo ético. **20.000 M:** Anuales en inversión para colaboración e interoperabilidad.

### 2. INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Creación de centros de excelencia en IA y promoción de alianzas.

### 3. CAPACIDADES Y EDUCACIÓN

Formación en competencias digitales relacionadas con la IA y adaptación laboral.

### 4. IA EN EL SECTOR PÚBLICO

Uso de la IA para mejorar servicios públicos.

## Elementos Normativos Jurídicos

### 1. REGLAMENTO DE IA

Clasifica sistemas de IA según su nivel de riesgo. Garantiza transparencia y seguridad.

### 2. INTEROPERABLE EUROPE ACT

Interoperabilidad de sistemas y colaboración digital.

### 3. LEY DE SERVICIOS DIGITALES

Transparencia y seguridad.

### 4. LEY DE GOBERNANZA DE DATOS



Directrices para el intercambio ético y seguro de datos.

### 5. CYBERSECURITY ACT

Refuerza capacidades de ciberseguridad para proteger infraestructuras críticas y sistemas de IA.

## Soberanía de Datos

Áreas clave:



Datos



Ciberseguridad



Semiconductores



Almacenamiento en la nube

## Impactos esperados



Reducción de dependencia extranjera



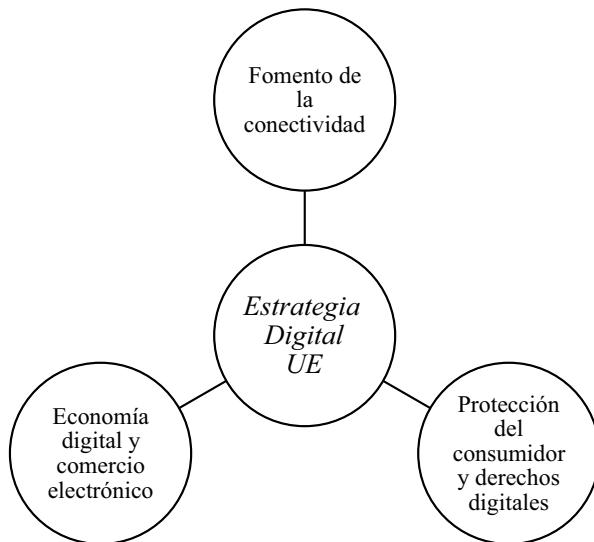
Aumento de capacidades locales



#### 4. Estrategia para un mercado único digital

La Estrategia para un Mercado Único Digital de la Unión Europea tiene como objetivo crear un entorno digital unificado que permita a los ciudadanos, empresas y administraciones públicas acceder y operar en un mercado sin fronteras digitales. Al igual que en el caso de la estrategia anterior, podemos distinguir claramente las directrices no vinculantes y los elementos normativos jurídicos. Garantiza la integración de los mercados digitales europeos. Este enfoque permite a la Unión Europea liderar el desarrollo digital global, asegurando la equidad, transparencia e interoperabilidad en el entorno digital.

##### 4.1. Elementos no normativos (*Directrices y Estrategias Políticas*)



La estrategia digital de la Unión Europea se centra en una serie de *objetivos principales* orientados a consolidar un mercado único digital. Entre ellos destacan la eliminación de *barreras digitales* y restricciones nacionales en servicios digitales, la garantía de la *portabilidad de servicios* entre Estados miembros y el fomento de la *interoperabilidad* mediante estándares comunes para tecnologías digitales. Estas medidas se complementan con iniciativas para apoyar la *innovación digital* y crear un entorno competitivo y equitativo para startups y pymes. En el ámbito del *fomento de la conectividad*, la UE impulsa el desarrollo de infraestructuras avanzadas como el 5G y la *fibra óptica*, además de respaldar la creación de redes transfronterizas de alta velocidad. Asimismo, en cuanto a la *protección del consumidor y los derechos digitales*, se prioriza el fortalecimiento de la *transparencia* en las plataformas en línea y la garantía de que los ciudadanos mantengan el *control sobre*



*sus datos personales.* De igual forma, en el sector de la *economía digital y el comercio electrónico*, se promueve un entorno sin barreras administrativas, apoyando a las *pymes* para que puedan acceder a servicios digitales de forma competitiva y ampliar su actividad a nivel europeo.

#### 4.2. Elementos normativos jurídicos

Legislación	Descripción	Enlace al texto en Eur-LEX
<i>Digital Services Act</i> (Ley de Servicios Digitales)	Crea un entorno digital más seguro para los usuarios y transparente para las empresas, con reglas claras sobre la responsabilidad de las plataformas en línea. Protege contra contenidos ilegales en internet y propone transparencia en los algoritmos utilizados por las plataformas.	
<i>Digital Markets Act</i> (Ley de Mercados Digitales)	Garantiza condiciones justas en el mercado digital. Regula las grandes plataformas como «guardianes de acceso» ( <i>gatekeepers</i> ). Prohíbe las prácticas anticompetitivas y promueve la innovación y la competencia justa.	
<i>Interoperable Europe Act</i> (Ley de Interoperabilidad)	Pretende asegurar que los sistemas digitales de los Estados miembros puedan trabajar juntos de manera eficiente. Introduce evaluaciones de interoperabilidad para tecnologías públicas y crea un portal europeo para compartir soluciones digitales.	
<i>Data Governance Act</i> (Ley de Gobernanza de Datos)	Fomenta la confianza en el intercambio de datos y garantiza el acceso equitativo. Propone mecanismos para el intercambio seguro de datos entre sectores y protege los datos sensibles y personales.	



# ESTRATEGIA PARA UN MERCADO ÚNICO DIGITAL



## El Mercado Único Digital

Crear un **entorno digital unificado** que permita acceder y operar en un mercado sin fronteras digitales.

- Directrices **no vinculantes**
- Elementos **normativos jurídicos**

Integración de los mercados digitales europeos



Equidad

Transparencia

Interoperabilidad

## Elementos No Normativos: Directrices y Estrategias Políticas



### Objetivos principales:



Eliminar barreras digitales



Garantizar portabilidad de servicios



Fomentar la interoperabilidad

### Objetivos complementados con iniciativas:

- Innovación digital y fomento de la conectividad.
- Protección del consumidor y los derechos digitales.
- Economía digital y comercio electrónico sin barreras administrativas.

## Elementos Normativos Jurídicos

### 1. DIGITAL SERVICES ACT

Crea un entorno digital más **seguro y transparente**.  
Protege contra contenidos ilegales en internet.



### 2. DIGITAL MARKETS ACT

Garantiza condiciones **justas** en el mercado digital.  
Prohibe prácticas anticompetitivas.



### 3. INTEROPERABLE EUROPE ACT

Asegura que los sistemas digitales de los Estados miembros puedan trabajar **juntos** de manera **eficiente**.



### 4. DATA GOVERENANCE ACT

Fomenta la **confianza** en el intercambio de datos y garantiza el acceso **equitativo**.



## 5. Estrategia europea de gobernanza de datos

La Estrategia Europea de Gobernanza de Datos busca garantizar un uso ético, seguro y equitativo de los datos dentro de la Unión Europea. Esta estrategia tiene como objetivo convertir a Europa en líder global en la economía de datos, promoviendo la confianza en el intercambio de información y fomentando la innovación. Al igual que en los casos anteriores distinguimos claramente las directrices no vinculantes y los elementos normativos jurídicos. Se planeta una verdadera soberanía de datos al garantizar que los datos generados en la UE sean controlados por sus ciudadanos, empresas y gobiernos. Por tanto, ofrece confianza y seguridad al crear un marco donde las personas y empresas intercambien datos de forma segura. Establece la interoperabilidad al proponer estándares comunes para la transferencia de datos entre sectores y Estados miembros.

### 5.1. Elementos no normativos (Directrices y Estrategias Políticas)

La Unión Europea promueve la *creación de espacios europeos de datos sectoriales* con el objetivo de consolidar ecosistemas de datos compartidos en áreas clave como la salud, energía, movilidad y manufactura. Estos espacios están diseñados para fomentar la colaboración entre los sectores público y privado, impulsando un marco de cooperación que permita maximizar el valor de los datos compartidos y garantizar su acceso equitativo. Este modelo no solo favorece la innovación, sino que también potencia la integración tecnológica y económica dentro del marco europeo.

