



Materiales para la docencia

Desarrollo sostenible e inclusivo en la UE



Universidad
de Huelva

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Autoras:
M^a Teresa Aceytuno
M^a José Asensio Coto
Celia Sánchez López
Manuela A. de Paz-Báñez

Módulo Jean Monnet SUSTEU

**CONSTRUYENDO UN DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO
DESDE LA PERIFERIA DE EUROPA: EL PAPEL DE LA UE**

Materiales para la docencia

Módulo Jean Monnet

SUSTEU

**Construyendo un desarrollo sostenible e inclusivo
desde la periferia de Europa: el papel de la UE**

Autoras:

M^a Teresa Aceytuno
M^a José Asensio Coto
Celia Sánchez López
Manuela A. de Paz-Báñez

Índice

Prólogo	5
Índice de gráficos.....	6
Índice de mapas	6
Índice de recuadros	6
Índice de tablas	6
Índice de siglas	7
Capítulo 1. Introducción	9
1. Tipos de integración económica.....	11
2. La UE en el contexto de las grandes áreas económicas a nivel mundial	12
Capítulo 2. Proceso de Constitución y Desarrollo de la UE	15
1. Orígenes de la UE y razones de su puesta en marcha	16
2. Etapas e historia de la integración de la UE.....	18
2.1. Unión Aduanera	18
2.2. Del Mercado Común a la Unión Económica y Monetaria.....	18
2.3. Unión Política	19
3. Proceso de Ampliación de la UE	21
4. La agenda estratégica para la UE 2019-2024.....	24
Capítulo 3. Instituciones, Normativa y Procedimientos Europeos	28
1. Instituciones de la Unión Europea.....	30
1.1. Consejo Europeo	31
1.2. Consejo de la Unión Europea	31
1.3. Comisión Europea	32
1.4. Parlamento Europeo	33
1.5. Tribunal de Justicia Europeo.....	33
1.6. Otras instituciones y organismos de la UE	34
2. Normativa de la UE.....	34
2.1. Los Tratados	34
2.2. Normativa derivada.....	35
3. Procedimientos de toma de decisiones en la UE	35
3.1. Procedimiento legislativo ordinario	36
3.2. Procedimiento de implantación de la Estrategia de la UE. El Semestre Europeo.....	36
Capítulo 4. Las Políticas Europeas	40
1. Introducción	41
2. Mercado Único	42
2.1. Política de transporte	42
2.2. Política de competencia	43
2.3. Protección de los consumidores y salud pública	44
3. La política monetaria y el euro	44
4. Políticas internas de la UE	46
4.1. Política regional y de cohesión de la UE	46
4.2. Política agrícola común (PAC).....	48
4.3. Política pesquera común (PPC).....	48
4.4. Política común del sector de la energía.....	49
5. Las relaciones exteriores de la UE	50
5.1. Política comercial común (PCC).....	50
5.2. Política exterior y de seguridad común (PESC).....	50

Capítulo 5. Políticas Sociales en la Unión Europea	52
1. Introducción	53
2. La política de empleo en la Unión Europea.....	54
2.1. Origen y evolución de la política de empleo comunitaria	55
2.2. Situación reciente de la política de empleo en la Unión Europea.....	61
3. Otras políticas sociales en la Unión Europea.....	63
Capítulo 6. Sostenibilidad Ambiental en Europa	66
1. Introducción	67
2. La sostenibilidad ambiental en la agenda internacional	67
3. La sostenibilidad ambiental en la agenda europea	71
4. Posicionamiento actual de la UE y principales instrumentos para la acción.....	72
5. La década 2020: planificación, recuperación y resiliencia.....	77
Bibliografía	83

Prólogo

El módulo Jean Monnet SUSTEU de la Universidad de Huelva, con financiación y apoyo de la UE, tiene como objetivo estudiar la construcción del desarrollo sostenible e inclusivo en la periferia de Europa, analizando cómo la UE ha colaborado y puede colaborar a este fin. Para ello, el módulo incorpora actividades de docencia, investigación y divulgación que tendrán lugar durante tres años, desde octubre de 2020 hasta 2023.

En este sentido, una de las actividades planteadas es la publicación de un libro de materiales de docencia, que constituye un material de apoyo para las personas que siguen los módulos docentes del proyecto Jean Monnet, pero a su vez permite divulgar el conocimiento sobre la Unión Europea y darlo a conocer a lectores universitarios y no universitarios. Este libro constituye una de las actividades más importantes de este paquete de trabajo con finalidad docente y divulgativo a la vez; que sin duda contribuirá al conocimiento más profundo de todo lo relacionado con la UE y más concretamente en los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible e inclusivo y el rol que tiene en ellos la UE.

La docencia del módulo Jean Monnet SUSTEU incorpora actividades en tres ámbitos diferentes de la educación universitaria: grado, posgrado y formación continua (Aula de la Experiencia de la Universidad de Huelva); y esta publicación pretende dar respuesta a los tres niveles. Para el primer nivel se han diseñado la primera parte de esta publicación que hace referencia a los aspectos generales de la UE (T1: Introducción, orígenes e instituciones de la UE y T2: Políticas de la UE). Para el segundo nivel se abordan los dos aspectos de especialización relacionados con este módulo: los aspectos ambientales en el desarrollo sostenible en la UE (T3) y los aspectos de inclusión en la UE (T4). Por último, para el tercer nivel (T5: Aula de la Experiencia) se utilizará también los primeros capítulos del libro.

En definitiva, la presente publicación pretende fomentar el conocimiento y la reflexión entre el alumnado de la Universidad de Huelva sobre los temas relacionados con la UE en general, y los aspectos de inclusión y de desarrollo sostenible de la UE en particular, ya que se presta especial atención al rol que la UE tiene y debe tener en la solución de estos problemas. Adicionalmente, este libro puede servir como introducción y primera toma de contacto sobre la Unión Europea para lectores no universitarios, ya que las autoras han intentado desarrollar un texto divulgativo y actualizado que permita conocer los aspectos básicos de la Unión a la vez que se profundiza en la inclusión y la sostenibilidad como aspectos clave del desarrollo.

Índices

Índice de Gráficos

Gráfico 3.1. Instituciones de la UE.....	30
Gráfico 3.2. Ciclo del Semestre Europeo	37
Gráfico 3.3. Alineación del calendario: ciclo del semestre europeo de 2021.....	38
Gráfico 5.1. Distribución porcentual del gasto social por tipo de medida social. UE. 2020	54
Gráfico 5.2. Proceso de coordinación de la política de empleo fijada en Essen.....	58
Gráfico 6.1. El Pacto verde europeo	79

Índice de Mapas

Mapa 2.1. Estados miembros de la Unión Europea por año de incorporación	21
Mapa 2.2. Países que pertenecen a la Zona euro y los que no	23
Mapa 2.3. Países pertenecientes al Espacio Schengen	24

Índice de Recuadros

Recuadro 6.1. Agenda 2030. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible	70
Recuadro 6.2. Informe Stern. Implicaciones del cambio climático para el desarrollo.....	71
Recuadro 6.3. VII Programa de Acción Medioambiental. 9 Objetivos Prioritarios.....	77

Índice de Tablas

Tabla 5.1. Hoja de ruta de la política comunitaria de empleo 1993-2011.....	56
Tabla 6.1. New Green Deal. Hoja de ruta	80

Índice de Siglas

AA: Acuerdo de Asociación
AAE: Acuerdo de Asociación Económica
ACP: países de África, Caribe y Pacífico
AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente
ALC/TLC: Tratado de Libre Cambio
BCE: Banco Central Europeo
BEI: Banco Europeo de Inversiones
Benelux: integración económica de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
CAME/COMECON: Mercado Común de los países del Este Europeo
CDR: Comité Europeo de las Regiones
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE: Comunidad Económica Europea
CESE: Comité Económico y Social Europeo
CETA: Acuerdo Económico entre la UE y Canadá
CMMAD: Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COP: Conferencia de las Partes. Más alta autoridad de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Coreper: Comité de Representantes Permanentes
EACS 2020: Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (COM (2020) 575 final)
EEE: Espacio Económico Europeo
EE. UU.: Estados Unidos de América
EFTA: Asociación de Libre Cambio Europea
Eionet: Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente
EMC: Estrategia Mundial de Conservación
EURATOM/CEEA: Comunidad Económica de la Energía Atómica
FC: Fondo de Cohesión
FEAD: Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas
FEADER: Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural
FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía
FED: Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FSE: Fondo Social Europeo
FTJ: Fondo de Transición Justa
GEI: gases de efecto invernadero
G-7: grupo de países más industrializados
G-20: grupo de países más industrializados (G-7) más los países emergentes
IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MC: Mercado Común
NN. UU: Naciones Unidas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECE: Organización Europea de Cooperación Económica
OMC: Organización Mundial del Comercio
OTAN: Tratado del Atlántico Norte

PAC: Política Agrícola Común
PAM: Programa de Acción Medioambiental
PCC: Política Comercial Común
PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
PCT: Política Común de Transportes
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
PNR: Programas Nacionales de Reforma
PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPC: Política Pesquera Común
RCEP: Acuerdo de Asia Oriental y Pacífico
RDA: República Democrática Alemana
REACT-UE: Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa
RFA: República Federal Alemana
RTE o TEN: Redes Transeuropeas
RTE-E o TEN-E: redes transeuropeas de energía
RTE-T o TEN-T: Redes Transeuropeas de Transportes
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior
SES: Iniciativa por un Cielo Único Europeo
SME: Sistema Monetario Europeo
SOER: Informe sobre la situación y las perspectivas del medio ambiente en Europa de la Agencia Europea de Medio Ambiente. The European environment — state and outlook State of the Environment' Report.
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
T-MEC: Tratado de México, EE. UU. y Canadá
TPC: Tratado de Preferencia Comercial
TTIP o ATCI: Tratado de libre comercio entre EEUU y UE
TUE: Tratado de la Unión Europea
UA: Unión Aduanera
UE: Unión Europea
UEM: Unión Económica y Monetaria
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZLC: Zona de Libre Cambio

Capítulo 1

Introducción

La Unión Europea es una unión política y económica caracterizada por un importante grado de integración económica y, a su vez, una amplia diversidad, ya que abarca 27 estados europeos con diferentes culturas y tradiciones, pero que comparten valores y una historia común. Los Estados miembros de la UE, en diferentes momentos de su historia, decidieron ceder parte de su soberanía en determinados ámbitos para colaborar con el resto en el desarrollo de un proyecto común.

La Unión Europea es el proyecto común de estos 27 países y es una institución vasta y compleja que tiene una influencia determinante en la vida de los ciudadanos europeos. En el centro del proyecto se sitúan los valores europeos, que forman parte de nuestro modo de vida y permiten avanzar en una sociedad caracterizada por la inclusión, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Estos valores son: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos.

La actividad de la Unión Europea se rige por los objetivos que la institución fijó desde sus orígenes y fueron adaptándose en sus diferentes etapas de desarrollo. Así, aunque en un primer momento los objetivos iniciales de la Unión se centraban en el fomento de la paz y la reconstrucción económica de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial – lo que valió al proyecto europeo el premio Nobel de la Paz en 2012, como reconocimiento a la labor realizada para el avance de la paz y la democracia – posteriormente se fueron incorporando retos cada vez más ambiciosos en materia económica, que se acompañaron de otros objetivos sociales y ambientales. En la actualidad, la Unión Europea se rige por siete objetivos entre los que podemos destacar, por su vinculación con la temática de este libro, el favorecimiento del desarrollo sostenible, en un crecimiento económico equilibrado basado en una economía competitiva con pleno empleo, el progreso social y la protección del medio ambiente.

La integración económica ha sido el motor del proyecto europeo a lo largo de estos años. Una integración profunda, que ha llevado a la Unión a pasar por todas las etapas de los procesos de integración y que en la actualidad abarca la unión política y económica; pero, a su vez, una integración amplia, que abarca 27 Estados miembros, que llegaron a ser 28 hasta la salida del Reino Unido de la Unión. El Brexit fue un largo y complicado proceso que se inició en 2016 en el referéndum por el que los ciudadanos de este país optaron por salir de la UE, y finalizó el 1 de enero de 2021.

Antes de desarrollar los contenidos principales del libro en los siguientes capítulos, esta introducción describe dos aspectos fundamentales para poder comprender la Unión Europea actual. El primero de ellos es la integración económica y, más concretamente, los tipos de integración que existen; este apartado permitirá al lector comprender las diferentes etapas de desarrollo de la UE, que reflejan las distintas etapas del proceso de integración económica, así como la evolución de sus políticas, que se han adaptado y ampliado para avanzar en dicha integración. El segundo apartado de esta introducción contextualiza la Unión Europea en el

mundo, lo que permitirá al lector conocer las relaciones actuales de la EU con otros bloques y áreas de influencia del actual mundo globalizado, para poder comprender mejor su evolución y situación actual.

1. Tipos de integración económica

La integración económica se produce por el incremento de las relaciones comerciales a nivel mundial que se hacen cada vez más intensas y concentradas en grandes empresas transnacionales. Para contrarrestar esta tendencia de concentración privada se hace necesario que los Estados sean cada vez más grandes o que establezcan una estrategia de integración económica entre ellos. Es el caso de la UE, que desde los años cincuenta del siglo pasado comenzó un proceso de integración que dura todavía con el objetivo último de llegar a la creación de una unión política: los Estados Unidos de Europa.

A nivel general, los acuerdos comerciales y de integración permiten estrechar lazos con otros países, fomentar las relaciones libres entre ellos consensuando las normas que regulen esa relación. Sirven además para incrementar la dimensión del área económica y con ello su capacidad de influencia. Los ejemplos más claros de este proceso son los propios estados nación actuales surgidos de la integración de diferentes territorios fundamentalmente en el s. XIX: Alemania, Italia, EE. UU. En la segunda mitad del s. XX se inició a la integración económica de zonas aún más grandes para poder asegurar el poder de actuación en un contexto cada vez más globalizado. El caso más claro es el de Europa, que había tenido un papel predominante y central a lo largo de su historia y que por primera vez eso no será así después de la II Guerra Mundial. La historia de la integración europea ha seguido básicamente los diferentes tipos de integración desde los menos exigentes a los más estrechos.

Resumimos a continuación las diferentes formas de integración, lo que puede ser de utilidad para entender ese proceso de creación de la UE y el camino que le pueda quedar hasta su objetivo final. Así, los diferentes tipos de integración podemos clasificarlos por el nivel de intensidad en la relación desde los más lasos, que implican solo una preferencia aduanera, a los más intensos que pueden llegar a la unión política:

- *Tratados de Preferencia Comercial (TPC)*: consisten en acuerdos de reducción de las barreras arancelarias entre los países firmantes sin llegar a su eliminación. Realmente son acuerdos de cooperación más que de integración económica.
- *Zona de Libre Cambio (ZLC)*: consiste en la eliminación de todos los aranceles entre los países firmantes. Este tipo de integración es inestable especialmente si hacia el exterior de la zona los aranceles de cada país son muy diferentes. Por esta razón suele buscarse la armonización de los aranceles.
- *Unión Aduanera (UA)*: consiste en la creación de una ZLC, pero con los mismos aranceles hacia el exterior de la zona ante países terceros.
- *Mercado Común (MC)*: consiste en una unión aduanera permitiendo el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales, así como el libre establecimiento de las empresas.
- *Mercado Único o Mercado Interior*: implica además la eliminación progresiva de otras barreras indirectas que impiden que se pueda actuar entre los países de forma totalmente libre como si formaran un mismo país en relación a la normativa y otros aspectos que actúen como una barrera comercial.

- *Unión Económica y Monetaria (UEM)*: este proceso nos lleva a la armonización de las políticas económicas, la unión económica también será monetaria si se establece una misma moneda o una integración monetaria con tipos fijos entre las monedas de los diferentes países.
- *Unión Política*: por último, si a esta unión económica y monetaria le unimos la integración o armonización de otras políticas como la de seguridad exterior e interior, la diplomacia y un ejército común; y además nos dotamos de unas instituciones políticas comunes, supranacionales, estaremos formando una unión de tipo federal o confederal, convirtiéndonos en un solo país.

Este proceso es básicamente el seguido por la UE desde su comienzo en 1957, como veremos después.

2. La UE en el contexto de las grandes áreas económicas a nivel mundial

Las *tendencias económicas mundiales en el s. XXI*, y muy especialmente desde las crisis de 2008 y 2020, están produciendo cambios importantes en la *globalización*. Es cada vez más evidente la *necesidad de regular la actividad económica a nivel mundial*, tanto la comercial como la productiva, la financiera y la monetaria; necesidad que ha surgido después de la desregulación casi total del periodo neoliberal que comenzó a partir de los años ochenta y que terminó con la Gran Recesión en 2008. La crisis de 2020 ha puesto aún más en evidencia los enormes problemas de un sistema no regulado a nivel mundial: pobreza, desigualdad, problemas ambientales, inestabilidad financiera, económica, social y política.

Esta nueva tendencia empezó con la regulación financiera propiciada por el G-20 después de la Gran Recesión de 2008, en los diferentes acuerdos de Basilea, con mayor o menor éxito hasta ahora. Continuó con los procesos proteccionista, en el comercio y también en la producción, de algunos países que alcanzaron sus momentos álgidos en EE. UU. con la administración Trump desde 2016 a 2020. Buen ejemplo de ello son la guerra comercial, productiva y tecnológica con China y, en menor medida, con la UE. Y se está viendo después de la crisis de 2020 con el acortamiento de las cadenas globales de valor y la repatriación (relocalización) de parte de la producción a los países de origen de las empresas transnacionales, en especial de productos esenciales y procesos estratégicos.

El papel de la UE en este proceso es importante, aunque limitado por varias razones: en primer lugar, la falta de una unidad realmente efectiva y de actuación rápida. En segundo lugar, las decisiones en estos ámbitos de actuación se toman mayoritariamente por unanimidad, son necesarios unos mecanismos supranacionales que relajen la norma de la unanimidad para los temas de política exterior y se generalice el mecanismo de mayorías reforzadas. Por último, la representación en los organismos internacionales debería ser única, aunque las decisiones fueran colegiadas al interior de la UE.

La otra gran tendencia es el incremento de la *regionalización*. Cada vez más se confía en los países cercanos geográfica, cultural y socialmente para establecer relaciones más estrechas que además estén sometidas a regulación interna consensuadas entre todos. El modelo es sin duda la UE para

las relaciones internas más estrechas, aunque también los acuerdos comerciales que en los últimos años están celebrando con otras partes del mundo¹.

Podemos hablar de tres tipos de acuerdos: los acuerdos de libre comercio (ALC o TLC en sus siglas inglesas), que permiten la apertura recíproca del mercado con los países desarrollados y las economías emergentes al otorgar acceso preferencial a los mercados. Los acuerdos de asociación económica (AAE), que son un tipo particular de los anteriores hechos a medida de los países menos desarrollados con un claro componente de ayuda al desarrollo, especialmente para los países ACP. Y, por último, los acuerdos de asociación (AA), que refuerzan acuerdos políticos más amplios, como por ejemplo con Ucrania y Georgia. La UE firma también acuerdos de unión aduanera, como el que mantiene con los países de la EFTA.

Así, en el primer tipo, se encuentran los tratados comerciales y de cooperación de última generación como es el caso del CETA con Canadá (firmado en 2016), el acuerdo con Japón (firmado en 2018), con Singapur en 2019; o con Vietnam firmado el 12 de febrero de 2020. También se encuentra muy avanzado el acuerdo con Australia y Nueva Zelanda, están en marcha acuerdos con Indonesia y el acuerdo de renovación del ya existente con Chile. En todos estos acuerdos se introducen elementos regulatorios que van más allá de los aspectos comerciales, como son elementos relacionados con los derechos laborales, el medio ambiente y de protección de la propiedad intelectual que superan la regulación de los organismos internacionales especializados y con mayor poder para hacerlos cumplir. EE. UU. no ha querido firmar durante la administración Trump (2016-2020) este tipo de acuerdos ni con la UE ni con los países del Pacífico, al igual que China. Aunque esta última sí ha firmado acuerdos con los países de Asia Oriental y el Pacífico, como por ejemplo el firmado el 15 de noviembre de 2020 (RCEP), que supone el mayor acuerdo comercial firmado hasta ahora por China. No incluye, no obstante, elementos de protección de los derechos laborales y del medioambiente, aunque sí referencias a la propiedad intelectual. Se trata, por el contrario, de un tratado de libre comercio tradicional basado en la reducción de aranceles sin entrar en las barreras no arancelarias.

El segundo tipo de acuerdos (AAE) son los que mantiene la UE con países menos desarrollados fundamentalmente con aquéllos que han sido colonias de los países fundadores de la UE, pero también con otros que no lo han sido o que lo han sido de otros países europeos que se han incorporado más tarde; como, por ejemplo, antiguas colonias de España y Portugal en América Latina, Asia y África. Son acuerdos de cooperación y ayuda al desarrollo de estas regiones, agrupados en países ACP, a través de diferentes tipos de ayudas económicas y técnicas. En la actualidad esta relación se recoge en el Acuerdo de Asociación ACP-UE (en Cotonou 2000), actualizado en 2005 y 2010, en vigor, de momento, hasta noviembre de 2021. Reúne a más de 100 países y más de 1.500 millones de personas. Es el acuerdo de asociación más completo firmado por la UE y países terceros².

Las tendencias regionalizadoras y de cooperación están conformando un mundo en el que interactúan grandes áreas económicas que se reparten la hegemonía mundial apoyando y apoyadas en grandes empresas transnacionales productivas y financieras y con amplias zonas de influencia. Podemos decir que hoy esas grandes áreas son: EE. UU. con acuerdo de libre cambio con Canadá y México (T-MEC) y acuerdos menos intensos con América Latina y con algunos países del otro lado del Pacífico; China, con acuerdos comerciales con países de su entorno, ejemplo el RCEP antes señalado, y aumentando su influencia en África, América Latina e incluso Europa y

¹ Ver un pequeño e interactivo resumen divulgativo en: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-free-trade/>.

² Ver https://ec.europa.eu/international-partnerships/acp-eu-partnership_en.

Norteamérica a través del proyecto de la Nueva Ruta de la Seda; y, por último, la Unión Europea, en proceso aún de integración, que tiene una gran relación con los países del Mediterráneo, el resto de África y otros países antiguas colonias europeas como hemos visto más arriba. Estas tres grandes áreas de poder interactúan entre sí con relaciones muy importantes de cooperación y de competencia, según el caso, en un equilibrio más o menos inestable, en torno al cual gravita la economía mundial y la del resto de los países del mundo, algunos con un gran poder e influencia a nivel regional, como es el caso de Brasil, India, Japón, Australia, Rusia y Sudáfrica.

Los modelos o sistemas económicos de estas tres áreas son diferentes. EE. UU. con un sistema más neoliberal y un mermado estado de bienestar; la UE con un modelo más social de mercado, con un mayor compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos, de estado de derecho, transparencia, justicia, solidaridad y medioambiente; y China con un sistema comunista con introducción de libre mercado en algunos ámbitos y regiones, con un sistema político no democrático de partido único. El hecho de que la UE no sea una unión lo suficientemente fuerte hace, no obstante, que su papel en el mundo no sea tan relevante como sería de esperar por su potencial productivo y comercial a nivel mundial, así como sus valores y principios en su compromiso mundial de forma multilateral, respetuoso con los derechos humanos, la legalidad y el medioambiente.

Capítulo 2

Proceso de Constitución y Desarrollo de la UE

Este capítulo ofrece una idea general de cómo y por qué se originó la UE. Parte del resumen de las diferentes formas de integración recogido en la introducción que nos servirá para entender el proceso de creación y desarrollo de la UE y el camino que le pueda quedar hasta su objetivo final, quizás utópico hoy, de crear los Estados Unidos de Europa. Así, en primer lugar, sintetizamos las razones y motivaciones fundamentales para su creación, los orígenes e instituciones previas. Después desarrollamos la historia desde 1957 a la actualidad de ese proceso de integración inconcluso; para, por último, reseñar el proceso de ampliación de la UE hasta ahora y para el futuro próximo.

1. Orígenes de la UE y razones de su puesta en marcha

La primera pregunta que nos tenemos que hacer es por qué varios países europeos que hasta entonces habían estado en guerra o en disputas económicas y políticas muy importantes, deciden emprender un camino de cooperación, más aún de integración económica e incluso política en los años cincuenta del s. XX.

Las razones más importantes para ese proceso de integración son diversas. En primer lugar, se busca la paz. Europa, después de dos guerras internas en medio siglo no quiere y no se puede permitir tener otra guerra en su seno. Por lo que la primera razón para propiciar la integración será precisamente la reconciliación duradera de Europa.

La segunda razón es la recuperación del papel hegemónico a nivel mundial. Después de la II Guerra Mundial se produce la pérdida de hegemonía económica y política de las potencias europeas. Europa, que había estado en el centro del tablero internacional por milenios, por primera vez ocupa una posición descentrada. La hegemonía de EE. UU. y la URSS, unida a la división de Europa en los dos bloques que se configuran alrededor de estas dos potencias, hacen que Europa recupere sus anhelos de una unión que le permita volver a estar en una posición hegemónica a nivel mundial.

En tercer lugar, el proceso de globalización y concentración del poder económico a nivel mundial hace que las áreas económicas deban ser cada vez más grandes para poder tener un papel autónomo en el contexto mundial, como hemos visto en el capítulo primero. De hecho, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI se van configurando estas unidades cada vez más grandes. La UE no es ajena a esta tendencia.

Por último, la idea de una Europa unida es un anhelo largamente acariciado. De hecho, se remonta al menos al imperio romano (ejemplo de ello es el edicto de Caracalla de 212) y ha resurgido a lo largo de la historia hasta nuestros días con más o menos éxito. No obstante, se había intentado siempre con métodos forzados que sometían unos países a otros a través de guerras u otros métodos coercitivos: el Sacro Imperio Romano de Carlomagno en el s. IX, el de Carlos V en el s. XVI, Napoleón en el siglo XIX y el III Reich alemán en la primera mitad del s. XX son claros ejemplos.

La experiencia de la UE será la primera que se produce de forma consensuada entre los países que la forman.

Así, la propuesta de unidad se hace desde el consenso, no desde la fuerza, desde el acuerdo entre las partes después de largas conversaciones. Los años cincuenta del siglo XX fueron años de propuestas y estudios sobre cómo hacer esta integración. A nivel económico, surgen dos modelos principales y hasta cierto punto contrapuestos en la parte occidental de Europa. Unos países van a defender una integración económica débil o de baja intensidad, una zona de libre cambio (ZLC). Esta idea estaba liderada por Reino Unido que prefería privilegiar sus relaciones con EE. UU. y los países de la Commonwealth e intentar conservar el estatus de gran potencia mundial que tenía hasta la I Guerra Mundial; ello le llevó a no querer renunciar a ninguna cuota de poder en favor de cualquier organismo supranacional. Mientras otros países defenderán una integración fuerte o de alta intensidad, tipo unión económica que pudiera dar origen en el futuro a una unión política, los Estados Unidos Europeos en palabras de Víctor Hugo que se transformaron en las ideas Paneuropeas ya en el s. XX (ver congreso del 3 de octubre de 1926 del Movimiento Paneuropeo creado en 1924). Estas ideas eran defendidas por el eje franco-alemán, aunque también por el propio W. Churchill; así, por ejemplo, en la llamada declaración de Zúrich en 1946: “hagamos los Estados Unidos de Europa”. El Plan Marshall, que recogía las ayudas de EE. UU. a Europa para su reconstrucción después de la II Guerra Mundial, comenzó a establecer los instrumentos para la cooperación intraeuropea en la zona occidental, al exigir la constitución de un organismo supranacional, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), para el reparto de estas ayudas y poder, así, mejorar la actuación de EE. UU. en ese mosaico de pequeños países como se veía Europa desde la perspectiva americana.

No obstante, la controversia no se resolvió y dio origen a dos experiencias diferentes de integración: la EFTA y la CEE. La EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) se constituye en 1960 por Reino Unido y el grupo de países que secundaban su idea de constituir una integración débil: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Luego entrarían Finlandia, Islandia y Liechtenstein. Se constituyó después que se hubiera creado la CEE (1957) y como reacción a ello. Hoy solo se mantiene de forma residual (la forman solo cuatro países: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y con una gran relación con la UE formando el Espacio Económico Europeo (EEE); una vez que la iniciativa de una integración fuerte ganara la disputa primero en la parte Occidental de Europa y luego también en la Oriental que había creado su propio sistema de integración económica (CAME o COMECON).

A final de los cuarenta la relación franco-alemana se va estrechando y dará origen ya en los cincuenta, como primer fruto, a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, acuerdo al que se unieron otros países: Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Estos tres últimos ya habían experimentado un proceso de integración económica, el Benelux, firmado en Londres por los gobiernos en el exilio en 1944, que entra en vigor en 1948, una vez finalizada la guerra y liberados los países correspondientes. La CECA fue diseñada por Robert Schuman, ministro de asuntos exteriores francés y Jean Monnet, comisario general del Plan de Desarrollo francés, que se consideran dos de los padres de la UE. La llamada Declaración de Schuman el 9 de mayo de 1950 es el comienzo de ese proceso. El día de la UE conmemora esta declaración.

La iniciativa para la integración general o mercado común (no por sectores) proviene del Benelux. El primer ministro belga Paul-Henri Spaak (también considerado padre fundador de la UE) invita a los demás países que formaron la CECA a estudiar la posibilidad de crear un mercado común europeo en 1955. Invitación que no solo fue aceptada, sino que dio origen al informe Spaak que

servió de base para la negociación y creación dos años después de la Comunidad Económica Europea.

La controversia sobre qué tipo de integración se debería realizar y los amplios debates de los años cincuenta del siglo XX desataron el proceso, primero por sectores económicos siguiendo la estela de la CECA y después de forma integral siguiendo el modelo del Benelux. Así, el 25 de marzo de 1957 se firman los Tratados de Roma que entrarán en vigor el 1 de enero de 1958. Uno, el más importante y extenso, dio origen al nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE); el otro, a la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM o CEEA) fruto de las negociaciones que se habían establecido siguiendo el modelo de integración por sectores que se abandona con la constitución de la CEE, pero que se firma de todas formas al estar muy avanzado el acuerdo sobre este sector. En estos dos organismos participaron los mismos países de la CECA, constituyendo lo que después se llamarían las Comunidades Europeas (CECA, EURATOM y CEE) que viven su propio proceso de integración en los años sesenta (Tratado de Fusión de 1965).

En fracaso quedó el intento de crear la Comunidad Europea de Defensa que, aunque se llegó a un acuerdo en 1953, no fue ratificado por Francia y el proyecto fue abandonado en 1954. La creación del Consejo de Europa para defender los Derechos Humanos y la democracia tampoco tuvo una evolución más allá de la creación del Tribunal de Defensa de los Derechos Humanos, por lo que quedó referido solo a ese ámbito con la incorporación, eso sí, de casi la totalidad de los países europeos (47 en la actualidad, solo falta Bielorrusia) (ver en el punto 2.3 de este capítulo). Esto hará que la integración se centre en lo económico dejando para más adelante los aspectos políticos y de defensa.

2. Etapas e historia de la integración de la UE

El Tratado de Roma constitutivo de la CEE establecía tres etapas para la integración: primero, la Unión Aduanera; en segundo lugar, la Unión Económica y, por último, la Unión Política. La primera, estaba claramente especificada e incluso calendarizada en el Tratado; la segunda, estaba esbozada en sus aspectos principales; y, la tercera, solo estaba referenciada sin ninguna especificación.

2.1. Unión Aduanera

Para la *Unión Aduanera* se estableció un plazo de 12 años en tres fases, de forma que para enero de 1970 estuviera constituida. La realización de este plan fue un gran éxito y permitió que se alcanzara con 18 meses de adelanto: se concluyó el 1 de julio de 1968.

Se trata de conseguir la total libertad de movimiento de mercancías al interior de la CEE y establecer un arancel común para los terceros países. El éxito tan importante de este proceso se debe a la bonanza económica en el que se produjo, con crecimientos medios anuales de en torno al 5%.

2.2. Del Mercado Común a la Unión Económica y Monetaria

La *Unión Económica* fue más compleja y con resultados diversos. Se comenzó por la armonización de la política agrícola (PAC) que a finales de los cincuenta y principio de los sesenta se consideraba un sector estratégico que había que cuidar para ser autosuficientes en caso de bloqueo y además para fijar la población en las zonas rurales en pleno proceso de éxodo campo/ciudad en Europa. La PAC se constituye en 1962. Era el sector más difícil de liberalizar entre los países integrantes de

la CEE. Otras políticas económicas también fueron armonizadas y/o establecidas como políticas comunes: la política de empleo y asuntos sociales, la política regional, la política de transporte, la política energética, la política de defensa de la competencia. Todas diseñadas en el Tratado de Roma.

La idea de avanzar hacia la unión económica y monetaria fue acordada una vez concluida la Unión Aduanera, en diciembre de 1969 en La Haya por todos los jefes de Estado y de Gobierno de los seis Estados miembros. Pero, si los años sesenta fueron muy fructíferos en el proceso de integración en Europa, ocurrió lo contrario en la década de los setenta, el proceso se paralizó por la crisis monetaria y del petróleo que asolaron el panorama económico europeo y mundial. No será hasta bien entrada la década de los ochenta que esta tendencia cambiará y el proceso de integración económica se reavivará no solo en cuanto a la armonización de las políticas, sino también en la ampliación de países miembros.

Así, la *política monetaria* se comenzó a negociar en 1968 una vez concluida la Unión Aduanera. El proceso fue definido en sus elementos y etapas fundamentales en el llamado Plan Werner en 1970, pero se vio afectado por la declaración de no convertibilidad del dólar EE. UU. en oro realizada por Nixon de forma unilateral el 15 de agosto de 1971, que acabó con el Sistema Monetario Internacional surgido de Bretton Woods en 1944. El proceso fue lento, con numerosos inconvenientes. No fue hasta 1978 que se constituye el Sistema Monetario Europeo (SME); y hay que esperar hasta el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea), firmado el 7 de febrero de 1992 para que se cree la Unión Monetaria con una moneda única: el euro, que comenzará su andadura en 1998, después de una década desde que se tomara la decisión de elaborar el primer informe al efecto.

El *Mercado Común* comenzó también a confeccionarse desde el principio con la libertad de movimiento no solo de productos (bienes y servicios), sino también de factores (personas y capitales) y la libertad de establecimiento; no se culminará hasta la constitución del *Mercado Único* en 1986 con el Acta Única Europea que entró en vigor en 1987. El objetivo de este tratado es eliminar totalmente las barreras no arancelarias (físicas, técnicas y fiscales), perfeccionando así las cuatro libertades a nivel interno de la Unión: libertad de movimiento de bienes y servicios, libertad de movimiento de personas, libertad de movimiento de capitales, libertad de establecimiento. Con ello se crearía un verdadero mercado interior o único para 1993 con la armonización de algunas políticas que aún no se había producido, como es el caso de la energía, el medioambiente, la investigación y desarrollo, etc.

A futuro quedan algunas políticas básicas por armonizar. Es el caso de la política social, dado que no es hasta 2017 que se elaboró el pilar de los derechos sociales para dar un impulso a lo que sería la Europa Social de los Ciudadanos más allá de la Europa de los mercaderes. Su carácter indicativo no parece que permita un avance prometedor, aunque la crisis de 2020 puede cambiar claramente esta tendencia. También quedan por concluir la armonización de la política fiscal que de momento solo ha armonizado el IVA. En los capítulos siguientes se desarrollará más extensamente todo esto.

2.3. Unión Política

La *Unión Política* no estaba especificada en el Tratado de Roma, hay que esperar al Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht de 1992 para que comience su concreción con la formulación de dos políticas fundamentales de contenido no básicamente económico sino político-jurídicos: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política de Justicia e Interior. Este tratado, que da origen a la actual Unión Europea, ha sido modificado y completado

por otros tratados posteriores, como es el caso del Tratado de Funcionamiento de la UE (Tratado de Lisboa), después del fracaso de la creación de la Constitución Europea.

La creación de un ejército comunitario no se produce hasta noviembre de 2017 que se establece la Unión Militar. Tiene su origen en la Comunidad Europea de la Defensa de los años cincuenta, negociada y aprobada en 1953, pero fracasa por el rechazo en referéndum de Francia. Pretende coordinar la acción militar, de seguridad y de inteligencia de los países europeos a la vez que se coordina con la OTAN. Se trata de tener “autonomía estratégica” de actuación sin dejar de tener una relación muy estrecha con los demás aliados en seguridad que forman parte de la OTAN; a la vez que se da respuesta a la demanda de EE. UU. de que la UE se implique más en la OTAN aportando más recursos.

El otro organismo que podemos considerar origen de la unión política es el *Consejo de Europa*, organismo internacional creado en 1949 para conciliar y consensuar los aspectos políticos en las relaciones europeas. Trata de crear un espacio político y jurídico común entre los países europeos, sustentado en los valores democráticos, el estado de derecho y los derechos humanos; que son los principios fundamentales y valores también de la UE. Forman parte de él 47 países europeos (solo falta Bielorrusia), constituyó en 1950 el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convención de los Derechos Humanos) que entró en vigor en 1953 y convierte en instrumento jurídico de obligado cumplimiento gran parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La creación en 1959 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo), ayuda a velar por ese cumplimiento de los Derechos Humanos en toda Europa con capacidad sancionadora.

La acción diplomática se desarrolla y se hace comunitaria con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que se crea en el Tratado de Lisboa (de 13 de diciembre de 2007 que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009) y que oficialmente comienza a funcionar el 1 de enero de 2011; es el ministerio de asuntos exteriores de la UE con unos 5.000 funcionarios, 2.500 repartidos en 140 embajadas por todo el mundo. Todo esto lo comenzó el español Javier Solana, y se continua hoy, desde 2019, por otro español Josep Borrell. En 2020 se puso a prueba con gran éxito con el trabajo de repatriación de ciudadanos de la UE durante el bloqueo internacional de la Covid-19, en los meses de abril y mayo, en coordinación con los Estados miembros (casi 700.000 personas).

Quizás el mayor fracaso en la creación de una unión política fue el Tratado de la *Constitución Europea*. Tras décadas de negociación, el acuerdo alcanzado en 2003 y firmado el 29 de octubre de 2004 nunca llegó a entrar en vigor dado que varios países no lo ratificaron (rechazado en referéndum por Francia y Países Bajos el 29 de mayo y 1 de junio de 2005 respectivamente). La solución a este problema fue rescatar la parte fundamental y menos problemática en el Tratado de Lisboa de 2007, aunque éste también tuvo problemas de ratificación que fueron resueltos con una alta dosis de diálogo y liderazgo. Entró en vigor a finales de 2009. Este tratado puso en pie de igualdad al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE a la hora de promulgar leyes, consiguiendo que por fin el Parlamento Europeo tuviera capacidad real de aprobar las leyes en la UE, aunque necesite el acuerdo con el Consejo. Además, le dio personalidad jurídica a la UE.

El último elemento a tener en cuenta para una unión política es contar con las instituciones necesarias. De este tema nos ocupamos en el capítulo 3.

3. Proceso de Ampliación de la UE

De los seis Estados fundadores en 1957 hasta los 27 actuales que integran la UE (ver mapa 2.1), ha transcurrido un muy complejo y laborioso proceso de ampliación. Se establecieron requisitos rigurosos y un largo y complejo proceso de negociación para que un país entrara en ese muy exclusivo club. Así, para adherirse a la UE, es necesario que el Estado candidato sea europeo, tenga un sistema político democrático con un total respeto a los valores de la UE y un sistema económico capitalista al estilo europeo. Para convertirse en Estado miembro es necesario que cumplan tres criterios fundamentales: la estabilidad política, garantizando la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, además del respeto y protección de las minorías; un sistema económico de mercado con un amplio respeto de las libertades económicas y la propiedad privada, asegurando que se puede soportar la presión y la fuerza competitiva de la UE; y, por último, la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluidos los objetivos de unión política, económica y monetaria y todo el acervo normativo comunitario que deben suscribir. La decisión de comenzar negociaciones y posteriormente la adhesión se toman por unanimidad de todos los Estados miembros, así como el correspondiente Tratado de Adhesión.

Mapa 2.1. Estados miembros de la Unión Europea por año de incorporación



Fuente: Unión Europea.

Así, las primeras solicitudes de incorporación fueron ya en 1961, y fue encabezada por Reino Unido (con Irlanda, Dinamarca y Noruega) admitiendo que era la integración fuerte (CEE) y no la

débil (EFTA) la que se abriría paso en el futuro. No obstante, esta primera ampliación no se produce hasta 1973 después de una gran controversia interna en la CEE por la oposición frontal de Francia (De Gaulle) a que entrara Reino Unido que lo consideraba un “caballo de Troya” de EE. UU. en la CEE. La opinión de los Estados miembros de que era mejor concluir el proceso de integración antes de admitir nuevos miembros que retrasaran el proceso, también fue determinante. Entraron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Noruega, aunque estuvo en las negociaciones y se aprobó su entrada, en el referéndum de ratificación en su país fue rechazada la integración.

La segunda ampliación fue en 1981 con la entrada de Grecia y en la tercera entraron España y Portugal en 1986, una vez que dejaron de ser dictaduras y completaron sus procesos de transición a la democracia. España y Portugal habían solicitado su incorporación en 1962, pero era imposible su integración hasta que se convirtieron en países democráticos.

Una vez que cayó el muro de Berlín, entraron algunos países que se consideraban neutrales en la confrontación este-oeste. Es el caso de Suecia, Austria y Finlandia en 1995, Noruega lo volvió a intentar con igual resultado negativo. Además de la integración de la RDA que se incorporó a la UE al integrarse con la RFA en la actual Alemania en 1990. A partir de aquí, comienzan las peticiones en cascada de los países de la Europa Oriental y se comienza un largo proceso de negociación que se encontró con importantes obstáculos. Primero, era necesario que el sistema político y económico de estos países pasara a un sistema político democrático como se entiende en la UE y un sistema económico capitalista. Por otro lado, los países del sur de Europa, liderados por España pidieron garantías para que sus economías no se vieran perjudicadas por países con niveles de vida más bajos y costes productivos inferiores. Se crea el Fondo de Cohesión para mitigar estos efectos negativos.

Así, se produce lo que se ha llamado la gran ampliación en 2004 en la que se incorporan un total de 10 países: Chequia, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia; dos más en 2007: Bulgaria y Rumanía. Algunos consideran que esta ampliación se realizó excesivamente precipitada, sin garantías políticas y económicas suficientes; de hecho, hoy países como Hungría y Polonia tienen regímenes políticos no totalmente homologados a los de la UE. A partir de aquí, las nuevas integraciones están siendo más cautelosas. Es el caso de la antigua Yugoslavia que sufrió un proceso de desintegración violenta (Guerra de los Balcanes desde 1991 a 2001) y que, los países resultantes han pedido su integración a la UE. Solo se ha incorporado de momento Croacia en 2013. El resto siguen en proceso de negociación y se espera que se puedan incorporar algunos en 2025. Es el caso de Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia (Albania se ha unido también a este proceso). Otros posibles candidatos con diferentes problemas para la integración son: Kosovo y Bosnia y Herzegovina.

Mapa 2.2. Países que pertenecen a la Zona euro y los que no

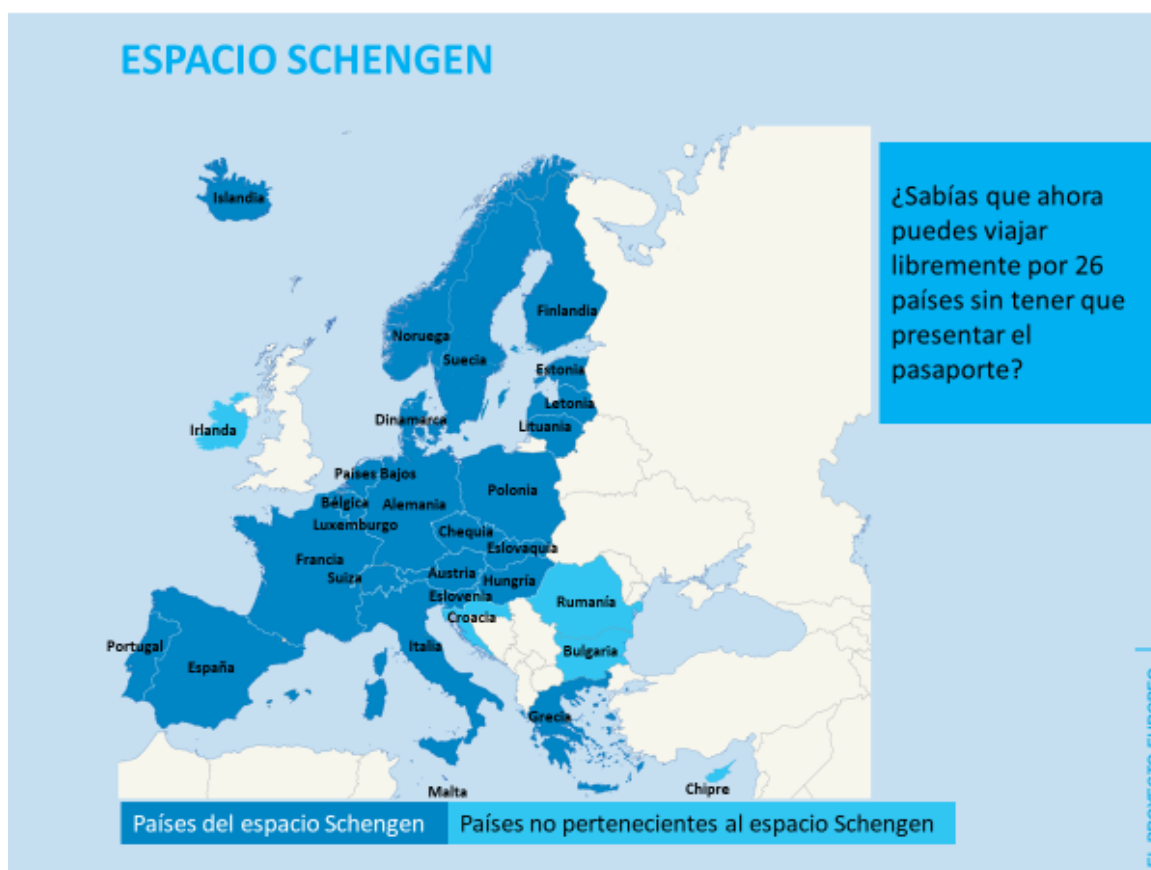


Fuente: Unión Europea.

Por último, hay otros países que han pedido incorporarse a la UE pero cuyas negociaciones no han llegado a buen fin. Además del caso de Noruega antes nombrado, está el caso de Islandia que le ocurrió algo parecido. El caso de Turquía es diferente, su régimen político poco democrático hace difícil su incorporación, aunque es Estado Asociado desde 1963 y viene pidiendo su integración desde 1987. En 2005 pasó a ser oficialmente país candidato. Además de los problemas con su régimen político, está el problema del peso importante de su agricultura y del tamaño de su población (casi 85 millones de habitantes) que le convertiría en el país más poblado de la UE con enorme peso en las decisiones de sus instituciones y un gran potencial migratorio al resto de la UE. Algunos también esgrimen para su no adhesión su cultura y religión muy diferente a la europea y el hecho que solo una mínima parte forme parte del continente europeo.

Es de destacar también el caso de Reino Unido, que después de una difícil incorporación y encaje a lo largo del tiempo dentro de la UE, en 2016 (23 de junio) decidió en referéndum salir de la Unión (es el llamado *Brexit*), algo que se ha hecho efectivo en 2020, manteniendo una relación estrecha con la UE, después de la aprobación del Tratado que regula la relación mutua *posbrexit*. También ocurrió con Groenlandia, que se incorporó a la UE con Dinamarca (1973), pero que pidió salir y así lo hizo en 1985; hoy es un territorio asociado. Argelia también se incorporó con Francia y salió con su independencia de Francia en 1962.

Mapa 2.3. Países pertenecientes al Espacio Schengen



Fuente: Unión Europea.

En todo caso, la integración de los 27 miembros actuales de la UE no es igual para todos. Por ejemplo, la Unión Monetaria la conforman de momento 19 Estados miembros de la UE (ver mapa 2.2). El espacio Schengen (mapa 2.3) al que no se han incorporado tampoco todos los Estados miembros de la UE (no están incorporados Irlanda, Croacia, Chipre, Rumanía y Bulgaria), sí forman parte de él los países de la EFTA (Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein); es decir, son 26 países que comparten un espacio sin fronteras. Además, algunos pequeños países europeos como Mónaco, San Marino y la Ciudad del Vaticano forman también parte del espacio Schengen y usan como moneda el euro, aunque no forman parte de la Unión Monetaria; Andorra también, aunque con un régimen diferente. Gibraltar está en un proceso parecido aún en negociación.

Todo este proceso de ampliación ha hecho que aumente de forma muy importante la fuerza poblacional y económica de la UE, pero también ha crecido su diversidad que hace más difícil su cohesión a no ser que se tenga una política activa para conseguirlo. La política regional y de cohesión común han sido cruciales, aunque insuficientes en esa tarea.

4. La agenda estratégica para la UE 2019-2024

En los puntos anteriores ha quedado clara la dificultad que a lo largo de su historia ha tenido la UE para avanzar en su proceso de integración económica y aún más en su integración social y política; dado que este avance se está produciendo sin renunciar a sus valores fundamentales. Es

decir, se está produciendo a través de un proceso democrático, por consenso que la mayor parte de las veces es por unanimidad; que requiere cesión voluntaria de poder y de competencias de los Estados miembros a unas instituciones supranacionales de las que a veces se desconfía; con concepciones e ideologías muy diferentes, con niveles de desarrollo dispares, que llevan a intereses distintos que es difícil conciliar. Pero a pesar de todo, podemos decir que es una historia de éxitos que continúa evolucionando, aunque a veces de forma demasiado lenta. Y ello porque es mucho más lo que nos une que lo que nos separa y porque existe la convicción clara de que juntos podemos llegar más lejos, especialmente en un mundo altamente concentrado donde las unidades de decisión son cada vez más grandes.

Por otra parte, en la actualidad se está produciendo un cambio de paradigma o de concepción hacia una mayor intervención de lo público en lo económico, lo social y lo ambiental. Ello es debido a la constatación de nuevo de que los mercados no se autorregulan, sino que necesitan de la intervención y coordinación externa para conseguir los objetivos de prosperidad y bienestar para todos; y así evitar los enormes problemas que la no intervención pública provoca: incertidumbre e inestabilidad económica, pobreza, desigualdad e inseguridad de rentas, problemas medioambientales y de cambio climático. Todo ello en un mundo globalizado, con altos grados de concentración del poder económico y tecnológico.

Todo lo anterior hace necesario que se establezcan objetivos y acciones que superen el corto plazo y nos lleven a diseñar hojas de ruta a medio y largo plazo para, no solo afrontar este futuro incierto, sino también contribuir a construirlo. De forma muy genérica y resumida, la metodología habitual para ello parte de realizar un buen diagnóstico, definir bien donde estamos, para después establecer escenarios posibles de futuro a través de la prospectiva, definir las metas y objetivos realistas deseadas a largo y medio plazo, y determinar el plan de acción para llegar a ellos, ponerlo en marcha y evaluarlo para ir ajustándolo. Esta labor estratégica es una constante en la UE desde su comienzo, que se ha ido concretando en diferentes procedimientos.

Así, la agenda que está en vigor hasta 2024 se acordó en la sesión celebrada en Bruselas el 20 de junio de 2019, por el Consejo Europeo. Esta agenda, “Una nueva agenda estratégica para 2019-2024”, establece los ámbitos prioritarios que orientarán el trabajo del Consejo Europeo y los programas de trabajo de otras instituciones de la UE. Esta Agenda Estratégica gira en torno a cuatro prioridades principales: 1) proteger a los ciudadanos y las libertades; 2) desarrollar una base económica sólida y dinámica; 3) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y 4) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. También expone el modo de lograr dichos objetivos. Esta agenda tiene en cuenta la anterior agenda *Europa 2020*, así como las anteriores, y la actualiza a las nuevas circunstancias después de la pandemia y la crisis sanitaria, económica, social y política sin precedente que ha provocado.