Un pilar central de la estrategia de datos en Europa es el respaldo a startups y pequeñas y medianas empresas para que aprovechen el potencial de los datos en la creación de nuevos productos y servicios. Esto incluye la asignación de financiamiento a proyectos de investigación que se enfocan en el desarrollo y la optimización de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático.

### 5.2. Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas

La *Ley de Gobernanza de Datos* establece un marco jurídico que garantiza el intercambio seguro y confiable de datos dentro de la Unión Europea. Entre sus principales disposiciones se encuentran la creación de intermediarios de datos diseñados para facilitar la transferencia segura de información y el establecimiento de mecanismos que protegen los datos sensibles, asegurando la privacidad de los usuarios. Además, apoya iniciativas voluntarias de colaboración entre sectores para compartir datos de manera responsable, consolidando un ecosistema de confianza.



Por otro lado, la *Ley de Datos* regula el acceso y uso de datos en la UE, con el propósito de garantizar la equidad en las relaciones entre empresas, consumidores y gobiernos. Esta normativa proporciona reglas claras sobre quién puede acceder a qué datos y en qué condiciones, fomentando el acceso a datos no personales para impulsar la innovación. Un aspecto crucial de esta legislación es la garantía de que las empresas puedan acceder de manera equitativa a los datos generados por dispositivos conectados, promoviendo así un entorno competitivo justo.

Adicionalmente, el *Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)* refuerza la protección de datos personales y la privacidad de los ciudadanos de la UE. Este reglamento establece reglas estrictas para el tratamiento de datos personales, otorgando a los ciudadanos derechos específicos como el acceso, la rectificación y el borrado de su información. Asimismo, introduce obligaciones para las empresas, que incluyen garantizar la seguridad de los datos procesados y respetar las normas sobre consentimiento informado.

La interrelación entre estas normativas es evidente al considerar otros elementos regulatorios relevantes. El *Interoperable Europe Act* fomenta la compatibilidad técnica y operativa para el intercambio de datos, mientras que el *AI Act* establece normas específicas para el uso de datos en sistemas de inteligencia artificial, especialmente aquellos clasificados como de alto riesgo.



# ESTRATEGIA EUROPEA DE GOBERNANZA DE DATOS



## La estrategia de gobernanza de datos

Busca garantizar uso de datos : { • Ético  
• Seguro  
• Equitativo }

Convertir a Europa en líder global en la economía de datos.



## Elementos No Normativos: Directrices y Estrategias Políticas

### CREACIÓN DE EUROPEOS DE DATOS SECTORIALES

Consolidar sistemas de datos compartidos en áreas clave:



Salud



Energía



Movilidad



Manufactura

Estos espacios fomentan la colaboración de los sectores público y privado: cooperación que permite maximizar el valor de datos compartidos y garantizar su acceso equitativo.

### PILAR CENTRAL

Estrategia de datos en Europa: respaldo a Startups y Pymes.



Asignar financiación a proyectos de investigación para optimizar tecnologías avanzadas, como la IA y el aprendizaje automático.

## Elementos Normativos Jurídicos

### 1. LEY DE GOBERNANZA DE DATOS

Garantiza el intercambio seguro y confiable de datos en la UE. Crea intermediarios de datos y establece mecanismos que protegen datos sensibles.



### 2. LEY DE DATOS



Regula el acceso y uso de datos en la UE para garantizar equidad, marcando reglas y condiciones.

Promueve un entorno competitivo justo.

### 3. REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS (RGPD)

Refuerza la protección de datos personales y la privacidad de los ciudadanos de la UE.



### 4. INTEROPERABLE EUROPE ACT Y ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT

El IEA fomenta la compatibilidad técnica y operativa para el intercambio de datos. El AIA establece normas para el uso de datos en sistemas de IA.



## 6. Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea

La Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea se propone asegurar un entorno digital que sea seguro y capaz de resistir las ciberamenazas, protegiendo a la vez a los ciudadanos y a las infraestructuras críticas.

### 6.1. Elementos no normativos (*Directrices y Estrategias Políticas*)



Los objetivos principales en materia de ciberseguridad de la Unión Europea se centran en *fortalecer la resiliencia digital* y aumentar la capacidad de respuesta de los Estados miembros frente a ciberataques. Esto implica promover un intercambio fluido de información entre los sectores público y privado, asegurando la colaboración efectiva en la prevención y mitigación de amenazas. Un eje clave es la *protección de infraestructuras críticas*, especialmente en sectores estratégicos como la energía, el transporte y la salud, los cuales son prioritarios para la seguridad y estabilidad del territorio europeo.

Simultáneamente, se pretende promover la *autonomía tecnológica de la Unión Europea* mediante la reducción de la dependencia de tecnologías provenientes de terceros países. Este objetivo se complementa con el impulso a la investigación y desarrollo de soluciones tecnológicas propias que refuerzen la soberanía digital europea. De este modo, se promueve un ecosistema que prioriza la innovación dentro de la región y garantiza un control más robusto sobre sus recursos tecnológicos.

En el ámbito de la *colaboración internacional*, la Unión Europea trabaja para fortalecer sus alianzas con socios clave en ciberseguridad, como la OTAN y Naciones Unidas, contribuyendo al establecimiento de marcos de cooperación efectivos. Además, busca liderar los debates globales sobre normas internacionales en el ciberespacio, promoviendo un entorno digital más seguro y regulado a nivel mundial.

En esta línea, se da prioridad a la *capacitación y sensibilización*, entendiendo que la preparación de profesionales especializados en ciberseguridad es esencial para enfrentar los desafíos emergentes. En este sentido, se fomentan programas



educativos orientados al desarrollo de competencias técnicas avanzadas y se impulsa la sensibilización de la ciudadanía sobre *buenas prácticas* en el uso seguro de las tecnologías digitales, fortaleciendo así la cultura de la ciberseguridad en todos los niveles de la sociedad.

## 6.2. Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas

Normativa	Descripción	Aspectos relevantes
<i>Cybersecurity Act</i> (Ley de Ciberseguridad)	Fortalece la capacidad de ciberseguridad de la UE mediante la certificación de productos y servicios digitales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea un esquema europeo de certificación de ciberseguridad.</li> <li>• Amplía el mandato de la Agencia de Ciberseguridad de la UE (ENISA).</li> <li>• Coordina esfuerzos a nivel europeo.</li> </ul>
Directiva NIS2 (Seguridad de Redes y Sistemas de Información)	Garantiza un nivel elevado de ciberseguridad en las redes y sistemas críticos de la UE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligaciones para operadores de servicios esenciales (energía, transporte, salud).</li> <li>• Requisitos de notificación ante incidentes de ciberseguridad.</li> </ul>
<i>Cyber Resilience Act</i>	Refuerza la seguridad de los productos conectados en toda su cadena de suministro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos obligatorios de ciberseguridad para dispositivos IoT.</li> <li>• Evaluación de riesgos durante todo el ciclo de vida del producto.</li> </ul>
<i>AI Act</i>	Establece requisitos de ciberseguridad para sistemas de inteligencia artificial clasificados como de alto riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos específicos para sistemas de IA de alto riesgo.</li> </ul>
<i>Data Governance Act</i>	Fomenta la confianza en el intercambio de datos y garantiza el acceso equitativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos para el intercambio seguro de datos.</li> <li>• Protección de datos sensibles y personales.</li> </ul>
<i>Interoperable Europe Act</i>	Garantiza que los sistemas digitales de los Estados miembros puedan trabajar juntos de manera eficiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones de interoperabilidad para tecnologías públicas.</li> <li>• Portal europeo para compartir soluciones digitales.</li> </ul>



# ESTRATEGIA DE CIBERSEGURIDAD DE LA UE



## Estrategia de Ciberseguridad en la UE

Asegurar un entorno digital **seguro** y capaz de **resistir a las ciberamenazas**, protegiendo a la vez a los ciudadanos y las infraestructuras críticas.