En concreto, sus cuatro prioridades se resumen en la Web citada como sigue:

- 1) *Proteger a los ciudadanos y las libertades*. Europa debe ser un lugar donde los ciudadanos se sientan libres y seguros. La UE debe defender los derechos y las libertades fundamentales de sus ciudadanos y protegerlos contra las amenazas existentes y emergentes. En este ámbito, las principales prioridades del Consejo Europeo son:
 - el control de las fronteras exteriores de la UE;
 - la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos mediante una mejor cooperación con los países de origen y de tránsito;
 - el acuerdo sobre una política de asilo eficaz;
 - la garantía del funcionamiento adecuado de Schengen;

- la mejora de la cooperación y el intercambio de información para combatir el terrorismo y la delincuencia transfronteriza;
 - el aumento de la resiliencia de la UE contra las catástrofes tanto naturales como de origen humano;
 - la protección de nuestras sociedades contra las actividades informáticas malintencionadas, las amenazas híbridas y la desinformación.
- 2) *Desarrollar nuestra base económica: el modelo europeo para el futuro.* La competitividad, la prosperidad, el empleo y el papel en la escena mundial de Europa dependen de una base económica fuerte. En este ámbito, el Consejo Europeo se centra en:
- profundizar la Unión Económica y Monetaria;
 - completar la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales;
 - reforzar el papel internacional del euro;
 - reforzar la cohesión de la UE,
 - trabajar en todos los aspectos de la revolución digital y la inteligencia artificial: infraestructuras, conectividad, servicios, datos, reglamentación e inversión;
 - reducir la fragmentación de las actividades europeas de investigación, desarrollo e innovación;
 - garantizar la competencia leal dentro de la UE y a escala mundial;
- 3) *Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social.* Europa debe incrementar sus actuaciones para gestionar el cambio climático, que es una «amenaza existencial». También debe incorporar la evolución tecnológica y la globalización, asegurándose de que nadie se queda atrás. Las acciones prioritarias definidas por el Consejo Europeo son:
- garantizar que las políticas de la UE sean coherentes con el Acuerdo de París;
 - acelerar la transición a las energías renovables y aumentar la eficiencia energética;
 - reducir la dependencia de las fuentes de energía exteriores, diversificando el abastecimiento e invirtiendo en soluciones para la movilidad del futuro;
 - mejorar la calidad del aire y del agua;
 - fomentar la agricultura sostenible;
 - aplicar el pilar europeo de derechos sociales en los Estados miembros y en la UE;
 - instar a todos los países de la UE a que impulsen y aumenten sus acciones contra el cambio climático.
- 4) *Promover los intereses y los valores de Europa en el mundo.* En un mundo de incertidumbre, complejidad y cambio cada vez mayores, la UE ha de seguir un rumbo de acción estratégico y aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma para salvaguardar sus intereses, defender sus valores y modo de vida y contribuir a modelar el futuro mundial. En este ámbito, el Consejo Europeo ha acordado las siguientes acciones clave:
- apoyar a las Naciones Unidas y a las principales organizaciones multilaterales;
 - promover el desarrollo sostenible y la aplicación de la agenda 2030;
 - cooperar con los países socios en materia de migración;
 - respaldar la perspectiva europea para los Estados europeos que tengan la capacidad y la voluntad de unirse a la UE;
 - desarrollar una asociación global con África;
 - garantizar una política comercial ambiciosa y rigurosa, dentro de la OMC reformada y en las relaciones bilaterales entre la UE y sus socios;
 - cooperar estrechamente con la OTAN.

Esta agenda está siendo implementada a través del proceso anual del Semestre Europeo de la UE, definido en el capítulo siguiente. La base de esta estrategia está en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*³, elaborado 2017, a propósito del 60 aniversario de los Tratados de Roma. Recoge las claves para el futuro que luego se han ido concretando y adaptando a las nuevas circunstancias hasta esta nueva agenda.

En este libro nos centraremos en la tercera prioridad: *Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social*, especialmente en los capítulos 5 y 6 (después de resumir los aspectos genéricos más importante para comprender las instituciones, normativas y políticas de la UE en los capítulos 3 y 4). Como recoge la agenda estratégica, Europa necesita inclusión y sostenibilidad para asumir los cambios generados por la transición ecológica, la evolución tecnológica y la mundialización sin que nadie quede rezagado. Esto se concreta en dos prioridades esenciales⁴: a) una economía al servicio de las personas, un espacio de prosperidad y justicia social y b) el pacto verde europeo.

³ <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/faa6b2ac-ffde-11e6-8a35-01aa75ed71a1>.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es.

Capítulo 3

Instituciones, Normativa y Procedimientos Europeos

Para poder llevar a cabo todos los objetivos y actuaciones que requiere la UE es necesario contar con los organismos e instituciones adecuadas. Esto se tuvo en cuenta desde la constitución de la CECA en 1951, pero ha ido siendo más necesario a medida que ha crecido y se ha ido complejizando la Unión; incrementando el número de Estados miembros y sus funciones y políticas. La arquitectura institucional de la UE difiere en gran medida de la que tendría si fuera un solo país; aunque el objetivo futuro sería parecerse cada vez más a ello si la meta final es convertirse en los Estados Unidos Europeos. Se ha criticado esta diferencia achacando a la UE un cierto déficit democrático, aunque ese déficit se ha ido reduciendo con los sucesivos Tratados.

En este capítulo partimos de las instituciones propias de un estado democrático y a partir de ahí ver semejanzas y diferencias con las que tenemos hoy por hoy en la UE. En un estado de derecho democrático, suelen existir las instituciones u órganos autónomos e independientes entre sí necesarios para asegurar la separación de poderes establecida por Montesquieu. El poder legislativo (Parlamentos) promulga las leyes y controla al poder ejecutivo (Gobiernos) que ejecuta las leyes y el poder judicial (Tribunales de Justicia) controla que se cumplan esas leyes.

En la UE el poder legislativo lo ejerce el Parlamento Europeo junto con el Consejo de la Unión Europea (en pie de igualdad desde el Tratado de Lisboa); el poder ejecutivo lo ejerce la Comisión Europea; y el judicial el Tribunal de Justicia Europeo. Otros organismos e instituciones ejercen otras funciones importantes. Por ejemplo, el Consejo Europeo que establece las directrices a seguir, el BCE que ejerce el control monetario del euro, el Tribunal de Cuentas Europeo, audita la ejecución y gasto del Presupuesto Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo, vela por los derechos de los ciudadanos en su relación con las instituciones europeas.

El Acta Única Europea de 1986 incorporó mejoras en los niveles democráticos en la Comunidad Europea a través de algunos cambios institucionales como el peso del Parlamento Europeo en las decisiones comunitarias e incrementando el número de decisiones que se toman por mayoría y no por unanimidad, con lo que se redujo la capacidad de veto de los países produciéndose un verdadero proceso de cesión de soberanía a las instituciones comunitarias. Pero es el Tratado de la UE (Tratado de Maastricht) y el de Funcionamiento de la UE (Tratado de Lisboa) los que han elaborado más detenidamente los procesos de decisión y la adaptación de las instituciones básicas para superar el déficit democrático de la UE y la posibilidad de agilizar las decisiones incrementando los ámbitos de decisión por mayoría simple y reforzada, reservando la unanimidad para algunos aspectos fundamentales. Este proceso, no obstante, aún no ha concluido; y hace que a veces las decisiones en la UE sean lentas y difícil de adoptar.

En todo caso, cualquier proceso de integración conlleva cesión de soberanía de los estados miembros a la entidad supranacional correspondiente, donde como contrapartida ejerce un poder compartido. Las normas y las instituciones que forman esta entidad supranacional recogen esta realidad, la regulan y establecen cómo se realiza esta cesión. Además, recoge cómo se organiza ese poder cedido con la participación de las instituciones nacionales y la ciudadanía global de la Unión.

La tensión entre las instituciones que conforman la UE también es una característica importante; y es debido a la diferencia de intereses que cada institución defiende. Unas, es el caso de la Comisión Europea, defienden los intereses de la Unión en su conjunto; mientras que otras, como el Consejo Europeo y el Consejo de la UE, defienden los intereses nacionales. Esto complica mucho la adopción de decisiones en la UE.

La pertenencia a una Unión también permite a cada estado intervenir en las decisiones del conjunto, ayuda a reducir la presión interna a la hora de poner en marcha iniciativas no tan populares o a mejorar la influencia mundial en algunos temas, aunque pueda perjudicar en otros; es el caso de los tratados y acuerdos con terceros países.

1. Instituciones de la Unión Europea

A continuación, recogeremos las características, funciones, competencias y forma de funcionamiento de cada una de las instituciones fundamentales siguiendo los tratados en las que se regulan. Ver gráfico 3.1.⁵

Gráfico 3.1. Instituciones de la UE



Fuente: Unión Europea, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_es.

⁵ Para más información ver: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_es. Para saber quién es quién (*whoiswho*) en la UE, es decir todos los cargos y técnicos con responsabilidad en la UE con la forma de contactar con ellos, ver <https://op.europa.eu/es/web/who-is-who>.

1.1. Consejo Europeo⁶

Surge de las reuniones informales de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (las “Cumbres”). No adquiere carácter formal y se convierte en institución europea hasta el Tratado de Lisboa (2009).

Representa el papel más elevado de cooperación política entre los Estados de la UE. Se trata de una institución que tiene por objeto establecer directrices y prioridades de política general de la UE e impulsar los avances de la UE. No tiene capacidad normativa que la ejerce el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, pero sí tiene capacidad de impulsarla. El Consejo Europeo desempeña, además, funciones en determinados procedimientos de nombramiento de cargos de alta responsabilidad de la UE. Concretamente, se encarga de: elegir al presidente del Consejo Europeo, proponer al presidente de la Comisión Europea, nombrar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, nombrar oficialmente al colegio de comisarios en su conjunto y nombrar al Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (BCE), incluido el presidente del Banco.

Está formado por todos los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, por su presidente y por el presidente de la Comisión Europea. Cuando se tratan cuestiones de asuntos exteriores también participa el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad.

Establece el programa de actuaciones de la UE, que se define en las conclusiones de las reuniones o cumbres. Se reúne cuatro veces al año en Bruselas. También establece la Agenda Estratégica para la Unión a largo plazo.

Las decisiones se adoptan por consenso, aunque también en casos definidos en los tratados de la UE se toman por unanimidad o por mayoría cualificada. En las votaciones no participan los presidentes de la Comisión ni del Consejo Europeo.

1.2. Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la UE, llamado normalmente simplemente Consejo, es un órgano decisorio fundamental de la UE. Negocia y adopta la nueva legislación de la UE, adaptándola cuando es necesario, y coordina políticas. En la mayor parte de los casos, el Consejo decide junto con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario (antes llamado “*de codecisión*”). Se utiliza para los ámbitos de actuación en los que la UE tiene competencia exclusiva o compartida con los Estados miembros. En estos casos, el Consejo legisla sobre la base de propuestas presentadas por la Comisión Europea. En algunos ámbitos muy específicos, el Consejo adopta decisiones mediante procedimientos legislativos especiales –el procedimiento de aprobación y el procedimiento de consulta– en los que el papel del Parlamento es limitado (ver punto 2).

Está formado por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros, aunque se reúnen también los ministros correspondientes según el tema a tratar. Su presidencia es rotatoria cada semestre. Los Estados miembros que ejercen la Presidencia colaboran estrechamente en grupos de tres, denominados “*tríos*”. Este sistema fue instaurado por el Tratado de Lisboa en 2009. El trío

⁶ No confundir con el *Consejo de Europa* que, no es una institución de la UE, sino un organismo internacional creado en 1949 para el apoyo de los derechos humanos fundamentalmente, al que pertenecen 47 países europeos y del que depende el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo) que tampoco forma parte de la UE, y que no debemos confundir con el Tribunal de Justicia de la UE (ver punto 2.3 del capítulo 2).

fija los objetivos a largo plazo y elabora un programa común con los temas y principales asuntos que abordará el Consejo en un periodo de 18 meses. Con arreglo a este programa, cada uno de los tres países elabora su programa semestral con mayor detalle.

Más de 150 grupos y comités colaboran en la preparación del trabajo de los ministros, que examinan propuestas en las diferentes formaciones del Consejo. Estos grupos y comités se componen de funcionarios de todos los Estados miembros. Una vez que el Consejo ha recibido una propuesta de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo estudian simultáneamente el texto. Este estudio se denomina "*lectura*". Pueden llevarse a cabo hasta tres lecturas antes de que el Consejo y el Parlamento acuerden o rechacen una propuesta legislativa.

El Consejo puede adoptar a veces un acuerdo político, también denominado "*orientación general*", a la espera de la primera lectura del Parlamento. Una orientación general acordada en el Consejo puede contribuir a acelerar el procedimiento legislativo e incluso facilitar un acuerdo entre ambas instituciones, pues da al Parlamento una indicación sobre la posición del Consejo antes de su dictamen en primera lectura. Sin embargo, la posición final del Consejo no puede adoptarse hasta que el Parlamento no haya emitido su propio dictamen en primera lectura. En cada lectura, la propuesta pasa por tres niveles en el Consejo: el grupo, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y la formación del Consejo. Esto garantiza el control técnico de la propuesta en el nivel del grupo, la responsabilidad política respecto de ella en el nivel ministerial y el control por parte de los embajadores en el Coreper, que combina la capacidad técnica con la consideración política.

Además de negociar y adoptar la legislación de la UE junto con el Parlamento Europeo, el Consejo tiene funciones de coordinación de la actuación de los estados miembros en ámbitos específicos como, por ejemplo, las medidas económicas y presupuestarias; educación, cultura, juventud y deporte; y política de empleo. También impulsa la política exterior y de seguridad común de la UE, junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo garantiza la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE. Celebra acuerdos internacionales y adopta el presupuesto de la Unión Europea junto con el Parlamento Europeo.

Dependiendo del tema objeto de debate, el Consejo de la UE toma sus decisiones por: mayoría simple, voto a favor de 14 Estados miembros; mayoría cualificada, que requiere el voto favorable del 55% de los Estados miembros, que representen al menos el 65% de la población de la UE (es lo que se llama doble mayoría) y votación por unanimidad, todos los votos a favor, aunque se admiten abstenciones. En los tratados sucesivos se ha intentado incrementar las materias que se adoptan por mayoría y no por unanimidad para agilizar la toma de decisiones, dejando para la unanimidad solo los temas más sensibles para los Estados miembros. En la actualidad, aproximadamente el 80% de las decisiones legislativas se toman por mayoría cualificada en el Consejo.

1.3. Comisión Europea

Es el gobierno o poder ejecutivo de la UE, políticamente independiente y su institución supranacional por excelencia en el sentido de ser la institución que vela por los intereses generales de la UE proponiendo y comprobando que se cumpla la legislación y aplicando las políticas y el presupuesto europeo. Tiene la función de elaborar los proyectos legislativos y someterlos a la aprobación del Consejo y el Parlamento, así como llevar la iniciativa en las proposiciones que hagan avanzar las normas de la UE. Ejecuta el presupuesto, pone en marcha y ejecuta las normas, proyectos e iniciativas aprobados. Es, además, la guardiana de los Tratados en cuanto a su cumplimiento junto con el Tribunal de Justicia de la UE.

Está formado por 27 comisarios, uno por cada país miembro más el presidente, que actúan colegiadamente como el consejo de ministros en cualquier país democrático. Más concretamente, un presidente, 8 vicepresidencias, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad y 18 comisarios. Ejercen las funciones ejecutivas de las diferentes direcciones generales que se responsabilizan de cada una de las políticas, presidido por el presidente de la Comisión que reparte las responsabilidades. Todas estas funciones se realizan con el apoyo de un gran grupo de personal técnico y funcionarios repartido en las diferentes direcciones generales (unos 32.000, un tercio de ellos se dedican a labores de traducción). En la actualidad la Comisión, para su trabajo, cuenta con 33 direcciones generales, 17 departamentos y 6 agencias ejecutivas.⁷

1.4. Parlamento Europeo

Ejerce, junto al Consejo y en pie de igualdad en la mayoría de los temas, el poder legislativo de la UE y decide sobre acuerdos internacionales y sobre ampliaciones. Elige al presidente de la Comisión y aprueba a la Comisión como colegio con poder de moción de censura sobre los comisarios, ejerce funciones de control democrático de todas las instituciones de la UE, aprueba y controla el presupuesto europeo, revisa el programa de trabajo de la Comisión y puede pedirle que elabore propuestas de legislación. Debate con el BCE la política monetaria.

Se creó en 1952 como Asamblea Común de la CECA, que se convirtió en Parlamento Europeo en 1962; pero no fue elegido por sufragio directo hasta 1979. Su funcionamiento es similar a los parlamentos nacionales, en comisiones se prepara la legislación (actualmente son 20 comisiones) y en los plenarios se aprueba la legislación. Aunque el proceso legislativo es mucho más complejo porque las iniciativas legislativas deben aprobarse también por el Consejo, como hemos dicho más arriba (ver punto 2).

Representa a los ciudadanos europeos y sus diputados (705 en la actualidad) están elegidos por sufragio directo de esos ciudadanos a través de las elecciones europeas que se realizan cada cinco años en torno al 9 de mayo (día de la UE), con circunscripciones únicas por países y número de diputados proporcional al tamaño de la población, corregido para que todos los países tengan al menos seis eurodiputados y los más grandes no tengan un número excesivo en relación al resto; ningún país puede tener más de 96 eurodiputados, es el caso de Alemania (otros ejemplos: Francia tiene 99, Italia 99, España 99; Chipre, Luxemburgo y Malta tienen seis cada uno). El número total no puede ser superior a 705 (704 más el presidente). Los parlamentarios se agrupan por afinidades políticas, no por nacionalidades. La última elección fue en 2019.

1.5. Tribunal de Justicia Europeo

Es el poder judicial en la UE. Vela por el cumplimiento de la legislación europea tanto por los países miembros como por las instituciones europeas. Garantiza que la legislación europea se interprete y aplique de la misma manera en cada uno de los países miembros. Resuelve los litigios entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas. También pueden acudir al Tribunal en algunas circunstancias los particulares, empresas y organizaciones que crean vulnerados sus derechos por una institución de la UE.

Está formado por dos órganos: el Tribunal de Justicia que resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales, ciertos recursos de anulación y los recursos de casación. Está formado por un juez por cada país miembro y 11 abogados generales. Y el Tribunal General que resuelve los recursos de anulación que interponen los particulares, las empresas y, en algunos

⁷ Ver https://ec.europa.eu/info/departments_es.

casos, los gobiernos nacionales. Está formado por dos jueces por cada país miembro. Los jueces y abogados generales se eligen por un periodo renovable de seis años.

1.6. Otras instituciones y organismos de la UE

Un gran número de otros organismos forman parte de la institucionalidad de la UE con diferentes funciones y actuaciones. Destacan en el área monetario el Banco Central Europeo (BCE), en el financiero el Banco Europeo de Inversiones (BEI), en el ámbito consultivo el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité Europeo de las Regiones (CDR). El tribunal de Cuentas Europeo audita los ingresos y gastos de todas las instituciones y organismos de la UE comprobando que se utilizan correctamente. En la defensa de los ciudadanos destaca el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor y el Comité de Protección de Datos Europeo.⁸

2. Normativa de la UE

Junto a las Instituciones y organismos de la UE, tenemos que destacar la enorme cantidad de normativa que se produce en la UE con su propio procedimiento de elaboración y aprobación como hemos visto más arriba. Esta normativa compromete de diferentes formas a los Estados miembros según su tipo.⁹

Siguiendo el planteamiento del punto anterior, compararemos para su mejor comprensión con los tipos de normativa de cualquier país democrático. En éstos, existe una jerarquización normativa que va desde la norma constitucional, a las leyes orgánicas y ordinarias, los decretos, las órdenes y las resoluciones. En la UE ocurre lo mismo con una mayor complejidad.

La legislación de la UE se divide en Derecho primario y Derecho derivado. Los tratados (Derecho primario) constituyen la base o las reglas fundamentales de toda la actuación de la UE. El Derecho derivado, compuesto por los reglamentos, las directivas y las decisiones, nace de los principios y objetivos establecidos en los tratados.

2.1. Los Tratados¹⁰

En primer lugar, no existe una Constitución Europea, aunque se aprobó después de más de una década de consultas y debates en 2004, no fue ratificada por algunos Estados miembros en donde el referéndum de aprobación fue desestimatorio (Francia y Países Bajos, por ejemplo), como ya vimos en el capítulo 2. Su lugar lo ocupan los Tratados, que son las normas cumbres en el acervo comunitario. Existe un número importante de tratados, desde los constitutivos (Tratado de París de 1950, los dos Tratados de Roma de 1957 y el Tratado de la UE de 1992) hasta los Tratados de Adhesión en cada una de las ampliaciones de la UE. Hoy, los tratados que recopilan la normativa fundamental son el Tratado de la UE (también conocido como Tratado de Maastricht) aprobado en 1992 y el Tratado de Funcionamiento de la UE (o Tratado de Lisboa) aprobado en 2007 después del fracaso de la Constitución Europea, que entró en vigor a finales de 2009. Estos tratados han sufrido diversas modificaciones desde su aprobación inicial, siendo la última versión consolidada de 2016¹¹. Estos recogen los objetivos de la Unión, la creación y las normas aplicables a sus

⁸ Para la información sobre estos y otros organismos puede acudir a la página de la UE (https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_es).

⁹ Para profundizar en este punto, ver el portar de legislación de la UE: https://europa.eu/european-union/law_es.

¹⁰ Ver https://europa.eu/european-union/law/treaties_es.

¹¹ Para consultar la lista de tratados vigentes de la UE con su última versión consolidada, ver: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>.

instituciones, la manera en la que se toman las decisiones y las relaciones entre la UE y los Estados miembros y el reparto de competencias. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (aprobada en 2007 como protocolo adjunto al Tratado de Lisboa), aunque no se considera tratado, recoge los valores y derechos fundamentales de la UE que deben inspirar toda la legislación y actuación de la UE y de sus Estados miembros.

Los tratados son aprobados y modificados por unanimidad de todos los Estados miembros en el Consejo Europeo y deben ser ratificados por sus parlamentos nacionales. Toda norma inferior a los tratados debe tener su base en ellos, de forma que no se puede proponer por la Comisión Europea ninguna norma que no esté basada en ellos o de alguna materia que no contemple algún tratado.

2.2. Normativa derivada

Es la normativa que desarrolla los tratados en aquellos aspectos que son de competencia de la UE y se aprueban siguiendo el procedimiento desarrollado en el punto 2.3. Son principalmente los reglamentos, las directivas y las decisiones; aunque existe muchas otras normativas recogidas en lo que se denomina otros actos legislativos.¹² *Reglamentos*. Son lo que solemos llamar leyes en cualquier país. Son de obligado cumplimiento para la UE y para los Estados miembros sin necesidad de ser traspuesto a la legislación nacional. *Directivas*. Establecen objetivos obligatorios para los Estados miembros a los que van dirigidas, pero debe ser adaptada o traspuesta a las legislaciones nacionales permitiendo variaciones dentro de ciertos límites. Los Estados miembros son libres de elegir la manera que consideren adecuada para alcanzar dichos objetivos. *Decisiones*. También son obligatorias en todos sus elementos, aunque solo para los destinatarios de las mismas en caso de que se especifique. Por último, las *recomendaciones* y *dictámenes* no son obligatorios.

Todos los anteriores son denominados *actos legislativos*, pero también existen otros tipos de actos: *actos delegados*, que son actos no legislativos que completan o modifican algunas partes no esenciales de los actos legislativos. Son adoptados por la Comisión sobre la base de una delegación explícita concedida en un acto legislativo y en consulta con grupos de expertos; *actos de ejecución*, que son actos no legislativos que garantizan condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la UE en todos sus Estados miembros. Son adoptados por la Comisión (o, excepcionalmente, por el Consejo) previa consulta a comités compuestos por expertos de los Estados miembros de la UE.

3. Procedimiento de toma de decisiones en la UE

Los procedimientos para la toma de decisiones en la UE están recogidos en los tratados y otras normativas y son complejos y lentos debido a la complejidad organizativa de la Unión; dado el predominio de la búsqueda de consensos a través del diálogo democrático y la aplicación de complejos procedimientos que garanticen la participación de todos los implicados y posibles interesados en el asunto de que se trate.

El uso de la unanimidad ha sido uno de los elementos que más han ralentizado y bloqueado decisiones en la UE. Por esta razón, se tiende a priorizar las decisiones por mayoría simple o

¹² La UE, para facilitar la comprensión normativa de cualquier tema en los que tiene competencias, realiza un resumen legislativo clasificado por temas que se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html>; además del portal que recoge la legislación completa: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

reforzada para dirimir los asuntos que no sean esenciales. Un ejemplo de esta complejidad en las decisiones es el procedimiento para aprobar normativa, llamado procedimiento legislativo ordinario (antes proceso de codecisión). También veremos a continuación otro ejemplo importante de procedimiento de decisión, en este caso del Consejo Europeo. Se trata del proceso de evaluación y toma de decisiones en relación a la Estrategia Europea a medio/largo plazo definido como *Semestre Europeo*.

3.1. Procedimientos legislativo ordinario¹³

El procedimiento legislativo ordinario comienza por la elaboración por parte de la Comisión de una propuesta de reglamento, directiva o decisión; que son los tres tipos de normativas principales de la UE, además de recomendaciones y dictámenes que no son vinculantes. De ahí pasa al Parlamento y al Consejo. El Parlamento realiza la llamada *1ª lectura* y aprueba su posición que la pasa al Consejo; si el Consejo aprueba la posición del Parlamento se adopta la propuesta sin más. Si no la aprueba, fija su posición en *1ª lectura* y la envía al Parlamento que procederá a una *2ª lectura*. Si el Parlamento acepta la posición del Consejo o no hace nada en tres meses, se adopta la posición del Consejo. Si rechaza la posición del Consejo, no se adopta el acto; y si propone enmienda, estas se envían a la Comisión y al Consejo. El Consejo tiene tres meses para tomar una decisión en *2ª lectura*: si acepta las enmiendas se adopta el acto, si no las aprueba en todo o en parte se envía al Comité de Conciliación (coloquialmente el “trílogo”). Este comité, formado por representantes del Parlamento y del Consejo en el que también participa la Comisión, tiene la misión de resolver las diferencias tomando como base los textos de 2ª lectura y llegar a un texto conjunto consensuado. Si en seis meses no lo consigue el acto queda definitivamente rechazado, en caso contrario se envía el texto conjunto a las dos instituciones para su aprobación. Ambas instituciones tienen un plazo de seis semanas para someter el texto a aprobación sin posibilidad de introducir modificaciones (*3ª lectura*); si alguna de ellas no lo aprueba la iniciativa decae definitivamente.

Este proceso hace que las decisiones legislativas sean muy lentas, especialmente cuando no hay un amplio consenso sobre las mismas. Hay que recordar que cada paso requiere un procedimiento largo en cada institución implicada, por esta razón se suelen realizar consultas por parte de la Comisión para intentar reducir el procedimiento y que se pueda aprobar en 1ª lectura.¹⁴

3.2. Procedimiento de implantación de la Estrategia de la UE. El Semestre Europeo

¿Cuál es el procedimiento de la UE para elaborar, consensuar, poner en marcha y evaluar su estrategia para el futuro?

La UE tiene mecanismos a corto, medio y largo plazo para determinar sus prioridades. Así, el futuro de la UE, sus prioridades políticas, se define por el Consejo Europeo¹⁵ y se resume en la llamada *Agenda Estratégica de la UE* para cada legislatura (la actual corresponde al periodo 2019-2024)¹⁶. Esta agenda se concreta y actualiza en las *conclusiones del Consejo Europeo* en sus sucesivas reuniones¹⁷.

¹³ Existe una guía práctica para profundizar en este procedimiento en 23 idiomas, ver en: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215119/OLP_2020_ES.pdf. También existe una infografía explicativa del procedimiento en: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_es.html.

¹⁴ Para un relato más detenido ver https://europa.eu/european-union/law/decision-making/procedures_es.

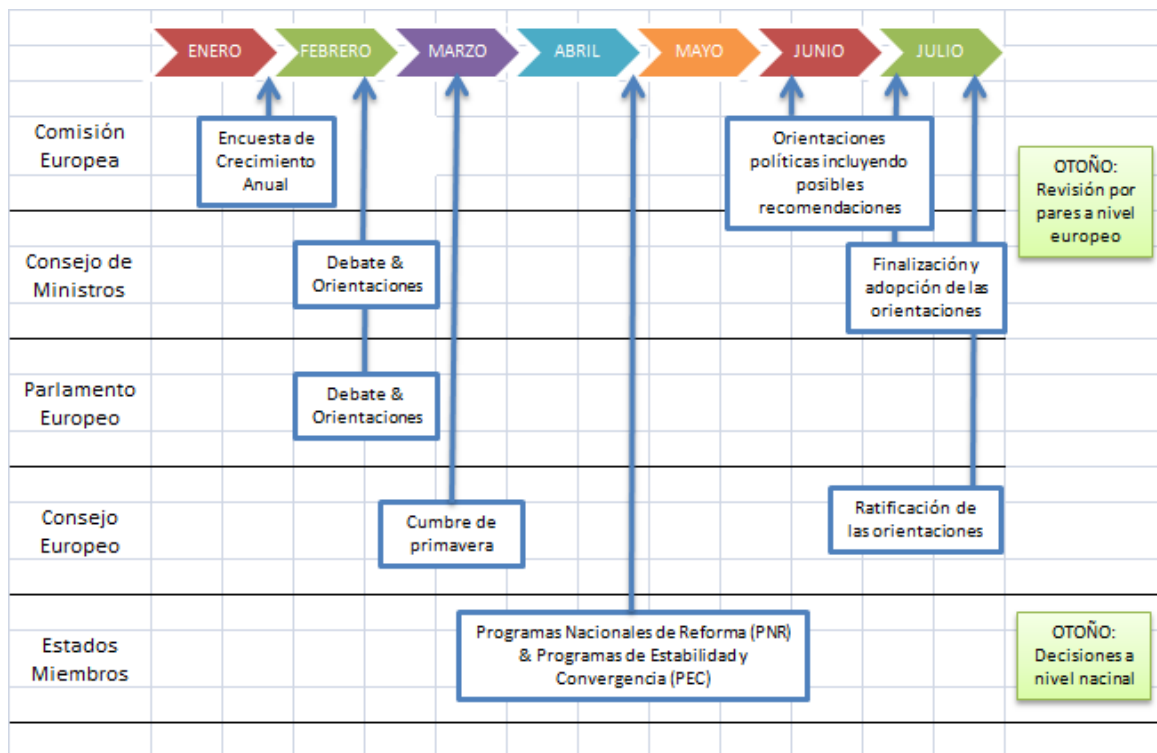
¹⁵ Ver [Fijación de las prioridades políticas de la UE - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/).

¹⁶ Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

¹⁷ Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>.

La implantación de la misma se realiza a través del mecanismo llamado *Semestre Europeo*¹⁸, que concreta las estrategias en acciones que son implementadas por el resto de instituciones y organismos de la UE y de los Estados miembros. Se trata de un instrumento clave en la gobernanza de la UE, que empezó a funcionar en enero de 2011 y que permite una coordinación directa y más fuerte entre los diferentes instrumentos de planificación y estrategia en la Unión. El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las estrategias y las políticas dentro de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Aunque inicialmente el Semestre Europeo era principalmente un ejercicio económico, ha evolucionado y su proceso integra ahora otros ámbitos políticos pertinentes. De hecho, hoy aglutina y coordina las actuaciones de la Agenda Estratégica de la UE, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Pacto Verde, el Plan de Acción del Pilar de los Derechos Sociales, y, ya en 2021, el Plan de Recuperación y Resiliencia de la UE. En el siguiente gráfico se recoge de forma gráfica ese proceso.

Gráfico 3.2. Ciclo del Semestre Europeo



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea

Así, la implementación de la nueva estrategia definida en el Consejo Europeo se realiza a dos niveles: uno europeo y otro nacional, debido a la interdependencia y disparidad de competencias y de las distintas economías de los Estados miembros. Así, el semestre europeo comienza con el “Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento” publicado a principios de enero, en el que se recogen los principales retos y prioridades económicas, sociales y medioambientales de la UE. En su reunión anual de marzo, el Consejo Europeo valora tanto la situación económica en la UE como

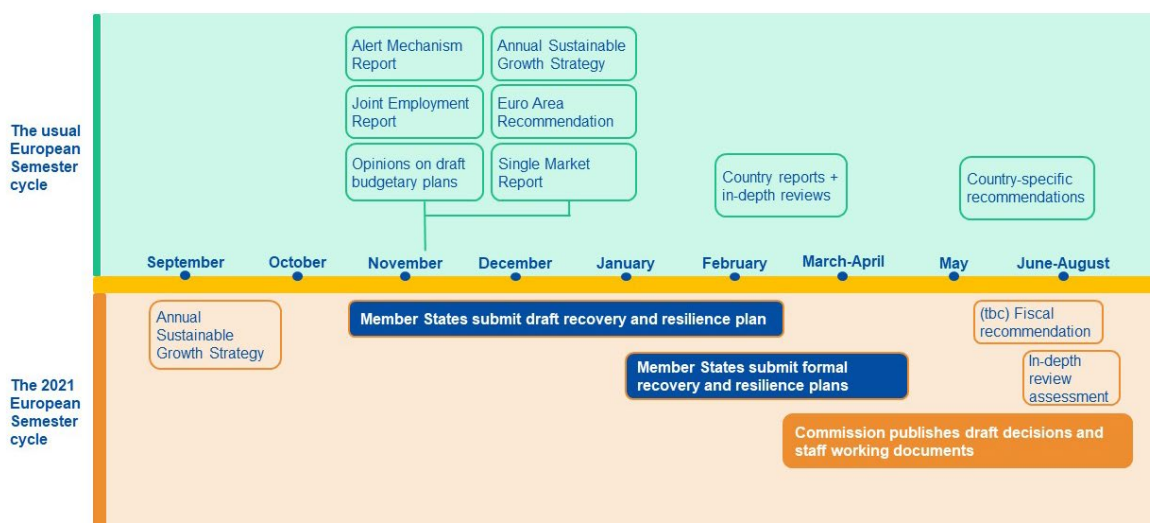
¹⁸ Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/european-semester/>.

los avances logrados en la consecución de los objetivos de la Agenda. A renglón seguido proporciona orientaciones sobre posibles reformas.

A partir de aquí, los Estados miembros elaboran sus estrategias a medio plazo que se plasman en los Planes Nacionales de Reformas que son aprobados en abril, de abril a junio el Consejo emite orientaciones específicas para cada país basándose en las recomendaciones de la Comisión. Así los Estados miembros estarán en condiciones de afrontar los planes presupuestarios para el próximo año. En su reunión del mes de junio, el Consejo Europeo refrenda las recomendaciones definitivas por los países, en las que se establecen las prioridades para cada Estado miembro para los 12 o 18 meses siguientes.

La Comisión Europea es la encargada de velar por la consecución de los objetivos y, en ese sentido, define las directrices de actuación, revisa los avances de los Estados miembros y emite informes periódicos sobre la evolución de la estrategia a nivel nacional (tal y como se venía haciendo con la estrategia de Lisboa). En este proceso de revisión y vigilancia, la Comisión, si lo considera pertinente, dirige recomendaciones políticas a los Estados si éstos se alejan de los objetivos establecidos. Estas recomendaciones pueden, en algún caso, adoptar la forma de dictámenes sobre el cumplimiento de los programas y planes concernidos.

Gráfico 3.3. Alineación del calendario: ciclo del semestre europeo de 2021



Fuente: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_es.

En el año 2021 el procedimiento ha cambiado para adaptarse a las nuevas circunstancias después de la pandemia de la Covid-19 y la aprobación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia¹⁹. El

¹⁹ Es un instrumento de financiación temporal de la UE, concebido para impulsar la recuperación en el marco financiero plurianual 2021-2026, y que cuenta con 750.000 millones de euros y sobre el que los Estados miembros presentan su Planes de Recuperación, Crecimiento y Resiliencia. Este marco tiene siete iniciativas emblemáticas: activación, renovación, recarga y repostaje, conexión, modernización, expansión y reciclaje y perfeccionamiento profesional. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.

gráfico 3.3 muestra la alineación de ambos procesos. Bajo este contexto, el semestre europeo y el nuevo mecanismo de recuperación y resiliencia se han acoplado y coordinado con el fin de racionalizar tanto los contenidos como el número de documentos solicitados a los Estados miembros. El plan de trabajo relativo al Semestre Europeo 2021 se presentó en octubre de 2020 (Documento 9291/20 de la Secretaria General del Consejo).

El informe que ha puesto en marcha el ciclo del Semestre Europeo 2021 es la *Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021* (COM (2020) 575 final)²⁰. A partir de aquí, los Estados miembros han elaborado sus Planes Nacionales de Reformas que han sido evaluados por la Comisión como es habitual. Los principios sobre los que se basa la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS 2020) son la sostenibilidad ambiental, productividad, equidad y estabilidad macroeconómica. Estos principios también guían los planes de recuperación. Los conceptos como sostenibilidad, equidad, transición ecológica y digital, justicia y democracia son elementos muy presentes en la actual estrategia de crecimiento de la Unión Europea. Se trata en definitiva de ser competitivos, pero sin olvidar que el crecimiento económico debe estar dissociado del uso de recursos y asociado a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible que garantice un nivel de vida digna a la población, a la luz del pilar europeo de derechos sociales y de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>.

Capítulo 4

Las Políticas Europeas

1. Introducción

Las actuaciones de la Unión Europea en materia de política han sufrido una importante evolución desde su constitución en el Tratado de Roma hasta la actualidad; a medida que los objetivos de la Unión se han ido ampliando, también se han diversificado las políticas europeas, abrazando nuevos ámbitos de actuación. Así, las políticas encaminadas a la consecución y perfeccionamiento del Mercado Común Europeo se establecieron en el Tratado de Roma y conformaron el Pilar I de la Unión, de acuerdo con el sistema de pilares que establecía el Tratado de Maastricht. En este último tratado se incluyeron el Pilar II (Política Exterior y de Seguridad Común o PESC) y el Pilar III (Cooperación Policial y Judicial o CPJ), que ampliaron el abanico de políticas comunitarias. No es hasta 2017 que se incorpora el llamado IV Pilar que aglutina todo lo referente a los Derechos Sociales en la UE. Además, a lo largo de los años se han establecido nuevas acciones comunes a partir del acuerdo de los estados miembros con el objetivo de avanzar en nuevos aspectos de la integración que, como consecuencia, han ido ampliando la diversidad y tipología de las políticas europeas.

Debido a la variedad y complejidad de las políticas europeas, se pueden establecer diversas clasificaciones²¹, siendo la más básica la que diferencia entre políticas y acciones comunes. Mientras las políticas comunes surgen del Tratado de Roma, las acciones comunes se han incorporado al derecho de la UE con posterioridad. Por tanto, se puede plantear la siguiente clasificación:

1. Políticas comunes: son políticas que tienen por objetivo el favorecimiento de la integración y se centran en ámbitos de actuación en los que se ha producido una importante cesión de soberanía de los estados miembros hacia las instituciones europeas. Entre estas políticas se encuentran la política comercial común, la política agrícola común, la política de competencia, la política monetaria y el euro, la política común de transportes y las políticas en el ámbito de la energía.
2. Acciones comunes: este grupo se subdivide a su vez en políticas comunitarias y acciones comunes propiamente dichas, también denominadas instrumentos de acción comunitarios.
 - a. Políticas comunitarias o políticas de la Comunidad: es una tipología similar a las políticas comunes, pero que se diferencian de éstas en que las instituciones europeas no cuentan para su desarrollo con una cesión total o amplia de soberanía, por lo que son complementarias a las actuaciones que en el mismo ámbito desarrollan los propios Estados miembros. Entre ellas cabe destacar la política medioambiental, la política regional, la política social y los fondos estructurales.
 - b. Acciones comunes o instrumentos de acción comunitarios: son políticas que desarrollan de forma más o menos puntual con el objetivo de armonizar la legislación de los Estados miembros. Entre ellas se encuentran las acciones complementarias en materia de empleo, educación, juventud, cultura, fiscalidad, salud pública o consumo.

Otra posible clasificación sería funcional, es decir, identificar las políticas europeas de acuerdo con los objetivos que persiguen. En este capítulo optamos por seguir este criterio, lo que nos permitirá explicar las políticas más importantes, clasificándolas para ello en cuatro bloques principales. En el primero se encuentran las políticas dirigidas a garantizar el funcionamiento del mercado único;

²¹ Véase Nieto Solís (2001:113) para una recopilación de clasificaciones.

en el segundo la política monetaria y el euro; en el tercero desarrollaremos las políticas internas de la UE; y en el último grupo, aquellas políticas que regulan las relaciones exteriores de la UE.

2. Mercado único

El mercado único es uno de los mayores logros de la UE. Su funcionamiento se basa en las “cuatro libertades”: libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Para su consecución se eliminaron progresivamente las restricciones que los estados miembros imponían al comercio y a la libre competencia, que van más allá de la eliminación de las barreras aduaneras. Así, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) permitió eliminar los aranceles entre los estados miembros el 1 de julio de 1968; ello permitió conseguir la unión aduanera; sin embargo, esto no supuso aún la consecución del mercado único, ya que seguían existiendo barreras comerciales no arancelarias, tales como normas técnicas, controles de cambios y normativas nacionales sobre el derecho a ejercer determinadas profesiones en el territorio nacional, que suponían un obstáculo importante.

La Comisión Europea, presidida por Jacques Delors, publicó en 1985 el *Libro Blanco sobre el mercado sin fronteras en 1993*, dirigido a suprimir en 7 años todas las barreras no arancelarias, consiguiendo con ello el establecimiento del mercado único. Con este objetivo entra en vigor en 1987 el Acta Única Europea, que amplió las competencias europeas en ámbitos como la política social, la investigación y el medio ambiente. El mercado único se sustenta en tres políticas principales: política de transportes, política de competencia y protección de los consumidores y salud pública.

2.1. Política de transportes

La política común de transportes (PCT) tiene su origen en los artículos 70 a 80 del Tratado de Roma, lo que resulta indicativo de la importancia que se concedió al sector del transporte en la conformación del mercado común. El transporte es esencial para el comercio intracomunitario y para el comercio exterior, puesto que unos costes elevados podrían actuar como barrera al crecimiento, limitando la competitividad de otros sectores y reduciendo el bienestar económico. A pesar de ello, los resultados de esta política no fueron realmente destacables hasta los años noventa, debido a la exigencia de unanimidad para la toma de decisiones y la presión de grupos económicos con importante presencia en el sector.

El objetivo de la política de transportes es dar a las empresas de transporte libre acceso al mercado internacional del transporte y permitir a las empresas de transporte de cualquier país de la UE operar en los demás Estados miembros. La UE también está trabajando para garantizar una competencia equitativa en el sector del transporte por carretera, por ejemplo, armonizando las normas sobre cualificación de los trabajadores y acceso al mercado, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, tiempos de conducción y seguridad vial.

Entre las iniciativas existentes en materia de transporte cabe destacar la importancia de las Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T), que pertenecen a un sistema más amplio, el de las «Redes Transeuropeas» (TEN) (en el que se incluyen además las redes de telecomunicaciones y energía) que fueron establecidas en 1990. La TEN-T provee la coordinación de las mejoras realizadas en carreteras primarias, líneas de ferrocarril, canales de navegación interiores, aeropuertos, puertos y sistemas de gestión de tráfico, con el objetivo de facilitar la circulación de mercancías y personas entre los distintos países de la UE. En este sentido, se plantean diversos retos para cada modalidad

de transporte. En el caso del transporte por carretera, en el futuro, la UE participará en la gestión de la seguridad vial de las carreteras incluidas en las redes transeuropeas a través de auditorías de seguridad durante la fase de diseño y mediante inspecciones periódicas de la seguridad de la red.

Para el transporte ferroviario se aprobaron cuatro paquetes legislativos entre 2001 y 2006 con el objetivo de abrir los servicios de transporte ferroviario gradualmente a la competencia, permitiendo la interoperabilidad entre los diferentes sistemas nacionales y estableciendo las bases para el desarrollo de un área única ferroviaria europea.

En cuanto al transporte aéreo, su importancia en la política europea de transportes es fundamental, tanto por su carácter estratégico como por su contribución a la economía europea (genera 5 millones de empleos y un 2,1% del PIB europeo). A pesar de la crisis actual que vive el sector como consecuencia de la epidemia de covid-19, se espera un crecimiento anual sostenido de un 5%. Entre las actuaciones más importantes en el sector cabe destacar la Iniciativa por un Cielo Único Europeo (SES) lanzada en 2004 y con un segundo paquete de medidas en 2009, que pretende mejorar la eficiencia del tráfico aéreo, así como el lanzamiento del programa SESAR, para la gestión del tráfico aéreo.

Finalmente, el transporte marítimo europeo se enfrenta a importantes retos, entre los que destaca el papel fundamental que juega en el comercio mundial globalizado, las posibilidades del transporte de corta distancia y, especialmente, el reto medioambiental vinculado con la reducción de emisiones y los problemas que este tipo de transporte puede generar sobre el medio ambiente, como transporte de organismos foráneos a los ecosistema y vertidos de residuos, que provocan graves daños ambientales. En este sentido, la Comisión Europea ha publicado desde el año 2000 varias directivas dirigidas al fomento del transporte marítimo, pero también a la protección del medio marino.

El sector europeo del transporte se enfrenta a numerosos retos en materia de sostenibilidad, ya que es responsable aproximadamente de una cuarta parte del total de gases de efecto invernadero emitidos, aumentando incluso las emisiones desde 1990. El Libro Blanco de 2011 "Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible" (COM (2011) 144) recomendaba, entre otras medidas, reducir en un 20% las emisiones del transporte hasta 2030 y una reducción mínima del 60% hasta 2050. No obstante, estas medidas eran insuficientes para poder cumplir con los objetivos de la Conferencia de París sobre el Clima. En este sentido, el Pacto Verde Europeo, como se verá en el capítulo dedicado a desarrollo sostenible en Europa, incorpora nuevos objetivos para lograr una política de transportes más eficiente y sostenible, reduciendo su impacto negativo sobre el medio ambiente.

2.2. Política de competencia

El objetivo de esta política es garantizar que todas las empresas compiten de manera justa y equitativa en el mercado único en beneficio de los consumidores, las empresas y la economía europea en su conjunto.

Todo acuerdo empresarial que entre en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado debe ser notificado a la Comisión Europea por las empresas u organismos afectados. También debe notificarse a la Comisión toda fusión o adquisición que pueda dar lugar a que una empresa ocupe una posición dominante en un determinado mercado. La Comisión tiene derecho a imponer directamente una multa a cualquier empresa que incumpla las normas relativas a la competencia

u omite la notificación exigida, como en el caso de Microsoft, a la que se le impuso una multa de 900 millones de euros en 2008. En 2017, la Comisión impuso una multa a Google por un importe de 2.420 millones de euros por abusar de su posición dominante en el mercado como motor de búsqueda al promover su propio servicio de comparación de precios en sus resultados de búsqueda y degradar los de sus competidores. En 2020 la Comisión inició formalmente una investigación a Apple por posibles prácticas contrarias a la libre competencia, que podría terminar con una multa a la empresa por un porcentaje sobre sus beneficios anuales entre el 4 y el 10%.

2.3. Protección de los consumidores y salud pública

La legislación de la UE en este ámbito tiene como objetivo dar a todos los consumidores el mismo nivel de protección financiera y de la salud, independientemente del lugar de la Unión Europea en que vivan, viajen o compren. La necesidad de protección en toda la UE se dejó sentir profundamente a finales de la década de los años noventa del pasado siglo, con alarmas de seguridad alimentaria como la «enfermedad de las vacas locas» (encefalopatía espongiforme bovina). Para proporcionar una base científica sólida a la legislación sobre seguridad alimentaria, en 2002 se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. No obstante, la protección de los consumidores no se limita a la alimentación, sino que existen numerosas directivas de la UE sobre la seguridad de los productos cosméticos, los juguetes o los artificios de pirotecnia, por mencionar solo algunos ejemplos.

A raíz de la pandemia de la Covid-19, las iniciativas comunitarias en materia de salud pública han cobrado aún mayor importancia. En las primeras semanas de expansión del virus, la demanda disparada de material sanitario y de protección provocó un importante problema de escasez y desabastecimiento, ante el que varios países europeos respondieron prohibiendo su exportación para garantizar el suministro nacional. Ante este caótico comienzo, la Comisión Europea decidió liderar una estrategia común para luchar contra la epidemia. Así, se presenta una estrategia europea para acelerar el desarrollo y producción de vacunas contra la Covid-19. Posteriormente, en octubre, se adoptó la Estrategia de Vacunación Europea, y en diciembre, la Agencia Europea del Medicamento, creada en 1993 para gestionar las solicitudes de comercialización de medicamentos en Europa, autorizó la primera vacuna contra la Covid-19. Quizás la acción más importante en este campo sea la decisión de la Comisión Europea de coordinar la compra de vacunas para los países miembros, negociando cuotas y precios en un mercado marcado por una competencia feroz. En definitiva, la pandemia ha mostrado la importancia de la coordinación entre los países europeos para proteger la salud de las personas, tanto durante una crisis como en tiempos normales en los que se plantean actuar para mejorar las condiciones de salud, invertir en sistemas sanitarios sólidos y formar al personal sanitario.

3. La política monetaria y el euro

La política monetaria en Europa antes de la introducción de la moneda única

La inclusión de la política monetaria en el ámbito de actuación europeo se puede situar en el Plan Barre y el Informe Werner, que dieron lugar a un acuerdo destinado a reducir las fluctuaciones en los tipos de cambio de las monedas y crear un mecanismo de cooperación entre los bancos centrales de los Estados miembros. Así surgió la Serpiente Monetaria Europea, que se vio truncada por la crisis económica que comenzó en 1973, a partir de la abolición en 1971 del patrón cambiario oro establecido tras la Segunda Guerra Mundial en Bretton Woods. Posteriormente, en marzo de 1979, los gobernadores de los bancos centrales de los países de la Comunidad Económica Europea

decidieron limitar las fluctuaciones de los tipos de cambio entre sus monedas a no más del 2,25 %, creando así el Sistema Monetario Europeo.

El euro

Con ocasión del Consejo Europeo de Madrid, celebrado en junio de 1989, los líderes de la UE adoptaron un plan para la unión económica y monetaria (UEM) y la adopción de una moneda única. Dicho plan se incorporó al Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 1991. El Tratado realizó tres logros principales: establecer un calendario para la implantación de la moneda única; fijar los criterios para la selección de los países aptos para su adopción; y crear las instituciones comunes necesarias para su funcionamiento.

La primera etapa para la implantación de la moneda única se inició el 1 de julio de 1990 e incorporaba varios retos: la consecución de la libre circulación de capitales en el seno de la UE (supresión de los controles de cambios); el aumento de los Fondos Estructurales a fin de intensificar los esfuerzos para suprimir las desigualdades entre las regiones europeas; y la convergencia económica. La segunda etapa, que comenzó el 1 de enero de 1994 supuso la creación del Instituto Monetario Europeo, con sede en Fráncfort del Meno, formado por los gobernadores de los bancos centrales de los países de la UE; la independencia de los bancos centrales nacionales del control del Gobierno; y la introducción de normas destinadas a reducir los déficits presupuestarios nacionales.

Finalmente, la tercera etapa dio lugar al nacimiento del euro como moneda única. Del 1 de enero de 1999 al 1 de enero de 2002, se introdujo el euro como moneda común de los países de la UE participantes (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal), seguidos de Chipre y Malta en 2008, Eslovaquia en 2009, Estonia en 2011, Letonia en 2014 y Lituania en 2015. Para adherirse a la Zona euro, los países de la UE debían reunir los siguientes cinco criterios de convergencia:

1. La estabilidad de precios: la tasa de inflación no puede exceder en más de 1,5 puntos porcentuales la media de las tasas de inflación de los tres Estados miembros que registren la inflación más baja.
2. Tipos de interés: los tipos de interés a largo plazo no pueden variar en más de 2 puntos porcentuales en relación con la media de los tipos de interés de los tres Estados miembros cuyos tipos de interés sean los más bajos.
3. Déficits públicos: los déficits presupuestarios nacionales deben ser inferiores al 3 % del producto interior bruto (PIB).
4. Deuda pública: no puede exceder del 60 % del PIB.
5. Estabilidad del tipo de cambio: los tipos de cambio deben haberse mantenido, durante los 2 años previos, dentro de los márgenes de fluctuación autorizados.

La política monetaria tras la introducción del euro

La política monetaria europea tiene por objetivo la estabilidad de precios y proteger el valor del euro y es gestionada por el Banco Central Europeo (BCE). El BCE considera que una tasa del 2 % es lo suficientemente baja como para favorecer el funcionamiento de la economía europea. El BCE es un organismo independiente de los gobiernos de los países miembros, que se encuentran representados por el Eurogrupo, compuesto por los ministros de Finanzas de los países de la Zona euro. Se reúnen para coordinar y supervisar las políticas presupuestarias y financieras de sus países. El Eurogrupo también representa los intereses del euro en los foros internacionales.