### Elementos No Normativos: Directrices y Estrategias Políticas



#### Objetivos principales:



Fortalecer la resiliencia digital



Protección de infraestructuras críticas

#### De manera complementaria:

- Promover la autonomía tecnológica de la Unión Europea
- Colaboración internacional, fortaleciendo alianzas con socios clave en ciberseguridad
- Capacitación y sensibilización, fomentando buenas prácticas

### Elementos Normativos Jurídicos

#### 1. CYBERSECURITY ACT

Fortalece la capacidad de ciberseguridad de la UE.



#### 2. DIRECTIVA NIS2

Garantiza un nivel elevado de ciberseguridad en las redes y sistemas críticos de la UE.



#### 3. CYBER RESILIENCE ACT

Refuerza la seguridad de los productos conectados en toda su cadena de suministro.



#### 4. ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT



Establece requisitos de ciberseguridad para sistemas de IA clasificados como de alto riesgo.

#### 5. DATA GOVERNANCE ACT

Fomenta la confianza en el intercambio de datos y garantiza el acceso equitativo.



#### 6. INTEROPERABLE EUROPE ACT

Garantiza que los sistemas digitales de los Estados miembros puedan trabajar juntos de manera eficiente.

## 7. Estrategia de servicios digitales

La Estrategia de Servicios Digitales de la Unión Europea establece el marco para garantizar un entorno digital justo, seguro y transparente para los ciudadanos y las empresas en toda la UE.

### 7.1. Elementos no normativos (*Directrices y Estrategias Políticas*)

En el ámbito de la regulación de servicios digitales, se establecen principios fundamentales que buscan equilibrar la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la innovación y la cooperación global. Uno de los pilares esenciales es garantizar un acceso *equitativo y no discriminatorio* a los servicios digitales, asegurando que todas las personas puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrece el entorno digital. Igualmente, se enfatiza la protección de los consumidores frente a *contenidos ilegales* y riesgos asociados a las plataformas, fortaleciendo así la confianza en el uso de estas herramientas.

El fomento de la innovación y la competencia es otro aspecto destacado. Para ello, se crean *condiciones justas* que permitan a las empresas emergentes y a las pequeñas empresas digitales competir en igualdad de condiciones con los grandes actores del mercado. Al mismo tiempo, se estimula un entorno propicio para la introducción de nuevos servicios y productos, lo cual beneficia tanto a los usuarios como al ecosistema económico en general. Esto se complementa con la necesidad de asegurar la *transparencia* en el funcionamiento de las plataformas digitales, garantizando que los algoritmos utilizados sean *explicables y auditables*, con el objetivo de prevenir sesgos o discriminaciones que puedan pasar inadvertidos.

En cuanto al acceso transfronterizo, se subraya la importancia de garantizar que los servicios digitales estén disponibles de manera uniforme en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Esto requiere la eliminación de *barreras administrativas y técnicas*, con el fin de consolidar un mercado único digital que favorezca tanto a los consumidores como a las empresas. Este acceso uniforme resulta indispensable para potenciar la integración y competitividad en el ámbito digital europeo.

El desarrollo de competencias digitales ocupa un lugar central en la regulación, pues resulta esencial para la inclusión en la economía y sociedad digitales. En este sentido, se fomenta la implementación de programas educativos que promuevan la *alfabetización digital*, habilitando a las personas para el uso responsable de los servicios en línea. Paralelamente, se busca sensibilizar a los ciudadanos sobre los *riesgos* y beneficios asociados al uso de plataformas digitales, brindándoles herramientas para tomar decisiones informadas y conscientes.

Así, la cooperación internacional constituye un componente clave de esta regulación. En un entorno globalizado, resulta fundamental promover *estándares*



globales para los servicios digitales en colaboración con socios internacionales, asegurando así una interoperabilidad efectiva y una cohesión normativa. De igual manera, la Unión Europea pretende desempeñar un papel de liderazgo en los diálogos globales sobre la regulación de las plataformas digitales, posicionándose como un referente en este campo. La aplicación coherente de estos principios busca edificar un entorno digital que garantice mayor seguridad, accesibilidad y competitividad para todos.

## 7.2. Elementos normativos jurídicos y relación con otras normativas

Ley	Descripción
Ley de Servicios Digitales (DSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regula el contenido y las actividades en plataformas digitales para garantizar un entorno seguro y justo.</li> <li>Busca la responsabilidad de las plataformas en la eliminación de contenidos ilegales.</li> <li>Desarrolla reglas para la moderación de contenidos en línea.</li> <li>Implementa la transparencia en la publicidad en línea y en los algoritmos que se utilizan.</li> </ul>
Ley de Mercados Digitales (DMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantiza la competencia leal entre plataformas digitales y evita abusos de poder por parte de los gatekeepers.</li> <li>Regula las prácticas comerciales de las grandes plataformas digitales.</li> <li>Establece obligaciones específicas para plataformas que tienen un impacto significativo en el mercado.</li> <li>Prohíbe expresamente los comportamientos anticompetitivos, como favorecer servicios propios sobre los de terceros.</li> </ul>
Normativas relacionadas	
Data Governance Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promueve el intercambio ético y seguro de datos en plataformas digitales.</li> </ul>
AI Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece requisitos para plataformas que usan inteligencia artificial en la moderación de contenidos y servicios personalizados.</li> </ul>
Cybersecurity Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requiere que las plataformas digitales cumplan con estándares de seguridad cibernética para proteger los datos de los usuarios.</li> </ul>

La *Estrategia* ofrece un marco integral para la transformación digital de la sociedad europea. Sin embargo, para reforzar su enfoque inclusivo, resulta esencial incorporar una dimensión específica sobre el *Impacto Social* y la *dimensión humana* de estas políticas. Este enfoque no solo reconoce la centralidad del



individuo en la transformación digital, sino que también responde a desafíos estructurales que podrían agravar desigualdades preexistentes.

La *alfabetización digital* se presenta como un elemento esencial. La habilidad de los ciudadanos para emplear herramientas digitales de forma efectiva y crítica constituye un requisito indispensable para su completa integración en la sociedad digital. Es imperativo examinar la existencia de programas educativos impulsados a nivel europeo que promuevan estas competencias, subrayando aquellos que integran la formación técnica con el desarrollo de habilidades críticas. Ejemplos de iniciativas como *Digital Skills and Jobs Coalition* pueden servir de referencia, aunque sería pertinente explorar si estas estrategias están llegando a grupos vulnerables, como personas mayores o poblaciones rurales.

Asimismo, la *brecha digital* representa un reto significativo para alcanzar una digitalización equitativa. La Unión Europea debería incentivar la realización de estudios a nivel regional que aborden no solo las disparidades tecnológicas entre las zonas urbanas y rurales, sino también las *barreras de género* que impiden el acceso de las mujeres a las tecnologías digitales.



Aspecto	Descripción	Iniciativas y ejemplos	Impacto social
<i>Descripción general</i>	El impacto social y la dimensión humana de la Estrategia de Servicios Digitales abordan los desafíos de una digitalización inclusiva. Esto implica garantizar que todos los ciudadanos europeos, independientemente de su ubicación, género o nivel socioeconómico, tengan acceso a tecnologías digitales y servicios en línea, además de desarrollar las competencias necesarias para usarlos de manera efectiva y segura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La estrategia incluye programas como el <i>Digital Education Action Plan</i>, dirigido a mejorar las competencias digitales.</li> <li>Promoción de infraestructuras digitales inclusivas, como la banda ancha rural financiada por <i>Connecting Europe Facility</i>.</li> </ul>	Refuerza la cohesión social y económica en Europa, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de los avances digitales de manera equitativa y participativa.
<i>Alfabetización digital</i>	Fomentar competencias digitales básicas y avanzadas para que los ciudadanos puedan participar activamente en la economía digital, proteger su privacidad en línea y acceder a servicios públicos y oportunidades laborales.	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Digital Skills and Jobs Platform</i>: promueve la formación gratuita en competencias digitales básicas y avanzadas.</li> <li><i>DigComp</i>: Establece un marco europeo para evaluar y mejorar las habilidades digitales de los ciudadanos.</li> </ul>	Empodera a los ciudadanos, equipándolos con las herramientas necesarias para proteger su privacidad, usar servicios digitales y acceder a oportunidades educativas y laborales en un mundo digital.
<i>Brecha digital</i>	Reducir las desigualdades tecnológicas entre regiones urbanas y rurales, y asegurar la inclusión digital de comunidades desfavorecidas mediante el acceso equitativo a infraestructuras y servicios tecnológicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Connecting Europe Facility (CEF)</i>: Ampliación de redes de banda ancha en regiones rurales.</li> </ul>	Cierra las brechas de acceso tecnológico, fomenta la colección territorial y asegura que las comunidades más desfavorecidas puedan participar en la transformación digital.
<i>Barreras de género</i>	Abordar las desigualdades de género en el acceso y uso de tecnologías avanzadas y fomentar una mayor participación femenina en sectores TIC a través de formación, visibilidad y oportunidades laborales equitativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Women in Digital Dashboard</i>: Monitoreo y análisis de las brechas de género en TIC.</li> <li><i>Girls in ICT Day</i>: Fomento de carreras en tecnología para niñas y mujeres jóvenes mediante talleres y mentorías.</li> </ul>	Promueve la diversidad y la igualdad de oportunidades en el sector TIC, fortaleciendo el talento europeo y mejorando la competitividad mediante la inclusión de mujeres y grupos subrepresentados.