La política monetaria se encuentra estrechamente vinculada a la política presupuestaria, que se refiere a las decisiones sobre fiscalidad, gasto y empréstito, y sigue siendo responsabilidad de los gobiernos de los Estados miembros. Con el objetivo de coordinar las políticas presupuestarias de los Estados miembros, en junio de 1997 el Consejo Europeo de Ámsterdam adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establecía el compromiso permanente con la estabilidad presupuestaria y hacía posible la imposición de multas a cualquier país de la Zona euro cuyo déficit presupuestario excediese del 3 % del PIB. La misma idea se fortaleció aún más en 2012, cuando los gobiernos de 25 países de la UE firmaron un acuerdo internacional titulado «Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria». También es conocido como el «pacto presupuestario», que obligaba a los países participantes a consagrar las normas relativas a un presupuesto equilibrado en el derecho nacional.

La crisis financiera de 2008 supuso un importante reto para la gestión del euro. Al inicio de la crisis, muchos bancos se vieron gravemente afectados, lo que los llevó a ser rescatados por los gobiernos nacionales, con el consiguiente incremento de la deuda pública. Posteriormente la atención se dirigió a la deuda de las administraciones públicas, ya que algunos países cuya deuda crecía progresivamente, con déficits presupuestarios cada vez mayores, fueron el principal objetivo de aquellos ataques durante el invierno de 2009-2010. Por este motivo, los líderes de la UE crearon el Mecanismo Europeo de Estabilidad, con una capacidad de préstamo de 500.000 millones de euros en fondos garantizados por los países de la Zona euro. Entre 2010 y 2013, cinco países (Chipre, España, Grecia, Irlanda y Portugal) acordaron con los diversos organismos de la UE y el Fondo Monetario Internacional la prestación de ayuda financiera. Los acuerdos incluían medidas de austeridad que debían implantarse en los países prestatarios dirigidas a la reducción del gasto público y que supusieron recortes en pensiones, gasto sanitario o educativo. Las políticas de austeridad, unidas a la situación de crisis económica, provocaron un aumento del desempleo y de la pobreza, dando lugar a protestas y movimientos sociales como las manifestaciones de la Plaza Syntagma en Grecia o el movimiento 15M en España.

Como parte de la respuesta a la crisis, los Estados miembros de la UE y las instituciones también recurrieron a disposiciones del Tratado de Lisboa diseñadas para reforzar la gobernanza económica de la UE. En el marco del proceso denominado «Semestre Europeo», los Estados miembros están obligados a presentar a la Comisión, en octubre de cada año, su proyecto de presupuesto para el año siguiente. La Comisión puede hacer observaciones que deben ser incorporadas a los presupuestos nacionales. Por tanto, se puede decir que la coordinación y la vigilancia de los presupuestos nacionales constituyen, cada vez en mayor medida, la base de la gobernanza económica y monetaria de la Zona euro.

4. Políticas internas de la UE

4.1. Política regional y de cohesión de la UE

La incorporación en los años setenta a la UE de países como Irlanda y Reino Unido y, posteriormente, en los ochenta, de España y Portugal, estos últimos con un nivel de desarrollo inferior a la media de los entonces Estados miembros, hizo patente la necesidad de establecer unos mecanismos correctores para garantizar el buen funcionamiento del mercado único. Estas políticas, que estaban diseñadas para ayudar a las regiones más atrasadas y a los sectores industriales que se encuentren en una situación difícil, han evolucionado a lo largo del tiempo. Así, además de favorecer la reestructuración de sectores económicos que se han visto

negativamente afectados por la crisis económica de 2008 o por procesos de deslocalización industrial, la política regional y de cohesión constituye el principal instrumento de carácter estructural para la transformación de la economía de los Estados miembros. Los objetivos de la política regional son apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea.

Para lograr los objetivos, existen tres fondos específicos de la UE, que pueden ser complementados con fondos nacionales o regionales o por la iniciativa privada:

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): se destina a financiar proyectos de desarrollo regional y a relanzar la economía en las regiones más atrasadas, incluyendo la reconversión de las zonas industriales en declive.
2. El Fondo Social Europeo (FSE): se destina a financiar la formación profesional y a ayudar a las personas a encontrar empleo, con un interés especial en favorecer la incorporación de los jóvenes al mercado laboral en las regiones en que el desempleo juvenil supera el 25 %.
3. El Fondo de Cohesión (FC): financia proyectos medioambientales y de infraestructuras de transporte en aquellos países de la Unión cuyo PIB per cápita es inferior al 90 % de la media de la UE.

Los tres fondos específicos constituyen, junto con Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que se dirigen a la transformación estructural social y económica de Europa para lograr un mayor nivel de desarrollo y cohesión regional. Así, la mayor parte de los fondos de la política de cohesión se concentran en los países y las regiones europeos menos desarrollados, con el objetivo de reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales que existen en la UE.

En 2020, la Unión Europea ha diseñado el mayor plan de estímulo de su historia, dirigido a paliar los daños económicos y sociales causados por la pandemia del coronavirus, así como sentar las bases para una Europa moderna y más sostenible. Para ello se ha creado el NextGenerationEU, un instrumento temporal de recuperación dotado con 750.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia del coronavirus. El NextGenerationEU se distribuye de la siguiente manera:

1. NextGenerationEU Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia: elemento central de NextGenerationEU, con 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones. El objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia del coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital.
2. Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE). Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Contribuirá a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).
3. También aportará fondos adicionales a otros programas o fondos europeos, como Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ).

4.2. Política agrícola común (PAC)

La PAC ha sido una de los motores principales de la integración europea desde sus inicios. Para entender la importancia de la PAC en el origen de la Unión Europea hay que indicar que uno de sus principales objetivos era evitar el desabastecimiento de alimentos después de la II Guerra Mundial. Para conseguirlo, el Tratado de Roma planteaba un sistema de intervención de los precios que pretendía garantizar la renta de los productores agrarios y proteger el mercado agrícola de la competencia extranjera. Se estableció, por tanto, un modelo altamente proteccionista que supuso una notable excepción al liberalismo imperante en el diseño de la integración europea.

Los objetivos de la PAC son:

1. apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola, asegurando un suministro estable de alimentos asequibles;
2. garantizar a los agricultores de la Unión Europea un nivel de vida razonable;
3. contribuir a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales;
4. conservar los paisajes y zonas rurales de toda la UE;
5. mantener viva la economía rural, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y sectores asociados.

La PAC se financia a través de dos fondos englobados en el presupuesto de la UE:

1. el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que ofrece ayudas directas y financia medidas de mercado;
2. el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que financia el desarrollo rural.

La PAC ha ido evolucionando a lo largo de los años en respuesta a circunstancias económicas cambiantes y a las exigencias de liberalización comercial de otros países y organismos internacionales como la OMC. Se han introducido sucesivas reformas motivadas, entre otras causas, por la necesidad de reducir el desmesurado peso que la PAC tenía en el presupuesto europeo. Desde 2003, se suprimió la conexión entre las ayudas y la producción, de modo que los productores reciben una ayuda a la renta independiente de la producción, con la condición de que atiendan las tierras agrícolas y cumplan las normas en materia de seguridad de los alimentos, medio ambiente, sanidad y bienestar animal. Está previsto que la futura reforma de la PAC se aplique a partir del 1 de enero de 2023, y está dirigida a establecer una política más sencilla y eficiente, que incorpore las ambiciones de sostenibilidad del Pacto Verde Europeo.

4.3. Política pesquera común (PPC)

El Tratado de Roma incluía en la PAC los peces, crustáceos y moluscos hasta 1983, año en el que la PPC se independiza antes de la adhesión de España con su gran potencial pesquero. Desde entonces se han llevado a cabo varias reformas, siendo la más reciente la que entró en vigor el 1 de enero de 2014. La grave sobreexplotación de los recursos pesqueros ha puesto en peligro la conservación de algunas especies y, como consecuencia, la flota pesquera europea ha resultado cada vez más excedentaria. Las soluciones pasan por una reestructuración profunda de la flota, facilitar el acceso a aguas de otros países, o promocionar la acuicultura y las piscifactorías.

Con la PPC se pretende garantizar que la pesca y la acuicultura sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y social, y ofrezcan a los ciudadanos de la UE una fuente de alimentación buena para la salud. Su finalidad es dinamizar el sector pesquero y asegurar un nivel de vida justo para las comunidades pesqueras.

4.4. Política común del sector de la energía

El núcleo de la política energética europea está constituido por una serie de medidas destinadas a lograr un mercado de la energía integrado, la seguridad del suministro energético y la sostenibilidad del sector energético, que se enfrenta a numerosos retos, entre los que se puede destacar la necesidad de diversificar y limitar la dependencia de las importaciones, aumentar la eficiencia y, fundamentalmente, la necesidad de adaptar el sector a la lucha contra el cambio climático.

Los cinco objetivos principales de la política energética de la Unión son:

1. diversificar las fuentes de energía europeas y garantizar la seguridad energética a través de la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros;
2. garantizar el funcionamiento de un mercado interior de la energía plenamente integrado, propiciando el libre flujo de energía a través de la UE mediante una infraestructura adecuada y sin barreras técnicas o reglamentarias;
3. mejorar la eficiencia energética y reducir la dependencia respecto a las importaciones de energía, reducir las emisiones, e impulsar el empleo y el crecimiento;
4. descarbonizar la economía y avanzar hacia una economía hipocarbónica en consonancia con el Acuerdo de París;
5. promover la investigación en tecnologías de energías limpias y con bajas emisiones de carbono, y priorizar la investigación y la innovación para impulsar la transición energética y mejorar la competitividad.

El actual marco de actuación se basa en la política integrada de carácter general en materia de clima y energía adoptada por el Consejo Europeo el 24 de octubre de 2014 y revisada en diciembre de 2018, que fija los siguientes objetivos para 2030:

1. una reducción de, al menos, un 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990;
2. un incremento del 32 % de la cuota de las energías renovables en el consumo de energía;
3. una mejora de la eficiencia energética de un 32,5 %;
4. la interconexión de al menos el 15 % de los sistemas eléctricos de la Unión.

Para la consecución de los objetivos es fundamental avanzar en la construcción de un mercado interior de la energía plenamente integrado. El 25 de febrero de 2015, la Comisión publicó la estrategia de la Unión de la Energía con el objetivo de construir una unión de la energía que proporcione a los hogares y las empresas de la UE un suministro de energía seguro, sostenible, competitivo y asequible. Una de las iniciativas más importantes en este sentido es la política sobre redes transeuropeas de energía (RTE-E), para las que la UE ha determinado los proyectos de interés común y pretende contribuir a crear un marco favorable para su realización.

5. Las relaciones exteriores de la UE

5.2. Política comercial común (PCC)

La política comercial común tiene su origen en la unión aduanera y es competencia exclusiva de las instituciones comunitarias. Los países miembros tienen un alto grado de apertura al exterior, lo que le otorga un considerable peso en el comercio internacional. Los instrumentos de la PCC se desarrollan en el marco del sistema de normas de la OMC, que aporta seguridad jurídica y transparencia al comercio mundial.

Adicionalmente, la UE negocia acuerdos bilaterales con sus socios comerciales. En 2014 se celebró un acuerdo económico y comercial entre Canadá y la Unión Europea, que ambas partes firmaron en octubre de 2016. En 2013, la UE y los Estados Unidos iniciaron las negociaciones de un importante acuerdo de libre comercio denominado «ATCI» («TTIP» en sus siglas en inglés). Las negociaciones finalizaron en 2016 sin acuerdo y desde 2019 no se encuentra en la agenda de la Comisión Europea.

La política comercial de la UE se encuentra estrechamente vinculada a su política exterior, ya que los beneficios comerciales se utilizan como política del ayuda al desarrollo. Así, la Unión exime del pago de derechos a la mayoría de las importaciones procedentes de los países en desarrollo y las economías en transición, o les aplica un tipo preferencial reducido. Además, las exportaciones de los cuarenta y nueve países más pobres del mundo están exentas del pago de derechos al entrar en los mercados europeos. De forma análoga, la política comercial se puede usar para mostrar el rechazo de la UE hacia las actuaciones de otros países, mediante la imposición de sanciones comerciales. Así, por ejemplo, la UE impone sanciones comerciales a Irán, Corea del Norte o Rusia. En este último caso, las sanciones son respuesta a la anexión de Crimea, a pesar de que la Unión Europea es el principal socio comercial de Rusia y su mayor fuente de inversión extranjera.

5.2. Política exterior y de seguridad común (PESC)

El origen de la política exterior y de seguridad común (PESC) se encuentra en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1993. Su objetivo es preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La toma de decisiones en este ámbito fue reformada en 1997, en el Tratado de Ámsterdam, que estableció un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó la función de alto representante para la PESC, que fue ocupada por el español Javier Solana.

En 2003, en el Tratado de Niza, se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones, implantándose la mayoría cualificada; pero la mayor reforma de la PESC se produjo en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional para su acción exterior. El Tratado creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también ejerce de vicepresidente de la Comisión (AR/VP), y el nuevo cargo de presidente permanente del Consejo Europeo. Además, creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que actúa como el servicio diplomático europeo, y actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD).

Entre las acciones de la PESC se pueden destacar las negociaciones en conflictos y crisis. Por ejemplo, la UE es el principal donante en la respuesta internacional a la crisis siria con la aportación

de más de 11.000 millones de euros para ayudar a la población siria; igualmente, ha sido un actor importante en las conversaciones de paz para Oriente Próximo, proponiendo una solución de dos Estados, con un Estado palestino que coexista con Israel. Además, cabe destacar el acuerdo alcanzado en 2015 sobre el programa nuclear iraní.

La Unión Europea también lleva a cabo misiones civiles y operaciones militares, cuando así lo deciden conjuntamente los ministros nacionales de los países de la UE, ya que la UE no tiene un ejército permanente, sino que reagrupa las fuerzas aportadas por sus Estados miembros. Entre los proyectos de éxito cabe destacar misiones de paz europeas en diversas zonas conflictivas del mundo, como la lucha contra la piratería en el Cuerno de África. En 2017, se puso en marcha el Fondo Europeo de Defensa, que coordina, complementa y completa las inversiones nacionales en materia de defensa.

En el marco de la política exterior de la Unión Europea cabe destacar las acciones que ésta realiza para promover la cooperación al desarrollo, que procede del mandato general establecido en el Tratado de la UE en los Acuerdos de Cotonú para el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y otros acuerdos bilaterales. La UE promueve el desarrollo sostenible con el objetivo a largo plazo de erradicar la pobreza, utilizando para ello el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), creado en el Tratado de Roma para favorecer a las antiguas colonias. En la actualidad, la Unión trabaja con unos 160 países de todo el mundo, centrándose en los países ACP, los países que aspiran a adherirse a la Unión, los socios de la vecindad oriental y meridional, Asia y América Latina.

Finalmente, destacan en las políticas europeas las políticas de inclusión, empleo y medio ambiente; no obstante, estas políticas se analizarán con mayor detalle en las siguientes secciones de este libro, dedicadas al desarrollo inclusivo a través de las políticas sociales (Capítulo 5) y a la sostenibilidad ambiental y las políticas ambientales en la UE (Capítulo 6).

Capítulo 5

Políticas Sociales de la UE

1. Introducción

Antes de entrar en la conceptualización de la política social, es necesario distinguirla del término de Estado de Bienestar. El concepto de Estado de bienestar es un concepto más amplio que el de política social, mientras que el Estado de bienestar incluye un conjunto de medidas de distinta naturaleza dirigidas a mejorar el bienestar general de la ciudadanía, la política social, al menos en la Unión Europea como hace referencia Nieto Solís (2001), se dirige a la mejora de las condiciones de vida, pero a través de medidas relacionadas con el ámbito laboral principalmente. Esta orientación de las políticas sociales comunitarias hacia el mercado laboral, viene siendo frecuente en la Unión Europea desde sus orígenes. De hecho, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, concretamente en el Título X dirigido a la política social, se insta a los Estados miembros a promover medidas dirigidas a fomentar el empleo y la mejora de las condiciones de vida y trabajo en los siguientes ámbitos: salud y seguridad laboral; condiciones de trabajo y seguridad social; protección social de la población trabajadora en caso de rescisión de contrato; información y consulta en el ámbito laboral; representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores/as y empresarios/as; condiciones de empleo de nacionales de terceros países residentes en el territorio de la Unión; integración de las personas excluidas del mercado laboral; igualdad de oportunidades en el mercado laboral entre hombres y mujeres; lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social. Un amplio conjunto de medidas donde una gran parte de las mismas están centradas en aspectos laborales.

Existen múltiples vinculaciones entre la política social y la política de empleo, de las cuales destacamos específicamente tres: en primer lugar, que la mayor parte de la ciudadanía adquiere un determinado nivel de bienestar, bien a través del empleo (el trabajo remunerado), bien a través de diferentes medidas de protección social, configurándose ésta última como un sustituto imperfecto de la primera (Muñoz de Bustillo y Bonete Perales, 2002: 208)²². En segundo lugar, porque una gran parte de los gastos en política social están destinados a jubilaciones y a prestaciones por desempleo, como se refleja en el gráfico 5.1. Y, en tercer lugar, porque en la mayor parte de los países que conforman la Unión Europea la financiación de las medidas de protección social descansan sobre impuestos asociados al empleo (cotizaciones sociales), de aquí la importancia de combatir tanto la falta de empleo como el elevado desempleo y el envejecimiento de la población.

En síntesis, como refiere Fernández Navarrete (2007), la política social en la Unión Europea centra su atención en un conjunto de acciones destinadas a promover el empleo y la mejora continua de las condiciones de vida y de trabajo de la ciudadanía. No obstante, antes de comenzar a abordar la política de empleo en la Unión Europea, queremos hacer una breve reflexión sobre los conceptos de trabajo y empleo²³ por el uso indistinto que, en muchas ocasiones se hace de ambos conceptos, incluso en documentos oficiales. El trabajo es un esfuerzo humano que realizan las personas que forman la unidad familiar en beneficio de la propia familia o de la comunidad vecinal, local o nacional, de forma voluntaria o forzada y destinado a satisfacer necesidades. También

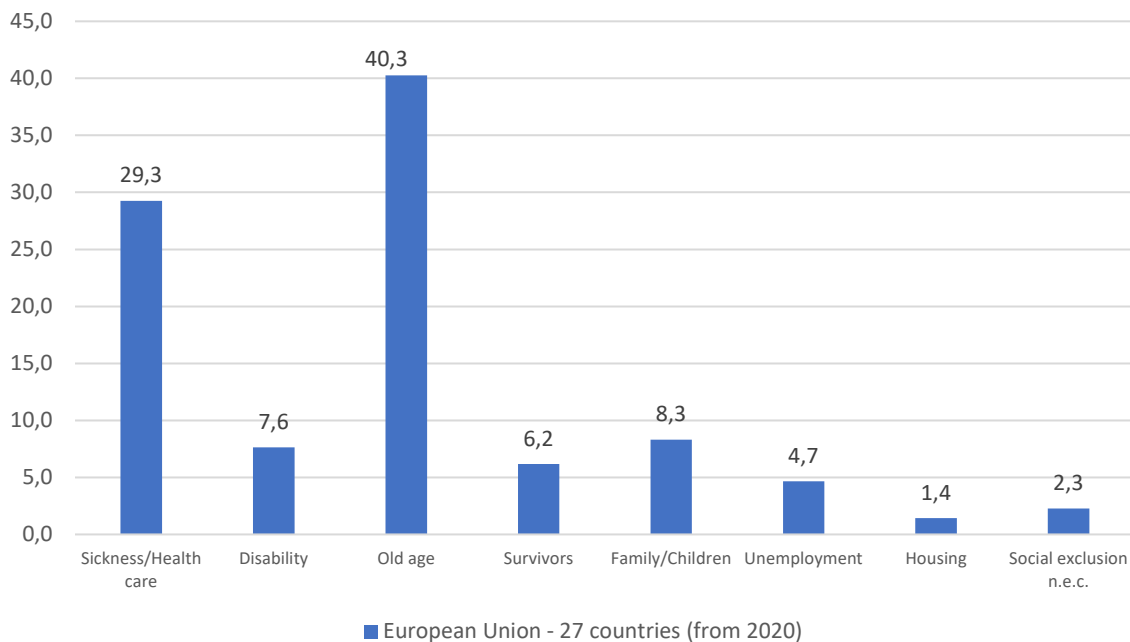
²² De aquí que una gran parte del gasto social sea debido a un mal funcionamiento del mercado de trabajo. En definitiva, mientras mejor funcione la economía y mayor sea el impacto que el crecimiento económico tenga sobre el empleo y la calidad del empleo mayor será el nivel de vida y el bienestar económico de la población y menos se tendrá que recurrir a ese sustituto imperfecto del empleo al que hacíamos referencia anteriormente que son las medidas de protección social. Esta conexión ya se ve claramente reflejada en la primera Agenda de Política Social (2000-2005) y en Estrategia de Crecimiento establecida en Lisboa en el año 2000, la vinculación existente entre la política económica, social y del empleo.

²³ Para un acercamiento a las distintas visiones sostenidas por diferentes autores sobre la distinción entre trabajo y empleo suscitada de forma explícita a principios de los años noventa, puede consultarse (Méda, 1998; Recio, 1997).

estarían dentro de este concepto todos aquellos trabajos destinados al autoconsumo. No todo el trabajo tiene asociado una remuneración económica. Aquella parte del trabajo que es remunerada es el empleo. El empleo es aquella forma de trabajo por la cual se recibe algún tipo de contraprestación en metálico o en especie. Así, es el empleo el elemento vertebrador de la política social y sobre el concepto de “empleo” se construyen los actuales sistemas de bienestar social en la Unión Europea.

Al estudio de la política de empleo y otras políticas sociales dedicamos este capítulo. De este modo, en primer lugar, hacemos un recorrido sobre el proceso de coordinación de la política de empleo en la Unión Europea desde sus orígenes (principios de los años noventa) hasta la actualidad, y a continuación trataremos otras políticas sociales de gran relevancia en el ámbito comunitario.

Gráfico 5.1. Distribución porcentual del gasto social por tipo de medida social. UE. 2020



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat. Dato extraído el 4/06/2021.

2. La política de empleo en la Unión Europea

La política de empleo en la Unión Europea es una política comunitaria donde la competencia en materia de empleo es de los Estados miembros. La Unión Europea ejerce la función de coordinadora o vertebradora del proceso de diseño e implementación de las políticas de empleo de los diferentes Estado miembros.

Ya en el Tratado de Roma (1957) en sus artículos 2 y 100 se incluyen referencias a la necesidad de llevar a cabo políticas sociales dirigidas a combatir los desequilibrios sociales existentes en los mercados de trabajo. No obstante, específicamente en materia de empleo no es hasta principios de los años noventa cuando se plantea explícitamente la necesidad de establecer un verdadero proceso de coordinación de las políticas de empleo llevadas a cabo por los distintos Estados

miembros. Aunque este proceso de coordinación no entra en vigor hasta 1997, como veremos en el siguiente apartado.

2.1. Origen y evolución de la política de empleo comunitaria

Hasta junio de 1993, el desempleo se presentaba como un elemento más a abordar en el marco de las intervenciones comunitarias para la consecución de un Mercado Único. Pero a partir de esta fecha, y más concretamente tras la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Copenhague en plena crisis europea, se consideró la necesidad de hacer frente al problema de desempleo de forma independiente, dadas las elevadas tasas de desempleo que sufrían algunos Estados miembros de la Unión Europea y, entre ellos España, que ya poseía el más alto nivel de desempleo de la Unión.

Una vez que se toma conciencia de la magnitud del problema del desempleo, resulta imprescindible realizar un análisis en profundidad de la situación del mercado laboral en la UE que guiaría los pasos hacia la construcción de políticas de empleo adaptadas a las necesidades de dicho mercado. Así, en diciembre de ese mismo año la Comisión presenta ante el Consejo Europeo el primer informe sobre la situación del mercado laboral en la Unión Europea, denominado Libro Blanco del Empleo²⁴. Este informe plantea una renovación importante de las políticas de empleo prestando especial atención, entre otros factores, a la inserción de mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración. De este modo, el Libro Blanco sobre empleo se instaura como un elemento básico o clave por dos motivos principales: en primer lugar, porque supuso el punto de partida real de cara a una actuación coordinada en materia de empleo por los distintos países y, en segundo lugar, porque mostró de forma explícita la necesidad de que dichas políticas de acción debían ser adaptadas a los continuos cambios de la sociedad. En este informe se tratan aspectos que incluso hoy en día siguen siendo prioritarios:

- Aumentar la inversión en capital humano.
- Fomentar la formación continua como medida para conseguir una oferta laboral más adaptada a las nuevas necesidades del mercado.
- Aumentar la flexibilidad en los dos sentidos, tanto por parte de la demanda laboral como por parte de la fuerza de trabajo.
- Reducir el coste de los empleos de baja cualificación.
- Potenciar las políticas activas de empleo.
- Estimular los nuevos yacimientos de empleo.

A partir de este momento se toma verdadera conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente para combatir el desempleo. Este mismo año (1993), en el Consejo Europeo en Bruselas (1993) se acuerda la necesidad de crear una Estrategia Europea de Empleo.

La Estrategia Europea de Empleo es el proceso mediante el cual se coordinan las políticas de empleo (y desde 2005 también las políticas macroeconómicas) de los Estados miembros de la UE. Se basa en una serie de directrices generales y recomendaciones propias para cada Estado miembro que sirven de base para la elaboración de sus respectivos Planes Nacionales de Reforma, como veremos a lo largo de este apartado.

²⁴ Este informe lleva por título *Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XX*, pero también es conocido como *Informe Delors*, por ser éste el presidente de la Comisión Europea en el momento de la elaboración del mismo. En el Libro Blanco ya se hacía referencia a tres grandes tipos de desempleo atendiendo a la causa principal atribuida a la existencia del mismo: el desempleo coyuntural, estructural y tecnológico.

La tabla siguiente recoge los principales elementos a tener en cuenta del proceso de evolución de la política de empleo comunitaria hasta que se implanta el actual Semestre Europeo (tabla 5.1).

Tabla 5.1. Hoja de ruta de la política comunitaria europea de empleo 1993-2011

1993 junio y diciembre	Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Copenhague (junio) y Bruselas (diciembre). El problema del desempleo en Europa
1994 junio y diciembre	Consejo Europeo en Corfú (junio) y Essen (diciembre). Revisión de las políticas de los Estados miembros. Proceso de coordinación
1995 diciembre	Consejo Europeo en Cannes (junio) y en Madrid (diciembre). Primer informe conjunto de la Comisión sobre empleo tras el inicio de la Estrategia. Confirmación de los cinco objetivos de Essen.
1996 marzo y junio	Consejo Europeo en Turín (marzo) y en Roma (junio). Se presenta la "Iniciativa a favor de un Pacto Europeo de Confianza para el Empleo". Conferencia sobre crecimiento y empleo
1996 diciembre	Consejo Europeo. Dublín. Segundo informe conjunto sobre empleo Se aprueba la iniciativa "Acción a favor del Empleo: Pacto de Confianza" Experiencia piloto de los Pactos Territoriales de Empleo (89)
1997 octubre	Se firma el <i>Tratado de Ámsterdam</i> , como culminación de la estrategia iniciada en Essen: "el empleo es cuestión de interés común [...] la Comunidad tendrá por misión promover un alto nivel de empleo en Europa". Se desarrolla la implementación de la Estrategia Europea de Empleo.
1997 noviembre	Consejo Europeo en Luxemburgo. Se acuerda la entrada en vigor anticipada (1998) del título sobre empleo del Tratado de Ámsterdam.
1998 junio 1999 junio	Consejos Europeos en Cardiff (1998) y Colonia (1999). Periodo de consolidación de la Estrategia Europea de Empleo. Pacto Europeo para el Empleo
2000 marzo	Consejo Europeo Lisboa. "Empleo, reformas económicas y cohesión social – por una Europa del conocimiento".
2005	Revisión de los resultados de la Estrategia. Reorientación de los objetivos Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa
2008	Se empiezan a notar los efectos de la crisis económica y financiera. Difícil alcanzar los objetivos de Lisboa.
2010 junio	Consejo Europeo en Bruselas. Se aprueba una nueva estrategia de crecimiento para esta década (2010-2020) <i>Europa 2020</i> .
2011 enero	Inicio del primer "Semestre Europeo" de seguimiento económico
2011 marzo	Revisión de los borradores de los Planes Nacionales de Reforma por los ministros de finanzas de la UE (ECOFIN) y los representantes de los 27 UE.
2011 abril	Los EE MM enviarán las versiones finales de los PNR a la Comisión junto con los planes de estabilidad fiscal (Programas de Estabilidad y Convergencia)
2011 junio	Final del "Semestre". El ECOFIN junto con los representantes de los EE MM presentarán las "orientaciones específicas a los países"

Fuente. Elaboración propia.

En el Consejo Europeo de Corfú, en junio de 1994, se acuerda solicitar a la Comisión un informe sobre la evolución del empleo que debía contener, al menos, los siguientes aspectos: la mejora de los sistemas de formación profesional, las nuevas fórmulas de organización del trabajo para crear empleo, incidiendo en aquellos aspectos más destacados del Informe Delors y prestando especial atención a aquellos grupos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral: jóvenes y población desempleada de larga duración.

Otro punto de inflexión importante de cara a la coordinación de las políticas de empleo nacionales, se da en el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de este mismo año, en el cuál, por un lado, se presenta el informe elaborado por la Comisión en el que se plantea mejorar la situación del empleo en la UE mediante cinco medidas genéricas²⁵ y, por otro lado, se insta formalmente el proceso de seguimiento de la evolución del proceso de coordinación de la política de empleo comunitaria en los países miembros. Este proceso consistía en la presentación por parte de los distintos Estados de un informe anual sobre los avances logrados en materia de empleo y la evolución de las distintas políticas nacionales. El proceso de coordinación completo se recoge en el Tratado de Ámsterdam en 1997, como veremos más adelante.

En posteriores Consejos se consolida el proceso de coordinación y seguimiento de las políticas de empleo nacionales. Así, en el Consejo Europeo de Cannes, en junio de 1995, se solicita a los Estados miembros que presenten informes plurianuales desarrollando las intervenciones a emprender en materia de empleo²⁶ prestando especial atención a los ámbitos de las iniciativas locales de desarrollo, las PYMES y la inversión en investigación, desarrollo y educación. Fue en este Consejo cuando claramente se manifiesta la gravedad del problema del desempleo y se solicita a los distintos países que adapten sus políticas macroeconómicas nacionales con objeto de priorizar el problema del desempleo y la igualdad de oportunidades. A partir de este momento, el empleo se convierte en la prioridad número uno, ya no era suficiente con actuar en materia de empleo, sino que era necesario poner las distintas políticas económicas nacionales al servicio del empleo.²⁷

En el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997, se propone una política macroeconómica que fomente el crecimiento y el empleo a través de líneas de acción que promuevan las políticas activas frente a las pasivas en 1996. Se propuso poner las políticas estructurales al servicio del empleo, esto suscitó la puesta en marcha de acciones innovadoras como los pactos territoriales de empleo²⁸.

La Estrategia Europea de empleo hasta este momento incide en tres elementos de especial interés: en primer lugar, en la necesidad de establecer una estrategia de empleo coordinada entre los distintos países de la UE dejando la gestión bajo responsabilidad nacional; en segundo lugar, en la importancia del ámbito local a la hora de establecer las distintas líneas de actuación en materia de empleo al recomendarse la participación activa de los interlocutores sociales como

²⁵ Las cinco orientaciones se sintetizan en los siguientes puntos: 1. Mejora de la empleabilidad por medio del fomento de las inversiones en la formación profesional y continua. 2. Incremento de la intensidad de creación de empleo por medio de una organización más flexible del trabajo y del tiempo de trabajo y la promoción de las iniciativas locales. 3. Reducción de los costes no salariales del trabajo y mantenimiento de la moderación salarial. 4. Aumento de la eficacia de la política aplicable al mercado laboral, pasando de una política pasiva a una política activa. 5. Refuerzo de las medidas a favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo, especialmente mujeres, jóvenes y los/as desempleados/as de larga duración. Consejo Europeo de Essen (1994).

²⁶ El primero de ellos debía ser presentado en el próximo Consejo Europeo de Madrid, en diciembre de 1995, donde se consolida la estrategia de Essen.

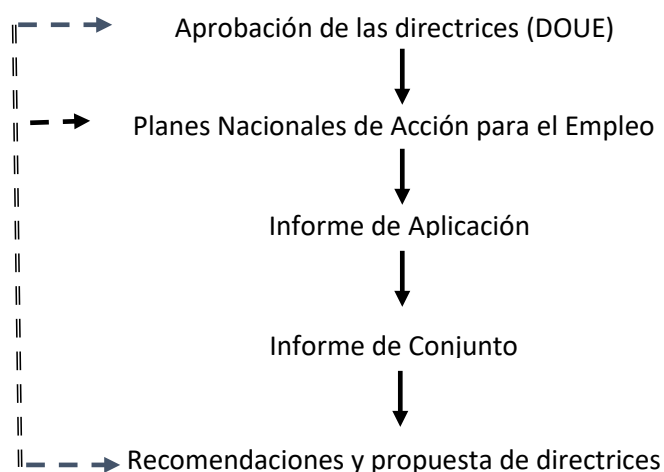
²⁷ En el Consejo Europeo de Turín, en marzo de 1996, se confirmó que la lucha contra el desempleo, aunque con responsabilidad de los Estados miembros, era una prioridad fundamental de la Unión Europea, reforzándose de este modo el compromiso con la Estrategia de Empleo e insistiéndose en la necesidad de incidir en los siguientes puntos: «1. Proseguir con una estrategia macroeconómica de crecimiento económico y empleo, conectando políticas económicas con estructurales y empleo. 2. Aprovechar los nuevos yacimientos de empleo y potenciar el desarrollo local. 3. Mejorar la eficacia del mercado laboral invirtiendo en recursos humanos. 4. Hacer que los sistemas fiscales y de protección social favorezcan más la creación de empleo. 5. Desarrollar más los indicadores comunes de empleo. 6. Prestar apoyo a los grupos vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes.» (Rossi del Arco y Perea Acosta, 2000: 21).

²⁸ En el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996 se aprobó la iniciativa "Acción a favor del empleo. Pacto de Confianza" para poner en marcha proyectos de pactos territoriales de empleo. En 1997 se pusieron en marcha 89 pactos territoriales de empleo puestos en marcha en 1997 como proyectos pilotos y cuya evaluación estaba prevista en 2003.

representación de estos entornos, y en tercer lugar, en la necesidad de desarrollar indicadores comunes que permitan no solamente valorar en cada momento la dimensión del problema del desempleo sino evaluar y comparar el impacto de las políticas nacionales sobre los territorios.

En 1997 en el Tratado de Ámsterdam²⁹ firmado el 2 de octubre se formula por primera vez un Título destinado exclusivamente al empleo (Título VIII Artículos 125 a 130) contemplándose una extensa regulación en lo relativo a la Estrategia de Empleo iniciada en Essen (Artículo 128 del Tratado de la UE). Este proceso comienza cada año con la aprobación por parte del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión Europea de las “Directrices para el empleo” (publicadas en el Diario Oficial) que son orientaciones a las políticas nacionales construidas a partir de un análisis común de la situación y de los ejes generales de las líneas de acción dirigidas a reducir el desempleo. Posteriormente cada Estado miembro elabora un “Plan Nacional de Acción” (a partir de 2005 Plan Nacional de Reforma en el que se describe por parte de los diferentes países participantes las líneas de acción en torno a las directrices fijadas según las especificidades de sus respectivos mercados de trabajo. A continuación, cada Estado elabora también un “Informe de Aplicación” de sus planes nacionales de reforma, donde deben incluir indicadores y estadísticas comunes que muestren de forma veraz el nivel de cumplimiento de cada directriz³⁰.

Gráfico 5. 2. Proceso de coordinación de la política de empleo iniciado en Essen



Fuente. Elaboración propia.

A continuación, la Comisión y el Consejo presentan el “Informe Conjunto de Empleo”, además la Comisión puede proponer “Recomendaciones a los Estados miembros” a la vista del examen de la aplicación de las Directrices para mejorar sus sucesivos PNA (PNR). El primer informe conjunto debía presentarse a final de año y contener un análisis comparativo en profundidad de la aplicación de las Directrices en cada Estado miembro.

²⁹ La misión de esta Cumbre era clausurar la Conferencia Intergubernamental encargada de preparar la modificación del Tratado de Maastricht para adaptarlo a los nuevos retos a los que tenía que hacer frente la Unión Europea.

³⁰ La lista de indicadores puede consultarse en la siguiente dirección web de la Comisión Europea en la sección de Estrategia Europeo de Empleo. Employment Guidelines (2009) - indicators for monitoring and analysis – endorsed by EMCO 24/06/09 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=477&langId=es>.

En la Cumbre de Luxemburgo (noviembre de 1997) se decide que las disposiciones del nuevo Título sobre el empleo entraran en vigor en ese momento para que la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros fuese posible a partir de 1998. En Luxemburgo se aprueban las primeras directrices que se articulan en torno a cuatro pilares:

- Desarrollo de la empleabilidad: lograr una mayor y mejor inserción de la población en el mercado de trabajo.
- Estimular el desarrollo del espíritu de empresa.
- Lograr una mayor adaptabilidad de las empresas y trabajadores a los cambios en los mercados de trabajo a través de los cambios organizativos en las empresas.
- Desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades laborales para hombres y mujeres.

En posteriores Consejos Europeos se consolida la Estrategia Europea de Empleo y se profundiza en determinados aspectos considerados importantes para la mejora del proceso de coordinación de las políticas de empleo nacionales y la creación de empleo y se establecen prioridades nuevas o reforzadas que incluso en algunos casos se integran en las orientaciones anuales referentes al empleo (directrices). Así, destacamos de forma genérica algunos aspectos relevantes:

- En el Consejo de Cardiff, junio de 1998, se propicia un diálogo macroeconómico que incluye reformas macroeconómicas acordes con la Estrategia de Empleo.
- En el Consejo de Colonia, junio de 1999, se adopta un “Pacto Europeo para el Empleo”.
- En el Consejo de Helsinki, diciembre de 1999, se promueve un uso más extensivo de las nuevas tecnologías para apoyar la competitividad, empleo y la cohesión social.
- En el Consejo de Lisboa, marzo de 2000, se fijan objetivos más concretos con relación al empleo promoviéndose una mayor implicación de los interlocutores sociales en la elaboración, seguimiento y aplicación de las directrices de empleo. Así, se cuantitivan los objetivos de empleo fijándose alcanzar en el año 2010 una tasa de empleo del 70% y una tasa de empleo femenina del 60% con un nuevo objetivo estratégico que la Unión Europea se convirtiese en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr el crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.
- En la cumbre de Estocolmo se fijan objetivos cuantitativos intermedios de cara a 2005, conseguir una tasa global de empleo del 67% y se añade a los objetivos de Lisboa el objetivo del 50% en la tasa de empleo de la población de mayor edad.
- En la Cumbre de Niza (2001), se estableció como una nueva prioridad fomentar no sólo la creación de empleo sino la calidad del mismo y se aprueba la Agenda Social Europea.
- En la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002 se promueve el envejecimiento activo y la formación permanente.

En 2002 se lleva a cabo la evaluación de los cinco primeros años de la Estrategia Europea de empleo³¹. Se señala el papel director de las orientaciones para el empleo, pero se puntualizó que éstas deberían ser coherentes con las orientaciones generales de política económica y, además, que fuesen limitadas y estables. A partir de este momento desaparecen los cuatro pilares sobre los que cada año se organizaban las directrices y se establecen tres objetivos horizontales en torno a las que se articulaban las primeras directrices integradas plurianuales

³¹ Para ampliar sobre este aspecto puede consultarse COM (2002) 416 final.

2003-2005. Los objetivos que orientan las 10 prioridades³² fundamentales de las reformas estructurales son:

- Pleno empleo conforme a los objetivos de pleno empleo fijados en los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo.
- Mejora de la calidad y productividad en el trabajo.
- Fortalecimiento de la cohesión social y de la inserción.

En 2005 después de la evaluación a medio plazo de los resultados intermedios alcanzados se observa que no se llega al nivel previsto en relación con el crecimiento, la productividad y el empleo. Se presentaron retos y prioridades para incrementar el empleo en Europa³³. El resultado de esta evaluación fue el relanzamiento de la Estrategia a partir de 2005. De este modo, en el Consejo Europeo de 2005 se aprueban las orientaciones integradas (al ser una conjunción de orientaciones macro y microeconómicas) para el crecimiento y empleo 2005-2008 denominadas de forma genérica “orientaciones generales de política económica”. Entre las 24 orientaciones con vigencia de tres años, ocho eran orientaciones referentes al empleo, concretamente las orientaciones de la 17 a la 24. Estas directrices son tenidas en cuenta por los Estados miembros, como se venía haciendo hasta ahora, para elaborar sus políticas nacionales de empleo contenidas en sus Planes Nacionales de Reforma. En 2008 las directrices para el empleo se mantienen para el periodo 2008-2011 y ganan concreción con respecto a las vigentes en el periodo anterior.

No obstante, a partir de 2008 la irrupción de la crisis económica y financiera global empeora la situación reflejada en el informe intermedio de evaluación de Lisboa (2005), deteriorándose los indicadores sobre empleo y competitividad en Europa y alejándose de los objetivos establecidos en la Estrategia para 2010. A partir de este momento, la prioridad para Europa pasa por salir de la crisis y recuperar el ritmo de crecimiento económico de años anteriores. Esto significa reforzar la Estrategia de Lisboa y crear un nuevo modelo de crecimiento basado en un mayor protagonismo de la innovación, las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC), las energías renovables, o la eficiencia energética, entre otros.

En el Consejo Europeo celebrado en junio de 2010 en Bruselas, se aprueba la nueva estrategia denominada *Europa 2020*, con el objetivo fundamental de convertir la economía europea en una economía sostenible, basada en la innovación y la incorporación de las nuevas tecnologías al

³² Para alcanzar los objetivos propuestos, el Consejo solicita a los Estados miembros que pongan en marcha medidas estructurales dirigidas a:

- Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y las personas inactivas.
- La creación de empleo y el estímulo empresarial.
- La promoción de la capacidad de adaptación al trabajo, de la movilidad, del diálogo social y la responsabilidad social de las empresas.
- La promoción del desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente.
- La promoción del envejecimiento activo.
- La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.
- La integración de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación.
- Incentivos fiscales y financieros para que el trabajo sea más atractivo.
- La regularización del trabajo no declarado.
- La reducción de las diferencias salariales. Comisión Europea (2003). Directrices para el empleo 2003-2005.

³³ Un análisis más detallado de los obstáculos detectados, así como de las recomendaciones establecidas por el grupo de alto nivel de cara a la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa puede consultarse en el informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok de noviembre 2004: “Hacer frente al desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”.

conjunto de los procesos productivos y en crear un espacio en el que sus ciudadanos disfruten de altos niveles de empleo y cohesión social y territorial.

Con la Estrategia Europa 2020 se pretende recuperar los niveles de crecimiento del empleo y productividad previos a la crisis económica de 2008. En ella se plantean tres pilares fundamentales de crecimiento basado en el conocimiento y la innovación, en la sostenibilidad ambiental y en el fomento del empleo y la cohesión social COM (2010) 2020.

En torno a los tres “principios de crecimiento (objetivos)” se desarrollan las iniciativas emblemáticas. Asimismo, se proponen cinco objetivos cuantitativos (al uso de la anterior Estrategia de Lisboa) a alcanzar en 2020 y que tendrían que ser adaptados y asumidos por los Estados miembros en sus Programas Nacionales de Reforma a objetivos nacionales. Los objetivos a nivel europeo son:

- Conseguir que el 75% de población de la Unión Europea entre 20 y 64 años esté empleada.
- Elevar hasta un 3% del PIB la inversión en I+D+i
- Alcanzar el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía:
 - Incrementar en un 20% la eficacia energética.
 - Incrementar en un 20% el consumo de energías renovables en nuestro consumo final energético.
 - 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990.
- Reducir el porcentaje de abandono escolar al menos al 10%, a la vez, que aumentar hasta un 40% la población de 30 a 34 años con estudios superiores completos.
- Reducir el número de personas que viven por debajo de los umbrales nacionales de riesgo de pobreza en un 25% en la EU (lo que en términos cuantitativos supondría unos 20 millones de personas menos).

La implementación de la nueva estrategia se debía realizar a dos niveles: uno europeo y otro nacional, debido a la interdependencia y disparidad de las distintas economías de los países miembros. Cada Estado miembro ajustó los objetivos a su nivel de desarrollo específico, relacionados con la competitividad y el empleo. En otoño de 2010, los Estados miembros fueron invitados a presentar sus borradores de programas nacionales de reforma (con fecha límite 12 de noviembre).

A partir de 2011 empieza a funcionar como mecanismo de coordinación y seguimiento el semestre europeo (ver punto 3.2 del capítulo 3), que se consolida como un marco sólido y estable para la coordinación de las políticas macroeconómicas en general y de las políticas de empleo en particular. En definitiva, marca un ritmo y una orientación en los planes de reforma de los distintos Estados miembros.

2.2. Situación reciente de la política de empleo en la Unión Europea

Tras la entrada en vigor del semestre europeo, las primeras orientaciones recogidas en el informe de las políticas macro y microeconómicas de los Estados miembros estaban centradas en tres grandes ámbitos:

- Reformas fiscales de cara al aumento de la estabilidad macroeconómica.
- Reformas del mercado de trabajo de cara a aumentar las tasas de actividad y empleo.
- Medidas destinadas al fomento del crecimiento.

Concretamente en lo relativo al empleo se proponían diferentes campos de actuación destinadas a la creación de empleo, al aumento de la actividad y al fomento de la formación permanente como:

- Medidas fiscales dirigidas tanto a estimular la demanda de trabajo y la generación de empleo como a la adopción de sistemas de organización del trabajo más flexibles y que fomentan la participación de las mujeres en el mercado laboral.
- Medidas destinadas a reformar el sistema de pensiones, como aumentar la edad de la jubilación y reducir la jubilación anticipada.
- Reformas en los sistemas de protección social priorizando el retorno al trabajo de la población desempleada.
- Medidas dirigidas a la flexibilidad del mercado de trabajo.

Con respecto a las Directrices Generales la Estrategia Europa 2020 se apoyaban en un conjunto más reducido que sustituían a las 24 directrices planteadas en Lisboa y con posterioridad. Las Directrices específicamente de empleo (de la 7 a la 10) que enumeramos a continuación conformaban, junto a las Directrices para las políticas económicas (de la 1 a la 6), las Directrices Integradas para los Estados miembros en el marco de la estrategia Europa 2020:

- Directriz n.º 7: Aumentar la participación de varones y mujeres en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.
- Directriz n.º 8: Conseguir una población activa cualificada adaptada a las necesidades del mercado laboral y promover la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.
- Directriz n.º 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior
- Directriz n.º 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza

Si bien las directrices para el empleo son válidas para periodos superior al año, anualmente se revisan. Las directrices integradas de empleo 2010 se mantienen estables hasta 2014. En 2015 (también vigentes en 2016) se adaptan las directrices revisadas, las relativas al empleo son:

- Directriz 5: Impulsar la demanda de mano de obra.
- Directriz 6: Mejora de la oferta laboral: las cualificaciones y las competencias.
- Directriz 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social.
- Directriz 8: Promoción de la igualdad de oportunidades para todos, fomento de la integración social y combatir la pobreza.

En 2017 se adopta la decisión de modificar algunos aspectos contenidos en las directrices para el empleo de 2015, aunque en su globalidad se mantienen (COM (2017) 677 final). Esta modificación es necesaria para adaptar las directrices conforme a los principios del Pilar de Derechos Sociales³⁴.

Actualmente, el informe que pone en marcha el ciclo del Semestre Europeo 2021 es la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (COM (2020) 575 final) basado en el Pacto Verde Europeo (COM (2019) 640 final). Los conceptos como sostenibilidad, equidad, transición ecológica y digital, justicia y democracia son elementos muy presentes en la actual estrategia de crecimiento de la Unión Europea. Se trata de ser competitivos, pero sin olvidar que crecimiento económico debe

³⁴ Son 20 principios enmarcados en tres grandes bloques: un primer bloque sobre igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, un segundo bloque sobre condiciones de trabajo justas y, un tercer bloque, dirigido a la protección e inclusión social

estar dissociado del uso de recursos y asociado a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible que garantice un nivel de vida digna a la población, a la luz del pilar europeo de derechos sociales y de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

Bajo este contexto, y el marco de la nueva estrategia europea y los planes de recuperación ante la crisis sanitaria, el semestre europeo y el nuevo mecanismo de recuperación y resiliencia se han acoplado y coordinado con el fin de racionalizar tanto los contenidos como el número de documentos solicitados a los Estados miembros.

En concreto, para el empleo han cambiado algunos parámetros recogidos en el Plan de Acción para la puesta en marcha del Pilar para los Derechos Social. Así, se establece como objetivos que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años deberá tener empleo de aquí a 2030 y que al menos el 60 % de los adultos debería participar en actividades de formación cada año de aquí a 2030.

3. Otras políticas sociales en la Unión Europea

Un debate recurrente en la construcción de la UE es sobre la gran diferencia entre el peso de lo económico y lo social en su construcción: la “Europa de los mercaderes” versus la “Europa de los ciudadanos”.

Es claro que la UE surge sobre todo como unión económica, dejando en manos de los Estados miembros los problemas sociales de la ciudadanía. Solo la política laboral, como hemos visto anteriormente, por su repercusión económica fue considerada desde el principio. Las diferencias de coste es un factor esencial que pondría dar origen a *dumping* que distorsionara los mercados. El desarrollo del “*factor trabajo*” a través de la formación también se vio como un elemento económicamente relevante; así como la movilidad, para lo que era necesaria la armonización de titulaciones académicas. Es decir, los aspectos que se desarrollaron de la política social fueron solo los relevantes en el ámbito económico y más concretamente en el ámbito comercial: eliminación de barreras al mercado único.

No obstante, para ser justos, la Unión Europea siempre ha tenido una dimensión social más amplia, aunque estrechamente vinculada a sus aspiraciones económicas. La mejora de las condiciones de trabajo y el nivel de vida y la igualdad de género han sido objetivos centrales también de la UE desde que los Tratados de Roma consagraron jurídicamente el principio de igualdad de retribución entre mujeres y hombres en 1957. Desde entonces, el desarrollo de una dimensión social ha ido de la mano con la profundización del Mercado Único y el concepto de ciudadanía de la UE, garantizando unas condiciones de competencia equitativas y derechos esenciales en todos los países.

En este sentido, hemos avanzado mucho, aunque de forma lenta, en la ya larga historia de la construcción de la UE. De todas formas, la idea de la “Europa social de los ciudadanos” solo se ha consolidado como pilar esencial, aunque indicativo, en la UE en la formulación en 2017 del llamado Pilar IV: *Pilar de los Derechos Sociales*³⁵. Este pilar y el plan de acción aprobado en 2021 que recoge los objetivos hasta 2030, junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece la *Agenda Social de la UE*. Esta agenda es aún poco ambiciosa, aunque la situación puede cambiar a partir de la crisis de 2020. Después del fiasco de la actuación de la UE para resolver la

³⁵https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en.

crisis financiera de 2008, el llamado “austericidio”. De hecho, en la crisis sanitaria de 2020 la actuación está siendo claramente diferente. Además, el riesgo de pobreza puede llegar a afectar con las últimas crisis no solo a los pobres llamados tradicionales, sino a una amplia capa de la clase media que tiene un cierto riesgo de caer en ella debido al precariado laboral.

Desde el primer programa de lucha contra la pobreza, 1975-1980, al pilar de derechos sociales la evolución ha sido grande. Hoy en los aspectos sociales los objetivos vienen recogidos en la Agenda 2019-2024.