# ESTRATEGIA DE SERVICIOS DIGITALES

## La Estrategia de Servicios Digitales



establece el marco para garantizar un entorno digital justo, seguro y transparente para los ciudadanos y las empresas en toda la UE.



## Elementos No Normativos: Directrices y Estrategias Políticas

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	OTROS ASPECTOS DESTACADOS					
<p>Garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a los servicios digitales.</p>  <p>También busca proteger a los consumidores frente a contenidos ilegales y riesgos asociados a las plataformas.</p>	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;">  <p>Fomento de innovación y competencia en condiciones justas.</p> </td><td style="vertical-align: top;">  <p>Asegurar la transparencia y garantizar que los algoritmos son explicables y auditable.</p> </td><td style="vertical-align: top;">  <p>Eliminar barreras administrativas y técnicas</p> </td></tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">  <p>Promover la alfabetización digital y sensibilizar sobre los riesgos y beneficios.</p> </td><td style="vertical-align: top;">  <p>Promover estándares globales para los servicios digitales en colaboración con socios internacionales.</p> </td></tr> </table>	 <p>Fomento de innovación y competencia en condiciones justas.</p>	 <p>Asegurar la transparencia y garantizar que los algoritmos son explicables y auditable.</p>	 <p>Eliminar barreras administrativas y técnicas</p>	 <p>Promover la alfabetización digital y sensibilizar sobre los riesgos y beneficios.</p>	 <p>Promover estándares globales para los servicios digitales en colaboración con socios internacionales.</p>
 <p>Fomento de innovación y competencia en condiciones justas.</p>	 <p>Asegurar la transparencia y garantizar que los algoritmos son explicables y auditable.</p>	 <p>Eliminar barreras administrativas y técnicas</p>				
 <p>Promover la alfabetización digital y sensibilizar sobre los riesgos y beneficios.</p>	 <p>Promover estándares globales para los servicios digitales en colaboración con socios internacionales.</p>					

## Elementos Normativos Jurídicos

NORMAS JURÍDICAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Servicios Digitales (DSA)</li> <li>Ley de Mercados Digitales (DMA)</li> </ul>
NORMATIVAS RELACIONADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Data Governance Act</li> <li>Artificial Intelligence Act</li> <li>Cybersecurity Act</li> </ul>

## Marco Integral de la Estrategia



## 8. Conclusiones finales sobre las políticas digitales europeas en el siglo XXI

La Unión Europea ha demostrado ser pionera en la creación de un marco regulador que prioriza valores como la ética, la sostenibilidad y los derechos fundamentales. Esta aproximación única no solo responde a la aceleración tecnológica, sino que también posiciona a la UE como un contrapeso necesario frente a modelos más laxos o autoritarios como los de Estados Unidos y China. Por tanto, podemos afirmar que las políticas y estrategias digitales de la UE representan un Modelo Ético único en el mundo para la Revolución Digital.

El AI Act, el RGPD y las estrategias para la gobernanza de datos son claros ejemplos de cómo Europa ha liderado el diseño de regulaciones que protegen a los ciudadanos sin comprometer la competitividad tecnológica. No obstante, el reto futuro será adaptar estos marcos para responder a tecnologías emergentes como los metaversos y la IA generativa, que desafían las nociones tradicionales de privacidad, propiedad y soberanía. En este aspecto encontramos claramente la impronta tanto de la herencia milenaria cultural de la sociedad europea en su conjunto, como los dos siglos de tradición y memoria democrática.

La soberanía digital se ha convertido en uno de los pilares estratégicos de la UE, definida no solo por la capacidad de desarrollar tecnologías propias, sino también por garantizar que las decisiones clave se tomen en línea con los valores europeos. Esto implica reducir la dependencia de infraestructuras extranjeras como la computación en la nube y fomentar el desarrollo de capacidades internas en semiconductores, inteligencia artificial y tecnologías verdes. Sin embargo, la soberanía digital enfrenta desafíos significativos, como la brecha tecnológica entre Estados miembros y la competencia global con gigantes como China y Estados Unidos. Europa necesita reforzar su inversión en I+D y fomentar la colaboración público-privada para consolidar una infraestructura tecnológica que garantice tanto la seguridad como la competitividad. Así la soberanía digital representa más independencia tecnológica.

La capacidad de la UE para influir en el diseño de políticas digitales fuera de sus fronteras es una manifestación de su «soft power». Normas como el RGPD y la regulación de cargadores universales han establecido precedentes globales, inspirando a otras regiones a adoptar medidas similares. Este liderazgo normativo ofrece una oportunidad para que la UE amplíe su influencia en mercados emergentes, como América Latina o África, mediante acuerdos comerciales y alianzas estratégicas. Sin embargo, para consolidar este papel, Europa debe ser capaz de innovar rápidamente sin perder su enfoque ético, mostrando que competitividad y sostenibilidad no son objetivos mutuamente excluyentes. Se consolida el papel de la UE como exportadora de normas y valores.

A pesar de los logros en materia tecnológica y digital en la UE, la brecha digital amenaza con exacerbar desigualdades sociales y regionales. Mientras



algunas regiones, como los países bálticos, lideran la adopción de tecnologías digitales, otras, especialmente en el sur y este de Europa, aún luchan por garantizar un acceso equitativo a infraestructuras básicas como la conectividad de alta velocidad. Las políticas digitales deben priorizar iniciativas como la alfabetización tecnológica y la formación en competencias digitales avanzadas, especialmente en zonas rurales y entre grupos vulnerables. Esto fortalecerá la cohesión social y también ampliará la base de talentos necesarios para competir en la economía digital global. La reducción de la brecha digital es uno de los principales desafíos sociales.

La democratización de la tecnología es esencial para garantizar que los ciudadanos europeos participen activamente en la toma de decisiones digitales. Sin embargo, problemas como la desinformación, la polarización y la manipulación electoral representan amenazas directas a la gobernanza democrática. Al tiempo, la UE debe reforzar la regulación de plataformas digitales para garantizar la transparencia de los algoritmos y la moderación de contenidos. Además, se deben implementar consultas públicas digitales y otras herramientas participativas que permitan a los ciudadanos influir en la formulación de políticas tecnológicas. Este enfoque fortalecería la confianza pública y consolidaría el papel de la UE como garante de la democracia en un entorno digital. Se trata en definitiva de una nueva Gobernanza Democrática en la Era Digital.

La intersección entre las políticas digitales y los objetivos climáticos del Pacto Verde Europeo es un área clave para el desarrollo futuro. Tecnologías como la inteligencia artificial y los sistemas de datos pueden ser herramientas poderosas para optimizar recursos, reducir emisiones y promover la economía circular. El diseño de dispositivos y redes debe centrarse en la sostenibilidad, reduciendo el consumo energético y fomentando la reutilización y reciclaje de materiales. Europa tiene la oportunidad de liderar un modelo de transformación digital que no solo sea eficiente y competitivo, sino también ecológicamente responsable.



## Capítulo 26

# Fuentes de información en la Unión Europea

---

### 1. Introducción

La transparencia constituye uno de los principios esenciales sobre los cuales se fundamenta la Unión Europea. De acuerdo con los tratados que la regulan, la UE está obligada a operar de manera accesible y a asegurar que los ciudadanos puedan acceder a información pertinente sobre las políticas y decisiones que impactan sus vidas. Este principio está consagrado en los artículos 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea, donde se establece que las decisiones deben ser tomadas «de la forma más abierta y cercana posible a los ciudadanos», y se reconoce el derecho de los ciudadanos a intercambiar opiniones sobre cualquier aspecto de la acción de la UE. Esta apertura no solo estimula la participación ciudadana, sino que también refuerza la confianza en las instituciones de comunitarias.

De esta manera, el acceso a la información constituye un principio fundamental en el funcionamiento europeo, asegurando la transparencia y promoviendo la participación de los ciudadanos. Las instituciones de la UE generan una considerable cantidad de documentos legales, informes, estadísticas y publicaciones que son cruciales para la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respalda este principio en su artículo 15, al garantizar a cada ciudadano o entidad jurídica de la UE el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, que incluyen actas, agendas y textos legislativos.

Desde sus inicios, la Unión Europea ha trabajado incansablemente para asegurar que la información relevante sobre sus políticas y decisiones esté al alcance de todos los ciudadanos. Antes de la llegada de Internet, la gestión de varias bases de datos oficiales europeas recaía en la *European Communities Host Organisation* (ECHO), creada en 1980 como un servicio no comercial para promover el desarrollo de sistemas de información en la Comunidad Europea. Este sistema proporcionaba acceso a más de 20 bases de datos especializadas, como CELEX, RAPID, SCAD, CORDIS, Eurodicautom, TED y EPOQUE. Muchas de estas bases de datos fueron inicialmente diseñadas para el uso interno de la Comisión Europea y solo eran consultadas por especialistas en información europea.



En diciembre de 1990, un grupo de distinguidos expertos de alto nivel y representantes clave de diversos sectores industriales europeos fueron convocados para debatir sobre las directrices y el impacto que tendría el desarrollo de la sociedad de la información. Martin Bangemann, entonces Comisario Europeo de Asuntos Industriales bajo la Comisión presidida por Jacques Delors, fue el encargado de liderar este debate y presentó en mayo de 1994 un informe titulado *Europa y la sociedad global de la información*. Este documento, conocido como el Informe Bangemann, señala diez áreas prioritarias de acción, cuyo objetivo principal es promover el acceso a los recursos telemáticos y respaldar el desarrollo de servicios innovadores que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos europeos. El objetivo fundamental es doble: democratizar el acceso y el conocimiento de las tecnologías de la información en toda Europa y fomentar la expansión de redes tecnológicas en los sectores público y privado.

Más adelante, el Tratado de Ámsterdam, en su artículo 255, consagra el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Con el tiempo, y especialmente tras el lanzamiento del *servidor Europa* en el año 1995, estas bases de datos se hicieron accesibles al público de forma gratuita a través de versiones web, lo que democratizó su acceso y permitió una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones de la UE. Aunque ECHO como tal ha desaparecido, y su acrónimo ha sido reutilizado para la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, el impacto de su legado sigue presente en las herramientas modernas de acceso a la información.

La Comisión Europea ha estado trabajando en la mejora y adaptación de la política de información de la Unión Europea, lo que ha dado lugar a la emisión de dos documentos clave: COM (2001) 354 final y COM (2002) 350 final. El primero establece un nuevo marco de cooperación en las actividades relacionadas con la política de información y comunicación de la UE. Aprobado por el Parlamento en marzo de 2002, este documento destaca la preocupación por la baja participación en las elecciones europeas. En respuesta, el Parlamento solicita una mayor descentralización de las acciones informativas, un apoyo más fuerte a las redes de información existentes y la exploración de nuevos medios de comunicación, como la televisión. También enfatiza la necesidad de aumentar el uso de internet, asegurando que todas las publicaciones impresas estén disponibles en formato digital, y propone una reorganización de los diferentes sitios web europeos.

Hoy en día, este enfoque proactivo hacia la apertura se manifiesta en una variedad de mecanismos diseñados para facilitar la participación ciudadana en el proceso democrático de la UE. Herramientas como EUR-Lex, DORIE y el Registro de Transparencia permiten a cualquier persona consultar textos legislativos, actas, publicaciones e informes de manera abierta y gratuita. Estas plata-



formas aseguran que los ciudadanos puedan entender y supervisar las decisiones que afectan sus vidas, cumpliendo así con el objetivo de acercar la toma de decisiones a los europeos. Este esfuerzo por la transparencia y el acceso universal es crucial para académicos, profesionales y ciudadanos interesados en los asuntos europeos.

## 2. El acceso centralizado a la información: portales institucionales y bases de datos

El acceso centralizado a la información es esencial para asegurar la transparencia y el funcionamiento democrático de la UE. A lo largo de los años, la UE ha desarrollado una variedad de portales y bases de datos que facilitan a ciudadanos, académicos, profesionales y empresas el acceso a recursos oficiales en los ámbitos legislativo, político, administrativo e informativo. Estas plataformas son herramientas clave que agrupan la información generada por las instituciones europeas, presentándola de manera organizada y accesible.

En esta sección, se analizan los portales y bases de datos más relevantes que forman la columna vertebral del acceso a la información oficial en la Unión, destacando su funcionalidad, estructura y evolución a lo largo del tiempo.

### 2.1. *El portal europa.eu*

Con el Tratado de Maastricht, las instituciones europeas se comprometieron a incrementar la apertura y la transparencia en sus relaciones con los ciudadanos. En este contexto, el portal Europa ([europa.eu](http://europa.eu)) fue lanzado en 1995 durante una reunión del G7 sobre la sociedad de la información, con el fin de demostrar el compromiso de la Comisión Europea con estos objetivos. En sus primeros años, el servidor Europa contenía principalmente información generada por la propia Comisión, lo que limitaba su utilidad a un público más especializado. Sin embargo, a raíz de las reformas promovidas por Romano Prodi a principios de los años 2000, el portal se renovó por completo y se transformó en un verdadero punto de acceso centralizado a la información oficial de todas las instituciones y organismos de la UE.

Creado inicialmente para un acontecimiento concreto, el portal, gestionado por la Comisión Europea en cooperación con las demás instituciones europeas, se ha convertido con el tiempo en una herramienta de información general y especializada sobre todos los ámbitos de actividad de la UE. Hoy en día, el portal Europa ha crecido hasta convertirse en una de las mayores presencias en la web, con más de un millón de páginas en 24 lenguas oficiales. Si bien inicialmente la cobertura de información era desigual, actualmente el sitio ofrece recursos en todas las áreas principales de políticas de la UE, aunque solo una



cantidad limitada de estos documentos se traduce más allá de los tres idiomas principales (inglés, francés y alemán). Este desarrollo ha permitido un acceso más equitativo a la información pública y ha facilitado la participación de los ciudadanos en los procesos políticos.

Europa es un portal integral que ofrece acceso a información generada por todas las instituciones y organismos de la UE, incluidas la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Justicia.

La oferta de servicios es fundamentalmente de tres tipos:

- servicios de información plurilingües, de la más general a la más específica, en función de los distintos tipos de usuarios (ciudadanos, empresas, asociaciones, profesionales),
- servicios interactivos que mejoran el diálogo con los ciudadanos y las empresas fomentando su participación en el proceso de toma de decisiones de la UE,
- servicios de administración electrónica relativos, por ejemplo, a la contratación pública, las transacciones financieras con proveedores, la contratación de personal, la inscripción en actividades organizadas, la expedición o adquisición de documentos, etc.

El portal ofrece más de un millón de documentos, incluidos textos legislativos, comunicados de prensa, estadísticas, pero también ilustraciones, infografías, documentos de audio y vídeo, blogs y foros de debate.