La idea básica en este aspecto es asegurar que nadie se quede atrás. La Agenda 2019-2024 resume esos objetivos de esta prioridad como sigue:

“El cambio a un futuro más ecológico, más justo y más integrador conllevará costes y desafíos a corto plazo. Por ello, es tan importante acompañar el cambio y ayudar a las comunidades y a los individuos a adaptarse al nuevo mundo. Esto exige prestar atención especial a las cuestiones sociales. El Pilar Europeo de Derechos Sociales debe implantarse a escala de la UE y de los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta los ámbitos de competencia respectivos. Las desigualdades, que afectan a los jóvenes en particular, suponen un riesgo político, social y económico de suma gravedad; se están creando fracturas generacionales, territoriales y educativas, y están surgiendo nuevas formas de exclusión. Tenemos la obligación de ofrecer oportunidades a todos. Hemos de hacer más para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos. Esto es tanto un imperativo social como un activo económico.”

“Una protección social adecuada, unos mercados laborales integradores y el fomento de la cohesión social ayudarán a Europa a preservar su modo de vida, como también lo harán un elevado nivel de protección del consumidor y de las normas alimentarias y un buen acceso a la atención sanitaria. Por último, la UE deberá invertir en cultura y en su patrimonio cultural, que constituyen el núcleo de la identidad europea.”

Pero quizás el documento estratégico más claro para la inclusión social sea el *Plan de Acción* para la puesta en marcha del *Pilar de Derechos Sociales* aprobado en mayo de 2021³⁶. No obstante, dado que los temas sociales tienen competencia compartida, la responsabilidad de la UE se agota en el establecimiento de directrices y niveles mínimos en algunos temas; aunque en aspectos relacionados con el empleo tenga más opciones de influir, como hemos visto anteriormente.

La realidad y los modelos de actuación son tan diverso entre los Estados miembros, que se hace difícil establecer una hoja de ruta clara común más allá de los pocos planteamientos recogidos en el poco ambicioso Plan de Acción. Los únicos objetivos cuantificados para 2030, además de los señalados para el empleo son la reducción de la pobreza en 15 millones, de ellos 5 millones de menores. Teniendo en cuenta que el objetivo de la planificación anterior (*Europa 2020*) hablaba de reducirlos en 20 millones y que el propio plan reconoce más de 90 millones de personas en riesgo de exclusión (18 millones de menores), el objetivo no parece muy ambicioso. Además, no se establece cómo se van a conseguir estos objetivos, aunque se han incluido en el instrumento del Semestre Europeo y comienzan a desarrollarse en programas concretos y ello nos puede dar algo de esperanza.

³⁶ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

Así, los programas más destacados que comienzan a desarrollarse en este 2021 son: el Programa de lucha contra la falta de vivienda³⁷ y Programa de *Garantía Infantil Europea*, adoptada por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) en junio de 2021³⁸. El objetivo de este último es prevenir y combatir la exclusión social garantizando el acceso de los niños necesitados a un conjunto de servicios clave: educación y cuidado de la primera infancia, educación (incluidas las actividades escolares), cuidado de la salud, nutrición y alojamiento. Si bien la mayoría de los niños en la UE ya tienen acceso a estos servicios, el acceso inclusivo y verdaderamente universal es vital para garantizar la igualdad de oportunidades para todos los niños y, en particular, para aquellos que sufren exclusión social debido a la pobreza u otras formas de desventaja. Este programa sólo será eficaz dentro de un conjunto más amplio de medidas integradas, como se describe en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y dentro de un marco político más amplio de la estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño³⁹.

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750&furtherNews=yes&newsId=10032>.

³⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10024&furtherNews=yes>.

³⁹ COM (2021) 142 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>.

Capítulo 6

Sostenibilidad Ambiental en Europa

1. Introducción

Iniciando ya la tercera década del siglo, la cuestión ambiental se ha convertido en el núcleo fundamental para abordar los riesgos sistémicos que ha de afrontar la comunidad internacional. De hecho, junto con la erradicación de la pobreza conforman los dos elementos definitorios de la sostenibilidad del desarrollo en un contexto en que ya no concebimos el desarrollo sin sostenibilidad.

La visión de la Unión Europea en este campo ha ido evolucionando a lo largo del tiempo como también han ido evolucionando los planteamientos a este respecto de la comunidad internacional. El año 1972 marca el punto de partida del recorrido hacia la formulación de un modelo de desarrollo sostenible. En el ámbito internacional, es el año en el que se celebra la primera Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Estocolmo. En el ámbito europeo, la Cumbre Europea de París, también en 1972.

A principios del s. XX los problemas generados por la contaminación empiezan a tomar importancia en los entornos industriales. Desde la Economía se aborda este asunto generando todo un ámbito de estudio específico que acabó llamándose *Economía Ambiental*: se trataba de analizar cómo medir e internalizar los costes adicionales y las pérdidas de bienestar derivados de la contaminación. En todo caso, en esos momentos la contaminación era abordada como una cuestión local que se circunscribía a los entornos industriales y la cuestión ambiental se limitaba a los efectos de la contaminación sobre la productividad y sobre la salud.

En 1972, el conocido informe del Club de Roma *Los límites al crecimiento* coloca definitivamente en el centro del debate a los Recursos Naturales. La conclusión del citado informe es clara: la imposibilidad física de un crecimiento material infinito en un entorno natural finito. Además, su repercusión a nivel internacional es enorme por varias circunstancias entre las que podemos destacar tres: 1) en la década anterior, la llamada Década del Desarrollo, se realizaron importantes esfuerzos para transformar las economías de los países *subdesarrollados*. Aunque los resultados no fueron satisfactorios, el impulso al desarrollo es considerado crucial para la comunidad internacional; 2) en este contexto, se sigue identificando el desarrollo con el crecimiento económico, que constituye una condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población mundial; 3) la primera crisis del petróleo, a principios de los años setenta, pone en cuestión la fortaleza de un modelo de crecimiento basado en el uso de recursos no renovables y fortalece la posición de los países productores que reivindican un Nuevo Orden Económico Internacional en el seno de Naciones Unidas.

En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), llamada también Comisión Brundtland, introdujo el concepto de sostenibilidad asociado al desarrollo económico: *el desarrollo es sostenible si satisface las necesidades de las generaciones presentes y no afecta la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*. La sostenibilidad, así definida, recibe el respaldo definitivo, en el marco de Naciones Unidas, en la *Declaración de Tokio* –Conferencia internacional sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Tokio– y hoy sigue siendo la definición de sostenibilidad generalmente aceptada en los ámbitos institucionales internacionales.

2. La sostenibilidad ambiental en la agenda internacional

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Acuerdos Internacionales sobre Cambio Climático son los dos ejes fundamentales sobre los que pivota hoy la acción internacional por la sostenibilidad.

Estos compromisos son el resultado de un largo proceso de reflexión y negociación que se remonta unas décadas atrás. Iniciamos este apartado, por tanto, con un breve recorrido por los hitos más importantes en la historia de la formulación del concepto de Desarrollo Sostenible. Vamos a considerar un periodo de 20 años, los que van desde la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Estocolmo en 1972, que inicia el camino hacia la integración Medio Ambiente-Desarrollo, hasta la Cumbre de la Tierra, Río-92, en la que se formula una estrategia institucional de Desarrollo Sostenible a escala global.

Durante la década de los setenta se percibe la cuestión ambiental como un riesgo que amenaza al desarrollo económico. La relación medio ambiente/desarrollo es entendida como una relación de *confrontación*. La forma en la que se afronta esta cuestión durante la década de los setenta está fuertemente condicionada por el diagnóstico, realizado desde el Instituto Tecnológico de Massachusetts y promovido por el Club de Roma, publicado en 1972 bajo el título “Los límites al crecimiento”, en el que se predice el colapso producido por el agotamiento de los recursos en un plazo no superior a un siglo. Se plantea un freno al crecimiento como única vía para frenar la evolución del sistema hacia la autodestrucción.

Paralelamente, la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano en Estocolmo está marcada por la problemática de los países del llamado *Tercer Mundo* dado que el subdesarrollo se manifiesta con toda su crudeza a pesar de los esfuerzos realizados en la década anterior. En la Declaración de Estocolmo se entiende que la causa principal del deterioro ambiental es diferente en los países del Norte y los del Sur. En el caso de los países desarrollados, la causa es el desarrollo, sobre todo el desarrollo industrial; en el caso de los países subdesarrollados, la causa principal del deterioro ambiental viene por la vía de la presión demográfica y la propia existencia del fenómeno del subdesarrollo. Por tanto, la preocupación que marca la Cumbre de Estocolmo y que marca toda la década, podríamos sintetizarla en tres elementos: 1) se teme que el agotamiento de los recursos frene el desarrollo; 2) se teme que la implementación de políticas ambientales suponga un freno al desarrollo y 3) que el propio subdesarrollo y el crecimiento de la población en los países subdesarrollados acentúen el problema ambiental.

En la Conferencia de Estocolmo, se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Las propuestas de Estocolmo para frenar los efectos derivados de la relación de *confrontación* entre el desarrollo económico y el entorno natural se centran fundamentalmente en: necesidad de un cambio tecnológico; cooperación Norte-Sur; y planificación del desarrollo. Adicionalmente, la cumbre aborda por primera vez las alertas procedentes de la comunidad científica sobre el calentamiento global y recomienda a la Organización Mundial de Meteorología que investigue sobre las causas naturales y humanas del posible proceso de cambio climático.

En definitiva, ya en los años setenta la comunidad internacional constata la dificultad ecológica para extender el actual modelo de desarrollo a todos los territorios, así como para su perpetuación en el tiempo. Lo que no aparece en ningún momento es la referencia a la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo.

Una segunda etapa, que podríamos identificar con la década de los ochenta, se caracteriza por los intentos de *conciliación* entre Medio Ambiente y Desarrollo, así como el traslado del centro de la preocupación desde los efectos del crecimiento sobre el medio ambiente hacia los efectos del deterioro ambiental sobre las perspectivas económicas, preocupación que había sido apuntada en Estocolmo y ahora se hace protagonista.

En 1980, la primera Estrategia Mundial de Conservación (EMC), elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza con el apoyo del PNUMA y el World Wildlife Found, introduce el concepto de Desarrollo Sostenible que, posteriormente va a ser retomado y perfilado, por el Informe Brundtland. Según la EMC, el Desarrollo Sostenible debe estar informado por los principios de equidad, solidaridad, justicia y racionalidad. En 1984 se crea la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) para preparar la Conferencia de Tokio que se celebrará en 1986. La Comisión se constituye por un grupo de personas independientes con el objetivo de 1) analizar la situación del medio ambiente y el desarrollo a escala mundial y de forma conjunta, y 2) diseñar estrategias para alcanzar el Desarrollo Sostenible definido en la EMC.

Se adopta, así, el compromiso de emparejar dos términos que marchaban separados e incluso de forma antagónica. En 1987 se publica el documento que contiene la declaración de Tokio con el título “Nuestro futuro Común”.

Finalmente, durante la década de los noventa podríamos situar la tercera etapa de *institucionalización* que se caracteriza por la aceptación generalizada de la definición de Desarrollo Sostenible recogida en la Declaración de Tokio y por la implicación de las organizaciones internacionales en la planificación del cambio de modelo.

En efecto, la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, marca el inicio de la planificación de la acción orientada al cambio de modelo de desarrollo, se perfila una primera estrategia mundial para una economía global ecológicamente sostenible. Una estrategia mundial sobre la base del Desarrollo Sostenible partiendo del reconocimiento del agotamiento de “un” modelo de desarrollo “ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto”. Del balance de la Conferencia destacan, el programa Agenda 21, como plan de acción global con el objetivo de promover el desarrollo sostenible, y la Convención marco sobre cambio climático que introduce en la agenda internacional definitivamente el cambio climático con compromisos vinculantes por parte de los países desarrollados.

Hoy, respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el antecedente de los resultados derivados del esfuerzo coordinado en torno a los Objetivos del Milenio (Declaración del Milenio de Naciones Unidas, 2000⁴⁰), la Cumbre de la Tierra celebrada en Nueva York en 2015 supone un impulso definitivo a la agenda internacional hacia el desarrollo sostenible. La comunidad internacional (193 países refrendan el acuerdo) asumen el compromiso recogido en la Agenda 2030, un plan de acción encaminado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (recuadro 6.1).

Finalmente, respecto de los compromisos frente al cambio climático, tras el primer paso dado en Estocolmo, en 1979 se celebra en Ginebra la primera Conferencia Mundial sobre el Clima y nace el Programa Mundial sobre el Clima. Con ello, el cambio climático comienza a tomar protagonismo en la agenda internacional relativa al medio ambiente con las sucesivas conferencias periódicas celebradas desde entonces que tratan específicamente este tema.

En 1988 nace el IPCC (Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) impulsado por NN.UU. con la misión de realizar informes periódicos sobre el fenómeno del cambio climático y buscar estrategias para dar respuesta. Desde entonces, estos informes son documentos de referencia sobre las cuestiones científicas, técnicas y socioeconómicas abordadas en las negociaciones sobre cambio climático en todos los foros internacionales.

⁴⁰ Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Recuadro 6.1. Agenda 2030

LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

La publicación del *Informe Stern* en 2006 supuso un hito importante que impulsa el cambio de actitud respecto de la importancia económica del cambio climático. Y esto es así por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque cuantifica por primera vez el coste de la inacción: el coste de la gestión del calentamiento del planeta sería del 1 % del producto interior bruto (PIB) mundial al año, mientras que el coste de la inacción sería por lo menos del 5 %, pudiendo llegar hasta el 20 % del PIB mundial en el peor de los casos. En segundo lugar, en el capítulo 2 del informe, *Implicaciones del cambio climático para el desarrollo*, muestra las repercusiones sobre la salud, medios de vida, crecimiento económico y niveles de renta, pobreza, mortalidad, movimientos de población, riesgos de conflictos, educación e igualdad de género, así como la especial vulnerabilidad de los países del Sur. En el Recuadro 6.2 reproducimos los mensajes centrales del capítulo destacados por el autor.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático de la ONU, creada en Río-92, establece una estructura para elaborar y compartir información sobre emisiones de gases de efecto invernadero, coordinar estrategias nacionales de mitigación y adaptación y organizar la cooperación internacional, tanto en el campo tecnológico como financiero. Entra en vigor en 1994 con la ratificación de 189 países y en 1995 se celebra la primera Conferencias de las Partes (COP 1). El primer compromiso legalmente vinculante en materia de mitigación (reducción de emisiones) se produce en la COP 3, en Kioto. El Protocolo de Kioto recoge el compromiso de reducir en el periodo 2008-2012 las emisiones de GEI de la Tierra en un 5,2% respecto de los niveles de 1990. El segundo gran acuerdo, es el acuerdo de París (2015, COP 21), ratificado por 197 países, con lo que culminan las negociaciones iniciadas en la COP 15 para definir los compromisos a adoptar tras la finalización de los establecidos en Kioto. Las enormes dificultades para alcanzar un acuerdo llevaron a cerrar el compromiso en términos genéricos: *reducir de forma sustancial las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y limitar el aumento global de la temperatura en este siglo a 2 grados Celsius, y buscar medios de limitar la subida todavía más, a 1,5 grados.*

La próxima conferencia de las partes, COP 26, tiene prevista su celebración en otoño de 2021 en Glasgow con el objetivo de acelerar la acción en aras del cumplimiento de los compromisos de París.

Recuadro 6.2. Informe Stern. Implicaciones del cambio climático para el desarrollo

Mensajes centrales

El cambio climático supone una amenaza real para el mundo en vías de desarrollo. Si no se le impone control alguno, se convertirá en un complicado escollo para la reducción continuada de la pobreza.

Los países en vías de desarrollo son especialmente vulnerables al cambio climático por su exposición geográfica, su bajo nivel de renta y su mayor dependencia de sectores sensibles al clima, como la agricultura. Etiopia, por ejemplo, tiene una variabilidad hidrológica muy superior a la de Norteamérica, pero menos del 1% de la capacidad de almacenamiento de agua per cápita. Esos factores unidos hacen que los efectos sean proporcionalmente mayores y la capacidad para adaptarse, menor.

Muchos países en vías de desarrollo ya están teniendo problemas para hacer frente a su actual clima. Las grandes catástrofes naturales pueden costar hoy en día una media del 5% del PIB en los países con bajo nivel de renta.

La salud y las rentas agrarias se verán especialmente amenazadas por el cambio climático. Así, por ejemplo:

- La caída de los ingresos por explotación agrícola incrementará la pobreza y reducirá la capacidad de cada familia para invertir en un futuro mejor, ya que éstas se verán obligadas a agotar sus ya reducidos ahorros simplemente para sobrevivir.
- Millones de personas se hallarán potencialmente en una situación de riesgo de estrés térmico, inundaciones, malnutrición e infecciones relacionadas con el agua o transmitidas por algún vector, situaciones todas ellas inducidas por el clima. La transmisión del dengue en Sudamérica, por ejemplo, podría multiplicarse por 2 (como mínimo) o por 5 (como máximo) entre hoy y la década de 2050.
- El coste del cambio climático en la India y el Sudeste Asiático podría restar a esas regiones un 9-13% de su PIB para el año 2100 con respecto al que podrían haber alcanzado en un mundo sin cambio climático. También para 2100 (y teniendo en cuenta exclusivamente las pérdidas en términos de renta), hasta 145-220 millones más de personas podrían tener que vivir con menos de 2 dólares diarios y podrían producirse entre 165.000 y 250.000 muertes infantiles adicionales al año en el sur de Asia y el África subsahariana.

El grave deterioro del clima local podría conllevar -en ciertas partes del mundo en vías de desarrollo- migraciones y conflictos de gran magnitud, sobre todo, si tenemos en cuenta que entre 2.000 y 3.000 millones de personas se sumarán a las cifras actuales de población de los países en vías de desarrollo en el plazo de muy pocas décadas:

- El aumento del nivel del mar, el avance de la desertización y otros cambios impulsados por el clima podrían llevar a millones de personas a emigrar. Más de una quinta parte de Bangladesh podría estar sumergida bajo el agua si aumentara un metro el nivel de la superficie del océano (algo que es perfectamente posible que suceda antes de que termine el siglo).
- Las sequías y otros azotes climáticos llevan aparejados riesgos serios de conflictos y violencia. El África occidental y la cuenca del Nilo son particularmente vulnerables a éstos, dada su elevada interdependencia del agua.

Estos riesgos hacen aún más apremiante la necesidad de fomentar el crecimiento y el desarrollo para reducir la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo al cambio climático.

No obstante, hay efectos adversos contra los que poco se puede hacer ya: algunos países en vías de desarrollo tendrán que enfrentarse a ellos durante las próximas décadas. Por ello, resultará imprescindible algún tipo de adaptación. De hecho, la paliación decidida y temprana es el único modo de evitar algunas de las consecuencias más graves que podrían dejarse sentir en la segunda mitad del presente siglo.

Fuente. Stern, N., 2007, pp. 91 a 93.

3. La sostenibilidad ambiental en la agenda europea

Como hemos afirmado antes, la posición de la Unión Europea en materia ambiental ha ido evolucionando a lo largo del tiempo como también han ido evolucionando los planteamientos a este respecto en el seno de la comunidad internacional. De manera que lo que en un principio se planteaba como un problema de contaminación y deterioros ambientales locales y era abordado fundamentalmente con medidas regulatorias, posteriormente se centró en la preocupación por

el agotamiento de los recursos, para convertirse en el momento actual en un asunto transversal que extiende sus implicaciones a todos los aspectos del desarrollo económico.

La primera vez que la Comisión Europea toma en consideración el problema ambiental es a propósito de la política industrial en el informe que remite al Consejo en marzo de 1970, Informe *sobre la política industrial de la Comunidad*. No obstante, no es hasta el mismo año en que se celebra la primera Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo, cuando la Cumbre Europea celebrada en París marca el inicio de la política ambiental en la Comunidad Europea y se inician los trabajos para poner en marcha el Primer Programa de Acción Medio Ambiental (PAM, 1973). Hasta que el Acta Única Europea (1986) no da cobertura jurídica a la política ambiental, la actuación de la Comunidad en este campo tiene fundamentalmente carácter voluntario, básicamente se centra en marcar objetivos, principios y recomendaciones, y debe actuar a través de otras políticas comunitarias.

El *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo* (1993) supone un hito importante e inicia un cambio de rumbo significativo en la posición que ocupan los temas ambientales en la UE. Un cambio hacia la conciliación, frente a la tradicional confrontación; se empieza a plantear el respeto al medio ambiente como una posible fuente de ventajas competitivas de Europa y el uso de políticas fiscales que actúen como desincentivo a la contaminación (ecotasas).

El libro Blanco, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa. El año 1992 supone un importante punto de inflexión en los planteamientos de la ya Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. El tratado establece la protección del medio ambiente como objetivo de la Unión vinculándola al desarrollo (desarrollo sostenible) e introduce la exigencia de que la protección del medio ambiente debe integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión. El Tratado establece el principio de precaución y otorga definitivamente carácter oficial y cobertura jurídica a las políticas medioambientales de la Unión. En 1999, el Tratado de Ámsterdam introduce un nuevo artículo 6 en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

En 2001, la Unión introdujo su Estrategia de Desarrollo Sostenible en su marco estratégico, renovada en 2006 en línea con las directrices marcadas por la Cumbre de Río y Río +10.

Desde 2010, la *Estrategia Europa 2020* marca el cambio de rumbo iniciándose así una nueva etapa de los planteamientos de la UE en materia de sostenibilidad ambiental orientada al “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” basado en el uso eficaz de los recursos. La sostenibilidad ambiental entra así a formar parte de la estrategia económica de la Unión como herramienta de estímulo a la innovación, competitividad y estímulo del crecimiento económico.

4. Posicionamiento actual de la UE y principales instrumentos para la acción

Aunque la política ambiental no es una política común de la UE, esto no es óbice para que exista una importante implicación de la Unión en la lucha contra el deterioro ambiental en los ámbitos nacionales internos y en el ámbito internacional/global, así como un fuerte compromiso con la sostenibilidad. El vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) regula la Política Ambiental de la Unión (art. 11 y arts. 191 a 193) como un ámbito de competencias compartido. La protección del medio ambiente se integra en la definición y realización de todas las políticas comunes y las acciones de la Unión al objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

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 (TFUE, Art. 11).

El Tratado establece cuatro objetivos y tres principios básicos de la acción comunitaria en materia de medio ambiente. *Objetivos:* 1) conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; 2) protección de la salud de las personas; 3) utilización prudente y racional de los recursos naturales; 4) 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. *Principios:* 1) principio de cautela y de acción preventiva; 2) principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; 3) principio “quien contamina paga”.

En la actualidad, la protección ambiental y la explotación eficiente de recursos son entendidos por la UE como un estímulo a la innovación, competitividad y el crecimiento económico y existe un posicionamiento claro al respecto de la sostenibilidad ambiental que se manifiesta en las prioridades relacionadas con el trinomio ciudadanos/naturaleza/economía, así como en la forma de articulación de la acción.

En primer lugar, sobre el trinomio ciudadanos/naturaleza/economía, la respuesta de la UE se podría sintetizar como: protección, conservación y conciliación. Proteger a los ciudadanos de la UE de los riesgos relacionados con el medio ambiente para la salud y el bienestar es, y ha sido siempre, uno de los objetivos básicos de la Unión y así queda recogido expresamente en todos los documentos, directrices y planes ambientales. En relación a la conservación: proteger, conservar y mejorar el capital natural y, en general, la biodiversidad. La conservación es entendida como una forma racional de extracción y uso de los recursos naturales, lo que la Estrategia Mundial de la Conservación, ya en 1980, llamó *nueva racionalidad*. Finalmente, la gestión eficiente de los recursos está en el centro de la estrategia de conservación de la Unión para hacer compatible la continuidad de la senda de crecimiento económico con la mejora de la biodiversidad (conciliación).

En segundo lugar, sobre la articulación de la acción, podemos destacar cuatro elementos característicos. 1) Visión estratégica, que se manifiesta en un doble sentido: de un lado, las actuaciones en pro de la sostenibilidad se integran en prácticamente todos los documentos estratégicos de política general de la UE; de otro, la puesta en marcha de estrategias específicas orientadas al cumplimiento de objetivos ambientales. Desde las más recientes, como la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente⁴¹, a otras que cuentan ya con un largo recorrido como la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático que fue adoptada en 2013, o la Estrategia de Biodiversidad, aprobada en 2011 y revisada en 2020 por la Nueva Estrategia de Biodiversidad 2020, etc. 2) Transversalidad e integración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales. 3) Protagonismo en el abordaje de los desafíos sistémicos mundiales. La Unión manifiesta insistentemente su voluntad de liderar la lucha contra el cambio climático, pérdida de biodiversidad, la transformación de los modelos urbanos, Agenda 2030 de Naciones Unidas, etc. 4) Acción global-regional-local, haciendo de la Unión Europea un importante espacio de coordinación de actuaciones en los diferentes ámbitos territoriales que la integran.

La acción de la UE en materia de sostenibilidad ambiental se articula, además del marco normativo que se ha ido desarrollando desde la creación de la CEE y los llamados instrumentos de mercado, fundamentalmente en torno a cuatro instrumentos con los que cuenta la Unión para el diseño y ejecución de la acción: la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), instrumentos financieros,

⁴¹ Adoptada por el Consejo de la UE en mayo de 2021 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2021-INIT/es/pdf>

los Programas de Acción Medioambiental (PAM) y el marco estratégico al que nos hemos referido anteriormente.

En el ámbito normativo, el instrumento jurídico más utilizado es la directiva. Las directivas comunitarias son de obligado cumplimiento en cuanto a los resultados a alcanzar; no obstante, los Estados miembros establecen cómo hacerlo mediante la incorporación a su ordenamiento jurídico nacional de la normativa necesaria. Al ser una competencia compartida, el principio de subsidiariedad permite que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección a la establecida por la Unión, siempre que sea compatible con el resto de la normativa comunitaria.

En relación a los instrumentos de mercado, se trata de herramientas clásicas de la política económica ambiental orientadas a modificar los comportamientos de productores y consumidores utilizando fundamentalmente el mecanismo de los precios: impuestos verdes, que se sustentan en el principio “quien contamina paga”, e incentivos fiscales.

La creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente, con sede en Copenhague, se recoge en el Tratado de Maastricht. La función principal de la AEMA está ligada a la información ambiental: facilitar a la UE y a los Estados miembros la toma de decisiones informadas sobre la mejora del medio ambiente y la sostenibilidad, así como coordinar la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (Eionet). La AEMA contribuye a evaluar la política medioambiental mediante la puesta a disposición de información ambiental independiente, cuantificable, relevante y representativa para la toma de decisión y la evaluación de políticas, así como para la ciudadanía en general. Además, la AEMA publica desde 1995 el informe sobre la situación y las perspectivas del medio ambiente en Europa (SOER)⁴² cada cinco años. El SOER 2020, publicado en mayo de 2021, es el sexto publicado por la AEMA desde 1995.