Su *estructura* es la siguiente:

A partir de la dirección <http://europa.eu> se elige el idioma español entre las 24 lenguas disponibles. Se abre una página (Ilustración 1) en la que la información está estructurada según 6 áreas temáticas de interés que incluyen: principios, países e historia; instituciones, leyes y presupuesto; prioridades y acciones; vivir, trabajar y estudiar; noticias y eventos; contactar con la UE.

La pestaña «Principios, países e historia», ofrece una visión general de los valores y símbolos de la UE, los Estados miembros, lenguas oficiales y estadísticas básicas; «Instituciones, leyes y presupuesto», explica el funcionamiento de las instituciones de la Unión, el proceso legislativo y la distribución del presupuesto, además de incluir un enlace a la legislación comunitaria; «Prioridades y acciones», detalla las principales iniciativas y políticas actuales de la UE, con un apartado específico llamado «Actuación por tema» que permite consultar las medidas de la UE en diversos ámbitos de interés.

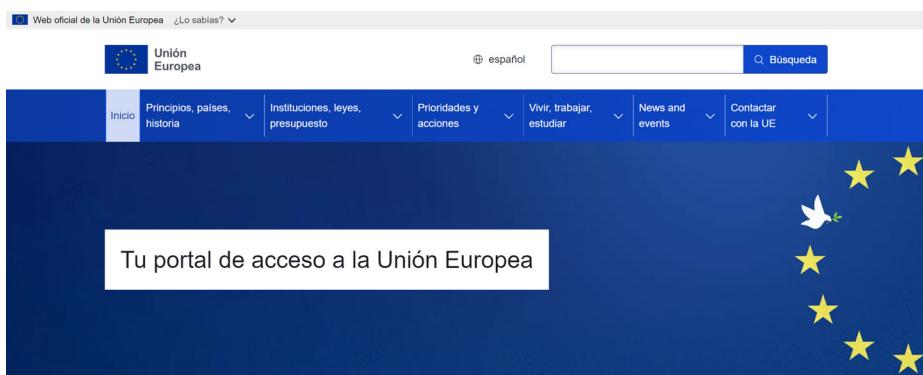
La pestaña «Vivir, trabajar y estudiar» destaca por su enfoque práctico. Aquí se puede acceder a información relacionada con la vida cotidiana en la UE, incluyendo estudios, empleo, viajes, ayudas y subsidios, además de detalles sobre financiación y oportunidades de negocio. Esta sección es especialmente útil para quienes buscan establecerse o desarrollar actividades profesionales en otro país.



de la Unión. La pestaña «Noticias y eventos» recoge las últimas noticias de las instituciones y organismos de la UE, y un calendario con los eventos institucionales más relevantes.

La Unión Europea pone a disposición de los ciudadanos varios canales de contacto (pestaña de «Contactar con la UE»). Se puede escribir a través del formulario en línea, o llamar a las líneas de atención gratuitas. Para quienes prefieran una interacción en persona, es posible concertar reuniones en oficinas locales o internacionales. Los detalles de contacto de las instituciones, organismos y agencias de la UE están disponibles, al igual que la opción de visitar instituciones en Bruselas, Estrasburgo o Luxemburgo. Los ciudadanos pueden presentar quejas formales si alguna institución ha actuado incorrectamente, o consultar los contactos de prensa. La UE también mantiene una presencia activa en redes sociales para compartir información y actualizaciones.

### *Ilustración 1*



Uno de los principales cambios desde el lanzamiento de Europa ha sido la introducción de portales temáticos para facilitar la búsqueda y permitir la integración de la información de varias instituciones.

En la página principal, se encuentra la información más actualizada sobre los Estados miembro, países de la zona euro, del espacio Schengen, países candidatos... y un apartado de noticias destacadas en las 24 lenguas oficiales de la Unión (Ilustración 2).



*Ilustración 2***Noticias destacadas**

Todas las noticias están disponibles en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE a través de la traducción automática.



Press release | 21 de octubre de 2024

### **EU invests over €380 million in new projects to support the green transition**

133 new projects across Europe will receive funding under the LIFE Programme for environment and climate action. The selected projects focus on areas such as the circular economy, quality of life, biodiversity, the clean energy transition, and climate resilience.



Press release | 18 de octubre de 2024

### **European Council summit held in Brussels**

EU leaders reiterated their support for Ukraine and expressed their concern over the situation in the Middle East. They also discussed ensuring a rules-based international order, competitiveness, migration, the situation in Moldova and Georgia, external relations and other issues.



News article | 16 de octubre de 2024

### **EU supports Breast Cancer Awareness Month**

October is Breast Cancer Awareness month, an opportunity to raise awareness of the disease, and to highlight how early detection can significantly improve the chances of a successful outcome. The EU contributes to this battle against breast cancer through its Beating Cancer Plan.

**2.2. *Las bases de datos de la Unión Europea***

Las bases de datos de la Unión Europea tienen su origen en los años 60 y 70. Inicialmente, estaban destinadas al uso interno de las instituciones europeas y se consultaban a través de lenguajes de búsqueda especializados como Mistral y el CCL (*Common Command Language*). A pesar de su importancia, estas bases de datos eran vistas como herramientas bastante técnicas y difíciles de manejar, alejadas de las necesidades del ciudadano común. No fue sino hasta la llegada de Internet y la evolución de las tecnologías de la información que la UE comenzó a transformar la manera en que organizaba y compartía estos datos, abriendo las puertas a un acceso más inclusivo y democrático.

Hoy en día, estas bases de datos ofrecen un acceso amplio a casi toda la información generada por la UE, destacándose la página oficial de Europa ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)), que centraliza enlaces a los principales repositorios de datos.

**2.2.1. *Eurostat: estadísticas y datos al alcance del ciudadano***

Fundado en 1953, inicialmente, su labor se centró en la recolección de datos económicos y demográficos para respaldar el proceso de integración europea. A medida que ha transcurrido el tiempo, su cobertura ha crecido, abarcando diversos temas como la salud, la educación, el medio ambiente y el comercio, siendo



una fuente esencial para la formulación de políticas públicas. Los usuarios pueden acceder fácilmente a estadísticas detalladas y a informes actualizados sobre los estados miembros de la UE, lo que convierte a Eurostat en un recurso fundamental para investigadores, estudiantes y profesionales que deseen estudiar tendencias dentro de la Unión.

### *Ilustración 3*

The screenshot shows the Eurostat homepage. At the top, there's a navigation bar with links for 'Hogar', 'Datos', 'Noticias', 'Publicaciones', 'Acerca de nosotros', 'Póngase en contacto con nosotros', 'Ayuda', and a search bar. Below the navigation is a large blue banner with the text 'Bienvenido a Eurostat' and 'El hogar de estadísticas y datos de alta calidad sobre Europa'. To the right of the banner is a graphic of three overlapping circles in yellow, blue, and white. Below the banner, there's a section titled 'Indicadores clave de la UE' featuring four cards with data: 'Déficit público' (-3,5 %), 'Deuda pública' (80,8 %), 'Tasa de inflación' (2,1 %), and 'Crecimiento del PIB' (0,3 %). Each card has a small icon and a date (2023 or 2024-09).

Los usuarios pueden acceder a estadísticas organizadas por país, región y tema, lo que permite realizar un análisis minucioso de las tendencias en Europa. El portal ha sido concebido para ser intuitivo y de fácil navegación, facilitando así la búsqueda de datos específicos. Además, Eurostat proporciona informes y publicaciones que destacan los hallazgos más significativos.

#### 2.2.2. EUR-LEX: acceso a la legislación de la Unión

Si Eurostat es el pilar de las estadísticas, EUR-Lex es el corazón de la información jurídica de la UE. En el año 2004, se fundó EUR-Lex al unirse con CELEX, una base de datos histórica que cesó sus actividades en 2007. Desde ese momento, EUR-Lex ha evolucionado para brindar un acceso gratuito, directo y mejorado a la más completa colección de textos legales de la Unión Europea.

Este portal permite a los usuarios acceder a una vasta colección de documentos legales, que incluyen tratados, legislación consolidada, acuerdos internacionales y el Diario Oficial de la Unión Europea.

Desde su creación, EUR-Lex ha sido una herramienta indispensable para abogados, legisladores, académicos y ciudadanos interesados en comprender el



marco legal que rige la UE. Su importancia reside no solo en la cantidad de documentos que alberga, sino también en la accesibilidad que proporciona, permitiendo realizar búsquedas rápidas y precisas sobre cualquier aspecto de la legislación europea. EUR-Lex es una herramienta diseñada para optimizar el acceso a la información jurídica mediante diversas funcionalidades:

<i>Ventanilla única</i>	Centraliza las colecciones jurídicas de la UE en todas sus lenguas oficiales.
<i>Búsquedas avanzadas</i>	Permite localizar documentos específicos mediante palabras clave, categorías, fechas o referencias oficiales.
<i>Interoperabilidad</i>	Ofrece enlaces directos a sistemas complementarios como CURIA (jurisprudencia), Europe Direct y bases de datos nacionales de Derecho y jurisprudencia.
<i>Acceso multiformato</i>	Los documentos están disponibles en HTML, PDF, TIFF y Word, facilitando su uso académico y profesional.
<i>Compatibilidad con códigos CELEX</i>	Cada documento posee un identificador único que asegura su localización independiente del idioma.

El portal dispone de filtros avanzados para realizar búsquedas específicas basadas en palabras clave, número de documento, institución emisora o fecha de publicación. También incluye enlaces a sistemas nacionales de jurisprudencia y legislación armonizada, favoreciendo la consulta comparativa. Se pueden encontrar en el portal:

<i>Tratados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fundacionales y modificativos.</li> </ul>
<i>Legislación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>en vigor</i>, consolidada y derogada.</li> </ul>
<i>Actos preparatorios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>como propuestas de la Comisión y dictámenes del Comité Económico y Social Europeo.</li> </ul>
<i>Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)</i> , disponible en todas las lenguas oficiales	<p>Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Serie L</i> (Legislación): incluye actos legislativos (reglamentos, directivas y decisiones), acuerdos internacionales y actos no legislativos adoptados antes y después del Tratado de Lisboa (2009).</li> <li><i>Serie C</i> (Comunicaciones): abarca resoluciones, recomendaciones, comunicaciones, actos preparatorios y dictámenes.</li> <li><i>Serie S</i> (Suplemento): dedicada exclusivamente a la contratación pública, publica concursos que superan ciertos umbrales económicos definidos por las directivas comunitarias.</li> </ul>



<i>Jurisprudencia y otras colecciones</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Sentencias y dictámenes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)</i>: junto con los textos provisionales y definitivos del Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública.</li><li>• <i>Documentos de la Comisión Europea</i>: como informes COM, documentos SEC y textos legislativos consolidados.<ul style="list-style-type: none"><li>– <i>Libros Verdes y los Libros Blancos</i>: los primeros son textos de reflexión que invitan a las partes interesadas a participar en el análisis de problemas específicos, mientras que los segundos contienen propuestas concretas de acción en áreas clave de la política comunitaria.</li></ul></li></ul>
---	--

Existen otros sistemas para el seguimiento de la actividad legislativa en Europa: el Observatorio Legislativo Europeo (OEIL) proporciona información sobre el estado actual de los procedimientos legislativos en el Parlamento Europeo. Los usuarios tienen la posibilidad de acceder a un sistema detallado que incluye informes, enmiendas, posiciones y debates sobre cualquier propuesta legislativa. Además, para aquellos que prefieren información más accesible, el portal de fichas de síntesis de la legislación de la UE ofrece resúmenes claros y organizados por áreas temáticas.

#### 2.2.3. *Europe Direct: cercanía al ciudadano*

Con el fin de promover la transparencia y el acceso al proceso legislativo, la Comisión ha concentrado sus esfuerzos, desde mediados de los años 60 y principios de los 70, en la creación de una red de puntos de información que permita a los ciudadanos acceder abiertamente a documentos y temas relacionados con la integración europea. La descentralización ha sido un aspecto clave de esta estrategia, permitiendo que la información sobre asuntos europeos llegue a las comunidades locales, ofreciendo un servicio accesible, cercano y en el idioma de cada ciudadano.

La red *Europe Direct* es uno de los pilares de la estrategia de proximidad informativa de la Unión Europea. *Europe Direct* comprende los centros EUROPE DIRECT, los Centros de Documentación Europea, y los Centros de Contacto Europe Direct. La red se creó en 2005 y se renovó en febrero de 2009. Fortalecida tras la implementación de la Estrategia de Lisboa, esta red tiene como objetivo acercar la información europea a los ciudadanos a través de una extensa presencia local en todos los Estados miembros. Compuesta por más de 400 centros repartidos por el territorio europeo, *Europe Direct* actúa como un puente entre las instituciones de la UE y las comunidades locales, ofreciendo información en el idioma de cada región y adaptada a sus necesidades específicas.



A través de esta red, los ciudadanos pueden obtener respuestas a sus consultas sobre políticas europeas, derechos individuales, programas de financiación y procedimientos administrativos. Además, Europe Direct organiza talleres, seminarios y actividades educativas para fomentar la participación ciudadana y promover el conocimiento sobre la UE entre los jóvenes y otros grupos sociales.



#### 2.2.4. *DORIE: un archivo para la historia política de la UE*

El acceso a información no solo se limita a datos estadísticos o legislativos actuales, sino que también abarca la memoria histórica de la UE, vital para comprender el desarrollo político e institucional del proyecto europeo. En este marco, *DORIE* (Documentos de Referencia e Información sobre Europa) constituye una base de datos desarrollada por la Secretaría General de la Comisión Europea, la cual alberga documentos fundamentales vinculados a la evolución de las políticas europeas.

*Ilustración 5*

##### ¡Bienvenidos a DORIE!

Qué es DORIE?	Últimos añadidos																									
<p><b>DORIE</b> (acrónimo de DOcumentation et Recherche sur les questions Institutionnelles Européennes) es una base de datos dirigida al personal y al público especializado interesado en cuestiones institucionales. Su propósito es dar acceso, a través del servidor EUROPA, a una colección de documentos recopilados a lo largo de los años por la unidad de la Secretaría General responsable de asuntos institucionales. No se trata de una recopilación ...</p> <p><a href="#">Ver más</a></p>	<p><b>Título</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Metsola following the Parliament's vote on the College of Commissioners</td> <td>Número de serie</td> <td>STATEMENT/24/6086</td> <td>Fecha</td> <td>27/11/2024</td> </tr> <tr> <td>Parliament approves the "von der Leyen II" Commission (Source: EP website)</td> <td>PR25546</td> <td>27/11/2024</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme / Discours de la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur la présentation du Collège des Commissaires et de leur programme / Rede von Präs...</td> <td>SPEECH/24/6084</td> <td>27/11/2024</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ombudsman criticises Commission failure to identify documents related to meeting between Its President and President of Tunisia (Source: European Ombudsman website)</td> <td>Case 363/2024/ACB</td> <td>25/11/2024</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>How the European Commission dealt with a request for public access to documents related to a holiday of the Commission President (Source: European Ombudsman website)</td> <td>Case 208/2024/AML</td> <td>25/11/2024</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><a href="#">Ver más</a></p>	Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Metsola following the Parliament's vote on the College of Commissioners	Número de serie	STATEMENT/24/6086	Fecha	27/11/2024	Parliament approves the "von der Leyen II" Commission (Source: EP website)	PR25546	27/11/2024			Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme / Discours de la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur la présentation du Collège des Commissaires et de leur programme / Rede von Präs...	SPEECH/24/6084	27/11/2024			Ombudsman criticises Commission failure to identify documents related to meeting between Its President and President of Tunisia (Source: European Ombudsman website)	Case 363/2024/ACB	25/11/2024			How the European Commission dealt with a request for public access to documents related to a holiday of the Commission President (Source: European Ombudsman website)	Case 208/2024/AML	25/11/2024		
Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Metsola following the Parliament's vote on the College of Commissioners	Número de serie	STATEMENT/24/6086	Fecha	27/11/2024																						
Parliament approves the "von der Leyen II" Commission (Source: EP website)	PR25546	27/11/2024																								
Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme / Discours de la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur la présentation du Collège des Commissaires et de leur programme / Rede von Präs...	SPEECH/24/6084	27/11/2024																								
Ombudsman criticises Commission failure to identify documents related to meeting between Its President and President of Tunisia (Source: European Ombudsman website)	Case 363/2024/ACB	25/11/2024																								
How the European Commission dealt with a request for public access to documents related to a holiday of the Commission President (Source: European Ombudsman website)	Case 208/2024/AML	25/11/2024																								

*DORIE* es una herramienta especializada para investigadores y académicos interesados en estudiar cómo se han gestado y negociado decisiones fundamentales dentro de la Unión. La base de datos incluye actas de reuniones, comunicaciones internas, informes de grupos de trabajo y otros documentos históricos que reflejan las dinámicas internas de la toma de decisiones en la UE. A pesar de estar diseñada para un público especializado, *DORIE* también puede ser una fuente de referencia para ciudadanos interesados en explorar el trasfondo de los grandes avances en la integración europea.