En cuanto a los instrumentos financieros, en el nuevo marco presupuestario de la UE se han fijado cinco prioridades para las inversiones de la UE en desarrollo regional para el periodo 2021-2027: 1) una Europa más inteligente, 2) más ecológica, 3) más conectada, 4) más social, 5) más cercana a los ciudadanos. Cada una de estas prioridades constituyen los cinco Objetivos Políticos fundamentales del marco presupuestario.

El Objetivo Político 2 (Op2) “una Europa más ecológica” se concreta en: «una Europa más verde y baja en carbono, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la adaptación al cambio climático y la prevención y la gestión de riesgos». Una Europa más ecológica y libre de carbono que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático. Esto se traduce en la puesta en marcha de medidas dirigidas a la eficiencia energética; impulso de energías renovables; desarrollo de sistemas de energía, redes y almacenamiento inteligentes a escala local; adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia ante las catástrofes; gestión hidrológica eficiente; impulso a la transición a una economía circular; promoción de la biodiversidad, las infraestructuras verdes en el entorno urbano y reducción de la contaminación.

El Objetivo Político 5 (Op5) “una Europa más cercana a los ciudadanos se concreta en: «una Europa que respalde estrategias de crecimiento de gestión local y que contribuya a un desarrollo urbano sostenible en toda la UE».

Desde 1992, la UE cuenta con un instrumento financiero dedicado exclusivamente al medio ambiente, el programa LIFE: Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima. En el próximo presupuesto de la UE se destinarán 5.400 millones de euros a LIFE lo que supone un incremento considerable respecto del marco presupuestario anterior (2.200 M€). El programa contempla dos ámbitos principales de actuación que se distribuyen en cuatro subprogramas: 1) Medio ambiente

⁴² The European environment — state and outlook State of the Environment’ Report, AEMA, 2019.

(Naturaleza y biodiversidad – Economía circular y calidad de vida); 2) Acción por el clima (mitigación y adaptación – transición energética).

No obstante, los grandes fondos tradicionales de la Unión (Fondos Estructurales y de Inversión) ligados a políticas comunitarias consolidadas, como la PAC o la Política de Cohesión, contribuyen también a la calidad ambiental y la sostenibilidad financiando acciones en sus respectivos campos de actuación:

- Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). Para el nuevo marco presupuestario (2021-2027) la PAC (segundo pilar: Desarrollo Rural) contribuye al desarrollo sostenible de las zonas rurales a través de tres objetivos a largo plazo: fomentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura; asegurar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción climática; lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluida la creación y el mantenimiento de empleo. Para lo que la dotación del FEADER asciende a 95.000 M€.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Concentra las inversiones en cuatro áreas prioritarias (concentración temática), una de las cuales es *Economía de bajas emisiones de carbono*: innovación e investigación; programa digital; apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes); economía de bajas emisiones de carbono. Además, el 6% del FEDER se destinará a desarrollo urbano sostenible (OP5). En el nuevo marco presupuestario se contempla un objetivo de contribución climática del 30%.
- Fondo de Cohesión. Su objetivo es reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible. Financia fundamentalmente inversiones en infraestructuras (fundamentalmente transportes) y medio ambiente (fundamentalmente transporte y energía): eficiencia energética, uso de energías renovables, desarrollo del transporte ferroviario, refuerzo de la intermodalidad, fortalecimiento del transporte público, etc.

Los Programas de Acción Medioambiental (PAM)

La política ambiental de la UE se articula desde principios de los años setenta en torno a los Programas de Acción Medioambiental que fijan los objetivos prioritarios y las líneas de actuación. Desde 1973 se han elaborado siete PAM: 1973, 1977, 1982, 1987, 1993, 2002 y 2013. Son programas plurianuales que definen el marco de actuación en materia ambiental de las Comunidades Europeas, luego UE. En 2021 será aprobado el VIII Programa, al que dedicaremos unas líneas más adelante.

Los cuatro primeros Programas se centran básicamente en 1) el establecimiento de principios y objetivos orientados a reducir la contaminación y el deterioro ambiental causado por la actividad económica y reducir sus impactos sobre la salud mejorando así como la calidad de vida de los ciudadanos; 2) se vinculan las actuaciones encaminadas a la mejora del medio ambiente al resto de las políticas sectoriales europeas; 3) se recomienda la activa presencia de la Comunidad en las organizaciones internacionales que se ocupan de los problemas ambientales; 4) se presta especial atención al posible impacto de las actuaciones en materia ambiental sobre la libre competencia (mercado interior) y la competitividad y las economías europeas en los mercados internacionales; 5) se insiste en la idea de que la política ambiental no debe frenar el desarrollo.

Así, el primer Programa de Acción Medioambiental (I PAM, 1973-1976), de carácter voluntario, centró su atención en la protección del medio físico y la reducción del impacto del deterioro ambiental en la calidad de vida de los ciudadanos. En plena discusión en el ámbito internacional sobre los límites al crecimiento, estableció entre los principios que deben regir la política ambiental que “esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social”, en clara alusión a la dicotomía medio ambiente-desarrollo. Marcó como objetivo general “la protección del medio natural y la mejora de las condiciones de vida”. Además

de las acciones concretas encaminadas al cumplimiento de este objetivo, en este primer programa ya se establece la necesidad de contemplar la protección y mejora del medio ambiente en todas las políticas sectoriales de las Comunidades Europeas e incorpora el principio “quien contamina paga” formulado por la OCDE en su Recomendación de mayo de 1972. La prioridad en la década de los setenta era garantizar el funcionamiento del mercado común por lo que se presta también especial atención a la posible influencia de las medidas ambientales en los intercambios comerciales y las posibles distorsiones en el mercado que éstas puedan generar.

Finalmente, el I PAM fija la posición de cooperación de Europa con los organismos internacionales que están abordando la problemática ambiental como la OCDE y, fundamentalmente, Naciones Unidas. Esta actitud de cooperación internacional va a ser una nota permanente en la política ambiental de la UE hasta nuestros días.

El segundo Programa de Acción Medioambiental mantenía los mismos principios y objetivos que el primero, si bien introdujo la “acción preventiva” como elemento necesario e incidió en la idea de que el desarrollo económico tropieza con la limitación de los recursos naturales y la política ambiental no debe frenar el desarrollo. En el tercer programa se introdujo la idea de control del impacto ambiental de las políticas comunitarias, fundamentalmente la PAC. El cuarto Programa de Acción Medioambiental (PAM, 1987-1992) consolidó la acción preventiva y la integración en las políticas sectoriales y volvió a incidir en la idea de que «la política de protección del medio ambiente puede contribuir a aumentar el crecimiento económico y el pleno empleo».

El cambio de status de la cuestión ambiental que se produce a partir de 1992, al que nos hemos referido en apartados anteriores, tiene su reflejo a partir del V Programa de Acción Medioambiental. A partir del quinto programa éstos adquieren un enfoque sistémico e integrador. Un enfoque estratégico para la UE en su globalidad, largoplacista, dirigiendo sus objetivos, principios y actuaciones hacia la transformación del modelo de desarrollo, afrontar riesgos sistémicos (fundamentalmente cambio climático), diseñar la transición del modelo (séptimo programa) y, finalmente, en el octavo programa se propone la aceleración de la transición.

Así, el V Programa de Acción Medioambiental (PAM, 1993) *Hacia un desarrollo sostenible*, introduce el desarrollo sostenible como meta recogiendo la definición Brundtland. Establece la transversalidad de las políticas ambientales y recoge la directriz general de introducir la protección ambiental en todas las políticas de la Unión.

El VI Programa de Acción (2001), *el futuro está en nuestras manos*, forma parte del programa comunitario de desarrollo sostenible para el periodo 2001-2010. Reconoce que el cambio climático constituye el principal reto ambiental y establece la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Cuatro ámbitos de acción: cambio climático; naturaleza y biodiversidad; salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos.

Por último, el VII Programa de Acción (2013), *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*, se enmarca en la *Estrategia Europa 2020* y recoge tres objetivos temáticos clave: 1) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE; 2) convertir a la UE en una economía baja en carbono eficiente en recursos, verde y competitiva; 3) proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos relacionados con el medio ambiente para su salud y bienestar. La relación de objetivos del programa completa (9 objetivos prioritarios) se recoge en el recuadro 6.3.

Recuadro 6.3. VII Programa de Acción Medioambiental

9 OBJETIVOS PRIORITARIOS

- Objetivo prioritario n.º 1: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión. Conservación en su acepción de la EMC.
- Objetivo prioritario n.º 2: convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, que pretenda, de acuerdo con la Estrategia Europa 2020, avanzar hacia el crecimiento sostenible desarrollando una economía hipocarbónica y respaldar la transición hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar los recursos, que disocie completamente el crecimiento económico del uso de los mismos y de la energía y de sus impactos ambientales, que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero, que refuerce la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética y de los recursos.
- Objetivo n.º 3. proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.
- Objetivo prioritario n.º 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión.
- El Objetivo prioritario n.º 5: mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente.
- Objetivo prioritario n.º 6: asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales.
- Objetivo prioritario n.º 7: intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas.
- Objetivo prioritario n.º 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión.
- Objetivo prioritario n.º 9: reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional, alcanzar en 2020 la plena integración de las conclusiones de la Cumbre Río+20 en las políticas exteriores de la Unión. Se trata de apoyar desde la UE los esfuerzos internacionales orientados a la sostenibilidad del desarrollo.

Fuente: DO L 354/171 de 28.12.2013.

5. La década 2020: planificación, recuperación y resiliencia

La crisis sanitaria que se inicia en 2020 está fortaleciendo aún más los conocimientos y, por tanto, las preocupaciones de la comunidad internacional sobre los riesgos sistémicos globales. Se interpreta que la pérdida de biodiversidad y el cambio climático nos debilitan frente a acontecimientos puntuales, pero de alto impacto, como la pandemia que estamos viviendo hoy. La relación deterioro ambiental/salud vuelve a estar en el centro de la discusión científica y en la agenda política a escala global.

Por otro lado, la brusca paralización de la actividad económica mundial, ha provocado grandes alteraciones en algunos indicadores ambientales, alteraciones que, aunque de manera coyuntural,

están permitiendo analizar algunos escenarios diferentes de las relaciones actividad económica/medio ambiente⁴³.

Adicionalmente, el fuerte impacto económico y social de la pandemia, ha hecho que en todo el mundo se tengan que afrontar a la vez actuaciones en materia sanitaria, económica y social que mitiguen esos impactos en el corto plazo, así como empezar a diseñar la trayectoria de salida de la crisis en el medio plazo.

En la Unión Europea la respuesta para el medio y largo plazo se ha relacionado con los objetivos de la estrategia previamente trazada: mitigación del impacto económico en el corto plazo mediante la creación del Fondo COVID de disponibilidad inmediata ya durante 2020; y fuerte reactivación de la mano de una nueva economía verde y digital mediante la creación del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU).

NextGenerationEU es un instrumento financiero temporal diseñado para impulsar la recuperación post-COVID dotado con 750.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia del SARS-Cov-2. La pretensión es impulsar la recuperación sin alterar la *agenda estratégica previamente trazada* por la UE. De hecho, la inyección de recursos sin precedentes en la Unión pretende contribuir a la aceleración de la transición marcada el Pacto Verde: transición energética hacia la neutralidad climática y transición digital. En lo que se refiere al modelo de crecimiento, concentra los esfuerzos financieros en la neutralidad climática y la cohesión social.

Se articula mediante la creación de un nuevo fondo europeo de carácter temporal (Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia), añadiendo nuevos recursos a los fondos de cohesión FEDER, FSE y FEAD⁴⁴ (REACT-EU⁴⁵), y a otros fondos europeos Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ).

La agenda estratégica previamente trazada se sustenta en el Pacto Verde Europeo, aprobado por el Ejecutivo comunitario en diciembre de 2019, y el VIII Programa de Acción Medioambiental (2021-2030), cuyas negociaciones ya se habían iniciado en marzo de 2020.

El Pacto Verde Europeo (New Green Deal) constituye la hoja de ruta trazada por la UE para conducir, coordinar y hacer previsible todos los pasos a dar por las economías europeas hacia una economía sostenible. Se considera parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Se trata, por tanto, de un Plan de Acción cuyo objetivo es “transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos” (Comunicación de la Comisión, 2019). Desglosando este objetivo general, los objetivos a alcanzar son: 1) neutralidad climática en

⁴³ Las emisiones mundiales de CO2 han disminuido de forma significativa. Podrían situarse en 2020 aproximadamente un 7 u 8% por debajo de las de 2019. Para comparar: el objetivo de emisiones netas nulas a nivel mundial para el 2050, que es el que se considera necesario para que la temperatura no suba por encima del grado y medio respecto a la época preindustrial, requeriría que cada año disminuyesen las emisiones netas mundiales en un porcentaje precisamente del orden del 7% - 8%.

⁴⁴ En el marco de la Estrategia 2020, objetivo: reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social, en el año 2014 se creó el Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas.

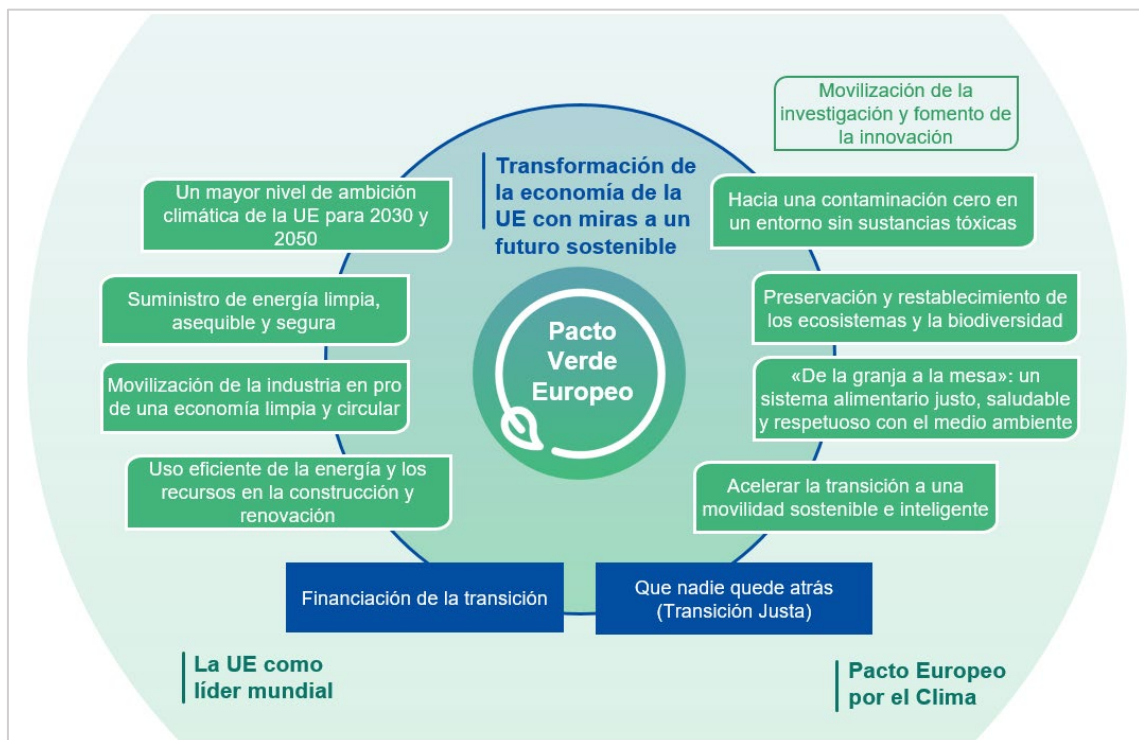
⁴⁵ Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE): NextGenerationEU también incluye 47 500 millones de euros para REACT-UE. Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Contribuirá a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

2050, 2) desvincular el crecimiento económico del uso de recursos, 3) implantación de la Agenda 2030 y 4) cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En palabras de la Comisión, se pretende una gran transformación que requiere la configuración de políticas profundamente transformadoras. La UE apuesta por la sostenibilidad como estrategia de competitividad basada en la eficiencia manteniendo además los objetivos tradicionales de la política ambiental de la Unión de restaurar la biodiversidad (incremento del capital natural) y reducir la contaminación.

El Pacto Verde Europeo recoge las actuaciones previstas para alcanzar el objetivo propuesto, calendarización, así como la descripción de las inversiones necesarias y las herramientas de financiación disponibles.

Gráfico 6.1. El Pacto verde europeo



Fuente: Comisión Europea (2019).

En la tabla 6.1 se muestran las actuaciones clave entre las que destacan actuaciones transversales:

- invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente;
- impulsar la economía circular, la gran apuesta por la eficiencia;
- actuar en el ámbito internacional para mejorar los estándares ambientales globales.

Y actuaciones sectoriales que concentran los esfuerzos en: industria, transporte y movilidad, energía, edificación, agricultura.

Destaca, además, la Ley climática europea con la que se pretende convertir el compromiso de neutralidad climática para 2050 en una obligación legal.

Tabla 6.1. New Green Deal. Hoja de Ruta

Actuaciones	Calendario indicativo
Ambición climática	
Propuesta de una «Ley del Clima» Europea que consagre el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050	Marzo de 2020
Plan integral para elevar el objetivo climático de la UE para 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % de manera responsable	Verano de 2020
Propuestas de revisión de las medidas legislativas pertinentes para cumplir la mayor ambición climática, seguidas de la revisión de la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la Directiva relativa a la eficiencia energética, la Directiva sobre energías renovables y las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO ₂ para turismos y furgonetas	Junio de 2021
Propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía	Junio de 2021
Propuesta de mecanismo de ajuste del carbono en frontera para sectores específicos	2021
Nueva estrategia de la UE en materia de adaptación al cambio climático	2020/2021
Energía limpia, asequible y segura	
Evaluación de los planes nacionales definitivos de energía y clima	Junio de 2020
Estrategia para una integración sectorial inteligente	2020
«Oleada de renovación» en el sector de la construcción	2020
Evaluación y revisión del Reglamento sobre las Redes Transeuropeas - Energía	2020
Estrategia en materia de energía eólica marina	2020
Estrategia industrial para una economía limpia y circular	
Estrategia industrial de la UE	Marzo de 2020
Plan de acción de la economía circular, que incluye una iniciativa sobre productos sostenibles y presta una especial atención a los sectores que hacen un uso intensivo de recursos, como el sector textil o los de la construcción, la electrónica y los plásticos	Marzo de 2020
Iniciativas para estimular el desarrollo de mercados pioneros de productos climáticamente neutros y circulares en sectores industriales de gran consumo de energía	A partir de 2020
Propuesta para apoyar la fabricación de acero sin emisiones de carbono para 2030	2020
Legislación sobre baterías en apoyo del Plan de Acción Estratégico para las Baterías y la economía circular	Octubre de 2020
Propuesta de reformas legislativas en materia de residuos	A partir de 2020
Movilidad sostenible e inteligente	
Estrategia de movilidad sostenible e inteligente	2020
Petición de fondos para apoyar el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje en el marco de una infraestructura para los combustibles alternativos	A partir de 2020
Evaluación de opciones legislativas que impulsen la producción y utilización de combustibles alternativos sostenibles para los diferentes modos de transporte	A partir de 2020
Propuesta de revisión de la Directiva de transporte combinado	2021
Revisión de la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos y del Reglamento sobre las Redes Transeuropeas - Transporte	2021
Iniciativas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores	A partir de 2021
Propuesta de normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión	2021
Ecologización de la política agrícola común / Estrategia «de la granja a la mesa»	
Examen de los borradores de los planes estratégicos nacionales, con referencia a la ambición del Pacto Verde Europeo y a la Estrategia «de la granja a la mesa»	2020-2021

Actuaciones	Calendario indicativo
Estrategia «de la granja a la mesa» Actuaciones, incluidas medidas legislativas, para reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos, así como el uso de abonos y antibióticos	Primavera de 2020 2021
Preservación y protección de la biodiversidad	
Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030	Marzo de 2020
Medidas para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad	A partir de 2021
Nueva Estrategia Forestal de la UE	2020
Medidas en apoyo de las cadenas de valor que no conlleven deforestación	A partir de 2020
Hacia una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas	
Estrategia en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad	Verano de 2020
Plan de acción de contaminación cero para el aire, el agua y el suelo	2021
Revisión de las medidas para hacer frente a la contaminación provocada por las grandes instalaciones industriales	2021
Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE	
Propuesta de un Mecanismo para una Transición Justa, incluido un Fondo de Transición Justa, y un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible	Enero de 2020
Estrategia renovada de finanzas sostenibles	Otoño de 2020
Revisión de la Directiva sobre divulgación de información no financiera	2020
Iniciativas de escrutinio y análisis comparativo de las prácticas de presupuestación ecológica de los Estados miembros y la UE	A partir de 2020
Revisión de las Directrices sobre ayudas estatales pertinentes, incluidas las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía	2021
Alineación de todas las nuevas iniciativas de la Comisión con los objetivos del Pacto Verde y promoción de la innovación	A partir de 2020
Invitación a las partes interesadas a detectar y subsanar las incoherencias de la legislación vigente que reducen la efectividad de la consecución del Pacto Verde	A partir de 2020
Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Semestre Europeo	A partir de 2020
La UE como líder mundial	
La UE debe seguir liderando las negociaciones internacionales sobre clima y biodiversidad, reforzando aún más el marco de la política internacional	A partir de 2019
Refuerzo de la «diplomacia por el Pacto Verde» de la UE en cooperación con los Estados miembros	A partir de 2020
Esfuerzos bilaterales para movilizar a nuestros socios a fin de que actúen y para garantizar la comparabilidad de las medidas y políticas	A partir de 2020
Agenda Verde para los Balcanes Occidentales	A partir de 2020
Colaboración en torno a un Pacto Europeo por el Clima	
Puesta en marcha del Pacto Europeo por el Clima	Marzo de 2020
Propuesta de 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente	2020

Fuente: Comisión Europea (2019).

Finalmente, en marzo de 2021 la propuesta, avalada ya por el Consejo y la Comisión (CEU, 2021) del VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, “Invertir las tendencias juntos”, ha iniciado su andadura final en el Parlamento Europeo. Basado en el Pacto Verde Europeo, y con la finalidad de acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva, marca como objetivo a largo plazo «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». Dando así continuidad a los planteamientos del VII programa y asumiendo la aceleración de las transformaciones propuesta en el Pacto Verde.

Los seis *objetivos* prioritarios temáticos del VIII PMA se refieren a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; la adaptación al cambio climático; un modelo de crecimiento que devuelva al planeta más de lo que toma de él; el objetivo cero en materia de contaminación; la protección y recuperación de la biodiversidad; y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo.

El Programa asume la hoja de ruta propuesta en el Pacto Verde por lo que no incluye en esta ocasión una lista de medidas.

Bibliografía

AEMA (2019): *El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020. Resumen ejecutivo*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Comisión Europea (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XX*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea (2000): *La Agenda de Política Social 2000-2005*, Bruselas 28.6.2000, COM (2000) 379 final.

Comisión Europea (2002): *Balance de cinco años de la Estrategia Europea de Empleo*, COM(2002), 416 final.

Comisión Europea (2017): *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1>.

Comisión Europea (2017): *Propuesta para la decisión del Consejo sobre las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*, COM (2017) 677 final.

Comisión Europea (2018): *Doce lecciones sobre Europa*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Comisión Europea (2019): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.

Comisión Europea (2020): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al banco Europeo de Inversiones. Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575 final.

Comisión Europea (2021): *Plan de Acción de Pilar Europeo de Derechos Sociales*. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

Consejo Europeo (2005). *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*, Comunicación al Consejo Europeo de primavera, COM (2005)24.

Consejo Europeo (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020.

Consejo Europeo (2010a): *Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa*. SEC (2010) 114 final.

Consejo Europeo (2020): *Semestre Europeo 2021. Plan de trabajo*. Bruselas 30 de octubre de 2020 9291/20 de la Secretaría General del Consejo.

Council of the European Union (CEU), 2021. *Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030*, Brussels, 17 March, 7121/21.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre las directrices para el empleo 1998*. Diario Oficial C 30 de 28.01.1998.

DOUE (2000): *Decisión del Consejo sobre las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000*. Diario Oficial L 72 de 21.03.2000.

DOUE (2003): *Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*. Diario Oficial L 197 de 5.8.2003.

DOUE (2005): Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial L 205 de 6.8.2005.

DOUE (2008): Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial L 198 de 26.7.2008.

DOUE (2013): VII Programa de Acción Medioambiental. DO L 354/171 de 28.12.2013.

Fernández Navarrete D. (2007): Fundamentos económicos de la Unión Europea, Madrid, Thomson Editores.

Fina, L., Pérez Infante, J. I., y Toharia, L. (2001): El reto del empleo, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España.

La Unión Europea. ¿Qué es y qué hace? Publicaciones oficiales de la UE, 2018. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1>.

Méda, D. (1998): El trabajo: Un valor en peligro de extinción, Barcelona, Gedisa.

Muñoz de Bustillo, R. y Bonete Perales, R. (2002): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía* (3rd ed.), Madrid, Alianza Editorial.

Neffa, J. C. (1999). Actividad, trabajo y empleo: Algunas reflexiones sobre un tema en debate. *Orientación y Sociedad; Orientac.Soc*, 1, 127-161.

Nieto Solís, J.A. (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Ed. Pirámide, Madrid.

Parlamento Europeo (2020) *Guía práctica del procedimiento legislativo ordinario de la UE* https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215119/OLP_2020_ES.pdf.

Recio, A. (1997): *Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral*, Barcelona, Icaria.

Rossi del Arco, R. (Redacc.) y Perea Acosta, E. (Coord.) (2000): *La política de empleo en la Unión Europea (I). La Estrategia Europea de Empleo*, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Dirección General de Empleo e Inserción.

Rossi del Arco, R. (Redacc.) y Perea Acosta, E. (Coord.) (2000): *La política de empleo en la Unión Europea (II). La Estrategia Europea de Empleo*, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Dirección General de Empleo e Inserción.

Stern, N. (2007). El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático, Paidós, Barcelona (España).

Unión Europea (1957). Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Tratado de Roma, 25 de marzo de 1957

Unión Europea (1997). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, 2 de octubre de 1997.