### 2.2.5. *El Registro de Transparencia: fortaleciendo la confianza ciudadana*

En el ámbito de la gobernanza y la participación, el *Registro de Transparencia* es una de las iniciativas más destacadas de la UE en materia de ética institucional. Lanzado en 2011 y renovado en varias ocasiones, este portal busca garantizar que las interacciones entre las instituciones europeas y los grupos de interés se desarrollen de manera abierta y responsable.

El registro de transparencia es una herramienta que recopila datos sobre las organizaciones que intentan ejercer influencia en el proceso legislativo y en la formulación de políticas de las instituciones de la Unión Europea. Este registro revela los intereses en juego, los defensores de esos intereses y los fondos disponibles. Además, exige que las partes interesadas se adhieran a un código de conducta, facilitando el control público, otorgando a los ciudadanos y a otros grupos de interés la oportunidad de monitorear las actividades de los *lobbies*.



### 2.3. *La actualidad de la UE: cómo estar siempre informados*

Una de las formas más directas y confiables de acceder a información sobre la UE son los *comunicados de prensa* emitidos por sus instituciones. Las publicaciones oficiales presentan un resumen puntual de los acontecimientos más relevantes, desde nuevas propuestas legislativas hasta decisiones estratégicas en materia de relaciones exteriores. Por ejemplo, el *Portal de Noticias y Eventos de la UE*, accesible a través del sitio oficial, prioriza la presentación de temas de mayor actualidad bajo apartados como «Noticias destacadas» o «Últimas noticias de las instituciones y organismos de la UE».

Las principales instituciones de la Unión Europea tienen cada una su propia sección de prensa en línea. Estas plataformas permiten a los usuarios filtrar la información por palabras clave, tipo de publicación o fecha, y dan la posibilidad de suscribirse para recibir notificaciones personalizadas. En el caso de la Comisión Europea, la *Dirección General de Comunicación* supervisa y coordina la difusión de información sobre las políticas y prioridades de la UE.

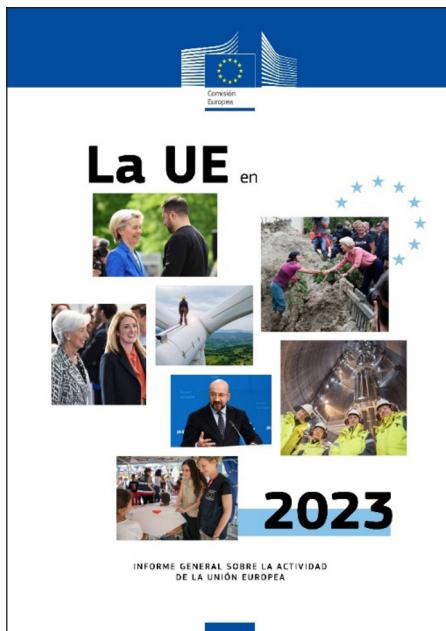
En un tiempo donde la inmediatez de la información predomina, la Unión Europea ha reformulado sus estrategias de comunicación para establecer una presencia activa en redes sociales como X, Instagram, Facebook y LinkedIn. Mediante estas plataformas, las instituciones europeas comunican sus actividades, promueven el diálogo con la ciudadanía y amplían su alcance hacia audiencias más jóvenes. De esta forma,



las cuentas oficiales de la Comisión y el Parlamento difunden noticias, análisis y eventos en tiempo real, además de interactuar directamente con los usuarios a través de comentarios y encuestas.

La Unión Europea pone a disposición un *informe anual general*, que recopila y analiza las principales acciones realizadas durante el año anterior. Este informe es confeccionado por la Comisión Europea y presentado anualmente en febrero al Parlamento Europeo. Se encuentra disponible en formatos físico y digital, y puede ser solicitado en varios idiomas, incluido el castellano, a través de la *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*.

La Oficina de Publicaciones de la Unión Europea actúa como el proveedor oficial de servicios editoriales para todas las instituciones, órganos y agencias de la UE. Es el punto de acceso central al Derecho de la UE, así como a publicaciones, datos, resultados de investigaciones, anuncios de licitación y demás información oficial. Su misión es «*apoyar las políticas de la UE como centro de excelencia para la gestión de la información, los datos y los conocimientos, y garantizar que este amplio abanico de información esté a disposición del público en forma de datos accesibles y reutilizables para facilitar la transparencia, la actividad económica y la difusión de conocimientos*».



# FUENTES DE INFORMACIÓN

## Base jurídica

### Tratado de la Unión Europea:

- **Artículos 10 y 11:** decisiones deben ser tomadas de forma abierta y cercana a los ciudadanos + derecho a intercambiar opiniones sobre acción de la UE.

### Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

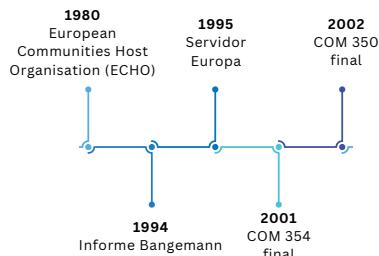
- **Artículo 15:** garantizar el derecho de acceso a los documentos de las instituciones (actas, agendas y textos legislativos).

### Tratado de Ámsterdam:

- **Artículo 255:** derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión



## Evolución



## Acceso a la Información

### 1. EL PORTAL EUROPA.EU



Lanzado en 1995 durante una reunión del G7



Acceso centralizado a información oficial de la UE



+1M Páginas



24 Lenguas oficiales



Áreas temáticas de interés y portales temáticos

### 3. ACTUALIDAD EN LA UE: CÓMO MANTENERSE INFORMADO

#### 1. Comunicados de Prensa



#### 2. Portal de Noticias y Eventos de la UE



#### 3. RRSS



#### 4. Informe anual general



#### 5. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea



### 2. BASES DE DATOS DE LA UE

Uso interno → Apertura de puertas con llegada de internet

#### 1. Eurostat



#### 2. Eur-lex



#### Otros sistemas:

- Observatorio Legislativo Europeo (OEIL)
- Portal de fichas de síntesis de la legislación de la UE

#### 3. Europe Direct



- Centros Europe Direct
- Centros de Documentación Europea
- Centros de Contacto Europe Direct

Mapa UE entorno a mí



#### 4. DOIRE



#### 5. Registro de Transparencia



## Bibliografía

- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA Y EUROPE DIRECT. *Guía de políticas de la Unión Europea*. Comunidad de Madrid, 2023.
- DACHEUX, Eric. «Réflexions sur la politique de communication de l'Union européenne». *Communication & Organisation*, 2002, n.º 18.
- OVERY, Patrick y DAVIES, Eric. *European information: a guide to official sources*. European Information Association, 2010.
- RAMÓN REYERO, Eva, y LUENGO RODRÍGUEZ, Benilde. *Fuentes de información de la Unión Europea y Organismos Internacionales*. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 2011.
- VIDAL, Philippe. «Le rôle des pouvoirs publics dans la mise en place de la société de l'information: quelle perspective européenne? Avant-propos». *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2007, n.º 21-1/2, pp. 5-8.







# MultiEUTT

## Teaching Europe



Comunidad  
de Madrid



comunidad.madrid/bibliotecavirtual

